

Universidad Central de Venezuela
Facultad de Ciencias Políticas y Jurídicas
Centro de Estudios de Postgrado
Doctorado en Ciencias, mención Derecho



**EL SISTEMA DE CRÉDITO PÚBLICO EN VENEZUELA.
BASE CONSTITUCIONAL Y DESARROLLO LEGISLATIVO.**

Tutor:
Dr. Raúl Arrieta C.

Autor:
Mg. Sc. Abg. Hilmer A. Barrios Reyes

Caracas, Julio 2012

Universidad Central de Venezuela
Facultad de Ciencias Políticas y Jurídicas
Centro de Estudios de Postgrado
Doctorado en Ciencias, mención Derecho



**EL SISTEMA DE CRÉDITO PÚBLICO EN VENEZUELA.
BASE CONSTITUCIONAL Y DESARROLLO LEGISLATIVO.**

TESIS DOCTORAL PRESENTADA ANTE LA UNIVERSIDAD CENTRAL DE
VENEZUELA COMO REQUISITO PARCIAL PARA OPTAR AL TÍTULO DE
DOCTOR EN CIENCIAS, MENCIÓN DERECHO

Caracas, Julio 2012

ÍNDICE DE CONTENIDO

	Pág.
Dedicatoria	vii
Agradecimiento	viii
Resumen	9
INTRODUCCIÓN	11
CAPÍTULO I	
EL PROBLEMA	
1. Planteamiento del Problema	15
2. Importancia del Estudio	22
3. Objetivos	23
3.1. General	23
3.2. Específicos	23
CAPÍTULO II	
MARCO TEÓRICO	
1. La Compañía de Crédito	26
1.1. Contexto Histórico – Primeros años de <i>El Septenio</i> (1870 – 1877)	26
1.2. Las Finanzas Públicas del país	31
1.3. La Compañía de Crédito	33
2. Las Instituciones, el Petróleo y la Democracia	38
3. Breve Revisión Histórica de la Deuda Pública Venezolana	68
4. El Banco Central de Venezuela: su reconocimiento constitucional y autonomía	77

4.1. Origen	77
4.2. Reformas a la Ley del Banco Central de Venezuela	78
4.3. Reconocimiento constitucional, definición y objetivos	79
4.4. Coordinación Macroeconómica	81
4.5. Funciones del Banco Central de Venezuela	83
4.6. Política Monetaria	84
4.7. Autonomía de la Banca Central	86
5. El Sistema de Crédito Público en Venezuela	104
5.1. Entes sujetos a la aplicación de la LOAFSP	110
5.2. Operaciones de Crédito Público	113
5.3. Ley especial autorizatoria	114
5.4. Excepciones previstas en el Título referido al Sistema de Crédito Público	125
5.5. Prohibiciones	132
5.6. Los Estados y Municipios – Deudas públicas a corto plazo	139
5.7. La Oficina Nacional de Crédito Público	140
5.8. Disposiciones finales previstas en el Título III de la LOAFSP	143
6.- La Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal	152
CAPÍTULO III	
MARCO METODOLÓGICO	
Marco Metodológico	154
CAPÍTULO IV	
ANÁLISIS DE RESULTADOS	
Análisis de Resultados	157

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	184
REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA	192

APÉNDICE I

Acta Final de la V Reunión Ordinaria del Consejo Asesor de Ministros de Hacienda o Finanzas, Bancos Centrales y Responsables de Planeación Económica de la Comunidad Andina	201
---	-----

APÉNDICE II

Decisión de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, de fecha 24 de septiembre de 2002	210
--	-----

DEDICATORIA

A Erika Ronmie Duque Rondón, ya que sin ella hubiese sido imposible dar el *primer paso*.

A mis *Tatas*, Luna y Raquel, y mi abuelo Víctor Hugo, pues, su amor siempre ha sido y será motivo de superación.

A *Mi Press*: "...unidos, nada nos es imposible".

A mis hijas, Estefanía de los Ángeles y Paola Sofía, por quienes siempre daré lo mejor de mí y nunca defraudaré.

AGRADECIMIENTO

A DIOS todo poderoso, ya que sin El nada es posible.

A la Virgen María Auxiliadora, el Nazareno y San Onofre, en quienes siempre confío para el logro de mis objetivos.

A mis Padres y Hermana, por su invaluable amor, incondicional apoyo y modelo de vida.

Al profesor Raúl Arrieta Calles, por su constante disposición al ayudarme en el desarrollo de este trabajo de investigación.

**Universidad Central de Venezuela
Facultad de Ciencias Políticas y Jurídicas
Centro de Estudios de Postgrado
Doctorado en Ciencias, mención Derecho**

**EL SISTEMA DE CRÉDITO PÚBLICO EN VENEZUELA.
BASE CONSTITUCIONAL Y DESARROLLO LEGISLATIVO.**

**Autor: Mg. Sc. Abg. Hilmer A. Barrios Reyes
Tutor: Dr. Raúl Arrieta C.
Fecha: Diciembre 2011**

RESUMEN

En el estudio que a continuación se presenta se analiza el sistema de crédito público en Venezuela, su base constitucional y desarrollo legislativo. Una vez planteado el problema de investigación y todos los elementos metodológicos de rigor, se realiza una revisión de las bases teóricas del estudio en cuestión, iniciando por lo que se constituye en uno de los principales antecedentes de institución venezolana a cargo de la política fiscal y monetaria del país: la Compañía de Crédito. Seguidamente, tomando como punto de partida el 21 de julio de 1903, fecha en la que se inicia la primera *crisis* del siglo XX venezolano, se conjugan tres aspectos fundamentales de esta investigación: las instituciones, el petróleo y la democracia, pues, gracias a la comunión de esos elementos puede entenderse, en mucho, el desarrollo del sistema de crédito público venezolano. Es así como se abre paso a las consideraciones sobre el Banco Central de Venezuela, su origen, reconocimiento constitucional, definición y objetivos, haciendo especial énfasis en un tópico de plena vigencia en el debate público: la Autonomía de la Banca Central. Todo lo anterior configura un perfecto escenario para analizar el sistema de crédito público venezolano, partiendo de su evolución

constitucional y legislativa, a través de una metodología que permite destacar los rasgos característicos del Título III de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público identificando, para cada caso, su origen en las constituciones y leyes que han regido la materia en el país. Por último, se proponen un grupo de soluciones, en conjunto denominado *modelo institucional*, dirigidas a fortalecer el sistema de crédito público venezolano.

Descriptor: Crédito Público - Deuda Pública - Banco Central – Financiamiento

INTRODUCCIÓN

Actualmente, y a escala mundial, uno de los temas más controvertidos del debate financiero es el de la globalización, tanto por la significación de sus caracteres, como por el alcance y efectos que genera dentro del sistema económico internacional.

El proceso de globalización (o internacionalización de los mercados financieros), acelerado desde la aparición de la crisis de deuda de los años 80, ha estimulado el estudio de nuevos modelos cuyos enfoques y tratamientos analíticos son de carácter poco ortodoxos, por lo que ha habido una revisión profunda de los modelos keynesianos y neoclásicos. Tales mixturas tratan de recoger el comportamiento dinámico de las variables objetivos, de cara a las restricciones tanto para horizontes de corto plazo, como de largo plazo, pero todo sobre la base del reconocimiento de la racionalidad neoclásica de los agentes involucrados. Así las cosas, en la actualidad se proponen modelos según los cuales el volumen de los flujos financieros y la asimilación de éstos dentro de circuitos económicos diferenciados, marcan la gradualidad de las estrategias relativas a la apertura comercial e integración económica en general, bajo el supuesto de autoridades monetarias autónomas e independientes. Esto significa que, tales modelos abordan el tema de la independencia de los bancos centrales como clave para la armonización de las políticas monetaria y fiscal, respectivamente, en procura de los objetivos macroeconómicos propuestos en un momento determinado y su posterior coordinación con otras economías.

En el caso venezolano, el reconocimiento a nivel constitucional de la autonomía del Banco Central de Venezuela se da por vez primera en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, específicamente en su Artículo 318, primer aparte¹.

En este orden de ideas, la Carta Constitucional de 1999 prevé la necesaria coordinación que debe existir entre el Ejecutivo Nacional y el Banco Central a fin de contribuir a la armonización de la política fiscal con la política monetaria, quedando claramente establecido en su Artículo 320 que la autoridad monetaria no debe estar subordinado a directivas del Poder Ejecutivo y no podrá convalidar o financiar políticas fiscales deficitarias.

Ahora bien, entre las actividades que componen la política fiscal se encuentran las operaciones de crédito público que, por mandato constitucional, requieren para su validez de una ley especial que las autorice, salvo las excepciones establecidas en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público.

¹ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Artículo 318. "Las competencias monetarias del Poder Nacional serán ejercidas de manera exclusiva y obligatoria por el Banco Central de Venezuela. El objetivo fundamental del Banco Central de Venezuela es lograr la estabilidad de precios y preservar el valor interno y externo de la unidad monetaria. La unidad monetaria de la República Bolivariana de Venezuela es el bolívar. En caso de que se instituya una moneda común en el marco de la integración latinoamericana y caribeña, podrá adoptarse la moneda que sea objeto de un tratado que suscriba la República.

El Banco Central de Venezuela es persona jurídica de derecho público con autonomía para la formulación y el ejercicio de las políticas de su competencia. El Banco Central de Venezuela ejercerá sus funciones de coordinación con la política económica general, para alcanzar los objetivos superiores del Estado y la Nación. Para el adecuado cumplimiento de su objetivo, el Banco Central de Venezuela tendrá entre sus funciones las de formular y ejecutar la política monetaria, participar en el diseño y ejecutar la política cambiaria, regular la moneda, el crédito y las tasas de interés, administrar las reservas internacionales, y todas aquellas que establezca la ley".

Por lo anterior, debe entenderse que la “regla” es que toda operación de crédito público sea autorizada por la Asamblea Nacional, lo cual tiene mucho sentido si consideramos el control previo que, en materia de crédito público, debe existir por parte del Poder Legislativo quien, a su vez, también controla las actividades del Banco Central de Venezuela y, de esa manera, vigila que la política fiscal del país se rija efectivamente por los principios de eficiencia, solvencia, transparencia, responsabilidad y equilibrio fiscal, a la par de asegurar que el ente emisor no convalide o financie políticas fiscales deficitarias.

Las distorsiones se presentan cuando se conjugan dos elementos: (i) la subordinación de la política monetaria a la política fiscal; y (ii) el diseño y reconocimiento legislativo de excepciones a la “regla” antes descrita que, entre otros aspectos, evaden el control que, por mandato constitucional, debe existir por parte de la Asamblea Nacional en lo que a operaciones de crédito público respecta.

De allí que, la Tesis Doctoral que se pretende elaborar parte del análisis de la base constitucional y desarrollo legislativo del sistema de crédito público en Venezuela, identificando su fundamentación teórica, aciertos y desaciertos, con la intención de proponer un modelo institucional (resultado de la combinación de elementos sustantivos, adjetivos y orgánicos) cuya función objetivo sea asegurar que las operaciones de crédito público, antes que generar desequilibrios, procuren una perfecta armonización entre la política fiscal y la política monetaria.

CAPÍTULO I
EL PROBLEMA

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 (CRBV), específicamente en su Título VI, Capítulo II, regula lo referente al régimen fiscal y monetario del país.

En tal sentido, el Artículo 312 de la Carta Magna prevé que, las operaciones de crédito público requerirán para su validez, una ley especial que las autorice, salvo las excepciones que establezca la ley orgánica respectiva².

Como bien se dijo en líneas precedentes, el que todas las operaciones de crédito público estén condicionadas a la autorización de la Asamblea Nacional, no sólo responde a los mecanismos de control entre los Poderes Públicos, sino que, además, busca garantizar, de alguna manera, la actuación coordinada del Poder Ejecutivo (a cargo de la política fiscal) y el Banco Central de Venezuela³ (ente que rige la política monetaria del país), con el fin de facilitar el logro de los objetivos macroeconómicos de la nación.

² Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Artículo 312. La ley fijará límites al endeudamiento público de acuerdo con un nivel prudente en relación con el tamaño de la economía, la inversión reproductiva y la capacidad de generar ingresos para cubrir el servicio de la deuda pública. Las operaciones de crédito público requerirán, para su validez, una ley especial que las autorice, salvo las excepciones que establezca la ley orgánica. La ley especial indicará las modalidades de las operaciones y autorizará los créditos presupuestarios correspondientes en la respectiva ley de presupuesto.

La ley especial de endeudamiento anual será presentada a la Asamblea Nacional con la Ley de Presupuesto. El Estado no reconocerá otras obligaciones que las contraídas por órganos legítimos del Poder Nacional, de acuerdo con la ley

³ Según el Artículo 319 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, el Banco Central de Venezuela no sólo está sometido al control de la Contraloría General de la República, sino también de la Asamblea Nacional.

No obstante lo anterior, si bien es cierto que la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP), en su artículo 79, dispone que los entes regidos por dicha ley no podrán celebrar ninguna operación de crédito público sin la autorización de la Asamblea Nacional, otorgada mediante ley especial, también es cierto que la propia LOAFSP prevé importantes excepciones a dicho principio que no sólo modifica la “regla” (autorización de la Asamblea Nacional) en cuanto al régimen autorizatorio de las operaciones de crédito público, sino que en algunos casos exceptúan ciertas operaciones, cuya naturaleza jurídica es de crédito público, del régimen previsto para este tipo de actividades en dicho instrumento normativo.

En particular, nos referimos a lo dispuesto en el artículo 89 de la LOAFSP, a saber:

“Artículo 89. Están exceptuadas del régimen previsto en este Título: el Banco Central de Venezuela y el Fondo de Inversiones de Venezuela; las sociedades mercantiles del Estado dedicadas a la intermediación de crédito, regidas por la Ley General de Bancos y otras Instituciones Financieras, las regidas por la Ley de Empresas de Seguros y Reaseguros, las creadas o que se crearen de conformidad con la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos, y las creadas o que se crearen de conformidad con el artículo 10 del Decreto Ley N° 580 del 26 de noviembre de 1974, mediante la cual se reservó al Estado la industria de la explotación del mineral de hierro, siempre y cuando se certifique la capacidad de pago de las sociedades mencionadas.

A los fines de la certificación de la capacidad de pago, la respectiva sociedad publicará en un diario de circulación nacional y, por lo menos, en un diario de la zona donde tenga su sede principal, dentro de los quince días hábiles siguientes a la terminación de su ejercicio económico, un balance con indicación expresa del monto del endeudamiento pendiente, debidamente suscrito por un contador público inscrito en el Registro de Contadores Públicos en Ejercicio Independiente de la Profesión que lleva la Comisión Nacional de Valores”.

Como puede apreciarse, dicho artículo 89 exceptúa del Título III (Del Sistema de Crédito Público) a tres importantes actores del sistema financiero y productivo venezolano, es decir, (i) al Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela (antes el Fondo de Inversiones de Venezuela); (ii) a toda la banca pública (cada vez con mayor participación en el sector financiero del país); y (iii) a Petróleos de Venezuela, S.A. (quien soporta gran parte del presupuesto nacional).

Ello significa que, a través del endeudamiento de entes que conforman la administración pública descentralizada y con el cumplimiento de una mera formalidad (publicación de la certificación de la capacidad de pago), la deuda pública⁴ venezolana puede incrementarse significativamente sin algún tipo de control por parte de la Asamblea Nacional, desatendiendo la opinión del Ente Emisor y en desmedro del equilibrio macroeconómico del país.

Dicho de otro modo, sobre la base del sistema de crédito público previsto en la actual LOAFSP, el Ejecutivo nacional, quien está a cargo de la política fiscal venezolana y quien tutela las decisiones del Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela (BANDES) y de Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA), respectivamente, puede hacer uso de ambas instituciones como “vehículo” para

⁴ Entendiendo por deuda pública, según el artículo 7° de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, endeudamiento que resulte de las operaciones de crédito público. Al respecto, el artículo 77 *eiusdem* define como operaciones de crédito público las siguientes: (i) la emisión y colocación de títulos, incluidas las letras del tesoro, constitutivos de empréstitos o de operaciones de tesorería; (ii) la apertura de créditos de cualquier naturaleza; (iii) la contratación de obras, servicios o adquisiciones cuyo pago total o parcial se estipule realizar en el transcurso de uno o más ejercicios posteriores a aquél en que se haya causado el objeto del contrato, siempre que la operación comporte un financiamiento; (iv) el otorgamiento de garantías; y (v) la consolidación, conversión, unificación o cualquier forma de refinanciamiento o reestructuración de deuda pública existente.

obtener ingresos extraordinarios, incrementando así la deuda pública venezolana sobre la base de criterios esencialmente políticos.

A lo anterior debemos sumar que, el endeudamiento del Estado a través de sus entes descentralizados con fines empresariales (tal como los define la LOAFSP⁵) permite que el destino de los ingresos extraordinarios⁶ obtenidos por la realización de operaciones que, en esencia, son de crédito público, sea decidido sin la intervención de la Asamblea Nacional y del Banco Central de Venezuela, con lo cual, se hace aún más evidente la ausencia de controles y, con ello, la debilidad del sistema de crédito público en Venezuela, lo cual presupone fallas en su fundamento teórico y normativo.

Esa debilidad del sistema de crédito público en Venezuela, se agrava cuando las operaciones de empréstito público dejan de ser excepcionales y pasan a ser de uso frecuente para soportar el gasto público.

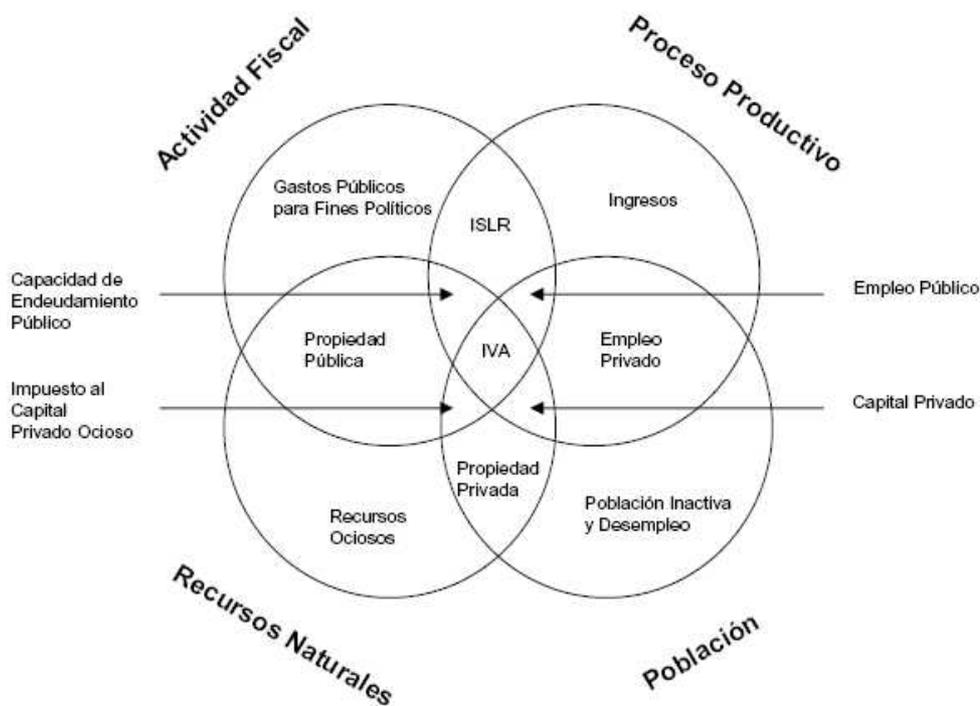
Al respecto, pertinente hacer referencia al modelo fiscal propuesto por el Prof. Luis Mata Mollejas (2006) que, cuando se analiza desde el ángulo normativo, permite inferir, como bien lo dice el Prof. Mata Mollejas, cinco principios, a saber:

⁵ Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, Artículo 7°, numeral 6: “A los efectos de la aplicación de esta Ley, se hacen las siguientes definiciones:

(...) 2. Se entiende por entes descentralizados con fines empresariales aquellos cuya actividad principal es la producción de bienes o servicios destinados a la venta y cuyos ingresos o recursos provengan fundamentalmente de esa actividad...”.

⁶ Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, Artículo 7°, numeral 6: “A los efectos de la aplicación de esta Ley, se hacen las siguientes definiciones:

(...) 6. Se entiende por ingresos extraordinarios, los ingresos no recurrentes, tales como los provenientes de operaciones de crédito público y de leyes que originen ingresos de carácter eventual o cuya vigencia no exceda de tres años...”.



Fuente: Prof. Luis Mata Mollejas

“Primer principio: Los llamados impuestos indirectos (entre los cuales predominan contemporáneamente los que se originan en el comercio de los bienes de consumo final, como el impropriamente llamado en Venezuela impuesto al valor agregado IVA), al ser causa directa del aumento de los precios finales, deben equilibrar los subsidios a la población general, incluidas las transferencias a los de menores recursos.

Segundo principio: El ingreso fiscal originado en el llamado ISLR, debe ser equivalente en monto en infraestructura al servicio general de la población (vías de comunicación, edificios sanitarios y educativos) más los sueldos y salarios directos o pagos a los funcionarios en dichas actividades. Es obvio que algunos servicios como los de las rutas especiales (autopistas), siempre y cuando haya vías alternativas, pueden cobrar tasas para su mantenimiento. También debe ser sufragado con este ingreso los gastos orientados a salvaguardar la seguridad y defensa de la población.

Tercer principio: Los impuestos aplicados a los consumos durables (bienes inmuebles o al mantenimiento ocioso de capitales) deben destinarse a los gastos de inversión de las empresas públicas. En este principio deben considerarse los recursos provenientes de la explotación de los recursos naturales (mineros en sentido amplio) pues se trata del agotamiento de recursos no renovables, lo cual los equipara a gastos de capital.

Cuarto principio: El endeudamiento público, tenido como excepcional, estará dedicado a compensar variaciones aleatorias de los flujos normales

de ingresos y gastos. Su cancelación debe compensarse con las colocaciones financieras de carácter temporal.

Quinto principio: La presencia sostenida y recurrente del déficit primario, o de endeudamiento para amortización de deuda y pago de intereses, señala un máximo de desnaturalización de la función Fiscal” (subrayado nuestro)⁷.

Se conjugan entonces dos elementos: (i) ausencia de controles sobre algunas operaciones de endeudamiento llevadas a cabo por entes descentralizados con fines empresariales; y (ii) el carácter no excepcional sino, por el contrario, frecuente, de los empréstitos públicos.

Pero esas excepciones previstas en la LOAFSP, que se traducen en debilidad del sistema de crédito público, encuentran su génesis en la Ley Orgánica de Crédito Público de 1976⁸, y es precisamente a partir de ese momento en que el “modelo” de crédito público venezolano gira en torno a los institutos autónomos y empresas del estado como entes con prerrogativas en materia de endeudamiento.

Es así como la política fiscal venezolana en los últimos cincuenta años ha estado signada por la comunión de (i) las fluctuaciones del precio del petróleo; (ii) el incremento sostenido del gasto público sobre la base de ingresos que han pasado de ser extraordinarios a ordinarios (por su periodicidad y ancla en el diseño y ejecución de la política fiscal); y (iii) un sistema de crédito público inestable.

⁷ MATA MOLLEJAS, L. (2006): *Vinculaciones Fiscales y Monetarias: El caso Venezuela*. Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura, 2006, Vol. XII, No. 1 (ene-jun), página 74.

⁸ Gaceta Oficial de la República de Venezuela Número. 1.893 del 30 de julio de 1976.

Cabe entonces preguntarse: **¿Puede el Estado promover y defender la estabilidad económica, evitar la vulnerabilidad de la economía y velar por la estabilidad monetaria y de precios, sin un sistema de crédito público con sólida fundamentación teórica y normativa?**

2. IMPORTANCIA DEL ESTUDIO

Promover y defender la estabilidad económica, evitar la vulnerabilidad de la economía y velar por la estabilidad monetaria y de precios, para asegurar el bienestar social, sin antes construir un sistema de crédito público con sólidos fundamentos teóricos y normativos no sirve de mucho, pues, de que vale prever constitucionalmente un mecanismo de coordinación macroeconómica si en la práctica la debilidad del sistema de crédito público permite el diseño y ejecución de políticas fiscales deficitarias.

Tal circunstancia revela la importancia de la Tesis Doctoral que se pretende realizar, pues, sus aportes teóricos y empíricos permitirán precisar los elementos sustantivos, adjetivos y orgánicos a tomar en cuenta para la construcción de un robusto sistema de crédito público.

Asimismo, queda claro que esta iniciativa contribuirá al debate y extensión de este sector del conocimiento hacia otras latitudes para la ulterior construcción de un modelo de coordinación de políticas monetarias y fiscales en el marco de esquemas integracionistas.

3. OBJETIVOS

3.1. General:

Analizar el sistema de crédito público en Venezuela, su base constitucional y desarrollo legislativo.

3.2. Específicos:

- Revisar los fundamentos teóricos en los cuales se sustenta el sistema de crédito público venezolano.
- Revisar el desarrollo del sistema de crédito público en Venezuela.
- Presentar un modelo institucional (resultado de la combinación de elementos sustantivos, adjetivos y orgánicos), cuya función objetivo sea asegurar que las operaciones de crédito público, antes que generar desequilibrios, procure una perfecta armonización entre la política fiscal y la política monetaria

CAPÍTULO II
MARCO TEÓRICO

MARCO TEÓRICO

El modelo Institucional de Sistema de Crédito Público que más adelante se propone, considera como punto de partida una efectiva y eficaz coordinación, más no subordinación, entre la Política Fiscal⁹ y la Política Monetaria¹⁰ que, a su vez, presupone solidez institucional, control de los ingresos derivados de la actividad petrolera y del gasto público, por una parte; y, por otra, autonomía de la Banca Central.

A efectos de alcanzar el objetivo plantado al inicio de esta investigación, no se pretende insistir en los elementos que buena parte de la literatura referida a crédito público destaca una y otra vez, por lo que, en aras de una real contribución académica, resulta mandatorio orquestar algunos pasajes históricos, conceptos teorías que (i) ciertas revisiones históricas han desestimado; (ii) han sido analizados de manera aislada; y (iii) sin su comunión resulta infeliz cualquier estudio que se realice sobre crédito público.

⁹ Política Fiscal, según el Banco Central de Venezuela, son las decisiones tomadas por el gobierno nacional que implican tanto el financiamiento y uso de recursos y gastos, así como las decisiones de cambio en la gestión gubernamental necesarias para el logro de objetivos propuestos.

¹⁰ En criterio del Ente Emisor, por Política Monetaria deben entenderse las decisiones del Banco Central que influyen sobre la oferta monetaria, las tasas de interés y las condiciones financieras de la economía. Su objetivo final es preservar el poder adquisitivo de la moneda mediante la creación de condiciones monetarias y financieras que favorezcan la estabilidad de precios. Los principales instrumentos de la política monetaria son las operaciones de mercado abierto, los requisitos de encajes bancarios y los créditos a los bancos.

1. LA COMPAÑÍA DE CRÉDITO

1.1. Contexto Histórico – Primeros años de *El Septenio* (1870–1877)

Como bien lo señala el Prof. Rafael Arráiz Lucca (2007), “este primer período presidencial del abogado y general Guzmán Blanco es conocido como “El Septenio”, y se inicia el 27 de abril de 1870, con la victoria militar y la entrada triunfante a Caracas del hijo de Antonio Leocadio Guzmán, al frente de la llamada Revolución de Abril. El éxito alcanzado por Guzmán el 27 de abril de 1870, consiste en haber congregado en torno a sí el mosaico de los caudillos regionales que batallaban en contra de José Ruperto Monagas, y que estuvieron dispuestos a reconocer su supremacía y a sumarse a su ejército, desde el momento mismo en que desembarcó en Curamichate procedente de Curazao”¹¹.

Es así como en julio de 1870 Guzmán Blanco convocó a un Congreso de Plenipotenciarios que reunía a los caudillos regionales, presidido por su padre, y este cuerpo colegiado lo enviste como Presidente Provisional de la República. Una vez triunfante en Caracas (1870), reconoció de inmediato la Constitución de 1864. Sin embargo, tan pronto el Congreso Nacional lo elige Presidente de la República (15 de abril de 1873) promovió una nueva Constitución, la cual fue promulgada el 27 de mayo de 1874, y que se caracterizó por (i) la reducción del período presidencial a dos años; y (ii) la supresión del voto secreto, ya que a partir de entonces se requería que el voto fuese público y firmado, con lo que el secreto desaparece y, en consecuencia, la libertad de elegir también.

¹¹ ARRÁIZ LUCCA, R. (2007): *VENEZUELA: 1830 a nuestro días*. Editorial Alfa, Caracas. Página 85.

La promulgación de la Constitución de 1874 provocó que los generales José Ignacio Pulido y León Colina (seguidores, en su momento, de Guzmán Blanco) se alzaran en Armas. Sin embargo, en 1875 reinaba de nuevo la paz, y los generales alzados habían pasado al exilio¹².

Ahora bien, como es lógico pensar, la actividad política de Guzmán Blanco no se inicia con su llegada a la alta magistratura nacional, sino que se remonta al hecho de ser hijo de Antonio Leocadio Guzmán, prominente periodista y recordado protagonista de la historia política venezolana; a su participación en la firma del *Tratado de Coche* (1863); a su actuación como agente fiscal en la negociación del *Empréstito de Londres* (1863); a su experiencia como Ministro de Relaciones Exteriores y de Hacienda durante la presidencia provisional de Juan Crisóstomo Falcón (1863 – 1865); así como también a las funciones de Presidente encargado que ejerció en diversas oportunidades en el marco de la Presidencia Constitucional de Falcón (1865 – 1868).

Desde el punto de vista fiscal, económico, monetario, es de destacar la influencia que en Antonio Guzmán Blanco tuvo su padre, quien a su vez es reconocido como todo un monetarista. Al respecto vale decir que, “el conocimiento de la teoría económica en boga es evidente en el pensamiento de Guzman – Antonio Leocadio – y la descripción de los problemas monetarios y su “teoría del

¹² ARRÁIZ LUCCA, R. (2007): Ob. Cit. Página 90.

valor” denotan el conocimiento más vanguardista de las teorías vigentes. Pero de la misma forma reconoce que hay que adecuarlas a las realidades del país (...)¹³.

Antes de continuar debe recordarse que, “en la estructura socio económica de los años que preceden al predominio de Antonio Guzmán Blanco, paulatinamente fue apareciendo en Venezuela una especie de sistema semifinanciero privado, prácticamente autónomo, integrado por aquellos comerciantes que habían creado sus propias organizaciones que utilizaban para múltiples actividades (agentes navieros, transporte de diversas mercancías a ser vendidas en el mercad local, financiar a sus clientes, negociar letras de cambio, recibir depósitos, entre otras)”¹⁴.

Tales actividades originaron algunas de las normas del Código de Comercio venezolano, y con el tiempo pasarían (esas actividades) a ser de la exclusiva competencia de los bancos comerciales.

Esos comerciantes (fundamentalmente Henry Joseph Lord Boulton, Juan Rohl Wissel, Cornelio Hellmund y Federico Eraso), caracterizados en su mayoría por su pulcritud y seriedad en los tratos, adquirieron prestigio personal, influencia social y excelentes relaciones, manteniéndose alejados (en lo posible) de la acción política. Sin embargo, se veían afectados por las variantes que sufría la vida

¹³ LAHOUD, D. (2001): *Escenas de historia monetaria en Venezuela*. Universidad Católica Andrés Bello (UCAB), Caracas. Página 124.

¹⁴ POLANCO ALCÁNTARA, T. (2002): *Guzmán Blanco. Tragedia en seis partes y un epílogo*. Ediciones Ge, C.A., Caracas. Página 249.

económica del país al recibir el impacto de guerras, golpes de estado y choques de fuerza. Es decir, sus negocios estaban en función del ambiente general del país y, tal como lo señala el historiador Polanco Alcántara (2002) “(...) la mayor tranquilidad social o la intensificación de la actividad guerrera determinaban que fueran mayores o menores las utilidades obtenidas en sus operaciones. Estos comerciantes eran de mucho interés para los gobiernos que se iban sucediendo, pues, del volumen de sus operaciones de exportación e importación, que causaban impuestos en las aduanas, dependía que existiere o no abundante o escaso dinero en el Tesoro Nacional, ya que los ingresos aduanales fueron casi los únicos que por mucho tiempo llegaron al Fisco”.

Asimismo, la experiencia de Antonio Guzmán Blanco adquirida, en buena parte, por la negociación del *Empréstito de Londres*, contribuyó en mucho a su comprobada pericia en el campo de las finanzas internacionales, aún y cuando haya sembrado (esa experiencia de Londres) serias dudas en cuanto al actuar transparente, pulcro de Guzmán.

Vale decir que, entre septiembre y octubre de 1863, Guzmán Blanco negoció en Londres un proyecto de empréstito de un millón quinientas mil libras esterlinas (£ 1.500.000,00), logrando firmar las líneas generales de un compromiso sujeto a la aprobación de la Asamblea Constituyente. El 14 de enero de 1864, dicha Asamblea Constituyente conoció y discutió ampliamente el proyecto de empréstito, y con la opinión favorable de una amplia mayoría y el voto salvado de varios diputados, autorizó su ejecución. No obstante lo anterior, y a

pesar de que Guzmán Blanco rindió cuenta de lo hecho y que éste sometió tales cuentas al Congreso en la Memoria del Ministro de Hacienda de 1865 (la cual fue aprobada por el Congreso), se estima que cuatrocientas mil libras esterlinas (£ 400.000,00) quedaron en poder de Antonio Guzmán Blanco, lo cual es recordado como una de sus más faltas graves¹⁵.

Las decisiones de Guzmán Blanco en materia económica fueron tan determinantes que hay quienes sostienen que, las medidas de Guzmán para atacar a la Iglesia comenzaron con el Decreto del 7 de mayo de 1870 mediante el cual se permitió redimir censos con billetes de deuda pública. Sobre este particular Polanco Alcántara (2002) expresa:

“El censo era un contrato, muy usado en esos tiempos, de características similares al préstamo con garantía hipotecaria y destinado a garantizar al acreedor la devolución de una cantidad de dinero recibida en préstamo y el pago de sus intereses, mediante una especie de cesión de dominio temporal sobre un inmueble que se recuperaba (rescataba) en el momento de la devolución del dinero en el plazo convenido. Muchas propiedades urbanas y rurales venezolanas estaban dadas en censo. Las condiciones precarias del mercado hacían muy difícil el rescate por la carencia de fondos en efectivo. El Decreto de 1870, al permitir el rescate de censos usando títulos de deuda pública, favorecía al deudor que podía recuperar su propiedad con una inversión menor, pues, los títulos de deuda pública se cotizaban a mucho menos de su valor par y favorecía al Estado al crear un sistema para colocar deuda pública en el mercado nacional, pero perjudicaba a los acreedores que, al tener que recibir tales valores públicos, debían sacrificar parte de su precio para hacerlo efectivo. La protesta eclesíástica se debía a que muchas entidades religiosas tenían inversiones importantes en censos”.

¹⁵ POLANCO ALÁNTARA, T. (2002): Ob. Cit. Páginas 121 – 129.

1.2. Las Finanzas Pública del país

El desorden hecho costumbre, la ineficacia de los funcionarios, el complicado sistema legislativo de aranceles de aduana, la falta o imposibilidad de control, eran factores que unidos a la disminución de las actividades económicas, traían consecuencias negativas de toda índole, entre las cuales destacan:

(i) el contrabando para eludir el pago de impuestos (por ejemplo, las mercancías provenientes de Europa y de los Estados Unidos, destinadas a ingresar al país por el puerto de Maracaibo, eran desembarcadas en Curazao y de allí transportadas en embarcaciones de cabotaje hasta las costas venezolanas como si se tratara de tráfico interno);

(ii) como consecuencia de lo anterior, una menor recaudación en el cobro de los aranceles aduaneros.

Ocupados los gobiernos, tanto en los problemas políticos como en los militares, poca atención podían prestar al estudio y puesta en práctica de métodos administrativos que pudieran corregir los defectos, problemas y vicios que perjudicaban los intereses del Fisco. Guzmán Blanco, conocía muy bien la situación planteada y las consecuencias políticas de la falta de ingresos suficientes (imposibilidad de cumplir con los compromisos de pago internacionales, frágil prestigio financiero, ausencia de fondos para financiar las actividades militares, dificultad para atender los gastos normales del gobierno, imposibilidad de acometer obras públicas de importancia y urgencia).

Sabía Guzmán Blanco que si no lograba rápidamente una reforma fiscal, su permanencia en el gobierno sería breve y estaba destinada al fracaso. Era evidente que cualquier plan de reconstruir el país, suponía sanear todo lo más que se pudiera el sistema fiscal¹⁶.

Así las cosas, Guzmán Blanco diseñó y ejecutó una política fiscal caracterizada por:

(i) eliminación de los impuestos a la exportación de frutos, productos y manufacturas nacionales, con lo cual se estimulaba la actividad agrícola;

(ii) eliminación del impuesto de importación para toda clase de equipos o maquinarias que pudieren ser utilizados en actividades agrícolas, comunicaciones, labores domésticas e industriales; y

(iii) ante la imposibilidad, casi absoluta, de utilizar las oficinas administrativas existentes, decidió recurrir a los comerciantes importadores y exportadores para que ellos mismos pudiesen realizar las funciones de percepción y manejo de los fondos provenientes de las aduanas.

¹⁶ POLANCO ALÁNTARA, T. (2002): Ob. Cit. Página 251.

1.3. La Compañía de Crédito

Vista la situación que reinaba en el sistema económico venezolano, en fecha 09 de diciembre de 1870 Guzmán Blanco dicta un Decreto Presidencial que establece una asociación bajo el título de Compañía de Crédito. Los *considerando* de dicho Decreto resultan elocuentes, a saber:

“(…)1° Que insuficientes como son los actuales ingresos del Tesoro, a causa de la guerra europea, debe el Gobierno poner en acción los recursos del crédito; 2° Que con tal propósito es conveniente aprovechar los esfuerzos colectivos, llamados siempre a producir los mejores resultados; 3° Que llevadas a efecto negociaciones fiscales, en que se demuestre la buena fé del Gobierno y sus ideas de regularidad y orden en la Hacienda nacional, vendrá el completo reestablecimiento de la confianza pública que, en los días de la paz, hará fáciles otras operaciones de crédito en mayor escala, y en que se combinen los intereses del fisco con los de sus legítimos acreedores, para movilizar cuantiosos valores de la deuda pública (...)”.

En el artículo 3° del Decreto *in commento* se nombraron como directores de la Compañía a las cinco principales firmas establecidas en Caracas: (i) Eraso Hermanos y Co.; (ii) H.L. Boulton y Co.; (iii) J. Rohl y Co.; (iv) Santana Hermanos y Co.; y (v) Calixto León y Co.

La Compañía de Crédito quedó facultada para realizar “todas las operaciones de Banco de giro, depósito, descuento y emisión, no debiendo exceder ésta de la suma a que ascienda en un mes lo que ella ha de suplir a la Tesorería nacional en la forma y bajo las condiciones que se estipulen en el contrato de cuenta corriente” (artículo 7 del Decreto).

Asimismo, la Compañía de Crédito quedó libre del pago de impuestos y encargada de proponer medidas para regular la circulación de la moneda (artículos 9 y 10 del Decreto).

“La compañía, inmediatamente de constituida, fue celebrando convenios con el gobierno, a través de los cuales creó un sistema administrativo muy sencillo: todos los impuestos obtenidos en el puerto de La Guaira sería recaudados por la compañía para que ésta destinara tales fondos al pago directo a los acreedores de las obligaciones internacionales de la República, al rescate de los títulos de crédito público interno, al financiamiento de obras públicas señaladas por el gobierno y al suministro de fondos al mismo gobierno para atender sus necesidades”¹⁷.

Ahora bien, mediante Decreto de fecha 24 de diciembre de 1972 y a solicitud los directores de la Compañía de Crédito, se aprobó el contrato de asociación de dicha compañía. Esto es, se constituyó una sociedad anónima bajo el mismo nombre de “Compañía de Crédito” con el objeto de ejecutar las operaciones fiscales encargadas por el Gobierno nacional y hacer además negocios de giro, descuento y emisión de billetes.

De acuerdo con el artículo 8 del menciona contrato de asociación, la “nueva” Compañía de Crédito se constituyó en la sucesora de la que se estableció bajo el mismo nombre por Decreto del Gobierno de 9 de diciembre de 1870. De

¹⁷ POLANCO ALÁNTARA, T. (2002): Ob. Cit. Página 253.

igual manera, según el artículo 2° del Decreto de 24 de Diciembre de 1872, quedó exenta (la Compañía de Crédito) “de todo impuesto directo nacional o municipal por el término fijado en el contrato para su duración”.

En este orden de ideas, vale la pena destacar lo establecido en el Artículo 6° del Decreto de 24 de Diciembre de 1872, a saber:

“La Compañía emitirá billetes al portador y pagaderos a la presentación, a condición de conservar siempre en caja un depósito igual por lo menos a la suma que esté en circulación, compuesto de una cuarta parte en dinero efectivo y tres cuartas partes en documentos o pagarés mercantiles descontables; el valor de estos billetes no será menor de cinco venezolanos.

Único. Mientras se conserven en circulación los billetes de la anterior Compañía de Crédito, la nueva toma sobre sí la responsabilidad de recibirlos y pagarlos en dinero efectivo a su presentación”.

Los resultados cuantitativos producidos por la Compañía de Crédito pueden apreciarse claramente en los siguientes cuadros:

Aproximación al PIB real (millones de Bs. de 1936)	1867	1868	1869	1870	1871	1872	1873	1874
Agricultura, ganadería y otras actividades	36	53	70	94	73	84	98	109
Comercio y Finanzas	13	20	14	20	27	28	21	34

Gasto Público (millones de Bs.)	1867	1868	1869	1870	1871	1872	1873	1874
	14,2	19,4	21,1	9,9	9,6	15	16,6	24,5

Exportación e Importación (millones de Bs.)	1867	1868	1869	1870	1871	1872	1873	1874
Exportaciones totales	ND	27,4	35,4	ND	ND	71,5	59,2	88,3
Importaciones totales	21,8	32,4	15,3	23,5	40,3	46,3	27,2	52,9

Fuente: Bases cuantitativas de la economía venezolana 1830 – 2002
Asdrúbal Baptista

El 14 de junio de 1877, el gobierno y los comerciantes que integraron la Compañía de Crédito decidieron dar por terminada la vigencia de la empresa y, en consecuencia, comenzó a funcionar un instituto bancario que se denominó Banco de Caracas y que sustituyó a la Compañía de Crédito en sus funciones.

Sin embargo, tal como lo plantea Francisco Pimentel y Roth, “El modelo de la Compañía de Crédito se mantuvo durante las dos décadas de dominio guzmancista y prosiguió a partir de 1890 con el Banco de Venezuela, que asumió el rol de auxiliar de la Tesorería nacional. En ese mismo año fue establecido el Banco de Caracas, orientado exclusivamente a los negocios privados. El promotor de ambos institutos fue Manuel Antonio Matos, la figura más relevante del sector capitalista nacional desde la última década del siglo XX hasta los inicios del régimen gomecista.”¹⁸

El conjunto de las actividades de la compañía de crédito permite observar que, ella fue uno de los mayores éxitos administrativos de Guzmán Blanco. La Compañía de Crédito fue un experimento interesante, sin precedente en el país, para utilizar en beneficio público los conocimientos, la organización y las relaciones de las firmas privadas de comerciantes, sin relacionar a los mismos y a sus intereses particulares con objetivos políticos.

¹⁸ PIMENTEL Y ROTH, F. (1974): *Historia del Crédito Público en Venezuela*. Archivo General de la Nación. Caracas, Venezuela, página 96.

En tal sentido, la Compañía de Crédito sirvió para (i) atender rigurosamente el pago de la deuda pública y a la provisión de fondos para el funcionamiento del gobierno; y (ii) financiar directamente la construcción de importantes obras (por ejemplo, el Capitolio).

Tan determinante fue la creación y funcionamiento de la Compañía de Crédito que, si bien cierto es el 08 de septiembre de 1939 cuando el Presidente Eleazar López Contreras (1936 – 1941) promulga la primera Ley del Banco Central de Venezuela en el marco del denominado “Programa de Febrero”, también es cierto que la Compañía de Crédito es un claro antecedente no sólo de dicha autoridad monetaria (Banco Central de Venezuela), sino también de la institución fiscal.

Importante rescatar la opinión de Orlando Ochoa para quien “La institución fiscal de principios del siglo XX centrada en el Ministerio de Hacienda fue modernizada bajo la dictadura de Juan Vicente Gómez (1908-35) y las nuevas normas tributarias y presupuestarias se fortalecieron aún más con la fundación del Banco Central de Venezuela (BCV) en 1940, con el objetivo de centralizar la emisión y regulación monetaria, supervisar el crédito, las tasas de interés, regular el valor de la moneda; tareas que quedaban completadas con las responsabilidades del BCV bajo una nueva Ley de Bancos. Se debe señalar que estos cambios fiscales y monetarios tuvieron resistencia en sectores políticos y

económicos cuyos beneficios e influencias en la economía venezolana disminuyó como consecuencia del desarrollo de las nuevas instituciones económicas.”¹⁹

2. LAS INSTITUCIONES, EL PETRÓLEO Y LA DEMOCRACIA

Hablar pues de la Compañía de Crédito como un claro antecedente de la banca central en Venezuela debe realizarse en su justo contexto, ya que estamos hablando de un país que aún desconocía la dependencia al oro negro.

Sin embargo, desde el punto de vista de las instituciones, la Compañía de Crédito, podría afirmarse, se constituye en un hito de suma relevancia por lo que respecta a la política fiscal y monetaria del país.

Ahora bien, el venezolano se ha acostumbrado a sumar palabras, frases, expresiones a su vocabulario, desconociendo muchas veces su legítimo significado, todo por *lucir* un discurso que parece decir mucho pero que de fondo está cargado de muy poco; ello, aunado al *complejo* de restar méritos o desprestigiar a otro con la intención de subir peldaños: en Venezuela, definitivamente, el fin justifica los medios.

Se afirma lo anterior ya que hoy día se habla de *crisis* sin que muchos sepan verdaderamente a que se refieren y, peor aún, se incorporan apellidos, por

¹⁹ OCHOA, O. (2008): *La institución fiscal y el rentismo en el desempeño económico de Venezuela*. Academia Nacional de Ciencias Económicas. Nueva Economía, Año XVI, N° 28, Caracas, Venezuela, página 170.

ejemplo, *institucional*, sin tampoco conocer su origen; así como también se restan méritos a protagonistas de nuestra historia sólo por el hecho de satisfacer intereses particulares a costa de los colectivos.

Comprobar lo anterior resulta sencillo; basta remontarnos a 1903, año en que, por ejemplo, la Conferencia Monetaria Internacional, reunida en Berlín en sesión plenaria, decide establecer paridades monetarias fijas en relación con el oro y la plata (16 de julio); tiene lugar una sublevación en Macedonia contra la dominación otomana (20 de julio); la empresa Ford vende su primer automóvil, el modelo "A" (23 de julio); se celebra en Gran Bretaña el Segundo Congreso del Partido Socialdemócrata de los Trabajadores de Rusia, que finaliza con la escisión entre los bolcheviques y mencheviques (23 de agosto); la feminista Emmeline Pankhurst funda en Manchester la Unión Nacional Social y Política de Mujeres, con el objetivo de conseguir el derecho al voto para las mujeres (10 de octubre); con apoyo de los Estados Unidos, los separatistas panameños consiguen la independencia de Colombia (3 de noviembre); y los hermanos Wright consiguen realizar el primer vuelo piloteado a motor en Kitty Hawk, en el estado norteamericano de California, al mantenerse 49 segundos en el aire y recorrer 260 metros (17 de diciembre).

Pero es también en ese año, específicamente el 21 de julio, fecha en que es librada la última de las guerras civiles venezolanas (la batalla de Ciudad Bolívar), cuando se inicia la primera *crisis* del siglo XX venezolano.

“El 21 de julio de 1903 se puede situar la primera gran crisis del siglo XX venezolano. Es curioso decir que estalla porque este verbo se suele aplicar al inicio de una guerra y aquí sirve para describir el de una paz. Pero tiene sentido designarla así, porque lo que estalla no es cualquier paz, sino la más larga de que haya gozado el país desde 1810; y también una de las más largas de que haya gozado sociedad alguna, en Iberoamérica y en cualquier parte del mundo. Es por otra parte uno de esos raros casos en que la palabra *crisis* no está ligada a una situación catastrófica, sino todo lo contrario; salvo para un muy contado número de interesados que no saben vivir si no es medrando la guerra, la paz nunca es una catástrofe”²⁰.

La *crisis* de 1903, sin duda alguna, generó consecuencias importantes para nuestro país. Basta evocar al Profesor Manuel Caballero para enunciar algunas de ellas: (i) Venezuela cierra la incontenible espiral de sus guerras civiles (esa paz significa ausencia de guerra pero no cese de la violencia); (ii) se entierra la posibilidad de que los caudillos tengan una nueva figuración política propia en el país; (iii) se constituye en el primer precedente de la institucionalización de la milicia venezolana; y (iv) se crea una conciencia de unidad nacional; se da un vuelco en la importancia geopolítica de Venezuela, es decir, la aproximación del *mundo* hacia el país será menos como vecino estratégicamente situado y aliado eventual en algún conflicto, que como receptor de las inversiones norteamericanas.

Reconocer esa primera *crisis* y diagnosticar las causas y posibles soluciones de la actual (si es que estamos en presencia de una de ellas), requiere entender qué es una *crisis* y qué debemos entender por *instituciones*, todo lo cual se relaciona con las formas de gobernar un país y, por ende, con el diseño de políticas fiscales y monetarias.

²⁰ CABALLERO, M. (2007): *Las crisis de la Venezuela contemporánea (1903-1992)*. Alfadil Ediciones, Caracas, página 37.

Tal como lo señala el Profesor Manuel Caballero (2007) citando a Burckhardt, “no hay crisis sin solución, y en todo caso sin búsqueda de una solución. Esto por la sencilla razón de que ninguna sociedad puede caminar siempre sobre el filo de la navaja; a menos que convierta esto en una nueva normalidad que a su vez habrá de resolver otra crisis”.

Para el propio Profesor Manuel Caballero (2007) son cinco las condiciones de lo que pudiera llamarse una crisis modélica, a saber: (i) se trata de un momento crucial; (ii) es el paso de una situación de normalidad a una de anormalidad; (iii) para que una crisis pueda considerarse tal, es necesario que los cambios que produzca se revelen irreversibles; (iv) ubicabilidad en el tiempo; y (v) son parciales.

Esas condiciones se cumplieron en la *crisis* de 1903; presentándose de inmediato las siguientes interrogantes que llaman a la reflexión: ¿existe en la actualidad una crisis en Venezuela?. De ser positiva la respuesta, ¿Cuándo se inició la misma?

No obstante lo anterior, la respuesta a la primera de las interrogantes podría ser negativa y, en consecuencia, cabría preguntarse: ¿qué hizo que nos acostumbráramos a esta normalidad?

Por lo que respecta a una supuesta *crisis institucional*, ésta encuentra parte de su sustento teórico en la ciencia política, particularmente, en las teorías que

han intentado definir qué son las instituciones y cómo diseñar un buen sistema de ellas; intentos estos que gozan de importantes antecedentes²¹.

En relación con las *instituciones*, al igual que otras disciplinas, las teorías sobre el institucionalismo han evolucionado y ello ha dado origen al llamado *nuevo institucionalismo*. Pero, para este *nuevo institucionalismo*, ¿qué es una institución?

Partiendo de la idea sostenida por B. Guy Peters (2003) de que hay un núcleo común suficientemente fuerte como para justificar que existe una perspectiva única, aunque diversificada, de la política y que, por tanto, no hay distinción alguna entre el *viejo institucionalismo* y el *nuevo institucionalismo*, las instituciones políticas no son más que los sistemas de gobierno, los mecanismos de toma de decisiones en los sistemas políticos, la organización de las actividades legislativas, los sistemas electorales, la estructura de los partidos políticos, las burocracias públicas, la provisión de bienes públicos y la regulación de los servicios públicos.

²¹ PETERS, B. Guy (2003): *El nuevo institucionalismo*. Editorial Gedisa, Barcelona, España, página 16. “Pensadores políticos continuaron la misma tradición de análisis institucional. Algunos de ellos, por ejemplo Althusius (Juan de Salisbury), intentaron caracterizar el rol de las instituciones de gobierno en el contexto más amplio de la sociedad, concibiéndolo en términos orgánicos. Thomas Hobbes asistió al colapso de la vida política durante la Guerra Civil inglesa y por ello defendió la necesidad de construir instituciones fuertes para salvar a la humanidad de sus peores instintos. John Locke desarrolló una concepción más contractual de las instituciones públicas e inició el camino hacia estructuras más democráticas (véase también Hooker, 1965). Montesquieu (1989) identificó la necesidad de equilibrio en las estructuras políticas y estableció las bases para la doctrina estadounidense de la separación de poderes que tendía a debilitar los gobiernos potencialmente autocráticos (Fontana, 1994; Rohr, 1995. Esta lista de grandes pensadores políticos podría ampliarse, pero la cuestión fundamental seguirá siendo la misma: el pensamiento político tiene sus raíces en el análisis y el diseño de las instituciones”.

Por su parte, en criterio de Orlando Ochoa (2008) “Las instituciones se deben entender como el conjunto de normas y procedimientos moldeados por la historia y la cultura que se reflejan en el funcionamiento de las organizaciones del Estado, en los poderes públicos que lo componen, y en una aproximación más amplia también incluye el sistema político. Dentro del marco de las instituciones destacan las de carácter político, judicial, social y económico. Un aspecto clave de los estudios de economía política moderna es explicar cómo las instituciones en sus aspectos formales e informales determinan la conducta de los agentes económicos e influyen en la efectividad de la política económica, así como en el desempeño económico de largo plazo de una nación”.²²

Entonces, ¿cuáles son las características de una institución?. Las principales características de una institución, a título enunciativo, son las siguientes: (i) es, de alguna manera, un rasgo estructural de la sociedad y/o la forma de gobierno; (ii) una segunda característica sería la existencia de cierta estabilidad a través del tiempo; (iii) la tercera característica de una institución es que debe afectar al comportamiento individual; y (iv) finalmente, entre los miembros de la institución debe haber cierto sentido de valores compartidos.

Pero no debemos quedarnos en 1903 (año en que se inicia en Venezuela la primera *crisis* del siglo XX) sino que, hablando de instituciones y comenzado a vincular éstas con el asunto petróleo (como parte del sustento teórico del sistema

²² OCHOA, O. (2008): *La institución fiscal y el rentismo en el desempeño económico de Venezuela*. Academia Nacional de Ciencias Económicas. Nueva Economía, Año XVI, N° 28, Caracas, Venezuela, página 154.

de crédito público), resulta interesante ubicarnos entre 1908 y 1935, período en el cual el General Juan Vicente Gómez, directa e indirectamente, dirigió las riendas del país con resultados diversos.

En este punto hacemos una pausa para referirnos a lo comentado en líneas precedentes sobre el afán que existe en Venezuela por desprestigiar a protagonistas de su historia, compartiendo así el llamado de atención del Profesor Domingo Alberto Rangel (2008), quien al referirse al Benemérito (seudónimo de General Gómez) afirma:

“Los venezolanos debemos dar vacaciones definitivas a la idea que presenta a Gómez envuelto en un caparazón de mentecatez. No podría ser idiota un hombre que venía, cuando llega a Caracas, de alcanzar la más lisonjera prosperidad en el exilio cucuteño y es quien organiza, sostiene y administra la invasión de Castro. Sin aquel Juan Vicente previsivo, metódico y disciplinado los sueños de El Cabito no terminan en las barandas de la plaza Bolívar donde los andinos vencedores amarran sus cabalgaduras la tarde del 22 de octubre de 1899. Ni era propio de cretinos la organización que Gómez impartió a sus tropas para alcanzar el triunfo en las guerras civiles que encienden los fogones del odio entre 1901 y 1903. Presentar a Gómez como tarado es un recurso de resentidos. Pero jamás será una actitud ecuánime. Y ya necesitamos frente al personaje de La Mulera un poco de objetividad científica”²³.

Pues bien, en 1914, durante el mandato del Benemérito y mientras entraba en funcionamiento en Florida la primera línea aérea regular del mundo (1 de enero); el ejército británico se manifestaba a favor de prestar un apoyo total y sin condiciones a Francia, en caso de que se declarase la guerra con Alemania (1 de febrero); Albert Einstein se convertía en miembro titular de la Academia de las Ciencias de Berlín (1 de abril); unidades de la Marina de Estados Unidos

²³ RANGEL, D. (2008): *Gómez el Amo del Poder*. Editorial Libros Marcados, Caracas, página 10.

ocupaban el puerto de Veracruz, en México, lo que disparó la tensión entre ambos países por la explotación de los campos petrolíferos mexicanos (23 de abril); y Alemania declaraba la guerra a Rusia y, dos días más tarde, a Francia; en Venezuela, exactamente el 1° de julio de 1914, se extrae por vez primera petróleo de un yacimiento ubicado en su territorio.

En ese instante y días más tardes, proféticas fueron las palabras de Floyd Merrit (ingeniero norteamericano) y Juan Vicente Gómez, respectivamente; palabras que el Profesor Domingo Alberto Rangel relata de la siguiente manera:

“El 1° de julio de 1914 al pie del Zumaque N°1, “Floyd Merrit se quita la camisa, los pantalones y los zapatos. Desnudo, como si quisiese regresar a la naturaleza, avanza hacia el chorro que sigue brotando como surtidor atormentado. Y metiendo las manos para que el petróleo se las bañe y salpique su pecho grita en inglés: *I do not know if this discovery will bring happiness or not to venezuelan people*. A su vez, al enterarse de tal descubrimiento, Juan Vicente Gómez expresó: Que todo sea para bien; ojalá Santa Rita de Casia nos bendiga. De esa manera, Floyd Merrit y Juan Vicente Gómez serían los dos testigos en la cuna donde la suerte puso para Venezuela el estiércol del diablo”²⁴.

A partir de ese momento la economía y flujo de inversiones venezolana comenzó a girar en torno a dicho recurso natural no renovable, y lo que en otrora temieron Merrit y Gómez, respecto a los infortunios que podían generar ese hallazgo, hoy día se traduce en lo que algunos expertos en la materia han llamado *la maldición del petróleo o la primera ley de la petropolítica*²⁵, pero no por el

²⁴ RANGEL, D. (2008): *Gómez el Amo del Poder*. Editorial Libros Marcados, Caracas, páginas 225 y 226.

²⁵ “Esta primera ley postula que el precio del petróleo y el avance de la libertad siguen siempre direcciones opuestas en los países “petrolistas” ricos en crudo: a mayor precio promedio global, mayor erosión de las libertades de expresión y prensa, la realización de elecciones libres y transparentes, la independencia del poder judicial y de los partidos políticos, y el impero de la ley. Estas tendencias negativas se refuerzan por el hecho de que cuanto más sube el precio, menos sensibles son los gobernantes con petróleo a lo que el mundo piensa o dice de ellos. Por el contrario, según esta primera ley, a menor precio del crudo, mayores son la

petróleo en sí mismo, sino por quienes han administrado los recursos económicos provenientes de su explotación.

Como bien lo sugirió el Dr. Arturo Uslar Pietri en una de las ediciones de su programa “Valores Humanos” (transmitido en forma ininterrumpida por más de 30 años), la historia venezolana se puede segmentar en tres etapas: la *pre-petrolera*, la *petrolera* y la *post-petrolera*. La primera de ellas, aquella que transcurre hasta el 1° de julio de 1914, día en el que se extrae por vez primera petróleo de un yacimiento ubicado en Venezuela y que, a su vez, dio inicio a la segunda de las referidas etapas (la *petrolera*) que aún no ha culminado y que, una vez finalizada la vigencia de la misma, dará inicio a la tercera de ellas.

Durante la fase *pre-petrolera*, la economía venezolana dependió fundamentalmente de las exportaciones de café y cacao, siendo Venezuela un país altamente rural y sin muestras de progreso alguno. No obstante, luego de aquel recordado 1° de julio de 1914, Venezuela cambió de rumbo, a tal punto que comenzó a ser atractiva para grandes capitales extranjeros y, desde aquel momento hasta la fecha, su economía pasó a depender totalmente de las exportaciones petroleras. Por lo que respecta a la era *post-petrolera*, sólo pensar en ella aterra, toda vez que el país no está preparado para enfrentarla,

necesidad de avanzar hacia un sistema político y una sociedad más transparentes, la sensibilidad a la oposición y el interés en diseñar estructuras legales y educativas que aumenten la capacidad de la población para competir, crear nuevas empresas y atraer inversión extranjera. Cuanto más cae el precio del petróleo, más sensibles son los líderes de los países productores de crudo a lo que piensan de ellos las fuerzas externas”. FRIEDMAN, T. (2006): *La primera ley de la petropolítica*. Publicado originalmente en el número 154 de *Foreign Policy* (mayo – junio de 2006), y traducido al español, para la revista Debates IESA, por Rafael Peraza.

descuidando el hecho de que, si bien es cierto luce algo distante, su llegada es inminente.

Ahora bien, en diciembre de 1935 muere el General Gómez, tras 27 años de dictadura, confluendo dos hechos interesantes: en primer lugar, el auge del sector petrolero venezolano y su *explotación* por parte de sociedades extranjeras y, en segundo término, la ausencia de bases institucionales sólidas y de un ordenamiento jurídico lo suficientemente robusto que soportaran la transición de la dictadura Gomecista a un sistema democrático, a la par de solucionar los problemas fiscales y sociales reinantes en el país, estrictamente vinculados con la ya mencionada *explotación* petrolera.

Surgió entonces una pugna interna entre gomecistas, resuelta el 19 de abril de 1935 con la designación del General Eleazar López Contreras como Presidente.

Dos tendencias se oponían en el gomecismo: la que pretendía la continuidad del régimen y la que veía la necesidad de una liberalización, aunque sin reformas esenciales. López Contreras, que a la muerte de Gómez era Ministro de Guerra y Marina, domina la crisis de poder oscilando entre la reforma democrática-liberal y la represión. Con él se liberan los presos políticos y se inicia el retorno de los exiliados. Su intensa actividad política y reforma administrativa irán encaminadas a fundamentar la democracia liberal.

Pero lo que definitivamente marcó la gestión del Presidente López Contreras, fue el Programa de Febrero que presentara el 21 de febrero de 1936, y cuyo espíritu modernizador y ejecución encargara a Alberto Adriani, Caracciolo Parra Pérez, Francisco Hermógenes Rivero, Alejandro Lara e Isaías Medina Angarita.

El programa de febrero, tal como lo señala el escritor Rafael Arráiz Lucca, “constituye una manifestación de modernidad que trascendía la práctica caudillista”²⁶, y se enfocaba en los siguientes puntos: apego a las leyes; revitalización del poder local, el municipio, con miras a convocar a unas elecciones universales, directas y secretas para la elección de concejales; reconocimiento de la clase obrera, y nombramiento de una comisión redactora de una nueva Ley del Trabajo; adopción de un plan nacional de higiene pública y asistencia social, que permitiera enfrentar el gravísimo flagelo del paludismo y la anquilostomiasis; diseño de un proyecto de construcción de obras de comunicación; enfrentamiento del problema del despoblamiento con la creación del Instituto Técnico de Inmigración y Colonización; nueva política educativa con énfasis en alfabetización de adultos y formación de maestros; respeto a la propiedad privada en el campo y reorganización del Ministerio de Agricultura y Cría; y revisión de la política fiscal y profesionalización de la administración pública.

Es así como hablar de *instituciones*, de la forma hecha precedentemente, sin referirse al régimen López – Medinista no tiene mayor sentido y ello no sólo

²⁶ ARRÁIZ LUCCA, R. (2007): *VENEZUELA: 1830 a nuestro días*. Editorial Alfa, Caracas, pagina 131.

nos remonta a los años que van desde 1936 a 1945, sino que además hace recordar la ya tantas veces transitada discusión sobre lo que para algunos representó una ruptura *significativa* del régimen dictatorial del General Gómez, versus lo que para otros no fue más que el *continuismo* de la política del Benemérito, salvo por algunos rasgos que atenuaron la férrea dictadura gomecista.

En el marco del Programa de Febrero, durante el período presidencial del General López Contreras se promulgan importantes instrumentos normativos, entre los cuales destacan: la Ley del Trabajo, la Ley sobre Contaminación de las Aguas por Derrames de Petróleo, la Ley de Hidrocarburos y demás Minerales Combustibles del 05 de agosto de 1936, y su modificación de 1938.

Por lo que respecta a la Ley del Trabajo, promulgada el 16 de julio de 1936, ésta consagraba el derecho de asociación colectiva y el de huelga. En tal sentido, Arráiz Lucca plantea que "(...) el espíritu de la ley buscaba la consolidación de una clase obrera a través del reconocimiento de los derechos fundamentales de los trabajadores. Con base en la ley fue que tuvo lugar la huelga de los trabajadores petroleros en diciembre de 1936, que concluyó en enero del año siguiente, teniéndose así la primera experiencia sindical dentro de un marco legal moderno"²⁷.

²⁷ ARRÁIZ LUCCA, R. (2007): *id...*p. 132.

De igual manera, en 1936, se constituye la Confederación de Trabajadores. La estrategia de López Contreras era clara: el movimiento popular, convenientemente tranquilizado, debía desempeñar un papel de vital importancia para el éxito de su planeada transición. El nuevo presidente deseaba en efecto el cambio desde el crudo gomecismo a las formas democráticas de gobierno, pero según su lema, con “calma y cordura”, es decir, lento y controlado.

En lo referente al sector energético, tanto la Ley de Hidrocarburos y demás Minerales Combustibles del 05 de agosto de 1936, como su modificación de 1938, estuvieron dirigidas principalmente a (i) lograr una mayor participación del Estado en el negocio petrolero; (ii) ejercer mayor control sobre las empresas extranjeras dedicadas a la explotación petrolera; (iii) tomar medidas necesarias para la protección de la salud de los obreros y empleados; y (iv) aumentar la carga impositiva²⁸.

²⁸ La Dra. Hildegard Rondón de Sansó, en su obra “El Régimen Jurídico de los Hidrocarburos. El impacto del Petróleo en Venezuela” (páginas 167 y 168), en relación con la Ley de Hidrocarburos y demás Minerales Combustibles del 05 de agosto de 1936, expresa lo siguiente: “Esta ley significó una respuesta al deseo reinante de obtener una mayor participación del Estado en los beneficios de la industria petrolera. Durante el extenso debate parlamentario que le antecedió, se habían formulado severas críticas a las empresas extranjeras, aprobándose un conjunto de reformas que dieron lugar a conflictos judiciales entre las compañías concesionarias y el Estado venezolano.

Entre las reformas se destacaba la relativa a la protección de los ocupantes de terrenos baldíos en los cuales se hubiesen establecido servidumbres. La nueva ley reconocía tal derecho, pero reglamentaba el pago de indemnización a los ocupantes, por los daños y perjuicios que ocasionaran las obras que en tales terrenos se construyeran. Asimismo, se establecieron normas tutelares de los trabajadores, previéndose que las empresas debían tomar las medidas necesarias para la protección de la salud de los obreros y empleados. Se consagró la obligación de resarcir los daños causados por accidentes involuntarios que sufrieran los obreros y empleados y debía garantizarse, salvo lo que al respecto dispusiera la Ley del Trabajo, la nacionalidad venezolana de, por lo menos, el 90% de los obreros; el 50% de los empleados técnicos y del 75% de los empleados oficinistas.

Con relación a la caducidad de los contratos, la ley innovó al determinar que la misma podía declararse en las siguientes hipótesis: cuando los impuestos correspondientes dejaran de pagarse durante tres años; cuando la concesión se mantuviera inexplorada en un lapso igual y, cuando no se pagara el impuesto superficial durante cuatro trimestres consecutivos. Asimismo, se estableció que las compañías concesionarias de explotación y exploración, pagarían por exploración un canon de diez céntimos por hectárea. Los concesionarios de exploración y explotación y los de explotación solamente, pagarían por cada hectárea un impuesto inicial de

No obstante lo anterior, es con la Ley de Hidrocarburos del 13 de marzo de 1943, promulgada durante la presidencia del General Isaías Medina Angarita, que se da “(...) un paso trascendental que permitió convertir, consolidar y manejar mediante este instrumento legal único todas las concesiones otorgadas anteriormente bajo el amparo de leyes de minas y/o hidrocarburos promulgadas en diferentes años. Además, la Ley abarca todos los aspectos de las operaciones petroleras, como nunca se había hecho”²⁹. Ello, aunado a la aprobación de la nueva Ley del Impuesto sobre la Renta, por la cual se estipuló la participación nación / industria petrolera en 50%/50% en las ganancias de la industria, da un giro importante a la situación fiscal y energética del país de para aquel entonces.

Analizar lo ocurrido durante el mandato de López Contreras casi setenta años después de haber culminado el mismo, brinda ciertos privilegios, entre los cuales se cuenta el poder contrastar la opinión, sobre el manejo del negocio petrolero, de tres protagonistas del siglo XX, a saber:

dos bolívares si se trataba de hidrocarburos y, de un bolívar, si era de carbón. Así mismo, correspondía a todos pagar un canon superficial de dos bolívares por hectárea durante los primeros tres años, si la concesión era de hidrocarburos, y de cuatro bolívares anuales en los veintisiete años siguientes y de cinco bolívares durante los últimos diez años. Además, debían pagar el diez por ciento en efectivo del valor mercantil del mineral explotado, en el puerto venezolano de embarque, pero el Ejecutivo podía optar, conforme a sus intereses, por percibir la décima parte del mineral en bruto extraído en vez del impuesto efectivo (pago de regalía en especie).

²⁹ BARBERII, E. (2001): *El Pozo Ilustrado*. Petróleos de Venezuela, S.A. Caracas, página 496.

Alberto Adriani	Arturo Uslar Pietri	Rómulo Betancourt
<p>Para Adriani, el aspecto negativo de la industria petrolera, en tanto negocio vinculado a inversiones extranjeras, está relacionado con el hecho de que la industria queda fuera del ámbito de control del Estado, y en segundo lugar, compite con la agricultura que sí es una industria controlable.</p> <p>Proponía no insistir con el petróleo y excluirlo del proyecto económico nacional.</p> <p>El proyecto de Adriani es un proyecto de expansión del trabajo y de la producción, básicamente agrícola, y la batalla a emprender es para vencer la mentalidad empresarial prisionera de una cultura pasiva y poco racional.</p>	<p>El de Uslar es un proyecto de obtención de cuantiosas rentas e inversión reproductiva. La economía, el manejo de la riqueza proveniente de la explotación petrolera y los riesgos de parasitismo tenían que ver con la moralidad de los individuos que tuviesen en sus manos la responsabilidad de la toma de decisiones.</p> <p>En opinión de Uslar, el carácter transitorio de la economía extractiva creaba la preocupación del aprovechamiento de las minas, condición ésta que garantizaría el desarrollo de una economía progresiva, si, y sólo si, se invertía adecuadamente. El control, en este caso, era en primer lugar el que pudiera ejercerse sobre las compañías (control de la producción y de la renta) y luego, tendrían que venir las decisiones administrativas para controlar la inversión en la economía nacional.</p>	<p>Para Betancourt, el petróleo es riqueza que ambicionan los magnates, el presidente, y aquellos que pertenecen al alto mundo. Para servir a la ambición es necesario dominar, dominan primero los extranjeros y con ellos los fantoches nacionales. Se domina la opinión popular. Esta última, en oposición al poder, es patriota. Los magnates son pasionales y los poderosos son traidores.</p> <p>En opinión de Betancourt, el país es expoliado de su riqueza: el petróleo; y el dinero es malo, quienes lo poseen (alto mundo, las chequeras) no tienen ideales ni escrúpulos. Las izquierdas son honestas y cultas, las derechas lo contrario.</p>

Fuente: PÉREZ SCHAEEL, M. (1993): "Petróleo, cultura y poder en Venezuela". Monte Ávila Editores Latinoamericana. Caracas, páginas 17 a la 31.

En primera instancia, la posición de Adriani, Uslar y Betancourt, respectivamente, parecen transitar direcciones opuestas. Sin embargo, la inquietud política e intelectual de estos venezolanos, en relación con el sector petrolero nacional, no sólo encuentran ciertos factores comunes, sino que, lejos de resultar anacrónicas, gozan de plena vigencia.

En el caso de Adriani, su preocupación se centró en evitar que el negocio petrolero sustituyera lo que hasta ese momento era la principal fuente de divisas del país, es decir, la agricultura.

Por otra parte, Uslar Pietri no desmayó en su afán por hacer entender que el petróleo debía *sembrarse* y, de esa manera, hacer que un recurso no renovable sirviera para potenciar uno que si lo es, el agrícola, con lo cual, desestimaba la idea de hacer de Venezuela un país monoprodutor.

Pero las ideas de Uslar sobre la forma de manejar el sector petrolero venezolano, suponían la existencia de un *buen administrador* capaz de ejercer controles eficientes sobre (i) la participación extranjera en el sector hidrocarburos y (ii) el buen uso de los recursos económicos provenientes de las exportaciones petroleras y su sana inversión reproductiva en la economía nacional.

Es así como el pensamiento de Uslar coincide, al menos en este rubro, con lo expresado por Betancourt respecto a la actitud pasiva y *entreguista* de los gobernantes venezolanos ante capitales extranjeros que veían en Venezuela su *stock* de recursos energéticos.

Ante tales circunstancias, que en opinión de algunas voces autorizadas no han variado desde 1914 hasta nuestros días, claro está que referirse al petróleo como *el estiércol del diablo* o a su existencia como una *maldición*, resulta totalmente injusto y penaliza a un recurso natural que si alguna responsabilidad tiene es la de ser no renovable; razón por la cual, quienes han administrado este recurso son los que merecen esos y otros calificativos.

Hay quienes piensan (entre ellos el Dr. José Toro Hardy³⁰) que el inicio de las *crisis* venezolanas, suscitadas a partir del momento en que Venezuela comenzó a mostrarse y comportarse como un país monoprodutor, se determina dependiendo de la cotización del barril del petróleo en el mercado. Por supuesto, esas *crisis* son, *prima facie*, de contenido económico, pero en un país que depende casi en su totalidad de las exportaciones petroleras, es esa la causa de una *crisis* política.

Pues bien, haciendo uso de las *herramientas* que brindan la economía y la ciencia política, en lo que respecta al análisis de las *instituciones* y las *crisis* que por momentos pueden sufrir, oportuno resulta a los efectos de este estudio incorporar un factor adicional: *la petropolítica*, sobre todo en un Estado que, como bien plantea el Dr. Domingo F. Maza Zabala, “los gobiernos han inscrito su gestión con inclinación variable, bien a la tendencia neoliberal o bien a la estatista, condicionada en todo caso por el hecho fundamental del dominio por el Estado de la industria y el comercio de los hidrocarburos que, junto con la administración de los recursos naturales de petróleo y gas en representación de la Nación, caracteriza la actuación del poder público y la propia economía. Ello indica que la política económica del gobierno está subordinada en los hechos del carácter petrolero dominante de la vida nacional”.³¹

³⁰ Ver ensayo del Dr. José Toro Hardy, titulado *La Rueda de la Fortuna*, publicado en el periódico El Universal, el día martes 30 de diciembre de 2010.

³¹ MAZA ZABALA, D. (2008): “Cuenta y análisis de la evolución económica de Venezuela (1982-2007)”. Academia Nacional de Ciencias Económicas. Nueva Economía, Año XVI, N° 27, Caracas, Venezuela, página 11.

En este orden de ideas, Thomas Friedman se refirió a lo que denominó *la primera ley de la petropolítica*, la cual explica de la siguiente manera:

“Esta primera ley postula que el precio del petróleo y el avance de la libertad siguen siempre direcciones opuestas en los países “petrolistas” ricos en crudo: a mayor precio promedio global, mayor erosión de las libertades de expresión y prensa, la realización de elecciones libres y transparentes, la independencia del poder judicial y de los partidos políticos, y el impero de la ley. Estas tendencias negativas se refuerzan por el hecho de que cuanto más sube el precio, menos sensibles son los gobernantes con petróleo a lo que el mundo piensa o dice de ellos. Por el contrario, según esta primera ley, a menor precio del crudo, mayores son la necesidad de avanzar hacia un sistema político y una sociedad más transparentes, la sensibilidad a la oposición y el interés en diseñar estructuras legales y educativas que aumenten la capacidad de la población para competir, crear nuevas empresas y atraer inversión extranjera. Cuanto más cae el precio del petróleo, más sensibles son los líderes de los países productores de crudo a lo que piensan de ellos las fuerzas externas”³².

En este contexto, Francisco J. Monaldi, en su ensayo *Petróleo, instituciones y Democracia*, destacó que “*para hacer factible la democracia en un petroestado, las instituciones deben: limitar la concentración, los beneficios y el uso clientelista y represivo del poder, así como reducir la volatilidad del ingreso fiscal y posibilitar el desarrollo de largo plazo de la economía no-petrolera.*”³³

Sobre este particular, Ramón Key se pronuncia de la siguiente manera:

“De acuerdo al modelo de los petroestados, referido en el capítulo III (Ironías de los petroestados) del libro *The Paradox of Plenty* de Karl 1997, un *boom* de precios incrementa las demandas por diversificación del aparato productivo y equidad en el momento en que estas metas son más difíciles de alcanzar debido a la presencia de importantes cuellos de botella en la capacidad productiva y en infraestructura. Esto hace que la asignación de recursos se haga en un ambiente de alta politización de todas las decisiones, justamente cuando se requiere planificación, eficiencia y autoridad. Esto, a su vez, distorsiona y desorganiza el sector público

³² FRIEDMAN, T. (2006): *La primera ley de la petropolítica*. Publicado originalmente en el número 154 de *Foreign Policy* (mayo – junio de 2006), y traducido al español, para la revista Debates IESA, por Rafael Peraza.

³³ MONALDI, F. (2007): *Petróleo, instituciones y Democracia*. Publicado en la revista SIC 70, Fundación Centro Gumilla, Caracas, p. 474.

mediante la expansión de su jurisdicción, minando la autoridad requerida, precisamente cuando los retos que enfrenta el Estado requieren que esté más cohesionado. Esto crea la ilusión de que los países exportadores de petróleo han ganado nueva autonomía, mientras que se hacen más dependientes de los petrodólares. Y en la mayor de las ironías, un *boom* contiene los elementos básicos para su próximo colapso. Este es el dilema de los petroestados.

Este fenómeno descrito por Karl va mas allá del problema de la “enfermedad holandesa” cuando surge un *boom* de precios como lo ocurrido en el período 1999-2008, y tiene que ver más con un Estado que desborda sus ámbitos jurisdiccionales y pretende abarcar todos los sectores de creación de riqueza de la sociedad cuando reciben recursos petroleros adicionales.”³⁴

Surge así la necesidad de afirmar que, tal como se hizo en páginas anteriores, el problema no es en sí mismo del recurso natural, sino de quien lo administra o, dicho de otro modo, de las *instituciones*.

“Dentro de la amplia literatura sobre economías donde la abundancia de recursos naturales ha tenido un impacto negativo sobre el desempeño económico, en particular en los períodos de bonanza petrolera, se han mencionado a Auty (1990), Gelb (1985 y 1988) y Karl (1997). Diversos estudios estadísticos de regresiones para grandes muestras de países encontraron una *relación negativa* entre la dotación de recursos naturales y el crecimiento económico, conocida en forma general como la “*maldición de los recursos*” (ver Sachs y Warner, 1995 y 2001; Gylfason, 200 y 2002). Sin embargo, esta relación estadística no ha demostrado ser robusta ante cambios de variables y especificaciones del modelo, ni tampoco tiene una aplicación general. Recientemente ha sido muy cuestionada, no sólo por la debilidad de los resultados estadísticos, sino porque en realidad la disponibilidad de un recurso natural valioso no puede ser por sí sola una causa de daños económicos o bajo crecimiento (ver Wright y Czlusta, 2004; Lederman y Maloney, 2008); debe haber un mecanismo de transmisión para el efecto positivo o negativo, de ahí la importancia renovada de evaluar el papel de las instituciones en países con recursos naturales.”³⁵

Por supuesto que predecir el comportamiento de los precios del petróleo resulta una tarea imposible de realizar, aunque haciendo uso de ciertas variables podemos atrevernos a estimar los mismos. Es decir, la oferta de crudo actual que

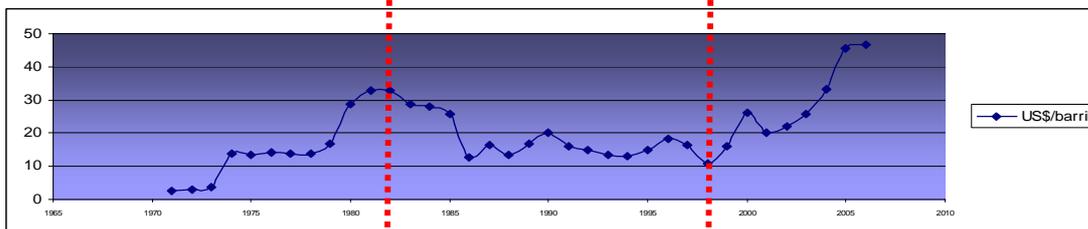
³⁴ KEY, R. (2010): *La política petrolera y su interacción con la política económica*. Academia Nacional de Ciencias Económicas. Nueva Economía, Año XVIII, N° 32, Caracas, Venezuela, página 172.

³⁵ OCHOA, O. (2008): *La institución fiscal y el rentismo en el desempeño económico de Venezuela*. Academia Nacional de Ciencias Económicas. Nueva Economía, Año XVI, N° 28, Caracas, Venezuela, página 167.

no termina de satisfacer la demanda, la baja capacidad de refinación a nivel global, la escasa exploración de nuevos yacimientos, permite afirmar que, en los próximos dos años, los precios del petróleo mantendrán su tendencia al alza.

Esa particularidad con la que los precios del petróleo se comportan a nivel mundial tiene sus efectos directos en Venezuela, al ser la principal fuente de divisas del país y que, actualmente, sirve de base para desarrollar sus diversas áreas productivas. Sin embargo, así como en los últimos años los precios del petróleo han mostrado un comportamiento favorable, el gasto público venezolano, los empréstitos y el compromiso asumido con otras naciones en cuanto a cooperación energética también muestran un comportamiento al alza.

Ese comportamiento *acomodaticio* relacionado con los vaivenes del mercado petrolero global, puede apreciarse en la periodización que se presenta a continuación:



1970 – 1982

Si bien es cierto se nacionaliza la industria petrolera venezolana, se mantienen como “socios” a las grandes y principales empresas transnacionales. Se suscribe el Acuerdo de Cartagena y, con ello, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela establecen como estrategia para el desarrollo la industrialización por sustitución de importaciones programadas, teniendo como referencia los mercados regionales y nacionales. La idea se concretaría en una Unión Aduanera, acompañada con normas de protección contra el capital extranjero (Decisión 24).

1983 – 1998

Venezuela suscribe 22 acuerdos de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones. En los años 80 se presenta la crisis monetaria internacional como resultado de los problemas de la economía norteamericana para cumplir los Acuerdos de Bretton Woods y los países latinoamericanos se ven obligados a preocuparse por los problemas coyunturales derivados del alza de la tasa de interés y del cese de los créditos internacionales. La solución seguida, negociada con las autoridades monetarias internacionales, fue una vuelta a la apertura de los mercados nacionales al comercio internacional, a procurar una menor intervención del Estado y a restablecer el equilibrio fiscal mediante la eliminación de las políticas redistributivas (subsidios).

1999 - 2009

Asume la Presidencia de Venezuela Hugo Rafael Chávez Frías. Para petrolero venezolano en el año 2002. Procesos de integración en marcha con base en recursos energéticos, fundamentalmente petróleo y gas. La consideración de Venezuela como país miembro del MERCOSUR coincide con la crisis energética de dos de sus Estados parte (Argentina y Uruguay). Nace el ALBA. Salida de Venezuela de la CAN. Tendencia a la alza de los precios del petróleo.

A esta comunión de elementos (instituciones, petróleo, gasto público y crédito público, debemos sumar otro: la *democracia*. Al respecto el Profesor Arend Lijphart (2002) plantea:

“En principio, existen muchas formas de organizar y gobernar una democracia; asimismo, en la práctica las democracias modernas exhiben un abanico de instituciones gubernamentales formales, como cuerpos legislativos y tribunales, así como sistemas de partidos políticos y de grupos de interés. Sin embargo, las pautas y regularidades aparecen claramente cuando estas instituciones se examinan desde la perspectiva de lo mayoritarias o consensuales que son sus normas y prácticas”³⁶.

³⁶ LIJPHART, A. (2002): *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Editorial Ariel, España, página 13.

Partiendo entonces de la premisa de que son las *instituciones* las que caracterizan a las democracias (en cualquiera de sus tipos) y que, en consecuencia, diversos son sus matices (los de la democracia), el riesgo de que se quebrante el Estado de Derecho y, por ende, haga acto de presencia un derecho extremadamente injusto (recordando así la fórmula de Radbruch), se presenta cualquiera que sea la forma de gobierno de que se trate. Es decir, si bien es cierto ya se reconoce en el plano internacional el *Derecho Humano a la Democracia*, también es cierto que ésta por sí sola no excluye la posibilidad de que el derecho positivo se aparte de la justicia.

En otros términos, Democracia implica la coordinación de una serie de instituciones cuya función objetivo es el mantenimiento del Estado de Derecho, lo cual, lleva implícito el que por momentos algunas de ellas (instituciones) se aparte de dicha función objetivo y ponga en riesgo derechos fundamentales.

En este orden de ideas, al referirse Asdrúbal Aguiar a la Carta Democrática de la OEA, específicamente a sus artículos 3 y 4 en los que se declaran los elementos esenciales de la democracia y determinan los componentes fundamentales del ejercicio democrático, respectivamente, plantea:

“En defecto de los primeros la democracia deja de ser lo que es *ipso iure*, es decir cuando faltan el respeto a los derechos humanos, el acceso y ejercicio del poder conforme al Estado de Derecho, la celebración de elecciones libres y justas, el régimen plural tanto de partidos como de organizaciones políticas y, lo que es invariable, la separación e independencia de los poderes públicos (...)”³⁷.

³⁷ AGUIAR, A. (2008): *El derecho a la DEMOCRACIA*. Editorial Jurídica venezolana. Colección Estudios Jurídicos No. 87. Caracas, Venezuela, página 57.

No obstante lo anterior, tal como se expresa *supra*, hoy día no puede hablarse de un concepto *absoluto* de Democracia, pues, la misma puede variar de acuerdo con el comportamiento de sus instituciones que, aunque paradójico, alguna de ellas pueden actuar cónsonos con los principios democráticos y otras (instituciones) no tanto, en cuyo momento se estará ante la presencia de uno de los tipos de Democracia.

Pero lo anterior es, de alguna manera, cuestionado por el Profesor Manuel Caballero para quien “la democracia es menos un conjunto de instituciones gubernativas, elecciones, partidos políticos, prensa libre que esa liberación del miedo”.

Y si vinculamos el elemento Democracia con Crecimiento Económico la situación se plantea más compleja aún, pues, cuando se hace referencia a esa relación existente entre crecimiento económico y democracia necesariamente debe aseverarse que, después de la obra de North (1990) existe un consenso general acerca del papel del desarrollo de las instituciones en el desempeño económico de los países. Siguiendo esta línea, distintos autores, entre ellos Barro (1991) y Alesina (1992), han utilizado sobre todo variables de inestabilidad política que se refieren específicamente a las libertades económicas y las políticas públicas que afecten los derechos de propiedad y la libertad de realizar transacciones.

“...el amplio margen de acción del poder ejecutivo con respecto al legislativo y al judicial, o la presencia de incentivos a las actividades rentistas, han sido los principales obstáculos para el crecimiento económico de la región” (Barro, 1995).

Recientemente pueden encontrarse ejercicios empíricos que evalúan directamente los efectos del desarrollo institucional sobre el crecimiento, con indicadores contruidos específicamente para medir el grado en el cual se hacen cumplir las reglas de juego del sistema, a través de políticas públicas y organizaciones que busquen promover las libertades de realizar transacciones y de hacer cumplir los contratos entre agentes privados. En tal sentido, parte de la Doctrina utiliza información recopilada por distintas empresas clasificadoras de riesgo a nivel internacional, que mide aspectos como el riesgo de expropiación por parte del sector público, la calidad de la infraestructura y de la burocracia, y la eficiencia del poder judicial para hacer cumplir los acuerdos privados.

Ahora bien, tal como se indicó anteriormente, un concepto de aceptación general de las instituciones es aquel que las define como las reglas de juego en una sociedad, dentro de las cuales se enmarca el comportamiento político, social y económico del ser humano. Esta definición, introducida por North (1990), se basa en el hecho de la existencia de costos de transacción en las relaciones de intercambio entre los agentes: costos de conocer el valor de lo que se intercambia (asimetrías de información entre el vendedor y el comprador), de hacer cumplir los acuerdos y los derechos de propiedad.

Los costos de realizar transacciones son incorporados a la función de

producción neoclásica, por ejemplo, en las relaciones entre empleador y empleado (principal y agente), donde hay costos crecientes de monitoreo. En este contexto, las instituciones aparecen como un conjunto de restricciones sobre el comportamiento, siendo sus objetivos: reducir la incertidumbre acerca del valor de la transacción, y asegurarse que los derechos de propiedad en el intercambio se transfieran según el acuerdo inicial (contrato).

Sin embargo, las instituciones no siempre surgen para cumplir exactamente con las condiciones necesarias para asegurar un equilibrio competitivo, como el que se da en ausencia de costos de transacción (Coase, 1960). De hecho, éstas no son necesariamente creadas para alcanzar una asignación socialmente óptima, sino que muchas veces son creadas para adecuarse a los intereses de aquellos agentes con mayor poder de negociación. En consecuencia, si en una economía se presenta una situación en la cual se realizan ganancias por hacer transacciones, existiendo instituciones que trabajan de manera eficiente, esto se debe básicamente a que el arreglo institucional provocado por los agentes privados con mayor capacidad de negociación coincide con el socialmente óptimo.

Siguiendo el planteamiento de North (1990), es posible esbozar la relación entre instituciones y crecimiento. Ante un arreglo institucional imperfecto, para actuar de manera racional, los hogares y las firmas deben resolver sus propios problemas de optimización individual, teniendo en cuenta las restricciones que pueden ser impuestas por la incertidumbre y las imperfecciones de información. Un mayor grado de incertidumbre en las reglas y una alta propensión al

incumplimiento en los contratos, pueden sesgar la elección de los agentes de dos maneras: una tendencia a minimizar el número de transacciones que cada agente debe realizar con el resto; y - una propensión a fijar horizontes de tiempo más cortos, incrementando las preferencias por el consumo presente en lugar de la inversión.

En este orden de ideas, un grupo de autores propone una relación directa entre el tipo de régimen político, frecuentemente clasificado como democrático o dictatorial, y el crecimiento económico. En esta relación, la causalidad sería en el sentido presentado, es decir, el tipo de régimen como causal del crecimiento económico, *ceteris paribus*. Por otra parte, también se puede encontrar un grupo de autores (menos nutrido que el anterior) que sugiere una relación de causalidad desde el desarrollo de las instituciones hacia el crecimiento económico.

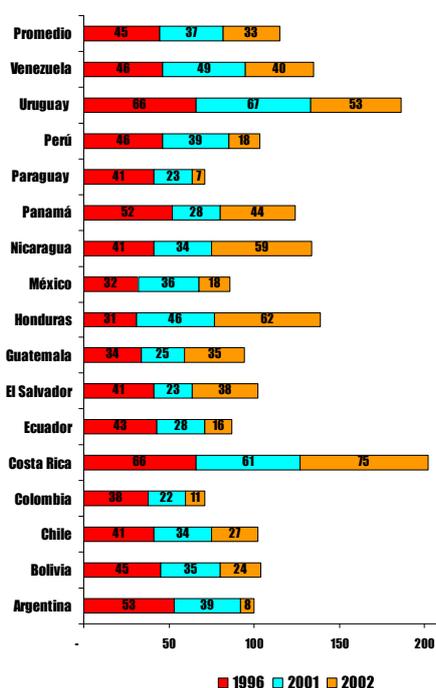
Ante la anterior diatriba, en el trabajo de Przeworski y Limongi (1993) se puede encontrar una revisión extensa de los vínculos teóricos entre el tipo de régimen político, las instituciones y finalmente el crecimiento. Para explicar la relación entre el tipo de régimen y el crecimiento, enumeran los argumentos de cómo la democracia puede afectar de manera positiva o negativa al crecimiento. En primer lugar, existen argumentos que afirman que la democracia no asegura correctamente los derechos de propiedad en las relaciones de intercambio. Uno de ellos consiste en que los regímenes democráticos son propensos al *lobby* por parte de grupos de interés con poder, por lo cual los derechos de propiedad de algunos agentes sin poder de negociación podrían quedar desprotegidos. En otras

palabras, las democracias pueden actuar redistributivamente, favoreciendo a los grupos de poder. Además, los líderes demócratas tienden a favorecer el consumo corriente, en lugar del ahorro. Como mencionan Przeworski, Adam y Limongi (1993) *es difícil ganar una elección prometiendo sacrificios para un mejor futuro.*

Siguiendo el anterior razonamiento, para evitar que las rentas del intercambio sistemáticamente sean transferidas a los *lobbies*, el gobernante debe tener el compromiso de no ceder ante las presiones de estos grupos y las instituciones deben diseñarse precisamente para restringir el comportamiento de los grupos. Para lograrlo, Barro (1998) afirma que *es necesario un gobernante bien intencionado e instituciones que evolucionen para llegar a un arreglo socialmente óptimo.* Sin embargo, comparando un régimen democrático con uno autocrático, los autores también esbozan algunos argumentos en los que la democracia favorece más el crecimiento que su contraparte. Por un lado, las instituciones democráticas de hecho restringen el comportamiento del líder en favor del interés general. En cambio, líderes con suficiente autonomía se pueden dedicar a apoderarse de las rentas que quedan como residuo del costo de mantener el gobierno (*predatory rulers*) o, simplemente, a inducir cambios arbitrarios en las políticas. Otro argumento proviene del siguiente hecho estilizado: las democracias por lo general proveen menor incertidumbre, brindando un marco más adecuado para la actividad productiva privada, haciendo cumplir los contratos, brindando seguridad nacional, leyes y orden público.

Dado que es posible encontrar argumentos a favor y en contra del

crecimiento para los regímenes democráticos y los autoritarios, los autores concluyen que la respuesta se obtiene a través de un análisis empírico riguroso. Sin embargo, la evidencia empírica parece no haber encontrado una relación clara y unívoca entre el tipo de régimen y el crecimiento en los países.



Índice de Democracia

El Índice de Democracia, calculado por la Corporación Latinobarómetro de Chile, representa las opiniones, actitudes, comportamientos y valores de las sociedades de América Latina en las cuales se aplica.

En la encuesta de 2002, realizada en 17 países, 8 de cada 10 ciudadanos opinó que la corrupción institucional ha aumentado, más de la mitad observó la situación económica de su país como mala o muy mala y sólo 32 por ciento estuvo satisfecho con sus gobiernos. Un 45 por ciento dijo que no le importaría que un "gobierno no democrático" llegue al poder si resuelve los problemas económicos.

Las instituciones que generan la mayor confianza ciudadana son la Iglesia Católica (71%) y la televisión (45%), las Fuerzas Armadas (38%), mientras que el Congreso (23%) es la que ha perdido más confianza en los últimos cinco años.

Fuente: The Economist

Indicadores de Gobernabilidad						
% = porcentaje de países en el mundo que son peores						
	1	2	3	4	5	6
América Latina	59.6	54.1	49.2	58.6	46.1	50.6
AR	68.4	69.1	58.8	58.6	61.2	45.3
BO	62.1	25.3	36.9	77.5	41.2	26.1
CH	70.7	82.1	86.3	92.9	86.5	90.1
CO	35.6	8.6	40.6	45.0	22.4	44.7
CR	91.4	85.8	77.5	85.2	71.2	80.7
EC	47.7	19.1	19.4	43.8	23.5	13.0
ES	61.5	71.0	45.6	87.0	30.6	46.6
HN	51.7	57.4	32.5	38.5	10.0	31.7
GT	40.2	19.8	30.6	53.3	13.5	28.6
MX	59.8	50.6	63.1	74.0	41.2	49.7
NI	51.1	60.5	27.5	38.5	21.2	24.2
PA	72.4	69.8	49.4	85.8	52.9	41.6
PY	27.0	17.3	10.0	25.4	18.2	14.9
PE	60.3	42.0	41.9	63.9	35.9	55.3
RD	64.9	64.8	46.3	76.3	56.5	50.3
UY	82.2	85.2	73.1	87.6	72.4	77.6
VE	39.1	38.9	23.8	33.1	20.0	34.2

Fuente: "Governance Matters II: Updated Indicators for 2000/01" (enero 2002), documento del Banco Mundial:
<http://www.worldbank.org/wbi/governance/govdata2001.htm> http://info.worldbank.org/beatps/kkz/sc_country.asp
<http://www.worldbank.org/wbi/governance/datasets.htm>

Índice de Gobernabilidad

El Instituto del Banco Mundial publicó un "Índice de Gobernabilidad" en enero 2002, preparado en base de estudios hechos por muchas fuentes. "El propósito es de ilustrar características de gobernabilidad para analizar y discutir implicaciones. No se intenta en esto 'jerarquizar'/ranking de países con estas fuentes externas, sino estudiar los retos al nivel 'micro' dentro de cada país". Un total de 175 países fueron evaluados en base de seis dimensiones de gobernabilidad:
 Columna 1: Voz, Libertades Fundamentales y Rendición de Cuentas
 Columna 2: Estabilidad Política y Falta de Violencia
 Columna 3: Eficacia Gubernamental/Burocracia
 Columna 4: Calidad de Marco Regulatorio
 Columna 5: Aplicación de las normas del Derecho
 Columna 6: Control de la Corrupción

Fuente: The Economist

ALGUNOS RESULTADOS DE ESTUDIOS EMPÍRICOS SOBRE TIPOS DE RÉGIMEN Y CRECIMIENTO ECONÓMICO

Autor	Muestra	Periodicidad	Resultado
Przeworski (1966)	57 países	1949 - 1963	Dictaduras crecen más.
Adelman y Morris (1967)	74 países subdesarrollados (incluyendo el bloque comunista)	1950 - 1964	Regímenes autoritarios favorecen los países sub y medianamente desarrollados.
Dick (1974)	59 países subdesarrollados	1959 - 1968	Las democracias crecen ligeramente más rápido.
Huntington y Domínguez (1975)	35 países pobres	1950 - 1960	Dictaduras crecen más rápido.
Marsh (1979)	98 países	1955 - 1970	Dictaduras crecen más rápido.
Weede (1983)	124 países	1960 - 1974	Dictaduras crecen más rápido.
Kormendi y Meguire (1985)	47 países	1950 - 1977	Democracias crecen más rápido.
Kohli (1986)	10 países subdesarrollados	1960 - 1982	No hay diferencia en los años 60; dictaduras ligeramente mejor en los años 70.
Landau (1986)	65 países	1960 - 1980	Dictaduras crecen más rápido.
Sloan y Tedin (1987)	20 países de Latinoamérica	1960 - 1979	Regímenes autoritarios-burocráticos crecen más rápido que las democracias; no así las dictaduras tradicionales.
Marsh (1988)	47 países	1965 - 1984	No existe diferencia.
Pourgerami (1988)	92 países	1965 - 1984	Democracias crecen más rápido.
Scully (1988, 1992)	115 países	1960 - 1980	Democracias crecen más rápido.
Barro (1989)	72 países	1960 - 1985	Democracias crecen más rápido.
Grier y Tullock (1989)	59 países	1961 - 1980	Democracias mejor en África y América Latina; no hay diferencias en África.
Remmer (1990)	11 países de Latinoamérica	1982 - 1988 1982 y 1988	Democracias crecen más rápido, pero el resultado es estadísticamente no significativo.
Pourgerami (1991)	106 países subdesarrollados	1986	Democracias crecen más rápido.
Helliwell (1992)	90 países	1960 - 1985	La democracia tiene un efecto negativo <i>per se</i> , estadísticamente no significativo en el crecimiento. Fuente: Lijphart, A. (2000)

3. BREVE REVISIÓN HISTÓRICA DE LA DEUDA PÚBLICA VENEZOLANA

La deuda externa de Venezuela surgió en 1830, año en que se separó la Gran Colombia, pues, debido a la mencionada separación, el país asumió la responsabilidad del 28½% (2.376.790 libras esterlinas) de la deuda externa Colombiana, dividida en: Deuda Activa (alcanzó a 1.188.395 libras esterlinas, devengando el 2% anual en los primeros 7 años y el 6% anual en el período subsiguiente); y Deuda Definida (1.188.395, sin devengar intereses sino hasta 1852).³⁸

Pero la evolución de la deuda pública venezolana desde 1830 a 1930 es reseñada por el Profesor Juan Bautista Laya Baquero³⁹, refiriéndose a su vez al Dr. Jorge Olavarría, de la siguiente manera:

“El Dr. Jorge Olavarría al enfocar el problema actual de la deuda, hace una apretada síntesis histórica de la misma desde 1830 a 1930, y al referirse al compromiso adquirido cuando la separación, dice que en medio de una gran pobreza y con grandes dificultades, los gobiernos de Páez, Vargas y Soublette, cumplieron con su servicio, pero que en 1847, José Tadeo Monagas, suspende los pagos de la deuda, haciendo aprobar en 1849, una ley de moratoria, que virtualmente, según él, consagraba la insolvencia como un derecho. Pero como los ingleses, que eran los principales acreedores, reaccionan y notifican al gobierno venezolano, que han instruido al almirante Lord Dundonald, comandante de la escuadra apostada en Trinidad a tomar las medidas que considere necesarias para obtener el pago y reparación de Venezuela, Monagas capitula y firma en 1850, acuerdos gravemente lesivos al país, para el pago.

Señala luego Olavarría que en 1861 el general José Antonio Páez, convertido para entonces en dictador, contrata con la firma Baring Brotherd de Londres, un empréstito por un millón de libras esterlinas al 63% de su

³⁸ MARTÍNEZ, R.; OVALLES, J. (1989): *Deuda Pública*. Espiñeira, Sheldon y Asociados. Caracas, Venezuela, página 3.

³⁹ LAYA BAQUERO, J. (1989): *Lecciones de Finanzas Públicas y Derecho Fiscal*. Paredes Editores. Tomo II, Caracas, Venezuela, páginas 731 - 733

valor nominal con las cuales para los “Cupones” vencidos de la deuda anterior, hace dos pagos por adelantado como ahorros al nuevo préstamo y paga una deuda vieja de Venezuela, con los mismos prestamistas. El resto fue igualmente para pagar otras deudas y reclamaciones, de americanos, ingleses, daneses y holandeses, con lo cual se iniciaba ya esa funesta modalidad de quitar prestado para pagar lo ya adeudado.

Cuando la Guerra Federal, concluye Olavarría, la deuda tanto interna como externa ha crecido tanto y se ha complicado con reclamos de toda índole por quienes de hecho o supuestamente han sufrido algún daño, que el Mariscal Juan Crisóstomo Falcón encomienda a Antonio Guzmán Blanco la consecución en 1864 de un empréstito obtenido de la “General Credit Company”, peor aun que el adquirido por Páez en 1861, pues su valor nominal era de millón y medio de libras al 60% y un 6% de interés sobre su valor por el cual se destinó el pago de viejas deudas, cuotas “adelantadas” y pago de compensaciones a las reclamadas por daños, por lo cual sólo le vino a quedar al tesoro un resto insignificante y una deuda hipertrofiada.

En 1889, según Olavarría, la revolución “legalista” de Crespo destruye el poder, pero también el orden hacendístico de Guzmán. Crespo suspende el servicio de la deuda y en 1869 se negoció con la “Disconto Gesellschaft” de Berlín un empréstito de cincuenta millones de bolívares.

En 1889 Cipriano Castro que había iniciado la Revolución de los 60, llega a Caracas y asume la Presidencia de la República. Durante su gobierno, en 1902, es cuando se produce el bloque de los puertos venezolanos por acorazados ingleses y alemanes, que cañonean dichos puertos en gestión de un cobro compulsivo de la deuda venezolana y de supuestos daños hechos a sus nacionales, teniendo que convenir en que se intervenga prácticamente las aduanas del país, para que, con el producto de sus recaudaciones, se amortice la deuda.”

Fue el General Juan Vicente Gómez quien por primera vez hizo el compromiso de pagar la deuda externa, lo cual se efectuó en 1930, como homenaje al Libertador en el centenario de su muerte y gracias a los ingresos provenientes del sector petróleo que entonces iniciaban un crecimiento sostenido.

En la década de 1930, no se contrajo deuda pública externa y la deuda interna era prácticamente inexistente. En la segunda mitad de la década, con el advenimiento de una nueva situación política nacional a la muerte del General J.V. Gómez, las presiones para un mayor gasto público se dejaron sentir, pero

continuó la prudencia fiscal. En 1940, la deuda externa no existía y la interna alcanzaba a sólo Bs. 1.000.000.

Las finanzas públicas se fortalecieron considerablemente en el período 1940-1948. A partir de 1943, fue incorporado al régimen tributario el impuesto sobre la renta y las compañías petroleras tuvieron que entregar al Fisco Nacional mayores ingresos. En estos años no se contrataron empréstitos públicos externos y en 1945 la deuda interna presentaba un saldo de Bs. 25.000.000, menos del 4% del ingreso fiscal ordinario, situándose al cierre de 1948 en Bs. 23.000.000.

Durante la dictadura del General Marcos Pérez Jiménez se hizo uso del crédito público en magnitudes apreciables en comparación con los períodos anteriores. No obstante la expansión fiscal registrada en la década de 1950 en razón de los crecientes ingresos petroleros, el Gobierno, empeñado en programas de infraestructura e industrias básicas, hizo uso del crédito, bien por la vía legalmente pautada o bien por la vía administrativa no sujeta a esos requisitos. En 1956 y 1957 el Gobierno otorgó nuevas concesiones petroleras y obtuvo ingresos extraordinarios por tal concepto, sin embargo, incurrió en un diferimiento de pagos de los compromisos contraídos con proveedores y contratistas, y el crédito oficial se deterioró.

Al final de 1957 la deuda pública externa autorizada ascendía a Bs. 790.000.000 y la interna a Bs. 565.000.000, para un total de Bs. 1.355.000.000; pero, como se conoció después, a la caída del régimen militar, la deuda flotante,

irregularmente contraída, alcanzaba a una cantidad mucho mayor, del orden de Bs. 3.000.000.000 y tuvo que ser reconocida y rápidamente amortizada por el Gobierno provisorio de 1958.

“No obstante, pese a que como ya se dijo, entre 1947 y 1958 no se registró ningún endeudamiento, en esa época numerosos contratos de obras públicas y de construcción de industrias básicas como Electrificación de Caroní, Siderúrgica de Matanzas y Petroquímica, se financiaron, según el Dr. Maza Zavala, mediante contratos administrativos a mediano y largo plazo, que constituían deuda oficial, pero que no se registraron en los términos legales entonces vigentes, Se formó entonces, dice Maza Zavala, una deuda irregular contraída en bolívares, que fue descontada parcialmente en mercados internacionales, creándose así una deuda externa del gobierno que presionó sobre el crédito de la República y que en cierto modo contribuyó, según su criterio, a la caída del régimen.”⁴⁰

La tendencia de los ingresos y gastos fiscales ordinarios durante el período 1959-1973 fue progresiva, aunque se registraron oscilaciones, como es natural. En general, se recurrió al crédito público con bastante frecuencia y al cierre de 1973, el saldo global de la deuda pública era de Bs. 8.434.000.000, de cuya cantidad correspondía a deuda externa Bs. 5.201.000.000, un 62%. Los recursos obtenidos del crédito público se aplicaron a obras de infraestructura e industrias básicas, así como también a programas sociales. Hay que mencionar la existencia de una deuda flotante, de la cual se registraron montos variables: Bs. 406.000.000 en 1960, Bs. 226.000.000 en 1963, Bs. 56.000.000 en 1965 y Bs. 19.000.000 en 1966. Esta práctica irregular se repitió frecuentemente en años posteriores.

Durante el *boom petrolero* los ingresos fiscales ordinarios registran una fuerte expansión, en virtud del alza de los precios del petróleo y sus efectos

⁴⁰ LAYA BAQUERO, J. (1989): *Lecciones de Finanzas Públicas y Derecho Fiscal*. Paredes Editores. Tomo II, Caracas, Venezuela, páginas 734.

derivados en la capacidad contributiva interna. En 1974 el ingreso ordinario fiscal ascendió a Bs. 42.558.000.000, con un incremento del orden de 165% con respecto a 1973; en particular, el ingreso fiscal petrolero aumentó en 226%, para situarse en Bs. 36.448.000.000 en 1974. En años posteriores este ingreso petrolero sufrió un descenso, pero se mantuvo en un rango cuantitativo sustancialmente superior a la tendencia histórica registrada hasta 1973.

“Durante el gobierno del Dr. Rafael Caldera (1969-1974), el ingreso fiscal fue de Bs. 61.032 millones con una expansión según el Dr. Maza Zavala, del 50% en relación al período anterior, mientras que el egreso montó a Bs. 59.920 millones, lo cual arrojó un superávit de Bs. 1.112 millones, el cual, dice el autor citado, es sólo aparente, porque durante ese período se registró un endeudamiento de Bs. 4.906 millones, según informe del BCV...”⁴¹

Entre 1974 y 1978 el gasto público propiamente registró una expansión acelerada, pero parte del ingreso petrolero fue retenido en fondos autónomos creados al efecto: Fondo de Inversiones de Venezuela , Fondo de Desarrollo Agropecuario , Fondo de Crédito Industrial y el Fondo de Desarrollo Urbano , con el objeto de preservar su disponibilidad para programas de inversión y producción. Sin embargo, el Gobierno consideró conveniente recurrir al crédito público con el objeto de impulsar más vigorosamente el crecimiento económico, mediante programas globales autorizados por el Congreso de la República, en lugar de proyectos específicos, lo cual correspondió a la estrategia del Plan de la Nación.

⁴¹ LAYA BAQUERO, J. (1989): *Lecciones de Finanzas Públicas y Derecho Fiscal*. Paredes Editores. Tomo II, Caracas, Venezuela, página 738

“No obstante que el gobierno de CAP dispuso de esta enorme masa monetaria, originada en su mayor parte en la liquidación del patrimonio físico de los venezolanos, como es el petróleo, concluye Maza Zavala, recurrió al endeudamiento público en cantidades sin precedentes, principalmente en el extranjero, de tal forma que la deuda autorizada y registrada de Bs. 8.434 millones al comenzar su gobierno, se elevó al concluirlo a casi Bs. 80.000 millones, sin contar la llamada deuda flotante, que se calcula entre 20.000 y 30.000 millones.”⁴²

Cuando el Presidente Luis Herrera Campins llegó a la presidencia, en 1979, declaró en su discurso de toma de posesión ante el Congreso de la República, que recibía una Venezuela hipotecada, para significar la fuerte carga de la deuda pública entonces existente, calculada, como se mencionó anteriormente, en casi Bs. 80.000.000.000. Posteriormente, cálculos más exactos situaron el monto de la deuda en Bs. 110.000.000.000, incorporando compromisos administrativos no registrados en el Ministerio de Hacienda conforme a las normas legales. Las prácticas irregulares administrativas hicieron difícil, hasta 1984, el conocimiento preciso del monto, la composición y las características de la deuda pública externa. Estas graves deficiencias de la administración del crédito público prestaron excesos, anormalidades, y manejos artificiosos en cuanto al endeudamiento.

La deuda pública autorizada registró un saldo de Bs. 93.662.000.000 al cierre de 1983, en comparación con Bs. 49.099.000.000 en 1978, lo que indica un incremento del orden del 90%. Pero la deuda pública total, según cómputo hecho en 1984 durante el proceso de negociaciones para el refinanciamiento de la deuda externa, ascendía efectivamente a Bs. 200.000.000.000 al cierre de 1983,

⁴² LAYA BAQUERO, J. (1989): *Lecciones de Finanzas Públicas y Derecho Fiscal*. Paredes Editores. Tomo II, Caracas, Venezuela, página 741.

prácticamente el doble de la existente 5 años antes. Al 31 de diciembre de 1984 la deuda ascendía a US \$ 27.041.000.000.

Durante el gobierno del Presidente Jaime Lusinchi (1984-1989) el endeudamiento neto externo fue de escasa significación, siendo la deuda pública de aproximadamente US\$ 27.000.000.000.

En febrero de 1986 fue firmado el Acuerdo de Reestructuración de la Deuda, como continuación del convenio de refinanciamiento cuya negociación se había iniciado en 1984. En el mes de octubre de 1986 fueron completados los trámites para la entrada en vigencia de ese acuerdo. Este incluía la llamada *Cláusula de Contingencia*, la cual fue invocada a fines de 1986 en virtud de la caída sustancial de los precios del petróleo, en consecuencia, fueron diferidos los pagos de capital de la deuda previstos para 1987 y 1988, no así el pago de los intereses.

Por decreto ejecutivo del 14 de abril de 1987, se estableció el régimen de conversión de deuda externa en inversión en el país bajo tres modalidades:

- Capitalización de créditos externos en empresas deudoras venezolanas (participación accionaria del inversionista en la empresa deudora).

- Conversión de deuda pública externa en inversión extranjera en el país en áreas determinadas (orientada a la sustitución de importaciones, fomento de nuevas exportaciones o promoción de actividades internas prioritarias).
- Conversión de deuda pública externa en inversión nacional (estimuló la asociación de capital extranjero con capital venezolano).

Iniciado el segundo mandato de (1989) Carlos Andrés Pérez se abrió un nuevo proceso de negociación de la deuda pública externa, dadas las condiciones desfavorables de la economía venezolana, en particular el desequilibrio de la balanza de pagos, el bajo nivel de reservas monetarias internacionales y la situación estrecha de las finanzas públicas. Ese proceso se hizo simultáneamente con una reorientación de la estrategia económica del Gobierno, en procura de la estabilización de la economía y el ajuste macroeconómico, cuya esencia era la conversión de una economía mixta, con elevada intervención y participación del Estado, en una economía liberal de mercado.

La renegociación se aplicó a un monto de US \$ 19.902.000.000 y se ofrecieron a los acreedores las opciones siguientes:

- Recompra por la República de Venezuela de parte de la deuda con un descuento de 55%;

- la emisión de bonos de la República con descuento de intereses a un plazo de 30 años y una tasa de interés inferior a la de mercado, garantizados con bonos cero cupón del Tesoro de Estados Unidos;
- bonos de la República con descuento de capital de deuda de un 30% a 30 años de plazo, y una tasa de interés sujeta a la libor más 13/16%, garantizados con bonos cero cupón del Tesoro de Estados Unidos;
- bonos de reducción temporal de intereses, al portador, con tasas de interés fija por 5 años, vencimiento a 17 años y 7 años de gracia;
- bonos de conversión de deuda, con nuevos créditos de los acreedores mediante la adquisición de bonos de dinero fresco al portador, vencimiento a 17 años y 7 años de gracia, con una tasa de interés sujeta a la libor más 7/8%.

Este abanico de opciones permitió que los acreedores tomaran las alternativas que consideraron más favorables para ellos, la preferencia de éstos se manifestó por los bonos con valor a la par con descuento de intereses y bonos de reconversión. Según estimaciones oficiales, la República obtuvo una reducción de capital de la deuda de US \$ 9.439.000.000, así como también un alivio, en parte temporal, de la carga de intereses.

4. EL BANCO CENTRAL DE VENEZUELA: SU RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL Y AUTONOMÍA

4.1. Origen

Referirnos al origen del Banco Central de Venezuela (BCV), motiva la siguiente cronología:

FECHA	EVENTO
08 de septiembre de 1939	El Presidente Eleazar López Contreras (1936 – 1941) promulga la primera Ley del Banco Central de Venezuela en el marco del denominado “Programa de Febrero” (expuesto el 21/02/1936). La mencionada Ley fue publicada en la Gaceta Oficial No. 19.974 del 08/12/1939 y contra la misma (Ley) surgieron demandas fallidas de inconstitucionalidad.
15 de agosto de 1940	Se realizó la Asamblea de Accionistas Constitutiva el BCV.
15 de octubre de 1940	El BCV inicia sus operaciones.
01 de enero de 1941	Inauguración formal del BCV.

Visto lo anterior, conviene precisar las principales características de la primera Ley del BCV, a saber:

- La emisión y circulación de billetes en todo el territorio nacional era derecho exclusivo del Banco Central.
- El BCV sólo podía poner en circulación billetes y monedas mediante la compra de oro, de divisas y de la realización de las operaciones de crédito con los bancos y con el público.

- Los billetes del Banco Central eran convertibles en moneda legal venezolana, en barras de oro o en letras o giros a la vista sobre fondos depositados en el exterior.
- El BCV estaba obligado a respaldar el 50% de los billetes emitidos en oro amonedado, nacional o extranjero y en barras depositadas en sus propias bóvedas o en custodia en bancos en el exterior, así como en depósitos a la vista en bancos foráneos.

4.2. Reformas a la Ley del Banco Central de Venezuela

La Ley del BCV de 1939 ha sufrido diversas reformas, las cuales, *“respondieron a exigencias internas derivadas del acelerado cambio experimentado por la nación y a las nuevas orientaciones que la banca central adoptaba en las economías más desarrolladas, las cuales resultaban de la estructuración de un nuevo orden financiero internacional”*⁴³. Tales reformas acontecieron en los años 1943, 1960, 1974, 1983, 1984, 1987, 1992, 2001, 2002, 2005, 2009, siendo la última reforma la del año 2010 publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Número 39.419, de fecha 7 de mayo de 2010.

Sin embargo, la reforma de 1992 es considerada la más importante pues:

- Incorporó el principio de la autonomía en la administración del BCV.
- Le dio al BCV el carácter de persona jurídica pública de naturaleza única.

⁴³ Banco Central de Venezuela: *Orígen del Banco Central de Venezuela*. Edición electrónica a texto completo en <http://www.bcv.org.ve>, p.3.

- Un Directorio conformado por 7 miembros: 1 Presidente y 6 Directores.
- La representación del Ejecutivo en el Directorio se redujo a un Director.
- Prohibición expresa de otorgar crédito directo al Gobierno Nacional.
- Obligación de la República de reponer el patrimonio del BCV cuando éste incurriera en pérdidas debido a la aplicación de sus políticas.

4.3. Reconocimiento constitucional, definición y objetivos

Luego de cincuenta (50) años de haberse promulgado la primera Ley del Banco Central de Venezuela, es en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 cuando por vez primera, en la historia constitucional venezolana, se reconoce estatus Constitucional al BCV, pues, en las constituciones anteriores se reservaba a la competencia del Poder Federal (constitución de 1945) y al Poder Nacional (constituciones de 1947, 1953 y 1961) lo concerniente al sistema monetario nacional.

CONSTITUCIONES VENEZOLANAS 1945 - 1961

1945	1947	1953	1961
<p>Artículo 15, numeral 11: “Los Estados convienen en reservar a la competencia del Poder Federal:... Todo lo relativo a la moneda venezolana, cuyo tipo, valor, ley, peso y acuñación fijarán exclusivamente las leyes nacionales, y a la circulación de la moneda extranjera”.</p> <p>Artículo 78, numeral 4: “La Cámara de Diputados y la del Senado, al actuar como Cuerpos Colegisladores, tienen las siguientes atribuciones:... Legislar sobre la moneda nacional, fijando su tipo, valor, ley, peso y acuñación y acerca de la admisión y circulación de la moneda extranjera...”.</p>	<p>Artículo 138, ordinal 9º: “Es de la competencia del Poder Nacional:... Todo lo concerniente al sistema monetario nacional y a la circulación en el país de la moneda extranjera...”.</p>	<p>Artículo 60, ordinal 11º: “Es de la competencia del Poder Nacional lo relativo a:...El régimen de pesas y medidas, el sistema monetario nacional y la circulación de moneda extranjera. En ningún caso podrán circular valores representados en papel ni billetes de banco sin el encaje o reserva metálica determinado en la ley...”.</p>	<p>Artículo 136, Séptimo: “Es de la competencia del Poder Nacional:... El sistema monetario y la circulación de la moneda extranjera...”.</p>

El BCV es la institución pública que tiene a su cargo el diseño y la conducción de la política monetaria del país. En dicha política se resume el conjunto de decisiones que adoptan las autoridades del Instituto con el propósito de regular la circulación monetaria, el tipo de interés y la disponibilidad de crédito de la economía. El campo de acción del banco central va más allá de la acuñación de monedas, impresión de billetes y de suministro de un adecuado volumen de dinero para el normal desarrollo de las transacciones económicas del país. Además de servir como banco de emisión, el BCV tiene a su cargo importantes funciones que lo definen como banco de reserva, bancos de bancos, banco del Estado, asesor económico del Gobierno Nacional para la formulación de objetivos, metas y estrategias de la política económica, asesor nacional en materia de crédito público, promotor de la coordinación entre las políticas monetaria, cambiaria y fiscal, además de servir como agente recopilador y difusor de información estadística sobre el desempeño económico del país.

El banco central tiene en la política monetaria un instrumento de gran poder para contribuir al logro de los objetivos de la política económica global diseñada por el Gobierno Nacional, los cuales se pueden resumir en: crecimiento económico sostenido, elevado nivel de empleo, estabilidad de precios, balanza de pagos manejable y alto grado de bienestar de la población. Corresponde al banco central crear y mantener las condiciones monetarias, crediticias y cambiarias favorables a la estabilidad de la moneda, al equilibrio económico y al desarrollo ordenado de la economía, así como asegurar la continuidad de los pagos internacionales del país.

Las acciones del banco central influyen sobre la masa monetaria en circulación, las reservas bancarias y la tasa de interés del mercado, las cuales son variables intermedias que afectan las decisiones de inversión, consumo, producción y la evolución de los niveles de precios, empleo y tipo de cambio. Es por esta vía que se transmite el impacto de la política monetaria sobre los principales agregados macroeconómicos.

En relación con los principios que rigen el funcionamiento del BCV y los controles ejercidos sobre el ente emisor, dispone el Artículo 319 de la Carta Constitucional:

Artículo 319: “El Banco Central de Venezuela se regirá por el principio de responsabilidad pública, a cuyo efecto rendirá cuenta de las actuaciones, metas y resultados de sus políticas ante la Asamblea Nacional, de acuerdo con la ley. También rendirá informes periódicos sobre el comportamiento de las variables macroeconómicas del país y sobre los demás asuntos que se le soliciten e incluirá los análisis que permitan su evaluación. El incumplimiento sin causa justificada del objetivo y de las metas, dará lugar a la remoción del directorio y a sanciones administrativas, de acuerdo con la ley.

El Banco Central de Venezuela estará sujeto al control posterior de la Contraloría General de la República y a la inspección y vigilancia del organismo público de supervisión bancaria, el cual remitirá a la Asamblea Nacional informes de las inspecciones que realice. El presupuesto de gastos operativos del Banco Central de Venezuela requerirá la discusión y aprobación de la Asamblea Nacional y sus cuentas y balances serán objeto de auditoría externa en los términos que fije la ley.

4.4. Coordinación Macroeconómica

En el Artículo 320 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela se prevé lo referente a la Coordinación Macroeconómica, entre el Poder Ejecutivo y el Banco Central de Venezuela, destinada al logro de los objetivos macroeconómicos del país. Sin embargo, en el afán por conseguir una

efectiva armonización de la política fiscal con la política monetaria, debe entenderse que el Banco Central de Venezuela no estará subordinado a directivas del Poder Ejecutivo y no podrá convalidar o financiar políticas fiscales deficitarias; lo que ratifica la independencia y/o autonomía, al menos teórica, de la máxima autoridad monetaria.

La actuación coordinada del Poder Ejecutivo y del Banco Central de Venezuela concluye, anualmente, en un acuerdo anual de políticas, suscrito por el Presidente o Presidenta del Banco Central de Venezuela y el o la titular del ministerio responsable de las finanzas, y se debe divulgar en el momento de la aprobación del presupuesto por la Asamblea Nacional. En dicho acuerdo anual de políticas se tiene que establecer:

- a) los objetivos finales de crecimiento y sus repercusiones sociales, balance externo e inflación, concernientes a las políticas fiscal, cambiaria y monetaria;
- b) los niveles de las variables intermedias e instrumentales requeridos para alcanzar dichos objetivos finales; y,
- c) los resultados esperados, las políticas y las acciones dirigidas a lograrlos.

“Artículo 320: El Estado debe promover y defender la estabilidad económica, evitar la vulnerabilidad de la economía y velar por la estabilidad monetaria y de precios, para asegurar el bienestar social.

El ministerio responsable de las finanzas y el Banco Central de Venezuela contribuirán a la armonización de la política fiscal con la política monetaria, facilitando el logro de los objetivos macroeconómicos. En el ejercicio de sus funciones, el Banco Central de Venezuela no estará subordinado a directivas del Poder Ejecutivo y no podrá convalidar o financiar políticas fiscales deficitarias.

La actuación coordinada del Poder Ejecutivo y del Banco Central de Venezuela se dará mediante un acuerdo anual de políticas, en el cual se

establecerán los objetivos finales de crecimiento y sus repercusiones sociales, balance externo e inflación, concernientes a las políticas fiscal, cambiaria y monetaria; así como los niveles de las variables intermedias e instrumentales requeridos para alcanzar dichos objetivos finales. Dicho acuerdo será firmado por el Presidente o Presidenta del Banco Central de Venezuela y el o la titular del ministerio responsable de las finanzas, y se divulgará en el momento de la aprobación del presupuesto por la Asamblea Nacional. Es responsabilidad de las instituciones firmantes del acuerdo que las acciones de política sean consistentes con sus objetivos. En dicho acuerdo se especificarán los resultados esperados, las políticas y las acciones dirigidas a lograrlos. La ley establecerá las características del acuerdo anual de política económica y los mecanismos de rendición de cuentas”.

4.5. Funciones del Banco Central de Venezuela

Corresponde al Banco Central de Venezuela crear y mantener condiciones monetarias, crediticias y cambiarias favorables a la estabilidad de la moneda, al equilibrio económico y al desarrollo ordenado de la economía, así como asegurar la continuidad de los pagos internacionales del país. A tal efecto, dispone el Artículo 7 de la Ley del Banco Central de Venezuela vigente:

Artículo 7: Para el adecuado cumplimiento de su objetivo, el Banco Central de Venezuela tendrá a su cargo las siguientes funciones:

1. Formular y ejecutar la política monetaria.
2. Participar en el diseño y ejecutar la política cambiaria.
3. Regular el crédito y las tasas de interés del sistema financiero.
4. Regular la moneda y promover la adecuada liquidez del sistema financiero.
5. Centralizar y administrar las reservas monetarias internacionales de la República.
6. Estimar el Nivel Adecuado de las Reservas Internacionales de la República.
7. Participar en el mercado de divisas y ejercer la vigilancia y regulación del mismo, en los términos en que convenga con el Ejecutivo Nacional.
8. Velar por el correcto funcionamiento del sistema de pagos del país y establecer sus normas de operación.
9. Ejercer, con carácter exclusivo, la facultad de emitir especies monetarias.
10. Asesorar a los poderes públicos nacionales en materia de su competencia.
11. Ejercer los derechos y asumir las obligaciones de la República en el Fondo Monetario Internacional, según lo previsto en los acuerdos correspondientes y en la ley.
12. Participar, regular y efectuar operaciones en el mercado del oro.
13. Acopiar, producir y publicar las principales estadísticas económicas, monetarias, financieras, cambiarias, de precios y balanza de pagos.

14. Promover acciones que fomenten la solidaridad, la participación ciudadana y la corresponsabilidad social, a los fines de contribuir al desarrollo de la población y su formación socioeconómica.
14. Efectuar las demás operaciones y servicios propios de la banca central, de acuerdo con la ley.

4.6. Política Monetaria

La política monetaria es el conjunto de acciones emprendidas por el Banco Central con el propósito de regular la circulación monetaria y, a través de ella, incidir sobre el costo del dinero y la disponibilidad de crédito para todos los sectores de la economía.

Existe una política monetaria de signo contractivo cuando las acciones del banco central tienden a reducir la circulación del dinero, lo cual eleva su costo mediante el incremento de las tasas de interés. Bajo estas condiciones, se restringen la demanda de crédito y, en general, el gasto de la población.

La política monetaria expansiva, por el contrario, se produce cuando el banco central aplica medidas orientadas a incrementar la circulación de dinero, con lo cual aminora su costo y facilita la disponibilidad de crédito, en cuyo caso se estimula la inversión privada y el gasto de la población.

Los objetivos de la política monetaria pueden resumirse de la siguiente manera:

a) Luchar contra la inflación: El papel de la política monetaria consiste en mantener una adecuada proporción entre la liquidez monetaria y el nivel de actividad económica con el objeto de impedir desequilibrios que puedan alentar procesos inflacionarios.

b) Contribuye al crecimiento económico: En la medida en que la política monetaria crea y mantiene condiciones monetarias y crediticias favorables a la estabilidad de los precios, motiva el desarrollo de iniciativas privadas en inversión y consumo que aceleran el ritmo de actividad económica. La compatibilidad entre este mayor ritmo de actividad con baja inflación es requisito fundamental para un crecimiento económico sostenido en el largo plazo.

c) Ayuda a la estabilidad del tipo de cambio: Con estas medidas, la política monetaria contribuye con el objetivo general de equilibrar la balanza de pagos, asegurar la continuidad de los pagos internacionales del país y mantener la competitividad externa de la producción doméstica. Para ello es necesario contar con un nivel de reservas internacionales suficientes para cubrir las necesidades de importaciones de bienes y servicios indispensables al desempeño normal de la economía, además de ofrecer las divisas suficientes a su debido costo de oportunidad para el pago de los sectores público y privado a sus acreedores externos.

d) Contribuye a la estabilidad del sistema financiero y de pagos de la economía.

Ahora bien, para lograr el equilibrio entre la oferta y la demanda de dinero, el banco central emplea instrumentos que influyen directa e indirectamente sobre las reservas bancarias, las tasas de interés y las decisiones que toma la población en el manejo de sus medios de pagos, tales como monedas, billetes, depósitos a la vista y otros.

Los instrumentos de política monetaria son utilizados por el banco central de acuerdo con la naturaleza y nivel de desequilibrio prevaleciente en el mercado, y su incidencia puede ser de carácter general o específico. Las operaciones de Mercado Abierto (OMA), el redescuento, la fijación del encaje legal y la persuasión moral constituyen los instrumentos de acción más general a disposición del banco central.

4.7. Autonomía de la Banca Central

La independencia de los bancos centrales es un tema que ha generado diversas controversias, sobre todo, en la década de los noventa dentro del contexto económico y social de muchos países⁴⁴. En la actualidad, se dispone del suficiente soporte estadístico que pone en evidencia, en casi todos los casos analizados, una fuerte correlación entre el grado de independencia del Banco

⁴⁴ En la literatura económica, se distinguen diferentes nociones de independencia de los bancos centrales, a saber: a) Independencia de metas, requiere que el Gobierno no tenga influencia directa en las metas de política monetaria; b) Independencia de instrumentos, requiere que el Banco Central sea capaz de establecer sus objetivos operativos (tasa de interés, tipo de cambio) autónomamente; c) Independencia personal, requiere que el cuerpo decisor del Banco Central esté en posición de resistir presiones formales e informales del Gobierno; e d) Independencia legal, requiere que el Banco Central tenga la potestad de elegir el período del mandato de su presidente, diseñe y formule la política monetaria, se limite a la condición de prestamista de última instancia y cumpla con los objetivos establecidos. Peter Bofinger en NIENSTAEDT M. y ZERPA, D. (2005): El marco institucional del Banco Central de Venezuela. Edición electrónica a texto completo en <http://www.eumed.net/libros/>, p.27.

Central y el sistema político de que se trate, ambos factores determinantes en lo que a integración económica se refiere⁴⁵.

Los bancos centrales son instituciones gubernamentales *claves* que reciben poca atención en la ciencia política, en comparación con los otros organismos principales de gobierno. Cuando los bancos centrales son fuertes e independientes desempeñan un papel crítico en el proceso político. Por el contrario, cuando los bancos centrales dependen del ejecutivo y, por lo tanto, son relativamente débiles, esta debilidad es también un atributo muy relevante del sistema político, de la misma forma que la debilidad de una legislatura, o la reticencia de un tribunal supremo a utilizar la revisión judicial, son indicadores significativos del *modelo* político al cual dichas instituciones *pertenecen*.

Por suerte, “los economistas sí han prestado mucha atención a los bancos centrales y han desarrollado métodos precisos para medir su autonomía”⁴⁶. Entre estos economistas se encuentran Cukierman, Webb y Neyapti (1994), quienes pusieron en práctica, para el estudio de setenta y dos democracias durante el largo período comprendido entre 1950 y 1989, el índice de independencia legal de los bancos centrales. Este índice⁴⁷, es uno de varios métodos que existen para

45 Para finales de la década de los setenta, la mayoría de los países latinoamericanos ya gozaban de regímenes democráticos; sin embargo, siempre se ha debatido en estos países sobre la independencia y/o autonomía de sus bancos centrales. La independencia de los bancos centrales depende en un alto porcentaje, por no decir en su totalidad, del modelo de democracia asumido por un país en específico.

46 LIJPHART, A. (2000): *Modelos de democracia, formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Ariel Ciencia Política, 1º edición, Barcelona, España, pág. 218.

47 Se obtiene utilizando cuatro agrupaciones de variables: el nombramiento y mandato del gobernador (o presidente) del Banco Central; la formulación de políticas; los objetivos del Banco Central y los límites sobre los préstamos. De acuerdo con el estudio de Cukierman, Webb y Neyapti (1994), se dan las valoraciones más

medir el grado de independencia de los bancos centrales; así, pueden utilizarse otros métodos, por ejemplo, el propuesto por Grilli, Masciandaro y Tabellini o el propuesto por Banaian, Laney y Willett.”⁴⁸.

En los últimos años varios países han dado un alto grado de independencia a sus bancos centrales. Esto ha ocurrido en los países con mayor tradición democrática y *espíritu integracionista*. Sin embargo, subsisten dudas entre algunos politólogos sobre si esa tendencia fortalece o no la democracia. Respetables economistas como Stiglitz (2003) sostienen que, la independencia de los bancos centrales no es democrática en su totalidad, pues, pone la responsabilidad de la política monetaria en cabeza de personas que no son elegidas popularmente y que no son removibles por el gobierno.

Un banco central independiente es una institución que balancea el poder ejecutivo y constituye un ingrediente esencial del gobierno limitado; en este

altas (más independientes) a un gobernador cuyo mandato es de ocho o más años, que no puede ser destituido y que no puede ocupar simultáneamente otros cargos en el gobierno. Las valoraciones más bajas (con el mínimo de independencia) se dan a los gobernadores nombrados para mandatos de menos de cuatro años, que pueden ser destituidos a discreción del ejecutivo y que pueden ocupar otros cargos en el gobierno. En cuanto a la formación de políticas, la valoración más alta es para los bancos que tienen la exclusiva responsabilidad de formular la política monetaria y que juegan un papel activo en el proceso presupuestario del gobierno; los bancos centrales que no tienen influencia sobre la política monetaria y presupuestaria reciben la valoración más baja. Por lo que a los objetivos se refiere, se otorga la valoración más alta cuando la estabilidad de los precios es el mayor o único objetivo del Banco Central y cuando éste tiene la última palabra en caso de conflicto con otros objetivos gubernamentales. Se dan valoraciones medias cuando la estabilidad de los precios es un objetivo conjuntamente con otros objetivos compatibles, como por ejemplo, un sistema bancario estable, y se dan valoraciones un poco menores cuando la estabilidad de los precios es un objetivo conjuntamente con objetivos potencialmente conflictivos, como por ejemplo, el pleno empleo. Se da la valoración más baja cuando los objetivos del Banco Central no incluye la estabilidad de los precios. Finalmente, se valoran los bancos centrales como independientes cuando pueden hacer préstamos únicamente al gobierno central y cuando tienen control completo sobre las condiciones del préstamo; por otro lado, son menos independientes cuando pueden prestar dinero a todos los niveles del gobierno, a empresas públicas y al sector privado, al igual que cuando el ejecutivo decide las condiciones de los préstamos.

⁴⁸ LIJPHART, A. (2000): *id...*p. 222.

sentido, el banco independiente contribuye a que exista más democracia e impide que el gobierno abuse de su discrecionalidad y, en consecuencia, por efecto desbordamiento, ponga en riesgo funciones objetivas resultantes de políticas macroeconómicas coordinadas.

En este orden de ideas, “la independencia del banco central significa, primero, que el banco central tiene libertad para alcanzar sus objetivos y, segundo, que sus decisiones son muy difíciles de suspender por otras ramas del gobierno”⁴⁹. Sus objetivos, sin embargo, deben ser fijados por los representantes del pueblo, ya sea por vía constitucional y/o legal. La necesidad de ser independiente se desprende del largo tiempo que toma la política monetaria en producir resultados, rezagos de hasta dos años y, además, en el costo que se debe pagar por *desinflar* la economía en el corto plazo, pero esto redundará en un crecimiento sano posterior que puede mantenerse por varios años.

Para ser independientes, los bancos centrales tienen que tener objetivos limitados y no actuar en áreas que son función de otras instancias del Estado. En particular, el Banco Central no puede adoptar políticas que beneficien directa o explícitamente a sectores específicos de la economía, o que generen redistribución de ingresos sectoriales; estas decisiones deben ser resultado del proceso político⁵⁰.

⁴⁹ BLINDER, A. (1998): *El Banco Central: Teoría y Práctica*. Editorial Antoni Bosh, Madrid, p.52.

⁵⁰ Conocedores de la materia opinan que, en el caso latinoamericano, la independencia de los bancos centrales requiere la eliminación de las facultades de otorgar créditos a sectores específicos y la facultad de establecer subsidios, funciones que en el pasado recayeron sobre muchos bancos centrales de la región.

La razón por la cual se ha planteado la necesidad de separar la política monetaria del proceso político, es la evidencia histórica e internacional de que a largo plazo la política monetaria que sacrifica la estabilidad de precios no tiene efectos sobre la tasa de crecimiento de la economía y el empleo. Por el contrario, la inflación sí reduce el crecimiento, aumenta el desempleo y empeora la distribución del ingreso. La autonomía de un Banco Central es la mejor condición de credibilidad de la política monetaria y de estabilidad de los precios del país al cual pertenece. “Estudios históricos muestran que los gobiernos que han tratado de utilizar la política monetaria directamente para redistribuir el ingreso o acelerar el crecimiento han desembocado en crisis económicas que reducen el crecimiento y aumentan la pobreza”⁵¹.

No obstante, el efecto de muy corto plazo de una política monetaria expansionista puede dar la sensación de prosperidad, lo cual es atractivo políticamente, particularmente, antes de elecciones. “Así, todos los gobiernos tienden a ser cortos de miras y seguir una misma línea, la política económica va dirigida hacia una curva de Phillips de corto plazo; es decir, mayor empleo en períodos cercanos a sus elecciones para capturar votos”⁵². Por ello, y dado que la perspectiva política de corto plazo puede tentar a los gobiernos a tomar decisiones de política monetaria que generan crisis económicas posteriores, las democracias han considerado prudente apartar la política monetaria del proceso político de toma de decisiones de corto plazo.

⁵¹ KALMANOVITZ, S. (2002): *Independencia del Banco Central y la democracia en Latinoamérica*. Paris. Disponible en: <http://www.banrep.gov.co>

⁵² NIENSTAEDT, M. y ZERPA, D. (2005): *id...* p.23.

Por lo demás, la autonomía de un Banco Central reviste un carácter muy relativo, puesto que ella requiere conservar suficiente apoyo político, así como lograr que una parte mayoritaria de la opinión pública nacional e internacional calificada, comprenda y apruebe sus objetivos y, por ende, su acción.

Conviene precisar que, la independencia de la banca central no significa que ésta ejercerá sus funciones al margen de mecanismos de control previstos en el marco legal que corresponda. Debe entenderse que, la autonomía de la banca central no excluye la aplicación de controles internos y externos que, por una parte, evalúen los resultados de sus acciones y, por otra, supervise y compruebe la administración del ente y el apego de sus actos a la legislación vigente. Sin embargo, “existe una brecha entre la norma jurídica y lo que realmente se hace en la práctica; por tanto, mientras la sociedad no acepte la necesidad de un Banco Central independiente capaz de ayudar a estabilizar la economía, las reformas institucionales que se hagan serán innecesarias”⁵³.

Adicionalmente, una banca central independiente contribuye, sin duda alguna, a coordinar las políticas macroeconómicas (funciones objetivos) trazadas en el proceso integracionista que se trate, a la vez de *facilitar* la cesión de competencias soberanas a entes emisores supranacionales (v.g. Banco Central Europeo).

⁵³ NIENSTAEDT, M. y ZERPA, D. (2005): *id...* p.38.

En esta oportunidad no corresponde la aplicación de método alguno que permita medir el grado de independencia del BCV. Sin embargo, resulta pertinente destacar algunas opiniones que han surgido con ocasión al carácter autónomo del ente emisor.

Como bien se expuso en líneas precedentes, la autonomía del BCV está prevista tanto en el Artículo 318 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, como en el Artículo 2 de la Ley del Banco Central de Venezuela vigente⁵⁴.

No obstante lo anterior, la doctrina venezolana ha criticado la “puesta en práctica” de dicha autonomía, destacando las siguientes posturas:

Ricardo Combellas ⁵⁵	Nelson Chitty La Roche ⁵⁶
<p><i>“...Un tema controversial atañe a la autonomía del BCV. En efecto, se exige a esta institución la rendición exhaustiva de cuentas ante la Asamblea Nacional, e inspección y vigilancia por parte del organismo público de supervisión bancaria. Estoy de acuerdo con la autorizada opinión del “padre del BCV”, Dr. Manuel Egaña, que cuando se creó la institución el año 1939, advertía que el BCV debía considerarse como un poder a la par del Ejecutivo, del Legislativo y Judicial. La pregunta surge en</i></p>	<p><i>“...En la legislación internacional y, según el material bibliográfico revisado para la investigación, se pueden evidenciar claros ejemplos de altos grados de autonomía por parte de un Banco Central, a saber: el Bundesbank de Alemania, la Reserva Federal de Estados Unidos, el Banco Central de Suiza y, recientemente el Banco Central Europeo, el cual en el Tratado de Maastricht consagra que su formación ha de ser independiente de las autoridades de la Unión</i></p>

⁵⁴ Ley del Banco Central de Venezuela, Artículo 2: “El Banco Central de Venezuela es autónomo para la formulación y el ejercicio de las políticas de su competencia, y ejerce sus funciones en coordinación con la política económica general, para alcanzar los objetivos superiores del Estado y la Nación. En el ejercicio de sus funciones, el Banco Central de Venezuela no está subordinado a directrices del Poder Ejecutivo”.

⁵⁵ COMBELLAS, R. (2005): *El Proceso Constituyente y la Constitución de 1999*. Procesos Constituyentes y Reformas Constitucionales en la Historia de Venezuela: 1811 – 1999. Caracas. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Tomo II, p.801.

⁵⁶ CHITTY LA ROCHE, N. (2004): *Consideraciones sobre política, economía y constitucionalismo*. Caracas, Editorial Esmeralda, p. 224.

<p><i>torno a los alcances de la autonomía: la autonomía operativa está asegurada, no obstante persisten las dudas sobre los alcances y límites del control de la Asamblea Nacional...”.</i></p>	<p><i>Europea. En el caso de América Latina de manera reciente, se conoce el caso de Colombia, Perú, Chile, Venezuela, los cuales en su legislación interna así lo establecen. Una vez más surge la voz del lamento para referirse al caso venezolano, en el que el Banco Central de Venezuela es el blanco de todo género de presiones por parte del mismo Presidente de la República pero igualmente del Ministerio de Finanzas de turno y quien ha visto sesgada su misión, mediatizadas sus políticas, y despojado del respeto a la autoridad, agente constitucional que representa. El diálogo sobre el nivel de las reservas internacionales, y el volumen “excedentario” al que el Ejecutivo pretende poner la mano, tiene gusto de dictado a un organismo que también se penetró para convertirlo en otra oficina pública más al servicio del capricho, incluso del Poder Ejecutivo...”.</i></p>
--	--

Dicho de otro modo, el funcionamiento del BCV debe definirse con base en el rol protagónico que dicha institución puede asumir en pro del desarrollo y crecimiento económico del país, al margen de la conflictibilidad política y de las ideologías dominantes en pugna.

Sobre este particular, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en fecha 16 de noviembre de 2010, en virtud del recurso de nulidad por inconstitucionalidad presentado por los ciudadanos José Guerra, Orlando Ochoa P., Jesús Rojas D. y Oscar García, con Ponencia de la Magistrada Luisa Estella Morales Lamuño y voto salvado del Magistrado Pedro Rafael Rondón Haaz, se pronunció sobre la autonomía del Banco Central de Venezuela.

En primer lugar afirmar que, hacer una distinción, como la que realiza la Sala Constitucional, entre autonomía e independencia de la banca central no tiene sentido alguno siempre y cuando, como bien se ha hecho en líneas precedentes, quede claro que tal autonomía o independencia siempre debe estar referida a la que debe existir en relación con el Gobierno de turno y las políticas fiscales diseñadas y ejecutadas por éste, sin menoscabo, como lo afirma el Magistrado Rondón Haaz, del principio de responsabilidad pública que en puridad de concepto aplica al ente emisor.

“En criterio del voto salvante la reserva al Poder Legislativo Nacional del establecimiento de las *“reglas contables para la constitución de sus reservas y el destino de sus utilidades”*, sólo confirma que la autonomía a la que se refiere el constituyente es respecto al Gobierno, pero que de ninguna manera implica actuación sin control por parte del Banco Central.

En este sentido, para nada sorprende que el control de su gestión se encomiende, según el artículo 319 de la constitución al Poder Legislativo y Moral a través de la Contraloría General de la República. El Máximo ente monetario, si bien es autónomo, está sometido al principio de responsabilidad pública, la que se determinará en función del alcance de las metas y el resultado de sus políticas, y el incumplimiento con sus objetivos y metas dará lugar a la remoción del directorio y a sanciones administrativas de acuerdo con la Ley. Sin embargo, tanto esos medios de control como la potestad normativa del Legislativo no pueden utilizarse para el sometimiento del Banco Central a las políticas fiscales, que es lo que pretende evitar nuestra constitución.”⁵⁷

Desafortunadamente, la Sala Constitucional, en sus consideraciones para decidir, hace uso inadecuado de la doctrina y, por momentos, en contravención de lo previsto en la propia Carta Constitucional, pretende justificar, solapadamente, la sujeción de la política monetaria a la política fiscal. Sin embargo, lo que si afirma expresamente la Sala Constitucional en la decisión *in commento* es que “La opción del constituyente de dar rango constitucional a la autonomía del Banco

⁵⁷ Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional. Decisión de fecha 16 de noviembre de 2011, en virtud del recurso de nulidad por inconstitucionalidad presentado por los ciudadanos José Guerra, Orlando Ochoa P., Jesús Rojas D. y Oscar García. Voto salvado del Magistrado Pedro Rafael Rondón Haaz, numeral 1.4.

Central, es el resultado necesario de las funciones atribuidas a los bancos centrales y de la experiencia histórica a nivel mundial al respecto, donde la eficiencia en el logro de los sus objetivos es inversamente proporcional a la posibilidad del Poder Ejecutivo de imponer sus políticas económicas de forma unilateral. No obstante, es preciso señalar que la autonomía de los bancos centrales respecto a su facultad de determinar discrecionalmente los instrumentos para el logro de sus objetivos, no comporta una actuación al margen de los objetivos y fines del Estado.

Esa autonomía del Banco Central de Venezuela, reconocida por la Carta Fundamental y así interpretada por la propia Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, también tiene efectos determinantes en el espíritu integracionista del gobierno venezolano; espíritu integracionista que encuentra su fundamento constitucional en el Artículo 153 de la Carta Magna, el cual reza:

“La República promoverá y favorecerá la integración latinoamericana y caribeña, en aras de avanzar hacia la creación de una comunidad de naciones, defendiendo los intereses económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales de la región. La República podrá suscribir tratados internacionales que conjuguen y coordinen esfuerzos para promover el desarrollo común de nuestras naciones, y que garanticen el bienestar de los pueblos y la seguridad colectiva de sus habitantes.

Para estos fines, la República podrá atribuir a organizaciones supranacionales, mediante tratados, el ejercicio de las competencias necesarias para llevar a cabo estos procesos de integración. Dentro de las políticas de integración y unión con Latinoamérica y el Caribe, la República privilegiará relaciones con Iberoamérica, procurando sea una política común de toda nuestra América Latina. Las normas que se adopten en el marco de los acuerdos de integración serán consideradas parte integrante del ordenamiento legal vigente y de aplicación directa y preferente a la legislación interna.”

En el marco de tal precepto constitucional, Venezuela ha formado parte de dos importantes iniciativas de coordinación de políticas macroeconómicas a nivel regional, siendo protagónico en ambos casos las funciones desempeñadas por la banca central.

La primera de esas iniciativas se originó en el seno de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), cuando Venezuela aún formaba parte de ella. En tal sentido, el IX Consejo Presidencial de la CAN (1997) constituyó el Consejo Asesor conformado por los Ministros de Economía, Presidentes o Gerentes de los Bancos Centrales y los responsables de planeación económica, con el encargo de desarrollar una agenda de trabajo en materia de armonización de políticas macroeconómicas.

Con ocasión de su II reunión, en octubre de 1998, el Consejo Asesor definió su interés en trabajar en la definición de *...criterios de convergencia en las políticas macroeconómicas, en especial en materia de política monetaria, cambiara, fiscal y de crédito público..* y ya en su siguiente reunión, efectuada en mayo de 1999, adoptó el primer criterio de convergencia en materia de inflación que consistió en alcanzar gradualmente tasas anuales de un dígito.

Hay que tomar en cuenta la importancia de la meta anterior, ya que la inflación viene a ser un resultado de la combinación de políticas fiscales,

monetarias y cambiarias y, por tanto, el compromiso de una inflación moderada supone de alguna manera una orientación de la política económica en su conjunto.

Adicionalmente, en esta última reunión se adoptó el principio que la estabilidad económica de un país miembro es de interés comunitario, lo cual sentó los fundamentos para desarrollar un programa de armonización macroeconómica y acciones de cooperación, pues, se reconoce que la mayor interdependencia comercial y económica que progresivamente va generándose dentro de un bloque de integración, va restando efectividad a las políticas nacionales.

En su IV Reunión, realizada en junio del 2000, el Consejo Asesor definió un mecanismo de seguimiento para el primer criterio de convergencia mediante la presentación de informes semestrales y se comprometió con adoptar un segundo criterio de convergencia en materia fiscal. Esto último sucedió en la V Reunión, celebrada en junio del 2001⁵⁸, cuando aprobó:

- Que a partir del año 2002, el déficit del sector público no financiero no excedería del 3% del PIB; transitoriamente durante el período 2002 – 2004 el indicado límite podría alcanzar hasta el 4% del PIB; y
- Que el saldo de la deuda pública (externa e interna) del sector público consolidado, no excedería del 50% del PIB al final de cada ejercicio económico.

⁵⁸ El texto de esta Acta se puede leer en el Apéndice I del presente estudio.

- Además, perfeccionó la primera meta de convergencia al señalar la fecha límite del 31 diciembre del 2002, para que todos los países alcanzaren el objetivo de tener una inflación anual de un dígito.

La segunda de las iniciativas, es el denominado Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos (SUCRE), cuyo Acuerdo Marco para su creación fue suscrito el 16 de abril de 2009, en Cumaná, Venezuela, por los representantes de los gobiernos de Cuba, Bolivia, Honduras, Nicaragua, Venezuela y Ecuador, y su Tratado Constitutivo el 16 de octubre del mismo año en Cochabamba, Bolivia, siendo una de sus pretensiones el crear las bases para la constitución de una moneda común regional, lo cual supone la participación activa de la Banca Central.

“Los componentes fundamentales de este sistema son una unidad de cuenta común, también llamada “sucre”, una Cámara Central de Compensación de Pagos y un Fondo de Reservas y Convergencia Comercial.

La unidad de cuenta se refiere a que el “sucre” será en principio una moneda electrónica o virtual que servirá de medio de pago entre los bancos centrales de los Estados Parte, cuyo valor está determinado por una canasta de las monedas de curso legal de los países integrantes del mecanismo. Al igual que cualquier moneda de curso legal, se realizará una emisión inicial de sucres que será asignada a los primeros países adherentes al Tratado Constitutivo, la que podrá ser ampliada en la medida en que el comercio intrazona crezca o se incorporen nuevos países. El respaldo financiero de estas asignaciones se realizará con moneda local o con títulos soberanos denominados en la moneda de cada país.

La Cámara Central de Compensación de Pagos es la unidad operativa a través de la cual se canalizarán todas las operaciones de compensación y liquidación autorizadas, producto del comercio intrazona administrado. El Banco del ALBA es el banco agente que la operará y sus cuentas estarán denominadas en sucres.

La tríada la completa el Fondo de Reservas y Convergencia Comercial, constituido por aportes en moneda nacional o divisas, distintos al pago de las asignaciones de sucres, con el fin de otorgar préstamos para financiar los déficits temporales producto del comercio intrazona. La creación de este fondo constituye uno de los aspectos más significativos de la contribución del Sucre a la construcción de una nueva arquitectura financiera regional, al

permitir el financiamiento de los desequilibrios vinculados a las asimetrías productivas y al comercio.⁵⁹

Ahora bien, son diversas las variables que deben tomarse en cuenta para lograr una exitosa coordinación de políticas monetarias entre países. Resulta obvio que, el ámbito político, las políticas de competencia e inversión, las políticas para promover y proteger las inversiones extranjeras, el comercio exterior y los regímenes de cambio, los factores productivos, entre otras variables clave, deben ser consideradas seriamente al momento de pretenderse instaurar criterios de convergencia macroeconómicos en un determinado proceso de integración.

Las variables antes mencionadas pueden y deben relacionarse de manera de lograr los fundamentos institucionales suficientes que permitan soportar el cumplimiento de ciertos y determinados criterios de convergencia macroeconómicos, específicamente, criterios de convergencia monetarios. Es decir, en principio se debería plantear la observancia y cumplimiento de *criterios de convergencia institucionales* que relacionen variables, interdependientes entre sí, que conformen un modelo a seguir para el logro de una efectiva coordinación de políticas monetarias.

En este orden de ideas, para evitar que el SUCRE sufra la misma suerte (fracaso) de la trágica instauración de una moneda única en el seno de la CAN, se propone considerar un modelo, cuyos objetivos sean el fortalecimiento de los mercados y de los regímenes de libertades, de manera de lograr un crecimiento

⁵⁹BANCO CENTRAL DE VENEZUELA (2011): *Informe Económico 2009*. Banco Central de Venezuela, página 267.

económico sostenido y sustentable, a la vez de robustecer el sistema político democrático. Para el alcance de dichos objetivos, se haría uso de dos instrumentos fundamentales, vale decir, los procesos de integración económica y la independencia de la banca central, los cuales conducirían a una natural expansión de los factores productivos y a un efectivo control de la inflación, tipos de cambio y estructura de las reservas internacionales, respectivamente. Por lo tanto, son cuatro (4) las variables fundamentales que garantizan la existencia de fundamentos institucionales suficientes para emprender una efectiva coordinación estratégica de políticas monetarias regional, a saber: Mercados, Régimen de Libertades, Integración e Independencia de la Banca Central (ver Figura 1 y 2).

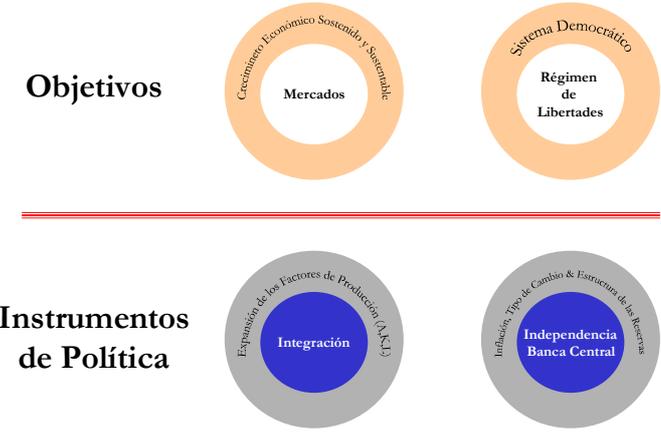


Figura 1

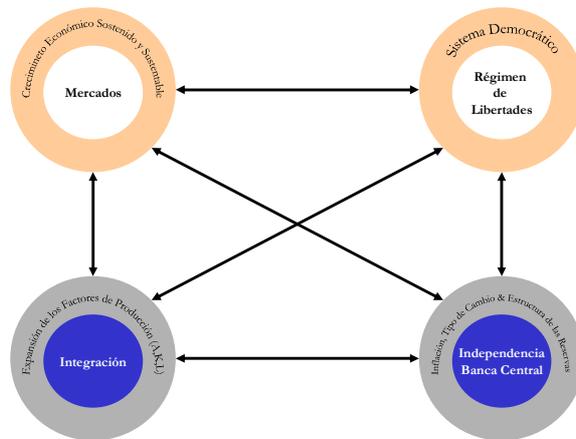


Figura 2

En tal sentido, las mencionadas variables guardan estrecha vinculación, al punto de considerar que el debilitamiento de una de ellas ocasiona un desequilibrio que impacta la coordinación efectiva de políticas monetarias que el modelo trata de salvaguardar. Es decir, la interdependencia entre instituciones y mercados, sistemas políticos democráticos y la autonomía y/o independencia de la banca central, todo ello dentro de una órbita de relaciones internacionales que responden a la evolución del sistema monetario / financiero internacional y que repercute necesariamente en los factores productivos propios de cada país miembro.

Sin embargo, al momento de relacionar las variables propuestas para la conformación de fundamentos institucionales suficientes, nos encontramos con un factor que distorsiona el modelo y crea desequilibrios (asimetrías): la discrecionalidad del Ejecutivo o, como se le conoce coloquialmente, *la discrecionalidad del gobierno de turno*. Al respecto Stiglitz sostiene:

“Las distorsiones y desequilibrios que pueden causar políticas altamente discrecionales por parte del Ejecutivo afectan directamente a una determinada economía, al punto de lograr efectos económicos - financieros de difícil recuperación. Por lo tanto, la discrecionalidad es una variable que, al igual que la reglamentación, debe ser utilizada y aplicada en su justa medida”.⁶⁰

Por ello debe afirmarse que, vistos los resultados de la armonización de políticas macroeconómicas entre los países miembros de la Comunidad Andina de Naciones, las asimetrías entre sus países miembros estuvo dada por la discrecionalidad que del Poder Ejecutivo, pues, sin ánimo de calificar la gestión de éste los cinco Estados, su intervención generó efectos de riesgo político que se pueden palpar no sólo a nivel de lo que han sido sus relaciones internacionales, sino a nivel de la autonomía y/o independencia de su banca central, de las instituciones que dan fuerza a sus mercados y de los factores productivos que fortalecen o debilitan, dependiendo del caso, a toda economía en desarrollo (ver Figura 3).

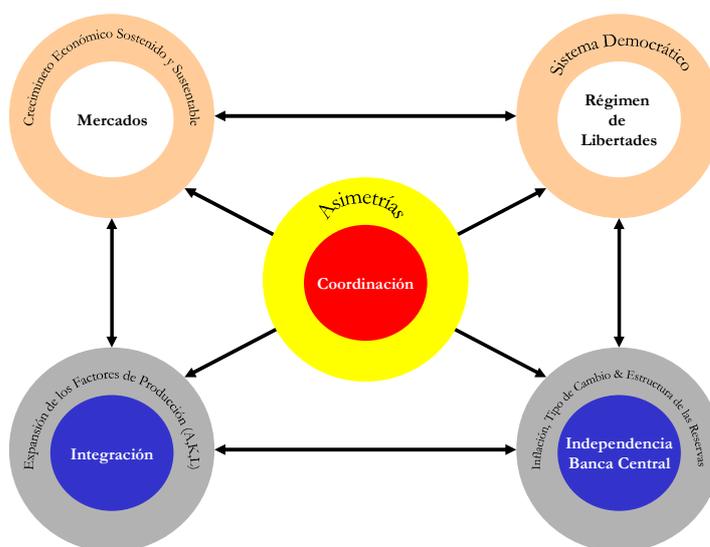


Figura 3.

⁶⁰ STIGLITZ, J. (2003): *El Malestar en la Globalización*. Suma de Letras, S.L., página 122.

Pues bien, con base al modelo propuesto el problema radica en disminuir el grado de discrecionalidad del Ejecutivo que redunda en una menor asimetría entre los países miembros, pues, el logro de una efectiva coordinación de políticas macroeconómicas consiste en la disminución casi absoluta de las asimetrías que puedan existir entre los países participantes (ver Figura 4).

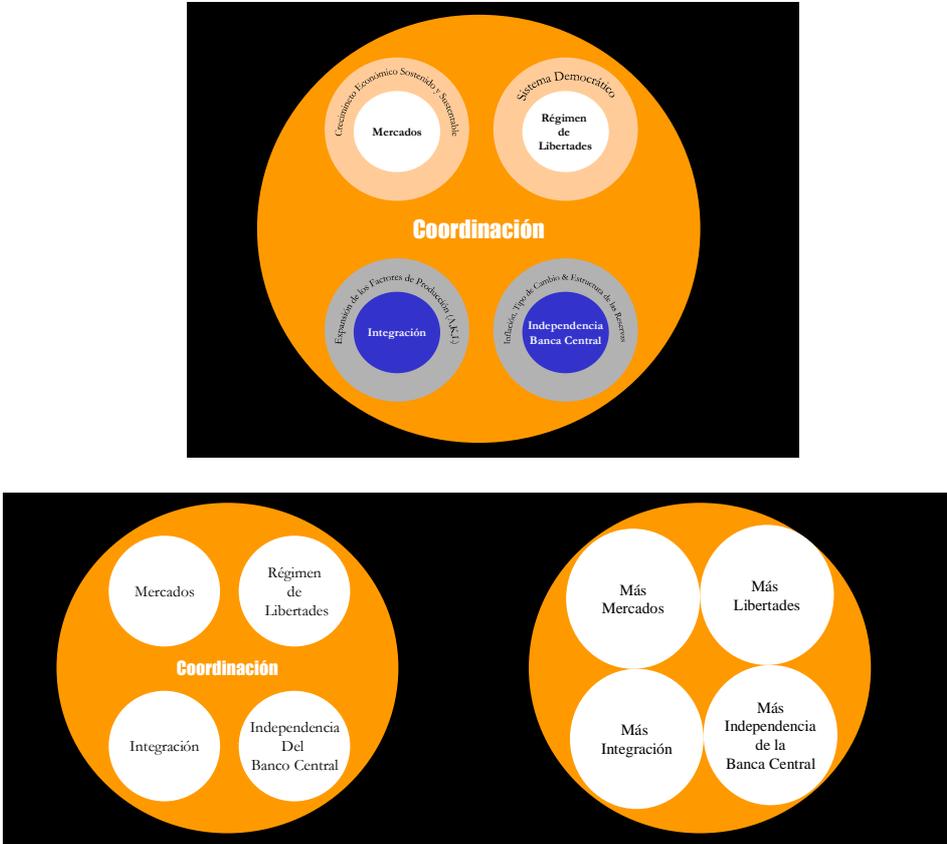


Figura 4.

Por lo expuesto en líneas precedentes debe aseverarse que, toda coordinación de políticas monetarias entre países antes de fijarse criterios de convergencia nominales, debe procurarse las bases institucionales suficientes que

permitan el logro de una efectiva coordinación de políticas, pues, serán esas bases institucionales las que, aunadas a una menor asimetría (discrecionalidad del Ejecutivo), soporten el logro de la función objetivo propuesta, es decir, una Unión Monetaria, Económica y Política.

5. EL SISTEMA DE CRÉDITO PÚBLICO EN VENEZUELA

La Constitución de 1811 marcó el inicio del constitucionalismo en Venezuela, siendo la primera del país e Hispanoamérica y estando enmarcada en lo que se ha denominado el *bienio clave* de la historia venezolana (1810-1811).

En esa Constitución de 1811, específicamente en la Sección Séptima – Atribuciones Especiales del Poder Legislativo -, el Artículo 71 dispone:

“El Congreso tendrá pleno poder y autoridad...de contraer deudas por medio de empréstito de dinero sobre el crédito del Estado...”.

La facultad atribuida por la Constitución de 1811 al Poder Legislativo para contraer deudas, es reiterada en la Carta Magna de 1819, al establecer:

“Artículo 7º. Son atribuciones exclusivamente propias del Congreso:
(...)Cuarta. Contraer deudas sobre el crédito del Estado...”

Tal atribución exclusiva del Congreso se mantuvo indemne en la Constitución de 1830 (Título XIV – De Las Atribuciones del Congreso – Artículo 87), agregándose al texto constitucional lo siguiente:

“Artículo 118. En los casos de conmoción interior a mano armada que amenace la seguridad de la República o de invasión exterior repentina, el Presidente del Estado ocurrirá al Congreso si está reunido para que le autorice, o, en su receso, al Consejo de Gobierno para que, considerando la exigencia, según el informe del Ejecutivo, le acuerde las facultades siguientes:

...2° Para exigir anticipadamente las contribuciones que uno u otro cuerpo juzgue adecuadas, o para negociar vía de empréstito las sumas suficientes, siempre que no puedan cubrirse los gastos con las rentas ordinarias...”.

Como puede apreciarse, es el Artículo 118 de la Constitución de 1830 *génesis* del carácter extraordinario de los ingresos obtenidos vía empréstito, lo cual, en esencia, no varió en las constituciones que le sucedieron.

En esta revisión de los aspectos resaltantes en la evolución constitucional del sistema de crédito público en Venezuela, no puede obviarse el Artículo 134 de la Constitución de 1909, pues, es cuando por primera vez se hace referencia (constitucional) a los créditos adicionales, los cuales, desde sus inicios, han encontrado, encuentran y encontrarán a los empréstitos como su fuente principal.

“Artículo 134. No se hará del Tesoro Nacional ningún gasto para el cual no se haya aplicado expresamente una cantidad por el Congreso en el Presupuesto General de Gastos Públicos, o se haya acordado un crédito adicional con el voto afirmativo del Consejo de Gobierno, y los que infringieren esta disposición serán civilmente responsables al Tesoro Nacional por las cantidades que hubieren pagado. En toda erogación se preferirán los gastos ordinarios a los extraordinarios. Cuando no fuere suficiente la suma acordada o no estuviere previsto el caso, el Ministro del ramo solicitará se acuerde un crédito adicional al Capítulo del Presupuesto, no pudiendo hacerse ninguna erogación mientras no se haya obtenido el voto afirmativo del Consejo de Gobierno. Todo crédito adicional debe ser sometido a la aprobación del Congreso”.

Pero no es sino hasta la Constitución de 1947 cuando se incorpora un Capítulo (el VIII) especialmente referido a la Hacienda Pública Nacional; Capítulo VIII éste dentro del cual se ubica el Artículo 240, que reza:

“El Ejecutivo Nacional no podrá contratar ningún empréstito sino en virtud de autorización expresa que, para atender a necesidades urgentes o a obras de utilidad pública, acuerde el Congreso Nacional.”

En la Constitución de 1953 lo correspondiente a la Hacienda Pública Nacional deja de ser un Capítulo en sí mismo y pasa a ser la Sección Quinta del Capítulo III – DEL PODER EJECUTIVO NACIONAL – desapareciendo, además, el Artículo 240 de la Carta Constitucional de 1947.

Sin embargo, el Artículo 108 de la Constitución de 1953 sujeta la facultad del Presidente de la República de negociar empréstitos a la autorización del Congreso Nacional, al prever:

“Son atribuciones del Presidente de la República:
...14. Negociar los empréstitos que decreta el Congreso Nacional...”.

Por lo que respecta a la Constitución de 1961, el Artículo 190, numeral 13, consagra, entre las atribuciones y deberes del Presidente de la República, negociar los empréstitos nacionales.

No obstante lo anterior, la Carta Magna de 1961 retoma la iniciativa de la Constitución de 1947 al incorporar ya no un Capítulo sino un Título (el VIII) referido a la Hacienda Pública Nacional. Es así, como en el Título VIII, Capítulo Primero, Artículo 231, se puede leer:

“No se contratarán empréstitos sino para obras reproductivas, excepto en caso de evidente necesidad o conveniencia nacional.

Las operaciones de crédito público requerirán, para su validez, una ley especial que las autorice, salvo las excepciones que establezca la ley orgánica.”

De dicho Artículo 231 de la Constitución de 1961 son dos los aspectos a destacar: (i) se estrena la noción *operaciones de crédito público* en la historia constitucional venezolana, sujetando su validez a una ley especial que las autorice; y (ii) al hacer referencia a las excepciones de ley, abre el compás a esos supuestos que, a partir de la Ley de Reforma Parcial de la Ley de Crédito de Público de 1970, van mutando de un extremo a otro: de ameritar ley especial autorizatoria a ni siquiera considerarse operaciones de crédito público; supuestos éstos que se identificarán más adelante.

Se llega así a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, y su Artículo 312 no sólo se constituye en la base constitucional que regula el endeudamiento público, sino que, paradójicamente, es a su vez la piedra angular que marca la distorsión existente hoy día en el sistema de crédito público del país.

Comenzar afirmando que, de acuerdo con el ordenamiento jurídico venezolano, toda operación de crédito público debe entenderse como endeudamiento público, pero no todo endeudamiento público es una operación de crédito público.

En tal sentido, el referido Artículo 312 de la Constitución prevé que las operaciones de crédito público requieren, para su validez, una ley especial que las

autorice, salvo las excepciones establecidas en la LOAFSP; por lo que aquellos endeudamientos públicos que no sean crédito público, no requerirán de ley especial que las autorice.

Dicho de otro modo, y partiendo de un aspecto estrictamente conceptual, la LOAFSP no define endeudamiento público; sin embargo, debemos entender como tal a la acción y efecto de endeudarse de los entes regidos por el mencionado instrumento normativo, sin necesidad de ley especial o autorización del Presidente de la República en Consejo de Ministros.

Por su parte, crédito público, de acuerdo con el artículo 76 de dicho instrumento normativo, es la capacidad de los entes regidos por la LOAFSP para endeudarse; estableciéndose además en el artículo 79 *eiusdem* que “Los entes regidos por esta Ley no podrán celebrar ninguna operación de crédito público sin la autorización de la Asamblea Nacional, otorgada mediante ley especial”, salvo aquellos casos señalados por la LOAFSP que también se constituyen en crédito público pero que, para su validez, requieren únicamente la autorización del Presidente de la República en Consejo de Ministros.

Ahora bien, antes de iniciar el análisis del Título III de la LOAFSP resulta pertinente indicar que la misma, de acuerdo con su Artículo 1, tiene por objeto “...regular la administración financiera, el sistema de control interno del sector público, y los aspectos referidos a la coordinación macroeconómica, al Fondo de Estabilización Macroeconómica y al Fondo de Ahorro Intergeneracional”.

En este orden de ideas, “La administración financiera del sector público comprende el conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos que intervienen en la captación de ingresos públicos y en su aplicación para el cumplimiento de los fines del Estado, estando regida por los principios Constitucionales de legalidad, eficiencia, solvencia, transparencia, responsabilidad, equilibrio fiscal y coordinación macroeconómica.”⁶¹

Así las cosas, la administración financiera del sector público está conformada por los sistemas de presupuesto, crédito público, tesorería y contabilidad, regulados en la LOAFSP; así como los sistemas tributario y de administración de bienes, regulados por leyes especiales.

Lo anterior significa que, a partir del 5 de septiembre del año 2000⁶² en un solo texto legal se regulan cuatro sistemas: presupuesto, crédito público, tesorería y contabilidad; siendo esa la fecha de nacimiento de la LOAFSP.

En esta oportunidad interesa hacer especial énfasis en uno de esos sistemas: el de crédito público, regido, hasta la entrada en vigencia de la LOAFSP, por la Ley Orgánica de Crédito Público, la cual, bien merece mencionar, adquirió el carácter Orgánico a partir de 1976.⁶³

⁶¹ Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Número 39.556, del 19 de noviembre de 2010. Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, Artículo 2.

⁶² Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Número 37.029.

⁶³ Gaceta Oficial de la República de Venezuela Número 1.893 del 30 de julio de 1976.

Referirse a los antecedentes de la Ley Orgánica de Crédito Público nos remonta a la Ley sobre Crédito Público de 1837, la cual se constituye en la génesis de las leyes que han regulado dicha materia en Venezuela.

Interesante por demás precisar los principales aspectos de la evolución legislativa del sistema de crédito público venezolano; para tal propósito, la metodología seguida consiste en comentar el Título III de la LOAFSP hoy día vigente, estableciendo las comparaciones respectivas con las leyes que la han precedido (por supuesto, en materia de crédito público).

5.1. Entes sujetos a la aplicación de la LOAFSP

De acuerdo con lo establecido en el Artículo 6, están sujetos a la aplicación de la ley:

- (...) 1. La República.
2. Los estados.
3. El Distrito Metropolitano de Caracas y el Distrito Alto Apure.
4. Los distritos.
5. Los municipios.
6. Los institutos autónomos.
7. Las personas jurídicas estatales de derecho público.
8. Las sociedades mercantiles en las cuales la República o las demás personas a que se refiere el presente artículo tengan participación igual o mayor al cincuenta por ciento del capital social. Quedarán comprendidas además, las sociedades de propiedad totalmente estatal, cuya función, a través de la posesión de acciones de otras sociedades, sea coordinar la gestión empresarial pública de un sector de la economía nacional.
9. Las sociedades mercantiles en las cuales las personas a que se refiere el numeral anterior tengan participación igual o mayor al cincuenta por ciento del capital social.

10. Las fundaciones, asociaciones civiles y demás instituciones constituidas con fondos públicos o dirigidas por algunas de las personas referidas en este artículo, cuando la totalidad de los aportes presupuestarios o contribuciones en un ejercicio, efectuados por una o varias de las personas referidas en el presente artículo, represente el cincuenta por ciento o más de su presupuesto.”

En relación con los numerales 6, 8 y 9 conviene destacar que, es en la Ley de Reforma Parcial de la Ley de Crédito Público de 1970⁶⁴ cuando por vez primera se normativiza legalmente la manera en que podían endeudarse los Institutos o Establecimientos Autónomos, estableciéndose en su Artículo 35 lo siguiente:

“Los Institutos o Establecimientos Autónomos no podrán contratar empréstitos internos o externos o realizar operaciones de crédito previstas en esta Ley sin la previa autorización del Ejecutivo Nacional acordada en Consejo de Ministros, salvo lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 3 y en el artículo 38. Antes de autorizar la operación deberá oír la opinión del Banco Central de Venezuela en los términos establecidos en el Título III de esta Ley y recabar el consentimiento del Congreso Nacional.”

Esas excepciones a las que hace referencia el citado Artículo 35 estaban referidas a ciertos tipos de contratos (de ejecución de obras y gestión ordinaria) y a operaciones a corto plazo destinadas a mantener la regularidad de los actos y pagos de los Institutos o Establecimientos Autónomos dentro de las posibilidades de sus recursos ordinarios.

Pero esa Ley de Crédito Público de 1970 igualmente hace referencia (también por vez primera en la evolución legislativa del sistema de crédito público en Venezuela) a las sociedades anónimas y las fundaciones en las que la Nación y demás entes públicos poseían, conjunta o separadamente, una cantidad igual o superior al sesenta por ciento (60%) de su capital social o de su patrimonio,

⁶⁴ Gaceta Oficial de la República de Venezuela Número 29.322 del 18 de septiembre de 1970.

quedando éstas sujetas al régimen previsto para los Institutos o Establecimientos Autónomos.

Sobre este particular interesa realizar tres precisiones:

1. La condición de mantener una participación accionaria igual o superior al sesenta por ciento (60%) cambiaría posteriormente con la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Crédito Público de 1976⁶⁵, en la cual, para el mismo supuesto, se establece una participación accionaria igual o mayor del cincuenta y un por ciento (51%). Ese nivel de participación accionaria se mantuvo, inclusive, hasta la Ley Orgánica de Crédito Público de 1992⁶⁶, modificándose a una proporción igual o mayor al cincuenta por ciento (50%) con la entrada en vigencia de la LOAFSP (año 2000).

2. Desde el punto de vista autorizatorio (Artículo 40, *Parágrafo primero*), se estable una excepción referida a las sociedades anónimas de carácter agrícola o industrial o dedicadas, como su finalidad principal o determinante, a prestar servicios de energía eléctrica, de transporte aéreo o marítimo, y de comunicaciones, quienes podían realizar las operaciones previstas en la ley con la sola autorización del Presidente de la República en Consejo de Ministros y previa consulta al Banco Central de Venezuela, siempre que el monto de dichas operaciones no excediera de la tercera parte del capital y fondos de reserva o del patrimonio de la respectiva empresa o de la fundación. Esta excepción se mantuvo

⁶⁵ Gaceta Oficial de la República de Venezuela Número 1.893 del 30 de julio de 1976.

⁶⁶ Gaceta Oficial de la República de Venezuela Número 35.077 del 26 de octubre de 1992.

en las leyes de crédito público de 1976, 1980⁶⁷, 1981⁶⁸ y 1983⁶⁹, siendo con la entrada en vigencia de la Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Crédito Público de 1992 cuando el Artículo 29 de la misma deroga la norma que consagraba tal excepción.

3. Se excluye del régimen previsto en dicha ley, a las sociedades anónimas dedicadas a actividades de intermediación financiera regidas por la Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito; exclusión esta que se mantiene hasta la actualidad (Artículo 40, *Parágrafo* segundo, de la Ley de 1970, hoy prevista en el Artículo 89 de la LOAFSP).

5.2. Operaciones de Crédito Público

De acuerdo con el Artículo 77 de la LOAFSP, son operaciones de crédito público:

“(...)¹. La emisión y colocación de títulos, incluidas las letras del tesoro, constitutivos de empréstitos o de operaciones de tesorería.

2. La apertura de créditos de cualquier naturaleza.

3. La contratación de obras, servicios o adquisiciones cuyo pago total o parcial se estipule realizar en el transcurso de uno o más ejercicios posteriores a aquél en que se haya causado el objeto del contrato, siempre que la operación comporte un financiamiento.

4. El otorgamiento de garantías.

5. La consolidación, conversión, unificación o cualquier forma de refinanciamiento o reestructuración de deuda pública existente.”

⁶⁷ Gaceta Oficial de la República de Venezuela Número 2.714 Extraordinario del 30 de diciembre de 1980.

⁶⁸ Gaceta Oficial de la República de Venezuela Número 2.845 Extraordinario del 27 de agosto de 1981.

⁶⁹ Gaceta Oficial de la República de Venezuela Número 3.253 Extraordinario del 14 de septiembre de 1983.

En esencia, tal disposición se ha mantenido desde la Ley de Reforma Parcial de la Ley de Crédito Público de 1970. Sin embargo, en esa ley de crédito público se hacía referencia al otorgamiento de fianzas, por lo que cualquier otra garantía que se otorgara no se consideraba como una operación de crédito público.

No obstante lo anterior, en la Ley Crédito Público de 1976, particularmente en el Artículo 4, literal d), ya se hace referencia al “otorgamiento de garantías”; aspecto éste que no ha cambiado desde aquel entonces.

5.3. Ley especial autorizatoria

El Artículo 79 de la LOAFSP prevé un principio rector: “Los entes regidos por esta Ley no podrán celebrar ninguna operación de crédito público sin la autorización de la Asamblea Nacional, otorgada mediante ley especial.”

Para el caso de las operaciones de crédito público por parte de la República, el Ejecutivo Nacional debe presentar, conjuntamente con el proyecto de ley de presupuesto, el monto máximo a contratar a través de esas operaciones, a fin de que sea aprobado mediante ley especial (denominada ley de endeudamiento anual) ha promulgarse simultáneamente con la Ley de Presupuesto (Artículo 80 LOAFSP) y en la que se deben indicar las modalidades de las operaciones, a la vez de autorizarse la inclusión de los correspondientes créditos presupuestarios en la ley de presupuesto.

El monto máximo de las operaciones de crédito público a contratar durante el ejercicio presupuestario respectivo, se determinará, de acuerdo con el segundo párrafo del Artículo 80 de la LOAFSP, "...de conformidad con las previsiones de la Ley del Marco Plurianual de Presupuesto, atendiendo a la capacidad de pago y a los requerimientos de un desarrollo ordenado de la economía, y se tomarán como referencia los ingresos fiscales previstos para el año, las exigencias del servicio de la deuda existente, el producto interno bruto, el ingreso de exportaciones y aquellos índices macroeconómicos elaborados por el Banco Central de Venezuela u otros organismos especializados, que permitan medir la capacidad económica del país para atender las obligaciones de la deuda pública."

No obstante la autorización otorgada por ley especial, cada operación de crédito público en particular requerirá la autorización de la Comisión Permanente de Finanzas de la Asamblea Nacional, quien dispondrá de un plazo de diez (10) días hábiles, contados a partir de la fecha en que se dé cuenta de la solicitud en reunión ordinaria, para pronunciarse. Transcurrido dicho plazo sin haberse pronunciado la referida Comisión, la solicitud se dará por aprobada (último aparte del Artículo 80 de la LOAFSP).

Ese último aparte del Artículo 80 de la LOAFSP no hace más que parafrasear el texto de la misma disposición contenida en la LOAFSP del año 2000, sobre el cual la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia se pronunció el 24 de septiembre de 2002, en virtud del recurso de nulidad por

inconstitucionalidad contra el último aparte del Artículo 80 de la LOAFSP, el cual disponía:

“**Artículo 80.** Conjuntamente con el proyecto de ley de presupuesto, el Ejecutivo presentará a la Asamblea Nacional, para su autorización mediante ley especial que será promulgada simultáneamente con la ley de presupuesto, el monto máximo de las operaciones de crédito público a contratar durante el ejercicio presupuestario respectivo por la República, el monto máximo de endeudamiento neto que podrá contraer durante ese ejercicio; así como el monto neto que podrá contraer durante ese ejercicio; así como el monto máximo de letras del tesoro que podrán estar en circulación al cierre del respectivo ejercicio presupuestario.

Los montos máximos referidos se determinarán, de conformidad con las previsiones de la ley del marco plurianual del presupuesto, atendiendo a la capacidad de pago y a los requerimientos de un desarrollo ordenado de la economía, y se tomarán como referencia los ingresos fiscales previstos para el año, las exigencias del servicio de la deuda existente, el producto interno bruto, el ingreso de exportaciones y aquellos índices macroeconómicos elaborados por el Banco Central de Venezuela u otros organismos especializados, que permitan medir la capacidad económica del país para atender las obligaciones de la deuda pública.

Una vez sancionada la ley de endeudamiento anual, el Ejecutivo Nacional procederá a celebrar las operaciones de crédito público en las mejores condiciones financieras que puedan obtenerse e informará periódicamente a la Asamblea Nacional” (Subrayado propio).

Oída la opinión de la Procuraduría General de la República, la Sala Constitucional declaró **CON LUGAR** el referido recurso de nulidad por inconstitucionalidad interpuesto por los ciudadanos Andrés Velásquez, Elías Mata y Enrique Márquez, **ANULANDO** en consecuencia el último aparte de la disposición contenida en el artículo 80 de LOAFSP.

Entre las consideraciones para decidir esgrimidas por la Sala, pertinente destacar la siguiente:

“Si bien no escapa a la consideración de esta Sala el hecho de que varias de las operaciones de crédito público que realiza la República con fundamento en lo dispuesto por el artículo 77 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, como las previstas en su

numeral 1 (emisión y colocación de títulos), no podrían dar lugar, de acuerdo a la interpretación establecida precedentemente, a contratos de interés público nacional, en la medida que éstas, más que pensando en la satisfacción del interés público de la comunidad nacional, son efectuadas continuamente por los órganos competentes de Poder Ejecutivo Nacional con el propósito de obtener rápidamente, ante contingencias en la dinámica económica, recursos que permitan, por ejemplo, financiar el funcionamiento de la Administración Pública, siendo en tales circunstancias no sólo irrazonable sino imposible ante las circunstancias fácticas, el pretender someter a la autorización de la Asamblea Nacional la realización de cada una de dichas operaciones, aun cuando estén involucradas, por ejemplo, sociedades no domiciliadas en Venezuela u organismos multilaterales; existen otras operaciones de crédito público que sí son generadoras de contratos de interés público nacional, y por tanto, de obligatorio control previo por parte de la Asamblea Nacional, como es el caso de aquellas operaciones en las que se acuerde el préstamo de recursos, con el consecuente endeudamiento para la Nación, o se acuerde el refinanciamiento de la deuda pública externa, entre otras" (Subrayado propio).

De la anterior consideración, salvo lo que más adelante se comenta en relación a qué debe entenderse por contratos de interés público, afirmar que así como hay ciertas operaciones de crédito público que deben ser consideradas como contratos de interés público, también hay contratos de empréstitos que, aunque legalmente no encuadran en la definición de crédito público a efectos de las autorizaciones que deben obtenerse para su realización, califican como contratos de interés público y, por esa razón, están sujetos a la autorización de la Asamblea Nacional.

Así las cosas, el Artículo 80 de la LOAFSP quedó redactado, según reza la decisión de la Sala Constitucional, de la siguiente manera:

“Artículo 80. Conjuntamente con el proyecto de ley de presupuesto, el Ejecutivo presentará a la Asamblea Nacional, para su autorización mediante ley especial que será promulgada simultáneamente con la ley de presupuesto, el monto máximo de las operaciones de crédito público a contratar durante el ejercicio presupuestario respectivo por la República, el monto máximo de endeudamiento neto que podrá contraer durante ese

ejercicio; así como el monto neto que podrá contraer durante ese ejercicio; así como el monto máximo de letras del tesoro que podrán estar en circulación al cierre del respectivo ejercicio presupuestario.

Los montos máximos referidos se determinarán, de conformidad con las previsiones de la ley del marco plurianual del presupuesto, atendiendo a la capacidad de pago y a los requerimientos de un desarrollo ordenado de la economía, y se tomarán como referencia los ingresos fiscales previstos para el año, las exigencias del servicio de la deuda existente, el producto interno bruto, el ingreso de exportaciones y aquellos índices macroeconómicos elaborados por el Banco Central de Venezuela u otros organismos especializados, que permitan medir la capacidad económica del país para atender las obligaciones de la deuda pública.

Una vez sancionada la ley de endeudamiento anual, el Ejecutivo Nacional podrá celebrar operaciones de crédito público en las mejores condiciones financieras que puedan obtenerse e informará periódicamente a la Asamblea Nacional, salvo aquellas que impliquen la celebración de contratos de interés público nacional, estatal o municipal con Estados o entidades oficiales extranjeras o con sociedades no domiciliadas en Venezuela, en cuyo caso se requerirá la autorización previa de la Asamblea Nacional” (Subrayado propio).

No obstante lo anterior, la redacción del último aparte del Artículo 80 hoy vigente difiere de la contenida en la citada decisión de la Sala Constitucional y, peor aún, *burla* lo decidido por dicha Sala, ya que si bien es cierto se hace referencia a la autorización de la Comisión Permanente de Finanzas de la Asamblea Nacional, también es cierto que en caso de no expedirse ésta en el plazo legalmente establecido opera un silencio positivo.

La solicitud del Ejecutivo Nacional a la que se refiere el Artículo 80 de la LOAFSP debe acompañarse de la opinión del Banco Central de Venezuela.

En este orden de ideas el Artículo 86 de la LOAFSP dispone:

“El Banco Central de Venezuela será consultado por el Ejecutivo Nacional sobre los efectos fiscales y macroeconómicos del endeudamiento y el monto máximo de letras del tesoro que se prevean en el proyecto de ley de endeudamiento anual a que se refiere este Capítulo.

Así mismo será consultado sobre el impacto monetario y las condiciones financieras de cada operación de crédito público. Dicha opinión no

vinculante la emitirá el Banco Central de Venezuela en un plazo de cinco días hábiles contados a partir de la recepción de la solicitud de opinión. Si transcurrido este lapso el Banco Central de Venezuela no se hubiere pronunciado, el Ejecutivo Nacional podrá continuar la tramitación de las operaciones consultadas.”

Conjuntamente con el Artículo 86 de la LOAFSP debe leerse el Artículo 47, 3 de la Ley de Reforma Parcial de la Ley del Banco Central de Venezuela, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.419 del 7 de mayo de 2010, el cual dispone:

“El Banco Central de Venezuela deberá:
(...)3. Emitir opinión financiera razonada al Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de finanzas cuando la República y los proyectos de operaciones de crédito público así lo requieran, en los términos y condiciones señaladas en la ley...”.

A los fines de este estudio, importante resaltar del citado Artículo 86 de la LOAFSP lo siguiente:

- Limita la opinión que debe emitir el Banco Central de Venezuela a las operaciones de crédito público, excluyendo los endeudamientos públicos que, como es obvio suponer, generen efectos diversos sobre la política fiscal y monetaria del país, a la par de impactar su estabilidad macroeconómica.

- Se establece un plazo muy breve (cinco días hábiles) para que el Banco Central de Venezuela emita su opinión, no vinculante, en relación con la operación de que se trate; transcurrido dicha plazo sin que se haya producido pronunciamiento alguno por parte del Ente Emisor, el Ejecutivo nacional podrá continuar con la operación. Ese *silencio positivo* es factor común en todas las

leyes que han regido la materia de crédito público en Venezuela, con la salvedad de que dicho plazo siempre se previó de veinte días y no cinco como lo hace la LOAFSP. Al margen de que el referido plazo luce desproporcionado por lo breve que resulta, seguir adelante en la operación de crédito público sin al menos oír la opinión del Banco Central de Venezuela revela una debilidad del sistema de crédito público venezolano.

Ello permite recordar que en la Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Crédito Público de 1992, específicamente su Artículo 16, bajo la cual era necesaria la opinión favorable de las Comisiones Permanentes del Senado y de la Cámara de Diputados, la omisión por parte de la referida Comisión se consideraba como favorable a efectos de seguir adelante con la operación de crédito público que se tratase; con lo cual, la debilidad manifiesta ya es *mayor de edad*.

Dicho principio rector (el de ley especial autorizatoria) lo encontramos en todas las leyes que han regido el sistema de crédito público venezolano desde 1970, con algunas variaciones que a continuación se destacan:

1. Ley de Reforma Parcial de la Ley de Crédito Público de 1970. Artículo 14:

“El Ejecutivo Nacional no podrá contratar ningún empréstito u operación de Crédito Público sino en virtud de autorización expresa que acuerde el Congreso Nacional, de conformidad con las disposiciones de esta Ley. El Ejecutivo deberá presentar al Congreso una exposición de motivos razonada de autorización y la opinión del Banco Central de Venezuela a que se refiere el Título III de esta Ley.”

Para el caso de los Institutos o Establecimientos Autónomos, así como para las sociedades anónimas, la ley de 1970 exigía además de la autorización del Ejecutivo Nacional acordada en Consejo de Ministros, el consentimiento del Congreso Nacional, sin especificar si dicho consentimiento debía ser dado mediante ley especial (Artículo 35).

2. Ley Orgánica de Crédito Público de 1976. Artículo 18:

“Salvo las excepciones establecidas en esta Ley, el Ejecutivo Nacional no podrá contratar ninguna operación de Crédito Público sino en virtud de Ley especial, la cual podrá contener las especificaciones relativas a la operación o una autorización general en los términos del artículo 20 de esta Ley. El Ejecutivo acompañará al proyecto de ley una exposición razonada de su solicitud de autorización y la opinión del Banco Central de Venezuela.”

Esa autorización del Congreso mediante ley y la opinión del Banco Central era requerida igualmente para las operaciones de crédito público realizadas por los Institutos Autónomos y las Sociedades del Estado.

3. Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Crédito Público de 1980.

No modifica lo previsto en el Artículo 18 de la ley de 1976, sólo pasa a ser el Artículo 19. En el caso de los Institutos Autónomos y Sociedades del Estado, se mantiene la misma condición estipulada en la ley de 1976: autorización del Congreso mediante ley y la opinión del Banco Central.

Lo anterior se conserva indemne en la Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Crédito Público de 1981 y en la Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Crédito Público de 1983.

4. Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Crédito Público de 1992.

Artículo 19:

“Antes de celebrar cada operación de crédito público, el Ejecutivo Nacional oirá la opinión del Banco Central de Venezuela así como la opinión favorable de las Comisiones Permanentes de Finanzas del Senado y de la Cámara de Diputados sobre las condiciones financieras aplicables a dicha operación.”

Como puede apreciarse, la ley de 1992 sustituye la autorización del entonces Congreso nacional otorgada mediante ley especial por la opinión favorable de las Comisiones Permanentes de Finanzas del Senado y de la Cámara de Diputados, sólo en lo atinente a las condiciones financieras de cada operación.

Lo anterior aplicaba en igualdad de condiciones para el caso de los Institutos Autónomos, las Sociedades del Estado y demás Entes Públicos regidos por dicha ley.

5.- LOAFSP. A partir de la entrada en vigencia de la LOAFSP el requisito de ley especial autorizatoria se ha mantenido inalterable.

Pero a pesar de que el monto máximo a contratar en operaciones de crédito público debe ser autorizado mediante la ley de endeudamiento anual, la LOAFSP

permite celebrar operaciones por encima de dicho monto; operaciones éstas que podemos clasificar con base en las que, para esos efectos, requieren o no ley especial autorizatoria, a saber:

- Las que no requieren ley especial.
 - Aquéllas operaciones necesarias para hacer frente a gastos extraordinarios producto de calamidades o de catástrofes públicas.
 - Las destinadas exclusivamente al financiamiento del Servicio de la Deuda Pública Nacional, siempre que (i) se haya utilizado totalmente el monto autorizado conforme a la ley de endeudamiento anual para el ejercicio fiscal que corresponda; y (ii) se trate de circunstancias sobrevenidas, no previstas o difícil de prever para el momento de entrada en vigencia la ley de endeudamiento anual.

Esta excepción debe contarse como una de las modificaciones contempladas en el Decreto 8.865 mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma Parcial de la LOAFSP, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Número 39.893 del 28 de marzo de 2012⁷⁰, y de la cual interesa destacar tres aspectos:

⁷⁰ Excepción que pasó a formar parte del Artículo 81 de la LOAFSP tal como a continuación se cita:

(i) el monto de las operaciones de crédito público que se obtenga en virtud de la comentada excepción, será imputable al monto máximo de endeudamiento correspondiente al siguiente ejercicio fiscal;

(ii) la autorización del Presidente de la República, en Consejo de Ministros, se constituye en requisito indispensable para la validez de tales operaciones de crédito público; y

(iii) No se requiere la opinión del Banco Central de Venezuela.

- Las que requieren de ley especial:

- Las dirigidas a hacer frente a gastos ordinarios que no puedan ser ejecutados debido a una reducción de los ingresos previstos para el ejercicio fiscal;
- Las que tengan por objeto el refinanciamiento o reestructuración de la deuda pública;

“**Artículo 81.** (...) Excepcionalmente y una vez utilizado totalmente el monto máximo autorizado conforme a la ley de endeudamiento para el Ejercicio Fiscal correspondiente, el Ejecutivo Nacional, por intermedio del Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de planificación y finanzas, podrá celebrar operaciones de Crédito Público por encima de dicha autorización destinadas exclusivamente al financiamiento del Servicio de la Deuda Pública Nacional y siempre que se trate de circunstancias sobrevenidas, no previstas o difícil de prever para el momento de entrada en vigencia la ley de endeudamiento anual. El monto de las operaciones de Crédito Público que se obtenga en virtud de la facultad aquí conferida, será imputable al monto máximo de endeudamiento a establecer en la ley de endeudamiento anual para el próximo ejercicio fiscal. Será requisito indispensable para la validez de aquellas operaciones de Crédito Público que se lleven adelante, la aprobación, por parte del Presidente de la República en Consejo de Ministros; igualmente, se faculta al Presidente de la República para decretar los créditos adicionales que fuere necesario. Para hacer uso de las atribuciones aquí conferidas al Presidente de la República, no será preciso contar con la autorización de la Asamblea Nacional, ni con la opinión del Banco Central de Venezuela; no obstante éstos serán informados por el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de planificación y finanzas dentro de los quince días hábiles siguientes a la aprobación de las operaciones que se trate. Esta disposición prevalecerá sobre cualquier otra que colida o en forma alguna, limite lo aquí establecido.”

- Aquéllas derivadas de soberanía alimentaria, la preservación de la inversión social, seguridad y defensa integral en los términos previstos en la Constitución y la ley.

En cada uno de los referidos supuestos contemplados en el Artículo 81, específicamente en los que requieren ley especial autorizatoria, así como también en caso de reconducción del presupuesto, situación en la cual se entenderá que el monto autorizado para el endeudamiento del año será igual al del año anterior⁷¹, la ley de endeudamiento deberá autorizar los respectivos créditos adicionales.

5.4. Excepciones previstas en el Título referido al sistema de crédito público

Las excepciones previstas en el Título III de la LOAFSP se pueden clasificar en tres grupos: 1. aquellas que exceptúan de ley especial autorizatoria y no requieren algún otro tipo de autorización; 2. las que exceptúan de ley especial autorizatoria y en su lugar exigen la autorización del Presidente de la República en Consejo de Ministros; y 3. las que exceptúan de todo el Título referido al sistema de crédito público.

1. Las que exceptúan de ley especial autorizatoria y no requieren algún otro tipo de autorización. Están previstas en los artículos 87 y 88 de la LOAFSP.

“Artículo 87. No requerirán ley especial que las autorice, las operaciones siguientes:

⁷¹ Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, Artículo 82.

1. La emisión y colocación de letras del tesoro con la limitación establecida en el artículo 80 de esta Ley, así como cualesquiera otras operaciones de tesorería cuyo vencimiento no trascienda el ejercicio presupuestario en el que se realicen.

2. Las obligaciones derivadas de la participación de la República en instituciones financieras internacionales en las que ésta sea miembro.

Artículo 88. No se requerirá ley autorizatoria para las operaciones de refinanciamiento o reestructuración que tengan como objeto la reducción del tipo de interés pactado, la ampliación del plazo previsto para el pago, la conversión de una deuda externa en interna, la reducción de los flujos de caja, la ganancia o ahorro en el costo efectivo de financiamiento, en beneficio de la República, con respecto a la deuda que se está refinanciando o reestructurando.”

En relación con la emisión y colocación de letras del tesoro, tal excepción ya se encontraba prevista en el Artículo 18, *Parágrafo único*, de la Ley de Reforma Parcial de la Ley de Crédito Público de 1970, sujetando dicha excepción a la condición de que “...el monto en circulación de las obligaciones de esta naturaleza, no exceda del diez por ciento (10%) de los ingresos ordinarios previstos en la Ley de Presupuesto General de Rentas y Gastos Públicos en vigencia, y que su cancelación deba efectuarse dentro del período de ejecución del mismo.”

Dicha condición se mantuvo las leyes de 1976 (Artículo 23, Parágrafo Único), 1980 (Artículo 24, Parágrafo Único), 1981 (Artículo 25, Parágrafo único) y 1983 (Artículo 24, Parágrafo único); siendo en la Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Crédito Público de 1992 cuando se modifica tal excepción de la siguiente manera:

“ARTICULO 21. El Ejecutivo Nacional podrá emitir Letras del Tesoro durante el ejercicio presupuestario, siempre que su monto en circulación al final de cada ejercicio no excede del máximo fijado por el Congreso, de conformidad con lo previsto en el artículo 3° de esta Ley.”

El Artículo 3° al que hace referencia el citado Artículo 21 está referido al monto máximo de endeudamiento, incluyendo el monto máximo de Letras del Tesoro, que conjuntamente con el Proyecto de Ley de Presupuesto debía presentar el Ejecutivo Nacional a la autorización del, en ese entonces, Congreso Nacional.

Por lo que respecta a (i) “las obligaciones derivadas de la participación de la República en instituciones financieras internacionales en las cuales ésta sea miembro”; y (ii) las operaciones de refinanciamiento o reestructuración que tengan como objeto la reducción del tipo de interés pactado, la ampliación del plazo previsto para el pago, la conversión de una deuda externa en interna, la reducción de los flujos de caja, la ganancia o ahorro en el costo efectivo de financiamiento, en beneficio de la República, con respecto a la deuda que se está refinanciando o reestructurando”, el origen de estas excepciones lo encontramos en el Artículo 6, ordinal 4°, y en el Artículo 9, respectivamente, de la Ley Orgánica de Crédito Público de 1976.

2. Las que exceptúan de ley especial autorizatoria y en su lugar exigen la autorización del Presidente de la República en Consejo de Ministros. En el grupo de aquellas (excepciones) que exceptúan de ley especial autorizatoria y en su lugar exigen la autorización del Presidente de la República en Consejo de Ministros, encontramos las operaciones de crédito público celebradas por (i) los institutos autónomos y los institutos públicos cuyo objeto principal sea la actividad

financiera; y (ii) las sociedades mercantiles del Estado (Artículo 90 de la LOAFSP), siempre y cuando se cumpla la condición de que “...el monto de las obligaciones pendientes por tales operaciones, más el monto de las operaciones a tramitarse, no excederá de dos veces el patrimonio del respectivo instituto autónomo o instituto público o el capital de la sociedad; salvo que su respectiva ley especial disponga un monto mayor” (subrayado propio).

Vale decir que, la salvedad de la condición prevista en el Artículo 90 de la LOAFSP fue incorporada en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.891 Extraordinario del 31 de julio de 2008.

Por su parte, el ya mencionado Decreto 8.865 mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma Parcial de la LOAFSP, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Número 39.893 del 28 de marzo de 2012, modifica el comentado Artículo 90 de la LOAFSP e introduce una obligación que en nada potencia un efectivo control sobre las operaciones de crédito público, a saber:

“Artículo 90. Los institutos autónomos y los institutos públicos cuyo objeto principal sea la actividad financiera, así como las sociedades mercantiles del Estado, están exceptuadas del requisito especial autorizatorio para realizar operaciones de Crédito Público; sin embargo, requerirán la autorización del Presidente de la República, en Consejo de Ministros. Así mismo, el Secretario del Consejo de Ministros deberá informar al Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de planificación y finanzas por medio de la Oficina Nacional de Crédito Público, dentro de los treinta días

continuos siguientes a la fecha de la autorización dada por el Presidente de la República, para que esta Oficina Nacional realice el registro de dichas obligaciones financieras, contenido del destino, monto y particularidades de cada una de ellas... (subrayado se distingue lo incorporado en virtud de la modificación del 28 de marzo de 2012).

Ahora bien, la excepción consagrada en el referido Artículo 90 ofrece una de las dos excepciones previstas en la LOAFSP para (i) el BANDES, definido en la ley que lo crea como un “Instituto” cuyo objeto principal es la actividad financiera; y (ii) PDVSA que, como bien es sabido, es una empresa del Estado. En ambos casos, las operaciones realizadas por estos entes que requieran de la autorización del Presidente de la República en Consejo de Ministros se entenderán como de crédito público y, en consecuencia, deberá consultarse al Banco Central de Venezuela sobre el impacto monetario y las condiciones financieras de la operación que se trate.

3. Las que exceptúan de todo el Título referido al sistema de crédito público. Llegó el turno de los supuestos que exceptúan de todo el Título referido al sistema de crédito público; grupo éste que se encuentra en el Artículo 89 de la LOAFSP.

El ya tantas veces mencionado Artículo 89 de la LOAFSP (cuyo origen se encuentra en los artículos 44 y 50, Parágrafo Primero, de la Ley Orgánica de Crédito Público de 1976), exceptúa del Título referido al sistema de crédito público a:

- el Banco Central de Venezuela;
- el Fondo de Inversiones de Venezuela (hoy BANDES);
- las sociedades mercantiles del Estado dedicadas a la intermediación de crédito, regidas por la Ley General de Bancos y otras Instituciones Financieras,
- las sociedades mercantiles del Estado regidas por la Ley de Empresas de Seguros y Reaseguros;
- las sociedades mercantiles del Estado creadas o que se crearen de conformidad con la Ley Orgánica que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos (hoy Ley Orgánica de Hidrocarburos); y
- las sociedades mercantiles del Estado creadas o que se crearen de conformidad con el artículo 10 del Decreto Ley N° 580 del 26 de noviembre de 1974, mediante el cual se reservó al Estado la industria de la explotación del mineral de hierro.

Es entonces este Artículo 89 de la LOAFSP el que presenta la segunda de las excepciones contemplada en la ley para el caso del BANDES y PDVSA, con una diferencia fundamental: cumplida la condición prevista en dicho artículo⁷², estas instituciones quedan exceptuadas del régimen establecido en el Título III de la LOAFSP, por lo que las operaciones que realicen en el ejercicio fiscal de que

⁷² La publicación en un diario de circulación nacional y, por lo menos, en un diario de la zona donde tenga su sede principal dentro de los quince días hábiles siguientes a la terminación de su ejercicio económico, un balance con indicación expresa del monto del endeudamiento pendiente, debidamente suscrito por un contador público o contadora pública, inscrito o inscrita en el Registro de Contadores Públicos en Ejercicio Independiente de la Profesión que lleva la Comisión Nacional de Valores.

se trate (aquel que va desde el primero de enero al 31 de diciembre del año en que se realice la publicación del balance con indicación expresa del monto del endeudamiento pendiente⁷³) no se entenderán de crédito público y, por ende, no constituirán, desde el punto de vista estrictamente legal, deuda pública.

En otros términos, es la publicación del balance con indicación expresa del monto del endeudamiento pendiente, el factor que distinguirá si los endeudamientos de BANDES y PDVSA, respectivamente, deben (i) calificarse como operaciones de crédito público; (ii) considerarse deuda pública; (iii) requerir la autorización del Presidente de la República en Consejo de Ministros; y (iv) contar con la opinión del Banco Central de Venezuela.

No obstante lo anterior, la excepción del Artículo 89 de la LOAFSP también aplica a las empresas referidas en el Artículo 5 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica que reserva al Estado las Actividades de Exploración y Explotación del Oro, así como las conexas y auxiliares a éstas⁷⁴, es decir, (i) a los institutos públicos o empresas de la exclusiva propiedad de la República, o filiales de éstas, que desarrollen actividades previstas en el mencionado Decreto Ley, y (ii) a las Empresas Mixtas en las cuales la República o algunas de las empresas antes señaladas tenga control de sus decisiones y mantenga una participación

⁷³ Si bien es cierto el origen de la excepción prevista en el Artículo 89 de la LOAFSP tiene su origen en la Ley Orgánica de Crédito Público de 1976, también es cierto que fue apena en la Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Crédito Público de 1992 cuando se estableció la condición de publicar el balance con indicación expresa del monto del endeudamiento pendiente

⁷⁴ Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Número 39.759, del 16 de septiembre de 2011.

mayor del cincuenta y cinco (55%) del capital social; ello según lo previsto en su

Artículo 35, a saber:

“Las empresas a las que se refiere el artículo 5 del presente Decreto Ley, se entenderán incluidas en la excepción contenida en el artículo 89 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público.”

5.5. Prohibiciones

Reza el Artículo 91 de la LOAFSP:

“No realizarán operaciones de crédito público, los institutos autónomos y demás personas jurídicas públicas descentralizadas funcionalmente que no tengan el carácter de sociedades mercantiles, así como las fundaciones constituidas y dirigidas por algunas de las personas jurídicas referidas en el artículo 6 de esta Ley.

Se exceptúan de esta prohibición los institutos autónomos cuyo objeto principal sea la actividad financiera, a los solos efectos del cumplimiento de dicho objeto, los entes autorizados por el Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministro, cuando se considere necesario para el interés nacional, en cuyo caso, será aplicable para sus operaciones de crédito público, lo establecido en el primer aparte del artículo 90, excluyendo lo previsto en el segundo párrafo de dicho artículo y en el artículo 93 de esta Ley. Igualmente, se excluyen de dicha prohibición las operaciones a que se refiere el numeral 3 del artículo 77 de la presente Ley.”

La prohibición, estrictamente considerada, se explica por sí sola. Sin embargo, es la excepción a dicha prohibición la que genera ciertas distorsiones al sistema de crédito público.

Una de ellas radica en que la excepción hace referencia a los *entes* que autorice el Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros, sin que se requiera alguna otra autorización, con lo cual, al abarcar dicha excepción a todos los sujetos que deben regirse por la LOAFSP, sumado al resto de las excepciones previstas en la ley, desestima el principio de ley especial autorizatoria.

Pero más aún, en la excepción que nos ocupa se hace uso de un término tan amplio como *interés nacional*, por lo que la discrecionalidad del Presidente o Presidenta de la República se torna exagerada.

Urge decir que, la excepción objeto de comentario estaba prevista en la LOAFSP del año 2000 en términos más razonables, a saber:

“Artículo 90. No realizarán operaciones de crédito público, los institutos autónomos y demás personas jurídicas públicas descentralizadas funcionalmente que no tengan el carácter de sociedades mercantiles, así como las fundaciones constituidas y dirigidas por algunas de las personas jurídicas referidas en el artículo 6 de esta Ley.

Se exceptúan de esta prohibición los institutos autónomos cuyo objeto principal sea la actividad financiera, a los solos efectos del cumplimiento de dicho objeto, así como también las operaciones a que se refiere el numeral 3 del artículo 77 de esta Ley.”

Es con la Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.164, del 23 de abril de 2009, cuando se modifica el Artículo 90 incluyéndose, dentro del rango de la excepción en él previsto, los *entes* autorizados por el Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros, cuando se considere necesario para el *interés nacional*, excluyendo en tal supuesto (i) la aplicación del segundo párrafo del Artículo 90 de la LOAFSP (es decir, un límite al nivel de endeudamiento) y, peor aún, (ii) permitiendo la posibilidad contratar operaciones de crédito público con garantía o privilegios sobre bienes o rentas nacionales, estatales o municipales, toda vez que se excluye la aplicación del Artículo 93 de la LOAFSP.

Por otra parte, el Artículo 92 de la LOAFSP prohíbe "...a la República y a las sociedades cuyo objeto no sea la actividad financiera, otorgar garantías para respaldar obligaciones de terceros, salvo las que se autoricen conforme al régimen legal sobre concesiones de obras públicas y servicios públicos nacionales."

Esa disposición de la LOAFSP plantea una clara distinción en relación con las leyes que regularon la materia de crédito público hasta la entrada en vigencia de la Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Crédito Público de 1992, en cuyo momento se prohíbe a la República "...otorgar ninguna garantía para respaldar obligaciones de personas naturales o jurídicas de cualquier naturaleza" (Artículo 27). Antes de 1992, la República podía garantizar obligaciones con la opinión previa del Banco Central de Venezuela y la autorización del Congreso Nacional.

De igual manera, antes de la Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Crédito Público de 1992 era posible que las empresas del estado, que ejercieran o no actividades de intermediación financiera, garantizaran obligaciones de terceros, claro está, con ciertas limitaciones.

Tales limitaciones estaban referidas a:

- No podían garantizar obligaciones de terceros las sociedades del Estado de carácter agrícola o industrial o dedicadas a prestar servicios de transporte, de

comunicaciones y de electricidad, así como las creadas o que se crearen para operar en los sectores minero, metalúrgico y petroquímico.

- Las sociedades del Estado, distintas a las antes referidas, podían garantizar obligaciones de terceros por un monto global que no excediera del cuarenta por ciento (40%) de su patrimonio neto, tomando en cuenta el de las garantías ya otorgadas más el de las que se encontraran en tramitación.

Fue entonces en el Artículo 40 de la Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Crédito Público de 1992 cuando se prohibió a las sociedades del Estado, distintas a aquellas cuyo objeto fuere el otorgamiento de garantías, respaldar obligaciones de terceros.

En definitiva, la LOAFSP permite (i) que los *entes* autorizados por el Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros, en caso de *interés nacional*, contraten operaciones de crédito público con garantía o privilegios sobre bienes o rentas nacionales, estatales o municipales; y (ii) salvo en el caso de la República y las sociedades cuyo objeto no sea la actividad financiera, los sujetos regidos por la ley puedan garantizar obligaciones de terceros.

Pero hablar de garantías en materia de crédito público no sólo obliga a ceñirse a las previsiones de ley, sino que plantea, para cada caso en particular, la revisión de los tipos de garantías que se exijan y las limitaciones contractuales

contempladas en los diversos contratos en los que se documenten las operaciones de crédito público ya pactadas.

Los contratos de financiamiento suscritos por la República con el Banco Interamericano de Desarrollo, la Corporación Andina de Fomento y los bonos soberanos por ella emitida, a finales de 1970 y principios de 1980, así como los planes de refinanciamiento de inicio de los 90, contemplaron en su oportunidad dos cláusulas de suma importancia en materia de garantías: la de *Prenda Negativa* (en inglés, *Negative Pledge*) y la de *Pari Passu Ranking*⁷⁵.

En virtud de la primera de las cláusulas, y dado que en esos contratos de financiamiento suscritos por la República no se otorgó garantía alguna a los

⁷⁵ Las cláusulas “tipo” de *Negative Pledge* y *Pari Passu Ranking* utilizada hoy día en los contratos de financiamiento suscritos por instituciones públicas venezolanas, incluyendo PDVSA y BANDES, son las siguientes:

“**Negative Pledge.** The Borrower shall not create or permit to subsist any Security over any of its present or future assets to any person (other than the Lender).

The Borrower shall not:

- sell, transfer or otherwise dispose of any of its assets on terms whereby they are or may be leased to or re-acquired by the Borrower;
- sell, transfer or otherwise dispose of any of its receivables on recourse terms;
- enter into or permit to subsist any title retention arrangement;
- enter into or permit to subsist any arrangement under which money or the benefit of a bank or other account may be applied, set-off or made subject to a combination of accounts; or
- enter into or permit to subsist any other preferential arrangement having a similar effect,

in circumstances where the arrangement or transaction is entered into primarily as a method of raising Financial Indebtedness or of financing the acquisition of an asset.

Sub-clauses above do not apply to:

- any netting or set-off arrangement entered into by the Borrower in the ordinary course of its banking arrangements for the purpose of netting debit and credit balances;
- any lien arising by operation of law and securing obligations not more than thirty (30) days overdue;
- any Security created with the prior written consent of the Lender.”

“**Pari Passu Ranking.** The Borrower shall ensure that its payment obligations under the Finance Documents rank and continue to rank at least pari passu with all of its other unsecured and unsubordinated Financial Indebtedness.”

acreedores, se prohíbe a las *agencias gubernamentales*⁷⁶, es decir, a la administración pública central y descentralizada, con o sin fines empresariales dar garantía a otros acreedores para así evitar asumir una posición de desventaja (acreedores quirografarios) frente a potenciales acreedores privilegiados.

Esa cláusula de *Prenda Negativa* se complementa con la de *Pari Passu Ranking*, con base en la cual debe darse el mismo tratamiento a todos los acreedores, esto es, de brindarse algún tipo de privilegio a un determinado acreedor, lo propio debe ocurrir con el resto, operando ello de pleno derecho.

Incumplir con las obligaciones derivadas de esas cláusulas de *Prenda Negativa* y *Pari Passu Ranking* se constituye, de inmediato, en una causal de incumplimiento anticipado que, de no ser subsanada en el plazo contractualmente previsto, genera dos consecuencias fundamentales: (i) que la obligación de pagar se declare de plazo vencido; y (ii) lo que en el mercado financiero internacional se conoce como *Cross Acceleration* (aceleración cruzada), es decir, que todas las obligaciones financieras de la República y las *agencias gubernamentales* también sean declaradas de plazo vencido.

⁷⁶La definición de *agencias gubernamentales* (en inglés, “Governmental Agency”) contemplada en los contratos de financiamiento suscritos por la República Bolivariana de Venezuela, en su versión original, es la siguiente: “Governmental Agency means each agency, department, ministry, authority, statutory corporation or other statutory body or juridical entity of the Republic or any political subdivision thereof or therein, now existing or hereafter created, and any bank, corporation or other legal entity 51% or more of the capital or voting stock or other ownership interest of which is now or hereafter owned or controlled, directly or indirectly, by the Republic, but excluding Banco Central.”

Antes de continuar, y con base en lo antes indicado, pertinente distinguir entre dos definiciones de suma importancia en materia de contratos de financiamiento internacional: *Cross Default* (incumplimiento cruzado) y *Cross Acceleration*.

Normalmente, entre las causales de incumplimiento previstas en los contratos de financiamiento se cuenta el “hecho de incumplir con alguna de las obligaciones previstas para el deudor - prestatario (en inglés, *borrower*) en cualquier otro contrato de financiamiento por éste celebrado”, siendo ello lo que se denomina *Cross Default*. En ese supuesto, así como para todas las causales de incumplimiento, se prevé un *período de cura* (en inglés, *cure period*) dentro del cual el deudor – prestatario debe subsanar su incumplimiento. Vencido el *período de cura* sin que el deudor – prestatario haya subsanado su incumplimiento, automáticamente se declara la deuda de plazo vencido, a la par de materializarse el *Cross Acceleration* en los términos arriba señalados.

Por lo tanto, y visto desde el punto de vista práctico, todo *Cros Acceleration* supone un *Cross Default*, pero no todo *Cross Default* supone un *Cross Acceleration*.

Las cláusulas de *Prenda Negativa* y *Pari Passu Ranking* previstas en esos contratos de financiamiento a la República han generado un efecto multiplicador que era de esperarse, pues, a partir de ese momento todas las instituciones financieras que han otorgado préstamos a la República y los entes

descentralizados con fines empresariales han exigido la inclusión de ambas cláusulas; por lo que, la restricción contractual de no otorgar garantías, para respaldar obligaciones propias y de terceros, se mantendrá hasta el momento en que se honren todas las obligaciones financieras de lo que en algún momento se definieron como *agencias gubernamentales*.

Por último conviene precisar que, todos los contratos de BANDES y PDVSA que documentan deuda financiera contraída en los últimos diez años contemplan ambas cláusulas (*Prenda Negativa y Pari Passu Ranking*).

5.6. Los Estados y Municipios – Deudas públicas a corto plazo

El Artículo 95 de la LOAFSP prohíbe a los estados, distritos y municipios, y a los entes por ellos creados, realizar operaciones de crédito público externo, ni en moneda extranjera, ni garantizar obligaciones de terceros; prohibición ésta (específicamente la de contratar empréstitos externos) incorporada por vez primera al ordenamiento jurídico venezolano en la Ley de Reforma Parcial de la Ley de Crédito Público de 1970.

Por lo que respecta a las deudas públicas a corto plazo, el Artículo 94 de la LOAFSP exige que su pago se realice al vencimiento, prohibiendo el refinanciamiento de este tipo de deuda.

5.7. La Oficina Nacional de Crédito Público

Desde el punto de vista orgánico, es con la entrada en vigencia de la LOAFSP del 2000 cuando se crea, formalmente y con rango legal, la Oficina Nacional de Crédito Público (ONCP), como órgano rector del sistema de crédito público venezolano, adscrito al Ministerio con competencia en materia de Planificación y Finanzas, y cuya misión es asegurar la existencia de políticas de endeudamiento, así como una eficiente programación, utilización y control de los medios de financiamiento que se obtengan mediante operaciones de crédito público.

Antes de que ello ocurriera, la negociación y administración de la deuda pública estaba bajo la dirección y responsabilidad del Ministerio de Hacienda, dentro del cual funcionaba una división de crédito público.

Las atribuciones de la ONCP están contempladas en el Artículo 96 de la LOAFSP, siendo éstas:

- “(…)1. Participar en la formulación de los aspectos crediticios de la política financiera que para el sector público nacional elabore el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de Planificación y Finanzas.
2. Proponer el monto máximo de endeudamiento que podrá contraer la República en cada ejercicio presupuestario, atendiendo a lo previsto en la ley del marco plurianual del presupuesto y a las políticas financiera y presupuestaria definidas por el Ejecutivo Nacional.
3. Mantener y administrar un sistema de información sobre el mercado de capitales que sirva para el apoyo y orientación a las negociaciones que se realicen para emitir empréstitos o contratar préstamos, así como para intervenir en las mismas.
4. Dirigir y coordinar las gestiones de autorización, la negociación y la celebración de las operaciones de crédito público.
5. Dictar las normas técnicas que regulen los procedimientos de emisión, colocación, canje, depósito, sorteos, operaciones de mercado y cancelación de la deuda pública.

6. Dictar las normas técnicas que regulen la negociación, contratación y amortización de préstamos.
7. Registrar las operaciones de crédito público en forma integrada al sistema de contabilidad pública.
8. Realizar las estimaciones y proyecciones presupuestarias del servicio de la deuda pública y supervisar su cumplimiento.
9. Dirigir y coordinar las relaciones con inversionistas y agencias calificadoras de riesgos.
10. Las demás atribuciones que le asigne la ley.”

En el marco de las citadas atribuciones, la ley dispone que corresponde a los entes y órganos regidos por la LOAFSP solicitar la intervención de la ONCP antes de realizar operaciones de crédito público⁷⁷.

De igual manera, el Artículo 98 de la LOAFSP prevé que “Los contratos de empréstitos, el otorgamiento de garantías y las operaciones de refinanciamiento o reestructuración de deuda pública, se documentarán según lo establecido en las normas que al efecto dicte la Oficina Nacional de Crédito Público.”

Se plantea entonces, nuevamente, una confusión conceptual con consecuencias prácticas de suma relevancia que a continuación se comentan.

Como bien se explicó antes, toda operación de crédito público es un empréstito; más todo empréstito no necesariamente es una operación de crédito público⁷⁸.

⁷⁷ Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, Artículo 97.

⁷⁸ Ejemplo de ello, los empréstitos realizados por los entes señalados en el Artículo 89 de la LOAFSP que, al cumplir con la condición ahí prevista, quedan exentos del régimen de crédito público previsto en la mencionada ley.

En tal sentido, en el caso de financiamientos pactados, por ejemplo, por BANDES y PDVSA (habiendo éstos cumplidos con la condición señalada en el Artículo 89 de la LOAFSP) no debe solicitarse la intervención de la ONCP, sin que ello se entienda como una contravención del Artículo 97 de la LOAFSP, ya que tales financiamientos no constituyen operaciones de crédito público.

Pero tampoco deben BANDES y PDVSA, en el caso hipotético planteado, regirse por las normas que dicte la ONCP para documentar los financiamientos que contraigan, pues, si bien esos financiamientos son empréstitos, también es cierto que ambas instituciones están exceptuadas del régimen previsto en el Título III de la LOAFSP.

Esa debilidad de la LOAFSP implica un ineficiente control estadístico de lo que, desde el punto de vista económico – financiero, es la deuda pública venezolana, sobre todo de la externa que la es que en un 90% contrae los institutos y empresas del estado (conocida como deuda pública externa indirecta). Lo anterior se refleja en la información estadística obtenida directamente de la ONCP en la que se señala como deuda pública externa indirecta “-”, desconociendo las deudas pactadas a partir de ese año por PDVSA y BANDES.

CONCEPTO	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 ^{a/}
Total Deuda Externa Directa Bruta	21.997	21.109	21.917	21.404	20.851	21.762	21.929	24.365	27.237	31.139	27.252	27.316	29.864	35.145	37.034	36.437
Tenedores de Bonos y Obligaciones Bancos Comerciales u Otras Inst. Financieras	18.532	17.631	17.255	16.312	15.636	16.177	15.831	17.859	21.027	25.443	21.438	22.313	24.867	29.872	31.236	30.222
Bilaterales	345	384	676	857	1.069	1.170	1.622	2.060	2.027	1.980	1.832	1.657	1.370	1.087	795	704
Multilaterales	501	469	572	604	555	533	571	632	619	538	537	664	716	913	879	888
Proveedores	2.552	2.486	3.313	3.565	3.480	3.707	3.759	3.687	3.464	3.102	3.415	2.664	2.905	3.270	4.126	4.627
Total Deuda Externa Indirecta Bruta	1.896	1.522	1.400	1.183	876	740	584	414	233	59	-	-	-	-	-	-
Bancos Comerciales u Otras Inst. Financieras	817	651	607	479	385	317	280	206	113	26	-	-	-	-	-	-
Bilaterales	571	432	389	335	206	201	124	76	42	12	-	-	-	-	-	-
Multilaterales	444	384	343	287	223	169	137	102	60	17	-	-	-	-	-	-
Crédito de Proveedores	63	55	61	82	61	52	43	30	17	5	-	-	-	-	-	-
Total Deuda Pública Externa Bruta	23.893	22.631	23.317	22.586	21.727	22.502	22.513	24.780	27.470	31.199	27.252	27.316	29.864	35.145	37.034	36.437

a/ Cifras Preliminares

al 30/06/2011

Tipo de Cambio utilizado al 30/06/2011

suministrado por el BCV. 4,30 Bs / USD

Fuente: Ministerio del Poder Popular de

Planificación y Finanzas. Oficina Nacional de

Crédito Público

(*) Nota: Los proveedores no han cumplido con sus obligaciones contractuales, el proceso legal con respecto a estos préstamos está pendiente.

Fuente: Oficina Nacional de Crédito Público (<http://www.oncp.gob.ve>)

Por último, el Artículo 102 *eiusdem* establece la obligación de los funcionarios y demás trabajadores de los entes y órganos regidos por la LOAFSP de: (i) suministrar las informaciones que requiera la ONCP; y (ii) cumplir las normas e instrucciones que emanen de dicha oficina.

5.8. Disposiciones finales previstas en el Título III de la LOAFSP

Al igual que la Ley Orgánica de Crédito Público de 1976 y todas las reformas que le siguieron, la LOAFSP prevé que las obligaciones provenientes de la deuda pública o los títulos que la representen prescriben a los diez años; mientras que los intereses o los cupones representativos de éstos prescriben a los tres años, contándose ambos lapsos desde las respectivas fechas de vencimiento de las obligaciones.

El Artículo 100 de la LOAFSP hace mención, una vez más, a las garantías, pero esta vez contemplando que los títulos de la deuda pública emitidos por la República "...serán admisibles por su valor nominal en toda garantía que haya de constituirse a favor de la República". Asimismo, la norma en cuestión plantea la posibilidad de que en las leyes que autoricen operaciones de crédito público se establezca que los títulos de la deuda pública sean utilizados a su vencimiento para el pago de cualquier impuesto o contribución especial.

Por lo que respecta al elemento presupuestario, el Artículo 101 de la LOAFSP establece:

"En los presupuestos de los entes u órganos deberán incluirse las partidas correspondientes al servicio de la deuda pública, sin perjuicio de que éste se centralice en el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de Planificación y Finanzas."

Analizados como han sido los artículos contenidos en el Título III de la LOAFSP y, con ello, destacadas las prohibiciones o formalidades autorizatorias contempladas en el mismo, pertinente señalar que, por mandato del Artículo 103 de la mencionada ley, todas las operaciones de crédito público realizadas en contravención de dichas prohibiciones o formalidades autorizatorias serán nulas y sin efectos conllevando a : (i) la responsabilidad personal de quienes las realicen; y (ii) no pudiendo ser oponibles a la República ni a los demás entes públicos las obligaciones que deriven de esas operaciones.

Para finalizar, el Artículo 104 de la LOAFSP dispone:

“Las controversias de crédito público que surjan con ocasión de la realización de operaciones de crédito público, serán de la competencia del Tribunal Supremo de Justicia en Sala Político Administrativa, sin perjuicio de las estipulaciones que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 151 de la Constitución de la República, se incorporen en los respectivos documentos contractuales.”

En este orden de ideas, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en su Artículo 151 prevé:

“En los contratos de interés público, si no fuere improcedente de acuerdo con la naturaleza de los mismos, se considerarán incorporada, aún cuando no estuviere expresa, una cláusula según la cual las dudas y controversias que puedan suscitarse sobre dichos contratos y que no llegaren a ser resueltas amigablemente por las partes contratantes, serán decididas por los tribunales competentes de la República, de conformidad con sus leyes, sin que por ningún motivo ni causa puedan dar origen a reclamaciones extranjeras.”

La lectura del citado Artículo 151 de la Carta Magna sugiere una primera interrogante: ¿Qué debe entenderse por contratos de interés público? La respuesta a dicha interrogante, tal y como lo plantea el Dr. Carlos Escarrá Malavé, “ha sido objeto de un arduo debate en el foro jurídico, tanto desde el punto de vista doctrinal como el jurisprudencial, debido a la ausencia de una normativa que expresamente orientara la interpretación del precepto constitucional, siendo ésta que dio pie a diversos criterios en relación a la noción que debía otorgársele a los mismos, cuáles características los tipifican y qué tipo de contratos podían encuadrarse dentro de tal naturaleza de compromisos contractuales. Tal situación

incluso se hace patente en la variable e inestable jurisprudencia que sobre el tema ha emanado de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia.”⁷⁹

La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia refiriéndose al Artículo 150⁸⁰ de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (que consagra la *institución* de los contratos de interés público), señaló:

“La discusión doctrinal existente durante la vigencia de la Constitución de 1961, entre las expresiones contrato de interés público y contrato de interés nacional, ha sido, como se indicara previamente, resuelta por la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, ya que en su artículo 150 estableció claramente la relación género-especies que existe entre la noción de contrato de interés público y las nociones de contratos de interés público nacional, estatal y municipal, en las cuales lo determinante sería la participación de la República, los Estados o los Municipios.”⁸¹

Ese Artículo 150 de la Carta Constitucional es importante, entre otros aspectos, a fin de evaluar la obligación que tienen los entes señalados en el Artículo 89 de la LOAFSP de obtener la autorización de la Asamblea Nacional por cada endeudamiento público que pacten, en virtud de que tal endeudamiento se considere una operación de crédito público (por las razones suficientemente expuestas) sino por tratarse de contratos de interés público nacional.

⁷⁹ ESCARRÁ, C. (2004). Opinión emitida por el Centro de Estudios Administrativos (CEA). Caracas, Venezuela, pagina 49.

⁸⁰ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Artículo 150: “La celebración de los contratos de interés público nacional requerirá la aprobación de la Asamblea Nacional en los casos que determine la ley. No podrá celebrarse contrato alguno de interés público municipal, estatal o nacional con Estados o entidades oficiales extranjeras o con sociedades no domiciliadas en Venezuela, ni traspasarse a ellos sin la aprobación de la Asamblea Nacional.

La ley podrá exigir en los contratos de interés público determinadas condiciones de nacionalidad, domicilio o de otro orden, o requerir especiales garantías.”

⁸¹ Sentencia de fecha 24 de septiembre de 2002, caso nulidad último aparte del artículo 80 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público.

Es así como refiriéndose, específicamente, a los criterios para determinar cuándo se está en presencia de un contrato de interés público, la propia Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en decisión del 24 de septiembre de 2002 (caso *Andrés Velásquez, Elías Mata y otros*⁸²), estableció:

“...la Constitución vigente no indica qué sentido ha de atribuírsele a la noción de contrato de interés público, motivo por el cual esta Sala, tomando en consideración las interpretaciones previamente examinadas, en tanto máximo y último interprete del Texto Constitucional, considera que son subsumibles en dicho género todos aquellos contratos celebrados por la República, los Estados o los Municipios en los cuales esté involucrado el interés público nacional, estatal o municipal, entendido éste, de acuerdo con el autor Héctor J. Escola, como “el resultado de un conjunto de intereses individuales compartidos y coincidentes de un grupo mayoritario de individuos, que se asigna a toda la comunidad como consecuencia de esa mayoría, y que encuentra su origen en el quehacer axiológico de esos individuos, apareciendo con un contenido concreto y determinable, actual, eventual o potencial, personal y directo respecto de ellos, que pueden reconocer en él su propio querer y su propia valoración, prevaleciendo sobre los intereses individuales que se le opongan o afecten, a los que desplaza o sustituye, sin aniquilarlos” (El Interés Público como Fundamento del Derecho Administrativo, Buenos Aires, Depalma, 1989, pp. 249 y 250).

En tal sentido, estarán incluidos dentro de la especie de contratos de interés público nacional, todos aquellos contratos celebrados por la República, a través de los órganos competentes para ello del Ejecutivo nacional cuyo objeto sea determinante o esencial para la realización de los fines y cometidos del Estado venezolano en procura de dar satisfacción a los intereses individuales y coincidentes de la comunidad nacional y no tan solo de un sector particular de la misma, como ocurre en los casos de contratos de interés público estatal o municipal, en donde el objeto de tales actos jurídicos sería determinante o esencial para los habitantes de la entidad estatal o municipal contratante, que impliquen la asunción de obligaciones cuyo pago total o parcial se estipule realizar en el transcurso de varios ejercicios fiscales posteriores a aquél en que se haya causado el objeto del contrato, en vista de las implicaciones que la adopción de tales compromisos pueda implicar para la vida económica y social de la Nación.”

Con base en la referida decisión de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, puede afirmarse que los contratos que califican como de interés público nacional son aquellos que cumplan los siguientes criterios:

⁸² El texto completo de la decisión puede leerse en el Apéndice II de este Estudio.

- Que sean contratos celebrados por la República.
- Que su objeto sea determinante o esencial para la realización de los fines y cometidos del Estado venezolano.
- Que impliquen la asunción de obligaciones o compromisos que involucren la vida económica y social de la Nación.

Sin embargo, en referencia al primero de los criterios antes esbozados, el Dr. Rafael Badell Madrid plantea:

“Si bien se entiende que los contratos de interés nacional deberán ser suscritos por **la República**, debe tenerse en cuenta que la doctrina – Brewer- ha considerado que esta categoría aplica también para aquellos contratos suscritos por la Administración Pública Nacional descentralizada funcionalmente (i.e. Institutos Autónomos y empresas del Estado). Si bien en la sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia del 24 de septiembre de 2002, se señala en todo momento que uno de los criterios para definir estos contratos es que el celebrante sea el ente territorial, consideramos que en efecto, podría admitirse que se califiquen también como contratos de interés público los suscritos por la administración funcionalmente descentralizada, pero sólo si **ellos afectan directamente los intereses de la República** como ente territorial, o de los Estados y Municipios.”⁸³

Pero, al margen de lo establecido en los citados artículos 150 y 151 de la Carta Constitucional y 104 de la LOAFSP, el 80% de las operaciones de crédito público realizadas por la República y sus entes descentralizados con fines empresariales, sobre todo, aquellas operaciones previstas en los numerales 1, 2 y 5 del Artículo 77 de la LOAFSP se rigen por leyes distintas a las venezolanas y las controversias que derivan de las mismas (operaciones de crédito público) sometidas a jurisdicciones foráneas.

⁸³ BADELL, R. (2004). Opinión emitida por el Despacho de Abogados Badell, Grau & De Gracia. Caracas, Venezuela, página 14.

Los contratos que documentan las operaciones de crédito público realizadas por la República y sus entes descentralizados con fines empresariales se rigen en un 70% por la ley del Estado de Nueva York (Estados Unidos de Norte América), siendo la Corte de ese mismo estado la que se elige para conocer de las controversias relacionadas con tales operaciones. Sin embargo, en ciertas operaciones de financiamiento, incluyendo las realizadas a partir del año 2007 entre PDVSA, BANDES y el Banco de Desarrollo de China, se contempla el arbitraje como mecanismo de resolución de las controversias que emanen de las mismas, llegándose a pactar, inclusive, como centro arbitral, el Centro Internacional de Arbitraje de Singapur (tal como ocurrió en el caso del conocido Financiamiento a Largo Plazo, es decir, el contraído en el año 2010 por US\$ 20.000 millones), aspecto éste sin precedente, para ese momento, en instituto o empresa pública venezolana y que fue debidamente autorizado por las instancias competentes..

En esos casos donde el arbitraje es el mecanismo de resolución de disputas seleccionado, hay que tomar en cuenta lo previsto en el Artículo 12 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma Parcial del Decreto con Fuerza de Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República⁸⁴ ("LOPGR") y el Artículo 4 de la Ley de Arbitraje Comercial⁸⁵ ("LAC"), a efectos de obtener las autorizaciones y aprobaciones requeridas por ley para llevar a cabo la operación de crédito público de que se trate.

⁸⁴ Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.892 Extraordinario, del 31 de julio de 2008.

⁸⁵ Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 36.430, del 7 de abril de 1998.

En las operaciones de crédito público en que la República sea parte y que prevea arbitraje como mecanismo de solución de conflictos, deberá obtenerse la opinión previa y expresa de la Procuraduría General de la República; opinión ésta que no es, de modo alguno, vinculante.

LOPGR. “Artículo 12. Los contratos a ser suscritos por la República que establezcan cláusulas de arbitraje, tanto nacional como internacional, deben ser sometidos a la opinión previa y expresa de la Procuraduría General de la República.”

Como consecuencia de lo anterior, en todos los contratos que documentan las operaciones de crédito público realizadas por la República se puede apreciar una cláusula a través de la cual ésta renuncia a su inmunidad de jurisdicción⁸⁶.

“Existe, por lo tanto, en esta materia, inmunidad de la jurisdicción venezolana, salvo que la naturaleza del contrato permita, como establece la norma constitucional objeto de estos comentarios, que las controversias puedan ser resueltas por los tribunales de otros países. Así, por ejemplo, en materia de contratos crédito público, se admite que las controversias que se susciten entre las partes con motivo de la interpretación, cumplimiento o resolución de los mismos, que no sean solucionadas amigablemente por las partes, puedan ser decididas por el Tribunal de Arbitraje de la Cámara de Comercio de París o de Nueva York. De igual manera, en los contratos de obra pública financiados por la banca extranjera, se establece el compromiso arbitral para la solución de los conflictos.”⁸⁷

⁸⁶ La cláusula “tipo” de renuncia a la inmunidad de jurisdicción contemplada en los contratos de financiamiento internacional suscritos por la República es la siguiente:

“Waiver of Immunity. The Borrower irrevocably and unconditionally, to the extent permitted by the laws of Venezuela:

- agrees that if the Lender brings proceedings against it or its assets in relation to a Transaction Document, no immunity (sovereign or otherwise) from those proceedings (including, without limitation, suit, attachment prior to judgment, other attachment, the obtaining of judgment, execution or other enforcement) will be claimed by or on behalf of itself or with respect to its assets;
- waives any such right to immunity which it or its assets now has or may subsequently acquire; and
- consents generally in respects of any such proceedings to the giving of any relief or the issue of any process in connection with those proceedings, including, without limitation, the making, enforcement or execution against any assets whatsoever (irrespective of its use or intended use) of any order or judgment which may be made or given in those proceedings.”

⁸⁷ ZAMBRANO, F. (2006): *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela 1999. Comentada*. Editorial Atenea, Caracas, Venezuela. Tomo II, página52.

Cuando se trate de operaciones de crédito público en la que sea parte una sociedad en la cual la República, los Estados, los Municipios y los Institutos Autónomos tengan una participación igual o superior al cincuenta por ciento (50%) del capital social, o una sociedad en la cual las personas anteriormente citadas tengan participación igual o superior al cincuenta por ciento (50%) del capital social, además de la aprobación de la Junta Directiva, debe obtenerse la autorización, por escrito, del ministro de tutela; ello, según lo dispuesto en el Artículo 4 de la Ley de Arbitraje Comercial, a saber:

“Artículo 4º. Cuando en un acuerdo de arbitraje al menos una de las partes sea una sociedad en la cual la República, los Estados, los Municipios y los Institutos Autónomos tengan participación igual o superior al cincuenta por ciento (50%) del capital social, o una sociedad en la cual las personas anteriormente citadas tengan participación igual o superior al cincuenta por ciento (50%) del capital social, se requerirá para su validez de la aprobación de todos los miembros de la Junta Directiva de dicha empresa y la autorización por escrito del ministro de tutela. El acuerdo de arbitraje especificará el tipo de arbitraje y el número de árbitros, el cual en ningún caso será menor de tres (3).”

Concluyendo, hay contratos de empréstito y crédito público que deberán ser considerados contratos de interés público pero que, sin embargo, pueden o no estar sometidos a la jurisdicción de tribunales extranjeros sin que ello se entienda como una contravención del Artículo 151 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela ni del Artículo 104 de la LOAFSP.

6.- Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal

La Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal⁸⁸, contiene dos artículos especialmente referidos a las operaciones de crédito público; el primero de ellos, relativo al control sobre dichas operaciones y, el segundo, a la responsabilidad administrativa generada por la inobservancia de la LOAFSP, a saber:

“Artículo 74. La Contraloría General de la República ejercerá el control y vigilancia de las operaciones de crédito público y de las actuaciones administrativas relacionadas con el empleo de los recursos provenientes de las mismas, con la finalidad de que se realicen conforme a las disposiciones legales pertinentes.”

“Artículo 91. Sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal, y de lo que dispongan otras leyes, constituyen supuestos generadores de responsabilidad administrativa los actos, hechos u omisiones que se mencionan a continuación:

(...) 8. El endeudamiento o la realización de operaciones de crédito público con inobservancia de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público o de las demás leyes, reglamentos y contratos que regulen dichas operaciones o en contravención al plan de organización, las políticas, normativa interna, los manuales de sistemas y procedimientos que comprenden el control interno...”

⁸⁸ Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Número 6.013 Extraordinario del 23 de diciembre de 2010.

CAPÍTULO III
MARCO METODOLÓGICO

MARCO METODOLOGICO

La investigación seguirá un proceso metodológico de acuerdo a la naturaleza del problema jurídico – económico seleccionado, al propósito perseguido por el estudio y al encuadre teórico que lo sustenta.

Su conformación general estará dada por un tipo de investigación exploratorio - descriptiva que tratará de tener un alcance explicativo, pues, una vez determinados los aspectos teóricos, normativos que sustentan el sistema de crédito público en Venezuela, se tratará de establecer relaciones entre factores, aspectos y elementos que influyen para formular un modelo institucional, con sólidos fundamentos teóricos y normativos, cuya función objetivo sea asegurar que las operaciones de crédito público, antes que generar desequilibrios, procure una perfecta armonización entre la política fiscal y la política monetaria.

“Los estudios descriptivos se ocupan de la descripción de las características que identifican los diferentes elementos y componentes, y su interrelación. Por su parte, el estudio explicativo se orienta a la identificación y análisis de las causales (variables independientes) y sus resultados, los que se expresan en hechos verificables (variables dependientes)”.⁸⁹

El diseño de la investigación es bibliográfico documental, pues se basará en fuentes secundarias y terciarias, siendo los métodos para su realización inductivo – deductivo y el análisis – síntesis.

“El método Inductivo, consiste en la observación de fenómenos o situaciones particulares que enmarcan el problema de investigación y permite concluir proposiciones y, a su vez, premisas que expliquen fenómenos similares al analizado. Con el método deductivo, a partir de situaciones generales se llegan a identificar explicaciones particulares

⁸⁹ MENDEZ, C. (2001): *Metodología*. Tercera Edición, Bogotá. McGraw-Hill, página 23

contenidas explícitamente en la situación general. La inducción y deducción son dos métodos de conocimiento que no son incompatibles sino complementarios”.⁹⁰

El análisis y la síntesis permitirán examinar cada una de las variables y sus relaciones de manera integral.

“Con el análisis se logra identificar cada una de las partes que caracterizan una realidad; de este modo podrá establecer las relaciones causa-efecto entre los elementos que componen su objeto de investigación. La síntesis, implica que a partir de la interrelación de los elementos que identifican su objeto, cada uno de ellos pueda relacionarse con el conjunto en la función que desempeñan con referencia al problema de investigación”.⁹¹

⁹⁰ MENDEZ, C. (2001) *op.cit.*, página 24.

⁹¹ MENDEZ, C. (2001) *op.cit.*, página 35.

CAPÍTULO IV
ANÁLISIS DE RESULTADOS

1. ANÁLISIS DE RESULTADOS

Habiendo hecho un diagnóstico del sistema de crédito público venezolano, a través de la revisión de los aspectos teóricos que lo sustentan, así como su evolución constitucional y legislativa, debe abrirse paso a la formulación de soluciones que, en conjunto, puedan ser consideradas como un *modelo* que sustituya al hoy día vigente en beneficio de la estabilidad jurídica y económica del país.

Antes de continuar, reiterar que (i) el Artículo 312 de la Carta Magna se constituye en la base constitucional que regula el endeudamiento público venezolano; (ii) de acuerdo con el ordenamiento jurídico venezolano, toda operación de crédito público debe entenderse como endeudamiento público, pero no todo endeudamiento público es una operación de crédito público; y (iii) en principio, las operaciones de crédito público requieren, para su validez, una ley especial que las autorice, salvo las excepciones establecidas en la LOAFSP; por lo que aquellos endeudamientos públicos que no sean crédito público, no requerirán de ley especial que las autorice.

En este sentido, tal como se indicó en líneas precedentes, la LOAFSP, por lo que respecta al sistema de crédito público, prevé tres grupos de excepciones al principio de ley especial autorizatoria: (i) aquellas que exceptúan de ley especial autorizatoria y no requieren algún otro tipo de autorización; (ii). las que exceptúan de ley especial autorizatoria y en su lugar exigen la autorización del Presidente de

la República en Consejo de Ministros; y (iii) las que exceptúan de todo el Título referido al sistema de crédito público y, en consecuencia, eximen de ley especial autorizatoria y de la autorización del Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros.

Esas excepciones, tienen dos factores en común: (i) salen del ámbito de control previo ejercido por la Asamblea Nacional; y (ii) descarta toda coordinación entre la política fiscal y la política monetaria, pues, en el caso de los dos primeros grupos de las excepciones antes referidas, el silencio por parte del Banco Central de Venezuela es positivo y, en el supuesto del tercer grupo de excepciones, la opinión del Ente Emisor ni siquiera es requerida.

A lo anterior debemos sumar la noción de Deuda Pública prevista en la LOAFSP. De acuerdo con el Artículo 7, numeral 4, de dicha ley, por Deuda Pública debe entenderse el endeudamiento que resulte de las operaciones de crédito público; con lo cual, los endeudamientos contraídos, por ejemplo, por PDVSA y BANDES (entes exceptuados del Título III de la LOAFSP, previo cumplimiento de la condición prevista en su Artículo 89) no deben entenderse como deuda pública en el sentido estrictamente legal.

Desde el punto de vista financiero, "...las estadísticas de la deuda pública son presentadas por la Oficina Nacional de Crédito Público (ONCP) del Ministerio del Poder Popular de Planificación y Finanzas (MPPPF). Estas cifras reflejan los pasivos financieros contractuales derivados de la celebración de operaciones de

crédito público por parte del Gobierno Central (deuda directa), y por entes descentralizados o empresas públicas no financieras avaladas por el Gobierno (deuda indirecta).” En relación con la deuda indirecta, las estadísticas preparadas por la ONCP “no incluyen las obligaciones de los sectores público petrolero, financiero (autoridad monetaria, instituciones públicas y privados) y privado no financiero (petrolero y no petrolero) ya que esta información es preparada por el BCV, de acuerdo con la metodología de la quinta edición del *Manual de la Balanza de Pagos*, a fin de estimar la posición de inversión internacional.”⁹²

Ahora bien, no sólo preocupa la ausencia de control previo sobre los endeudamientos contraídos por PDVSA y BANDES, respectivamente, sino que la inversión de los recursos obtenidos por tales operaciones tampoco esté sometida a control alguno, pudiendo ser manejados a discreción del Ejecutivo Nacional mediante fondos de variada naturaleza, todo bajo una equívoca puesta en práctica del Artículo 256, numeral 11, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela⁹³.

Dicho de otro modo, hoy día toda operación de endeudamiento público, específicamente internacional, requiere la participación directa o indirecta de PDVSA, pues, siendo ésta la empresa a cargo del sector petrolero venezolano, es la única en condiciones de generar cierta estabilidad, seguridad, al mercado

⁹² BANCO CENTRAL DE VENEZUELA (2011): *Informe Económico 2009*. Banco Central de Venezuela, página 192.

⁹³ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Artículo 236, numeral 11: “Son atribuciones y obligaciones del Presidente o Presidenta de la República: (...) 11. Administrar la Hacienda Pública Nacional...”

financiero internacional, sobre todo, ante la imposibilidad contractual de los *entes gubernamentales* de otorgar garantía alguna.

A ello debemos sumar el incremento constante del gasto público en Venezuela soportado, en principio, por los cuantiosos ingresos derivados del negocio petrolero; se dice que en principio, ya que paulatinamente esos ingresos están resultando insuficientes para hacer frente al gasto público y, por ende, las operaciones de endeudamiento están dejando de ser ingresos extraordinarios para convertirse en ordinarios, dada la frecuencia con que éstas se realizan.

Entonces, esas operaciones de endeudamiento por parte de PDVSA y BANDES, no consideradas crédito público y tampoco deuda pública, definidas en su momento como *deuda flotante*, cada vez son mayores (en montos y frecuencia) sin que sean controladas por la Asamblea Nacional y sin ser coordinadas con el Banco Central de Venezuela, sacrificándose, en mucho, la estabilidad económica del país.

Prudente precisar que, la política fiscal de pactar endeudamientos que dan cabida *deuda flotante* es de vieja data. Al respecto, el Dr. Rafael J. Crazut plantea:

“A este tipo de endeudamiento relativamente racional y planificado, le siguieron nuevos empréstitos, no siempre racionales y planificados, contratados por los entes descentralizados, generalmente al margen de la Ley de Crédito Público y sin contar con adecuadas disponibilidades presupuestarias para su cancelación. Fue este el caso de la llamada “deuda flotante” que comenzó a pesar fuertemente sobre las finanzas y que obedeció a muy variadas razones, entre ellas, la situación crónicamente deficitaria de numerosos organismos descentralizados, la práctica de encomendar la ejecución de proyectos o solución de problemas sin dotarles

de suficientes recursos y, fundamentalmente, la ausencia de controles fiscales adecuados. En su conjunto, la deuda flotante llegó a ser casi siempre tan elevada como la autorizada por el Congreso y en varias ocasiones hubo necesidad de consolidarla y refinanciarla; se tomaron numerosos correctivos para evitar que esas prácticas continuasen repitiéndose pero sin lograr los resultados deseados. Para comienzo de la década de los ochenta los Informes Económicos del Banco Central y las Memorias de Hacienda señalaban la existencia de tres tipos de endeudamiento público: a) obligaciones contraídas en base a la Ley de Crédito Público; b) obligaciones contraídas al margen de la Ley de Crédito Público, generalmente en proceso de consolidación o sea, el caso de la “deuda flotante”; y c) obligaciones contraídas por los bancos del Estado, organismos éstos no sujetos a la Ley de Crédito Público, pero que indirectamente comprometían a la Nación, como en efecto llegaron a comprometerla.

A pesar de las numerosas reformas a la Ley de Crédito Público diseñadas especialmente para suprimir esos vicios, el endeudamiento anárquico de los entes descentralizados nunca llegó a erradicarse, pues al parecer el Gobierno Central carecía de autoridad o de voluntad política para corregir esa situación. No pocas de las obligaciones contraídas bajo este esquema resultaban ilegales, pero a los acreedores no parecía importarles, pues la Nación, siempre había honrado sus compromisos y la deuda flotante constituía una especie de crédito rotativo a corto plazo, que se renovaba automáticamente en la medida que se cancelaba.”⁹⁴

Todo lo anterior preocupa más si se considera que la política fiscal venezolana diseñada, estructurada y ejecutada en los últimos 10 años, específicamente en lo atinente a la relación gasto público – crédito público, está signada por la creación de fondos, como por ejemplo el FONDO DE DESARROLLO NACIONAL, FONDEN S.A. (“FONDEN”)⁹⁵, e instituciones ya existentes (BANDES) que son empleados como “vehículos de propósitos especiales” para obtener ingresos (vía endeudamiento) y/o asignarlos a fines específicos sin que los mismos (ingresos) entren a formar parte del Tesoro Nacional.

⁹⁴ CRAZUT, R. (1990): El Banco Central de Venezuela. Notas sobre su Historia y Evolución 1940-1990. Banco Central de Venezuela. Colección Banca Central y Sociedad. Caracas, Venezuela, página 347 y 348.

⁹⁵ El FONDO DE DESARROLLO NACIONAL, FONDEN S.A., es una sociedad anónima inscrita por ante el Registro Mercantil Primero de la Circunscripción Judicial del Distrito Capital y Estado Miranda, en fecha 9 de septiembre de 2005, bajo el número 35, Tomo 133-A-Pro.

Al referirse al FONDEN, el Dr. Domingo F. Maza Zabala planteaba:

“La reforma a la Ley del BCV en 2005 ha permitido la transferencia de US\$ 17.000 millones de las reservas del Instituto Emisor a Fonden, institución creada por el gobierno. De no haber sido así; esas reservas alcanzarían actualmente a US\$ 50.000 millones, lo que permitiría afrontar contingencias que afectarían al sector externo de la economía. Lo más grave es que Fonden, que también percibe los llamados excedentes de divisas petroleras de PDVSA, llegó a acumular aproximadamente US\$ 30.000 millones y no conserva sino la mitad de esos recursos, habiendo colocado una cantidad considerable en las llamadas notas estructuradas financieras y proyectos de los cuales nada se conoce, ya que el manejo de esos fondos está a la discreción del presidente de la República y representan un tercer presupuesto sin control fiscal, ni parlamentario, ni social (los otros presupuestos son: el que aprueba anualmente el Poder Legislativo y el que se forma mediante créditos adicionales en base de la modalidad de calcular el presupuesto oficial con un precio del petróleo dos veces inferior al que se realiza).”⁹⁶

Así las cosas, el Artículo 34 de la LOAFSP establece lo siguiente:

“No se podrá destinar específicamente el producto de ningún ramo de ingreso con el fin de atender el pago de determinados gastos, ni predeterminarse asignaciones presupuestarias para atender gastos de entes o funciones estatales específicas, salvo las afectaciones constitucionales. No obstante y sin que ello constituya la posibilidad de realizar gastos extrapresupuestarios, podrán ser afectados para fines específicos los siguientes ingresos:

1. Los provenientes de donaciones, herencias o legados a favor de la República o sus entes descentralizados funcionalmente sin fines empresariales, con destino específico.
2. Los recursos provenientes de operaciones de crédito público.

⁹⁶ MAZA ZABALA, D. (2008): *Cuenta y análisis de la evolución económica de Venezuela (1982-2007)*. Academia Nacional de Ciencias Económicas. Nueva Economía, Año XVI, N° 27, Caracas, Venezuela, página 28.

3. Los que resulten de la gestión de los servicios autónomos sin personalidad jurídica.
4. El producto de las contribuciones especiales.”

Dicho artículo consagra el principio conocido como “unidad del tesoro”, cuyo reconocimiento y puesta en práctica en Venezuela se atribuye a la gestión de Román Cárdenas, Ministro de Hacienda en el período 1913-1922⁹⁷. Sin embargo, son las excepciones a dicho principio – nuevamente las excepciones – las que, de alguna manera, han abierto las puertas al diseño y ejecución de ciertas políticas fiscales y monetarias en detrimento de lo previsto en el ya referido Artículo 320 de la Constitución, pues, no sólo han puesto en *mate* a la no subordinación del Banco Central al Poder Ejecutivo sino que, en criterio de algunos expertos, han convalidado o financiado políticas fiscales deficitarias.

Esas excepciones son, básicamente, las previstas en los numerales 2 y 4 del citado Artículo 34 de la LOAFSP.

Por lo que respecta al numeral 2, “Los recursos provenientes de operaciones de crédito público”, éste no conllevaría ningún riesgo si previo a la realización de los mismos existiera un control efectivo por parte de la Asamblea Nacional y coordinación con el Banco Central de Venezuela; sin embargo, probado está que el andamiaje jurídico que soporta actualmente el sistema de

⁹⁷ OCHOA, O. (2008): *La institución fiscal y el rentismo en el desempeño económico de Venezuela*. Academia Nacional de Ciencias Económicas. Nueva Economía, Año XVI, N° 28, Caracas, Venezuela, página 173: “Cárdenas logró la aprobación parlamentaria de la nueva Ley Orgánica de Hacienda Pública en 1918, la cual centralizó las distintas rentas del Estado bajo la unidad del Tesoro Público y del presupuesto nacional, organizó la función inspectora como instancia independiente y creó un sistema de Contabilidad Fiscal...”.

crédito público venezolano transforma las reglas en excepciones y viceversa. En tal sentido, para el Ejecutivo Nacional resulta sencillo diseñar políticas fiscales centradas en el endeudamiento de dos de sus *brazos ejecutores* para tales fines, PDVSA y BANDES, que como se expresó precedentemente, no requieren de autorización alguna para endeudarse y, en virtud de lo establecido en el comentado numeral 2 del Artículo 34 de la LOAFSP, los recursos provenientes de tales financiamientos no ingresan al tesoro nacional y, en consecuencia, pueden ser aplicados a fines específicos.

En el caso del numeral 4 del Artículo 34 de la LOAFSP, el inicialmente Artículo 113 de la Ley del Banco Central de Venezuela, que luego pasó a ser el Artículo 125⁹⁸, establecía una metodología que permitía el aporte directo de recursos de PDVSA al FONDEN, en el contexto del régimen de control en cambio de divisas vigente en el país desde el 5 de febrero de 2003.

⁹⁸ Ley del Banco Central de Venezuela, Artículo 125: “Las divisas que se obtengan por concepto de exportaciones de hidrocarburos, gaseosos y otras, deben ser vendidas al Banco Central de Venezuela al tipo de cambio vigente para la fecha de cada operación, excepto las divisas provenientes de la actividad realizada por Petróleos de Venezuela S.A., o el ente creado para el manejo de la industria petrolera, las cuales serán vendidas al Banco Central de Venezuela, al tipo de cambio vigente para la fecha de cada operación, por las cantidades necesarias a los fines de atender los gastos operativos y de funcionamiento en el país de dicha empresa; y las contribuciones fiscales a las que está obligada de conformidad con las leyes, por el monto estimado en la Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal de la República.

Petróleos de Venezuela S.A., o el ente creado para el manejo de la industria petrolera, podrá mantener fondos en divisas, con opinión favorable del Banco Central de Venezuela, a los efectos de sus pagos operativos en el exterior y de inversión, y a lo que prevea la Ley, lo que aparecerá reflejado en los balances de la empresa. Asimismo, informará trimestralmente o a requerimiento del Banco Central de Venezuela sobre el uso y destino de los referidos fondos.

El remanente de divisas obtenidas de la fuente indicada en el presente artículo, será transferido mensualmente al Fondo que el Ejecutivo Nacional creará a los fines del financiamiento de proyectos de inversión en la economía real y en la educación y la salud; el mejoramiento del perfil y saldo de la deuda pública; así como, la atención de situaciones especiales y estratégicas.

Las transferencias que, con arreglo a lo dispuesto en este artículo, efectúa el Banco Central de Venezuela, se harán dentro de los quince días siguientes al cierre de cada ejercicio semestral, tomando en consideración la estimación del nivel adecuado de reservas internacionales prevista en el artículo 87 de la presente Ley con respecto al observado a dicho cierre.

La aplicación de los recursos transferidos al Fondo a que se contrae el presente artículo será informada al Banco Central de Venezuela en los términos y con la periodicidad que su Directorio determine al efecto.”

Dado el régimen de control de cambio de divisas, el original Artículo 113, posterior Artículo 125, de la Ley del Banco Central de Venezuela se tradujo en el Convenio Cambiario N° 9, a través del cual se dio cabida a un régimen especial aplicable a PDVSA, sus filiales, empresas mixtas y Petroquímica de Venezuela, S.A. (PEQUIVEN).

Sin embargo, los aportes previstos en la Ley del Banco Central de Venezuela y en el Convenio Cambiario N° 9 fueron derogados y sustituidos por otros previstos en el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de la Ley que Crea Contribución Especial por Precios Extraordinarios y Precios Exorbitantes en el Mercado Internacional de Hidrocarburos⁹⁹, que en virtud de lo previsto en el referido Artículo 34, numeral 4, de la LOAFSP, permite (i) la asignación de recursos al FONDEN, (ii) el manejo a discreción por parte del Poder Ejecutivo de cuantiosos recursos y (iii) la aplicación de los ingresos obtenidos por esa vía a fines específicos.

Esa Política Fiscal signada por el incremento (en monto y frecuencia) de empréstitos y creación de fondos especiales ha estado dirigida, fundamentalmente, a soportar un gasto público galopante.

⁹⁹ Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.022 Extraordinario del 18 de abril de 2011. Decreto con Rango, Valor y Fuerza de la Ley que Crea Contribución Especial por Precios Extraordinarios y Precios Exorbitantes en el Mercado Internacional de Hidrocarburos. Artículo 16: “Se deroga la Ley de Contribución Especial sobre precios Extraordinarios del Mercado Internacional de Hidrocarburos publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela número 38.910 de fecha 15 de abril de 2008. Igualmente se derogan las disposiciones de la Ley del Banco Central de Venezuela que regulan el aporte de Petróleos de Venezuela al Fondo de Desarrollo Nacional (Fonden) y cualquier otra disposición de igual o inferior rango que se oponga a lo aquí establecido.”

“Otra dependencia que puede llegar a ser insostenible es la que tiene el crecimiento económico con respecto al gasto público. Este, se ha ampliado durante el período 1999-2007 en proporciones sin precedentes en el país (aunque debe advertirse que ha sido inclinación de casi todos los gobiernos la expansión del gasto, inclusive con recurrencia al crédito público), hasta escalar niveles sorprendentes de Bs. 140 billones, lo que ha sido posible por los altos precios del petróleo, que han generado poder contributivo interno, de manera que entre los ingresos fiscales petroleros y los obtenidos de esa contribución se ha dado base de sustentación al gasto; pero esto no ha sido suficiente: se ha utilizado en proporción considerable el crédito público interno y externo.

(...) Es paradójico que el gasto público, al mismo tiempo que impulsa el crecimiento económico, genera, junto con otros factores, presiones inflacionarias que, en un circuito de retroalimentación, resta eficacia real al propio gasto.

(...)En Venezuela el gasto público desempeña un papel fundamental, determinante de la actividad económica interna y de la situación socio económica de la mayoría de la población. Ese gasto tiene tres fuentes de financiamiento: el ingreso fiscal petrolero, el ingreso tributario interno y el crédito público. Estas dos últimas variables dependen, directa o indirectamente, de la primera fuente mencionada, que constituye el factor exógeno de la economía.”¹⁰⁰

De allí que en la actualidad se pueda establecer una relación directamente proporcional (delicada) entre cantidad de endeudamiento / crédito público y gasto público. Importante destacar que, dicha relación no es correcto plantearla entre deuda pública y gasto público, pues, como se señaló antes, desde la óptica estrictamente legal no toda operación de endeudamiento público se traduce en deuda pública.

¹⁰⁰ MAZA ZABALA, D. (2008): *Cuenta y análisis de la evolución económica de Venezuela (1982-2007)*. Academia Nacional de Ciencias Económicas. Nueva Economía, Año XVI, N° 27, Caracas, Venezuela, página 31

En este orden de ideas, los economistas Domingo F. Maza Zabala y José

Guerra plantean lo siguiente:

Domingo F. Maza Zabala	José Guerra
<p>“El crédito público permite resolver en un momento dado el problema del déficit fiscal, pero a la larga su servicio (intereses y amortización) grava proporciones crecientes del ingreso ordinario; cabe comentar que la recurrencia al crédito público no ha sido justificada realmente en cuanto a la necesidad de inversión en proyectos productivos, sino parcialmente en fines de índole social. Es oportuno advertir que el aumento de la deuda pública de mediano y largo plazo representa una carga para los contribuyentes, tanto en el presente como en el futuro, y debe ser ponderada con la proyección de la capacidad fiscal para asimilarla, que depende en lo sustancial del desenvolvimiento de la capacidad de creación de riqueza, preferiblemente la no dependiente de la actividad petrolera.”¹⁰¹</p>	<p>“La dinámica de la deuda pública se ha traducido en una acumulación de pasivos por parte del sector público que limita las posibilidades de financiamiento de gastos fundamentales para el crecimiento económico sostenido, como es el caso de la educación, salud e infraestructura. El citado aumento del endeudamiento ha ocurrido en el contexto de un ascenso sostenido de los precios del petróleo lo que expresa la vulnerabilidad de las cuentas fiscales de Venezuela. Durante el lapso 2005-2006 el nivel de la deuda pública en términos del PIB ha disminuido, por una parte en virtud del significado crecimiento que experimentó la economía y por la otra, como resultado de la disminución de las tasas de interés y de las amortizaciones de deuda, situación que se ha traducido en un alivio para la gestión fiscal, lo que ha implicado menores emisiones, en particular en 2006. Sin embargo, en 2007 la dinámica de la deuda pública nacional adquirió otra dinámica, caracterizada por una recomposición de los niveles de pasivos del Estado. De esta forma el Gobierno Central y el BCV redujeron su endeudamiento en tanto que PDVSA acumulaba saldos considerables todo lo cual se tradujo en un incremento de la posición deudora del Estado, que en un contexto de un alza importante de los precios del petróleo pone de manifiesto las dificultades operativas por las cuales atraviesa la industria petrolera nacional.”¹⁰²</p>

Se configura así un sistema de crédito público cuya ley que lo regula está plagada de excepciones que lo distorsionan, con efectos diversos; razón por la

¹⁰¹ MAZA ZABALA, D. (2008): *Cuenta y análisis de la evolución económica de Venezuela (1982-2007)*. Academia Nacional de Ciencias Económicas. Nueva Economía, Año XVI, N° 27, Caracas, Venezuela, página 36.

¹⁰² GUERRA, J. (2008): *Estado y finanzas públicas de Venezuela*. Academia Nacional de Ciencias Económicas. Nueva Economía, Año XVI, N° 27, Caracas, Venezuela, página 115.

cual, las soluciones dirigidas a robustecerlo pasan por acotar y, en algunos supuestos, eliminar tales excepciones.

Parafraseando lo anterior, el *modelo* que a continuación se propone permitiría pasar de un sistema de crédito público carente de controles y coordinación entre el Poder Ejecutivo y el Banco Central de Venezuela, a uno en el que ambos aspectos estarían presentes en todo momento.

Pero todo lo expuesto hasta ahora, se materializa en una de las operaciones financieras que ha despertado un interés sin igual en el país: el coloquialmente conocido “Fondo Chino”.

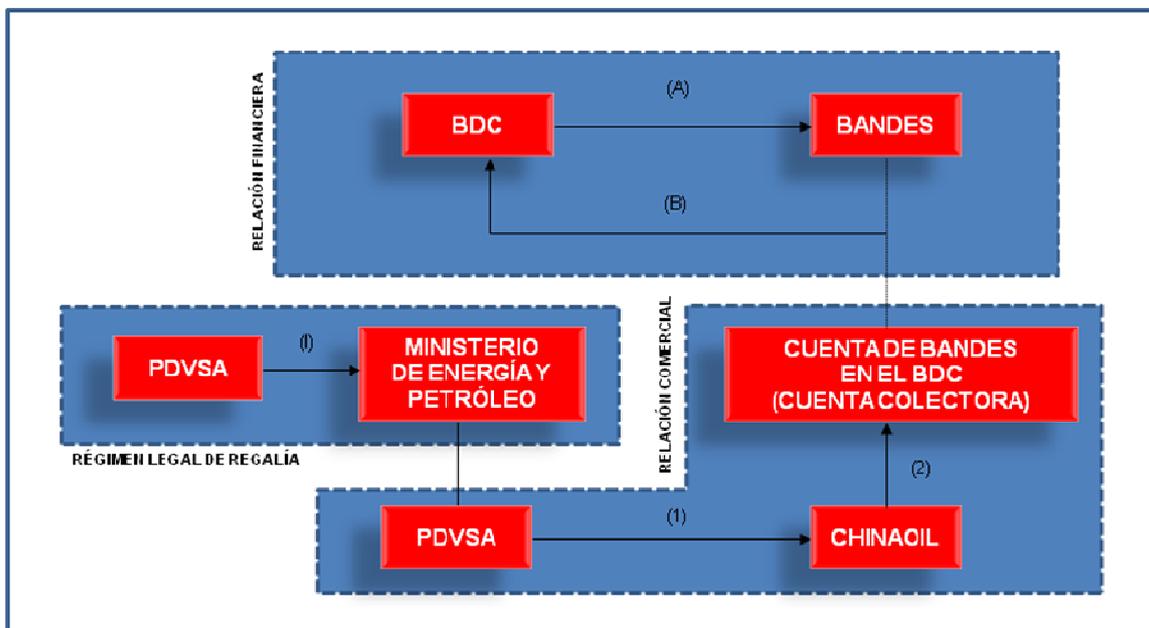
Bien es sabido que para Venezuela, a partir del año 2008, la principal fuente de recursos económicos, vía endeudamiento, específicamente, financiamiento internacional, es Asia, particularmente China y Japón, en ese orden.

En el caso de China, precisamente en el año 2008 se diseñó una estructura financiera que dio origen al Fondo Conjunto Chino Venezolano (ese vulgarmente llamado Fondo Chino) con participación del Banco de Desarrollo de China (BDC) y China National Oil Corporation (CHINA OIL).

Mucho se ha debatido públicamente al respecto, con un grado importante de desconocimiento al respecto. Sin embargo, en esta oportunidad, interesa la

mencionada estructura a efectos de identificar los aspectos teóricos a los que se han hecho referencia; razón por la cual, inclusive por respeto a la ética y el profesionalismo, se omitirán detalles que no aportan a la discusión académica.

En términos sumamente sencillos, el Fondo Conjunto Chino Venezolano puede graficarse de la siguiente manera¹⁰³:



La estructura *in commento* parte de una relación estrictamente financiera mediante la cual el BDC otorgó un préstamo al BANDES, por la cantidad US\$ MM 4.000. Dado que BANDES cumplió con la condición prevista en el Artículo 89 de la LOAFSP, dicho financiamiento no constituye una operación de crédito público y,

¹⁰³ En la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Número 39.927, del 22 de mayo de 2012, se publicó la Ley Aprobatoria del Segundo Protocolo de Enmienda al Acuerdo entre el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y el Gobierno de la República Popular China sobre el Fondo de Financiamiento Conjunto Chino-Venezolano.

en consecuencia, no es considerada deuda pública, estando excluido de del régimen previsto en el Título III de la LOAFSP.

Pero al no tener BANDES la solidez financiera requerida por el BDC a efectos de ser *beneficiario* del préstamo, a la vez de no poder otorgar garantía alguna por las restricciones contractuales existentes derivadas de las cláusulas de *Negative Pledge* y *Pari Passu Ranking* prevista en los contratos de financiamiento suscritos por la República y sus entes descentralizados con fines empresariales, fue requerida la participación de PDVSA, en principio, como garante de las obligaciones de BANDES.

No obstante lo anterior, PDVSA no puede servir de garante del BANDES, no sólo por la restricción contractual antes referida aplicable en igualdad de condiciones a la estatal petrolera venezolana, sino también por lo establecido en el Artículo 92 de la LOAFSP.

Tampoco podía PDVSA otorgar un préstamo a BANDES para que, a su vez, éste le pagara al BDC, pues, ello hubiese provocado un efecto importantísimo en los estados financieros de PDVSA consistente en anotar un cuenta por cobrar con altísimo riesgo de no recuperación y, por ende, la necesidad de provisionar la misma.

Es así como surgió la figura del pago de regalía en especie permitido por el Artículo 45 de la Ley Orgánica de Hidrocarburos, saber:

Artículo 45.- La regalía podrá ser exigida por el Ejecutivo Nacional, en especie o en dinero, total o parcialmente. Mientras no la exigiere de otra manera, se entenderá que opta por recibirla totalmente y en dinero.

El cumplimiento de las obligaciones derivadas del régimen legal de regalías permite que PDVSA no asuma riesgo alguno derivado del andamiaje financiero que soporta del Fondo Conjunto Chino Venezolano sino que, por el contrario, facilita el cumplimiento de su obligación, para con el Estado, de pagar regalía¹⁰⁴.

Una vez PDVSA paga la regalía en especie, los barriles de petróleo entregados en tal condición son vendidos por PDVSA, en nombre y por cuenta de la República, a CHINAOIL, configurándose esto en una relación estrictamente comercial.

Los recursos provenientes del pago que realiza CHINAOIL a la República por el suministro de petróleo, son los que se emplean al pago de la deuda financiera que tiene BANDES con el BDC.

Del mecanismo antes descrito son varios los aspectos que, desde la óptica estrictamente académica, interesan destacar:

¹⁰⁴ Ley Orgánica de Hidrocarburos, Artículo 44. “De los volúmenes de hidrocarburos extraídos de cualquier yacimiento, el Estado tiene derecho a una participación de treinta por ciento (30%) como regalía. El Ejecutivo Nacional, es caso de que se demuestre a su satisfacción que un yacimiento maduro o de petróleo extrapesado de la Faja del Orinoco, no es económicamente explotable con la regalía del treinta por ciento (30%) establecida en esta Ley, podrá rebajarla hasta un límite del veinte por ciento (20%) a fin de lograr la economía de la explotación y queda facultado igualmente para restituirla, total o parcialmente, hasta alcanzar de nuevo el treinta por ciento (30%), cuando se demuestre que la economía del yacimiento pueda mantenerse con dicha restitución.”

1. El préstamo otorgado por el BDC a BANDES es del tipo conocido, en el mercado financiero internacional, como *unsecure*, es decir, sin ningún tipo de garantía. Lo que si presenta la estructura es una relación comercial (suministro de petróleo) que asegura un flujo de caja suficiente para honrar cada servicio de deuda.

2. La participación de PDVSA consiste únicamente en (1) el pago de regalía en especie; y (2) actuar como mandatario de la República en la venta de petróleo que se realiza a CHINAOIL.

3. La venta de petróleo en referencia no constituye una *venta a futuro*. Una *venta a futuro* se caracteriza, principalmente, por la fijación de un precio cierto durante un período determinado¹⁰⁵. En el caso de la venta de petróleo que se realiza en el marco del Fondo Conjunto Chino Venezolano no se fija un precio sino una fórmula que encuentra entre sus variables el comportamiento de los precios del petróleo en el mercado internacional. Tan es así que, los barriles de petróleo que deben ser vendidos a CHINAOIL varían en función del precio que derive de la aplicación de la mencionada fórmula en el momento de pactarse cada venta, con lo cual: a mayor precio, menor suministro de barriles; a menor precio, mayor cantidades de barriles deberán ser vendidos. Pero, ¿cuál es la variable independiente en esta ecuación? La variable independiente es el servicio de

¹⁰⁵ HULL, J. (1996): *Introducción a los mercados de Futuros y Opciones*. Segunda Edición. Universidad de Toronto, Canadá, página 1: “Un contrato de futuros es un acuerdo para comprar o vender un activo en una fecha futura a un precio cierto.”

deuda que semestralmente debe ser pagado por BANDES la BDC, pues, sólo se venderán los barriles necesarios para cumplir con dicho servicio de deuda.

4. La debilidad de la estructura consiste en la utilización de los recursos provenientes de la venta de petróleo al pago de la deuda del BANDES con el BDC. La regalía no es un tributo, tampoco es una contribución especial y, mucho menos proviene de una operación de crédito público, en general, no puede ser aplicado a un fin en específico dado que no entra en las excepciones, a la unidad del tesoro, contempladas en el Artículo 34 de la LOAFSP. Según fuente oficial, existe un acuerdo entre el BANDES y la Oficina Nacional del Tesoro (de carácter estrictamente confidencial) que sana dicho incumplimiento. Al margen de la existencia de dicho acuerdo, lo cierto es que el ya tantas veces referido Artículo 34 de la LOAFSP es una norma de orden público y, por ende, no puede ser relajado por voluntad de partes interesadas.

5. El préstamo otorgado por el BDC a BANDES califica como un contrato de interés público; por lo tanto, para la celebración del mismo debió obtenerse la autorización de la asamblea Nacional en virtud de lo estipulado en el Artículo 150 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Con los aspectos antes resaltados, puede palpase la debilidad del sistema de crédito público venezolano que deriva, esencialmente, de esas excepciones que por momentos dejan de ser tales para convertirse en regla; por lo que, la

solución a la problemática planteada pasa por llevar a un *mínimo necesario* esas excepciones.

Entonces, son cinco los aspectos en que se fundamenta la propuesta que se hace a través de este estudio, a saber:

1. La propuesta inicia con la eliminación de la excepción prevista en el Artículo 89 de la LOAFSP, por lo que no habría supuesto alguno que permitiese, a ciertos sujetos regidos por dicha, exceptuarse de su Título III. Con base en ello, ya no habría necesidad de distinguir entre operaciones de crédito público y empréstitos públicos, pudiendo ser utilizados ambos términos como sinónimos.

De igual manera, todos los endeudamientos pactados por los sujetos que se rigen por la LOAFSP estarían sujetos a las normas que a tales efectos dicte la ONCP.

Asimismo, la utilización como *vehículos* para endeudarse de PDVSA o BANDES, por citar a dos de los entes señalados en el comentado Artículo 89 de la LOAFSP, no respondería a la *facilidad* que representan el estar ajeno de control alguno, ni tampoco a la conveniencia de no *anotar* tales endeudamientos como deuda pública (formal y legalmente hablando).

2. En segundo lugar, y a efectos de lograr una eficaz y efectiva coordinación entre el Poder Ejecutivo y el Banco Central de Venezuela, en aquellos casos en

que no se requiera ley especial autorizatoria sino la simple autorización del Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros, será necesaria la opinión favorable del Ente Emisor, sin la cual no podrá presentarse la solicitud correspondiente (de autorización de la operación de crédito público de que se trate) a la Asamblea Nacional.

3. La solicitud que se presente ante la Asamblea Nacional para obtener la autorización de realizar una determinada operación de crédito público, deberá ser presentada en forma conjunta por el Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Venezuela; de esa forma, la Asamblea Nacional podrá otorgar o no su autorización en conocimiento del impacto fiscal y monetario que pueda conllevar su decisión.

4. La discrecionalidad absoluta del Presidente o Presidenta de la República permitida por el actual Artículo 91 de la LOAFSP se suprime, retomándose la redacción de la LOAFSP antes de la publicación en Gaceta Oficial de la Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público del 23 de abril de 2009; acabando así con la posibilidad de que con la sola autorización del Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros se puedan contratar operaciones de crédito público con garantía o privilegios sobre bienes o rentas nacionales, estatales o municipales.

5. Considerar las operaciones de crédito público señaladas en el Artículo 77 de la LOAFSP como contratos de interés público, siempre que las mismas comporten *deuda externa* por darse cualquiera de los siguientes supuestos:

- Moneda. Que la deuda se contraiga en moneda extranjera.
- Domicilio. Que la casa matriz del acreedor no esté domiciliada en el país.
- Emisión y legislación que regula el contrato de la deuda. Que la emisión se haga fuera del territorio venezolano y el contrato esté regido por una ley distinta a la venezolana y sujeta a la jurisdicción de un tribunal extranjero.

Pues bien, considerando lo anterior, el texto del Título III de la LOAFSP quedaría redactado de la siguiente manera:

TÍTULO III
DEL SISTEMA DE CRÉDITO PÚBLICO

Capítulo I
De la Deuda Pública y de las Operaciones que la Generan

Artículo 76

Se denomina crédito público a la capacidad de los entes regidos por esta Ley para endeudarse. Las operaciones de crédito público se regirán por las disposiciones de esta Ley, su Reglamento, las previsiones de la ley del marco plurianual del presupuesto y por las leyes especiales, decretos, resoluciones y convenios relativos a cada operación.

Artículo 77

Son operaciones de crédito público:

1. La emisión y colocación de títulos, incluidas las letras del tesoro, constitutivos de empréstitos o de operaciones de tesorería.
2. La apertura de créditos de cualquier naturaleza.
3. La contratación de obras, servicios o adquisiciones cuyo pago total o parcial se estipule realizar en el transcurso de uno o más ejercicios posteriores a aquél en que se haya causado el objeto del contrato, siempre que la operación comporte un financiamiento.
4. El otorgamiento de garantías.

La consolidación, conversión, unificación o cualquier forma de refinanciamiento o reestructuración de deuda pública existente.

Los contratos que instrumenten operaciones de crédito público que comporten deuda externa, bien sea porque (1) la deuda se contraiga en moneda extranjera, (2) la casa matriz del acreedor no esté domiciliada en el país, (3) la emisión se haga fuera del territorio venezolano, (4) el contrato esté regido por una ley distinta a la venezolana o sujeta a la jurisdicción de un tribunal extranjero, se entenderán que son contratos de interés público.

Artículo 78

Las operaciones de crédito público tendrán por objeto arbitrar recursos o fondos para realizar inversiones reproductivas, atender casos de evidente necesidad o de conveniencia nacional, incluida la dotación de títulos públicos al Banco Central de Venezuela para la realización de operaciones de mercado abierto con fines de regulación monetaria y cubrir necesidades transitorias de tesorería.

Capítulo II

De la Autorización para Celebrar Operaciones de Crédito Público

Artículo 79

Los entes regidos por esta Ley no podrán celebrar ninguna operación de crédito público sin la autorización de la Asamblea Nacional, otorgada mediante ley especial.

Los estados, los distritos, los municipios y las demás entidades a que se refiere el Capítulo III del Título II de esta Ley, previo acuerdo del respectivo consejo legislativo, cabildo o concejo municipal, enviarán la respectiva solicitud al Ejecutivo Nacional para que, una vez aprobada por el Presidente o Presidenta de la República en Consejo de Ministros, sea sometida a la autorización de la Asamblea Nacional.

Artículo 80

Conjuntamente con el proyecto de ley de presupuesto, el Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Venezuela presentarán a la Asamblea Nacional, para su autorización mediante ley especial que será promulgada simultáneamente con la Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal correspondiente, el monto máximo de las operaciones de crédito público a contratar durante el ejercicio presupuestario respectivo por la República, el monto máximo de endeudamiento neto que podrá contraer durante ese ejercicio así como el monto máximo en letras del tesoro que podrán estar en circulación al cierre del respectivo ejercicio presupuestario.

Los montos máximos referidos se determinarán, de conformidad con las previsiones de la Ley del Marco Plurianual de Presupuesto, atendiendo a la capacidad de pago y a los requerimientos de un desarrollo ordenado de la economía, y se tomarán como referencia los ingresos fiscales previstos para el año, las exigencias del servicio de la deuda existente, el producto interno bruto, el ingreso de exportaciones y aquellos índices macroeconómicos elaborados por el Banco Central de Venezuela u otros organismos especializados, que permitan medir la capacidad económica del país para atender las obligaciones de la deuda pública.

Una vez sancionada la ley de endeudamiento anual, el Ejecutivo Nacional podrá celebrar operaciones de crédito público en las mejores condiciones financieras que puedan obtenerse e informará periódicamente a la Asamblea Nacional, salvo aquellas que impliquen la celebración de contratos de interés público nacional, estatal o municipal con Estados o entidades oficiales extranjeras o con sociedades no domiciliadas en Venezuela, en cuyo caso se requerirá la autorización previa de la Asamblea Nacional.

Artículo 81. Por encima del monto máximo a contratar autorizado por la ley de endeudamiento anual, conforme al artículo precedente, podrán celebrarse aquellas operaciones requeridas para hacer frente a gastos extraordinarios producto de calamidades o de catástrofes públicas y aquellos gastos ordinarios que no puedan ser ejecutados debido a una reducción de los ingresos previstos para el ejercicio fiscal, lo cual no pueda ser compensado con recursos del Fondo de Estabilización Macroeconómica al que se refiere el Capítulo I del Título VIII de esta Ley. Igualmente, podrán celebrarse, por encima del monto máximo a contratar autorizado por la ley

de endeudamiento anual, aquellas operaciones que tengan por objeto el refinanciamiento o reestructuración de la deuda pública, así como también aquéllas derivadas de soberanía alimentaria, la preservación de la inversión social, seguridad y defensa integral en los términos previstos en la Constitución de la República y la ley. Todas las operaciones por encima del monto máximo a contratar, con excepción de las relacionadas a gastos extraordinarios producto de calamidades o de catástrofes públicas, deberán autorizarse mediante Ley Especial. Para aquéllas que tengan por objeto el refinanciamiento o reestructuración de deuda pública, la Asamblea Nacional podrá otorgar al Poder Ejecutivo Nacional una autorización general para adoptar, dentro de límites, condiciones y plazos determinados, programas generales de refinanciamiento.

Artículo 82

En los casos en que haya reconducción del presupuesto, se entenderá que el monto autorizado para el endeudamiento del año será igual al del año anterior, con las deducciones a que se refiere el numeral 3, literal a) del artículo 39 de esta Ley.

Igualmente, el Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Venezuela presentarán a la Asamblea Nacional, en la fecha que considere conveniente, la Ley Especial de Endeudamiento Anual, correspondiente al presupuesto reconducido, atendiendo a lo previsto en el artículo 80. En estos casos, los créditos se incorporarán al presupuesto conforme a la autorización que deberá contener la ley especial de endeudamiento.

Artículo 83

En la ley especial de endeudamiento anual se indicarán las modalidades de las operaciones y se autorizará la inclusión de los correspondientes créditos presupuestarios en la ley de presupuesto. En los supuestos a que se refieren los artículos 81 y 82, la Ley de Endeudamiento autorizará los respectivos créditos adicionales.

En ningún caso la Ley Especial de Endeudamiento Anual podrá establecer prohibiciones o formalidades autorizatorias adicionales a las previstas en esta Ley.

Artículo 84

En uso de la autorización a que se refieren los artículos 80, 81 y 82 de este Capítulo, el Ejecutivo Nacional podrá establecer que los entes descentralizados realicen directamente aquellas operaciones que sean de su competencia o bien que la República les transfiera los fondos obtenidos en las operaciones que ella realice. Esta transferencia se hará en la forma que determine el Ejecutivo Nacional y en todo caso le corresponderá decidir si mantiene, cede, remite o capitaliza la acreencia, total o parcialmente, en los términos y condiciones que él mismo determine.

Artículo 85

En el caso de los contratos plurianuales previstos en el numeral 3 del artículo 77 de esta Ley, la ley de presupuesto en que se incluya el primer pago autorizará al Ejecutivo Nacional para contratar el total de las obras, servicios o adquisiciones de que se trate. En tal caso dicha ley indicará,

expresamente, la autorización para contratar que se dé al Ejecutivo Nacional y ordenará la inclusión en los sucesivos presupuestos de las asignaciones correspondientes a los pagos anuales que se hayan convenido.

Artículo 86

El Banco Central de Venezuela será consultado por el Ejecutivo Nacional sobre los efectos fiscales y macroeconómicos del endeudamiento y el monto máximo de letras del tesoro que se prevean en el proyecto de ley de endeudamiento anual a que se refiere este Capítulo.

Así mismo será consultado sobre el impacto monetario y las condiciones financieras de cada operación de crédito público.

Capítulo III

De las Operaciones y Entes Exceptuados del Régimen Previsto en este Título o de la Autorización Legislativa

Artículo 87

No requerirán ley especial que las autorice, las operaciones siguientes:

1. La emisión y colocación de letras del tesoro con la limitación establecida en el artículo 80 de esta Ley, así como cualesquiera otras operaciones de tesorería cuyo vencimiento no trascienda el ejercicio presupuestario en el que se realicen.
2. Las obligaciones derivadas de la participación de la República en instituciones financieras internacionales en las que ésta sea miembro.

Artículo 88

No se requerirá ley autorizatoria para las operaciones de refinanciamiento o reestructuración que tengan como objeto la reducción del tipo de interés pactado, la ampliación del plazo previsto para el pago, la conversión de una deuda externa en interna, la reducción de los flujos de caja, la ganancia o ahorro en el costo efectivo de financiamiento, en beneficio de la República, con respecto a la deuda que se está refinanciando o reestructurando.

Artículo 89

Los institutos autónomos y los institutos públicos cuyo objeto principal sea la actividad financiera, así como las sociedades mercantiles del Estado, están exceptuados del requisito de ley especial autorizatoria para realizar operaciones de crédito público; sin embargo, requerirán la autorización del Presidente o Presidenta de la República, en Consejo de Ministros, y la opinión favorable del Banco Central de Venezuela.

En todo caso, el monto de las obligaciones pendientes por tales operaciones, más el monto de las operaciones a tramitarse, no excederá de dos veces el patrimonio del respectivo instituto autónomo o instituto público o el capital de la sociedad; salvo que su respectiva ley especial disponga un monto mayor.

Capítulo IV

De las Prohibiciones en Materia de Operaciones de Crédito Público

Artículo 90

No realizarán operaciones de crédito público, los institutos autónomos y demás personas jurídicas públicas descentralizadas funcionalmente que no tengan el carácter de sociedades mercantiles, así como las fundaciones constituidas y dirigidas por algunas de las personas jurídicas referidas en el artículo 6 de esta Ley.

Se exceptúan de esta prohibición los institutos autónomos cuyo objeto principal sea la actividad financiera, a los solos efectos del cumplimiento de dicho objeto, así como también las operaciones a que se refiere el numeral 3 del artículo 77 de esta Ley.

Artículo 91

Se prohíbe a la República y a las sociedades cuyo objeto no sea la actividad financiera, otorgar garantías para respaldar obligaciones de terceros, salvo las que se autoricen conforme al régimen legal sobre concesiones de obras públicas y servicios públicos nacionales.

Artículo 92

No se podrán contratar operaciones de crédito público con garantía o privilegios sobre bienes o rentas nacionales, estatales o municipales.

Artículo 93

La deuda pública a corto plazo será pagada necesariamente a su vencimiento y no podrá ser refinanciada.

Artículo 94

Los estados, distritos y municipios, las otras entidades a que se refiere el Capítulo III del Título II y los entes por ellos creados, no podrán realizar operaciones de crédito público externo, ni en moneda extranjera, ni garantizar obligaciones de terceros.

Artículo 95

Se crea la Oficina Nacional de Crédito Público como órgano rector del Sistema de Crédito Público, la cual estará a cargo de un Jefe o Jefa de oficina, de libre nombramiento y remoción por parte del Ministro o Ministra del Poder Popular con competencia en materia de Planificación y Finanzas y tendrá por misión asegurar la existencia de políticas de endeudamiento, así como una eficiente programación, utilización y control de los medios de financiamiento que se obtengan mediante operaciones de crédito público. A tales efectos, la Oficina Nacional de Crédito Público tendrá las siguientes atribuciones:

1. Participar en la formulación de los aspectos crediticios de la política financiera que para el sector público nacional elabore el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de Planificación y Finanzas.

2. Proponer el monto máximo de endeudamiento que podrá contraer la República en cada ejercicio presupuestario, atendiendo a lo previsto en la ley del marco plurianual del presupuesto y a las políticas financiera y presupuestaria definidas por el Ejecutivo Nacional.
3. Mantener y administrar un sistema de información sobre el mercado de capitales que sirva para el apoyo y orientación a las negociaciones que se realicen para emitir empréstitos o contratar préstamos, así como para intervenir en las mismas.
4. Dirigir y coordinar las gestiones de autorización, la negociación y la celebración de las operaciones de crédito público.
5. Dictar las normas técnicas que regulen los procedimientos de emisión, colocación, canje, depósito, sorteos, operaciones de mercado y cancelación de la deuda pública.
6. Dictar las normas técnicas que regulen la negociación, contratación y amortización de préstamos.
7. Registrar las operaciones de crédito público en forma integrada al sistema de contabilidad pública.
8. Realizar las estimaciones y proyecciones presupuestarias del servicio de la deuda pública y supervisar su cumplimiento.
9. Dirigir y coordinar las relaciones con inversionistas y agencias calificadoras de riesgos.
10. Las demás atribuciones que le asigne la ley.

Artículo 96

Antes de realizar las operaciones de crédito público autorizadas conforme lo dispone la presente Ley, los respectivos entes y órganos solicitarán la intervención de la Oficina Nacional de Crédito Público, para iniciar las gestiones necesarias a fin de llevar a cabo la operación.

Artículo 97

Los contratos de empréstitos, el otorgamiento de garantías y las operaciones de refinanciamiento o reestructuración de deuda pública, se documentarán según lo establecido en las normas que al efecto dicte la Oficina Nacional de Crédito Público.

Los contratos de empréstitos y los títulos de la deuda pública de la República llevarán la firma del Ministro o Ministra del Poder Popular con competencia en materia de Planificación y Finanzas o sus delegados o delegadas, o del funcionario designado o funcionaria designada al efecto por el Presidente o Presidenta de la República. Se exceptúan aquellos títulos para los cuales se establezcan otras modalidades de emisión, incluida la utilización de procedimientos informáticos, de acuerdo con lo que establezca el respectivo decreto de emisión.

Artículo 98

Las obligaciones provenientes de la deuda pública o los títulos que la representen prescriben a los diez años; los intereses o los cupones representativos de éstos prescriben a los tres años. Ambos lapsos se contarán desde las respectivas fechas de vencimiento de las obligaciones.

Artículo 99

Los títulos de la deuda pública emitidos por la República, serán admisibles por su valor nominal en toda garantía que haya de constituirse a favor de la República. En las leyes que autoricen operaciones de crédito público, podrá establecerse que los mencionados títulos sean utilizados a su vencimiento para el pago de cualquier impuesto o contribución nacional.

Artículo 100

En los presupuestos de los entes u órganos deberán incluirse las partidas correspondientes al servicio de la deuda pública, sin perjuicio de que éste se centralice en el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de Planificación y Finanzas.

Artículo 101

Los funcionarios o funcionarias y demás trabajadores o trabajadoras al servicio de los entes y órganos regidos por esta Ley, están obligados a suministrar las informaciones que requiera la Oficina Nacional de Crédito Público, así como a cumplir las normas e instrucciones que emanen de ella.

Artículo 102

Las operaciones de crédito público realizadas en contravención de las disposiciones de esta Ley, que establezcan prohibiciones o formalidades autorizatorias se considerarán nulas y sin efectos, sin perjuicio de la responsabilidad personal de quienes las realicen. Las obligaciones que se pretenda derivar de dichas operaciones no serán oponibles a la República ni a los demás entes públicos.

Artículo 103

Las controversias de crédito público que surjan con ocasión de la realización de operaciones de crédito público, serán de la competencia del Tribunal Supremo de Justicia en Sala Político Administrativa, sin perjuicio de las estipulaciones que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 151 de la Constitución de la República, se incorporen en los respectivos documentos contractuales.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El texto constitucional venezolano de 1811 debe reconocerse como un instrumento normativo de especial importancia en la historia venezolana, pues, reúne el ideario político – jurídico de notables venezolanos que se encargaron de compilar en un solo texto los principios y valores que marcaban pauta en el mundo entero.

Para la época, Venezuela transitaba el derrotero que lo conduciría a la Independencia y, en consecuencia, difíciles resultaron esos días para quienes se atrevieron a pensar y divulgar ideas contrarias a los intereses del Reino español, sobre todo, para aquellos que no desmayaron en su afán por hacer de Venezuela una tierra independiente del yugo colonizador.

La Constitución de 1811, no sólo consagra principios de Soberanía, Estado de Derecho y Separación de Poderes sino que, además, faculta al Congreso para contraer deudas por medio de empréstito de dinero sobre el crédito del Estado.

Pero si bien es cierto que ya desde 1811 el Texto Constitucional hace referencia a la posibilidad de endeudamiento por parte del Estado, también es cierto que desde 1830, fecha en la cual se registra en la contabilidad del Estado venezolano su primera deuda externa, el desorden fiscal ha imperado en el país.

Es con base en esa circunstancia que despunta la importancia de la Compañía de Crédito, ya que el conjunto de sus actividades permite observar que

ella fue uno de los mayores éxitos administrativos de Guzmán Blanco. La Compañía de Crédito fue un experimento interesante, sin precedente en el país, para utilizar en beneficio público los conocimientos, la organización y las relaciones de las firmas privadas de comerciantes, sin relacionar a los mismos y a sus intereses particulares con objetivos políticos.

En tal sentido, la Compañía de Crédito sirvió para (i) atender rigurosamente el pago de la deuda pública y a la provisión de fondos para el funcionamiento del gobierno; y (ii) financiar directamente la construcción de importantes obras (por ejemplo, el Capitolio).

Tan determinante fue la creación y funcionamiento de la Compañía de Crédito que, si bien cierto es el 08 de septiembre de 1939 cuando el Presidente Eleazar López Contreras (1936 – 1941) promulga la primera Ley del Banco Central de Venezuela en el marco del denominado “Programa de Febrero”, también es cierto que la Compañía de Crédito es un claro antecedente de dicha autoridad monetaria.

Al menos en lo teórico, la existencia de instituciones sólidas en todo momento se ha considerado *condición necesaria* para mitigar la anarquía que ha signado la política fiscal venezolana, específicamente, la referida a endeudamientos públicos.

Ya desde la Constitución de 1830 se reconoce el carácter extraordinario de los ingresos provenientes de empréstitos; sin embargo, aún en momentos de precios altos del petróleo, los endeudamientos han resultado ser la principal fuente de recursos económicos para hacer frente al gasto público, lo cual evidencia la administración deficiente de la hacienda pública venezolana.

A lo anterior se suma el empleo de las llamadas *deudas flotantes*, aquellas contraídas por institutos autónomos y empresas del Estado con la intención de (i) no afectar, formalmente, el nivel de la deuda pública; (ii) evadir controles por parte de la Asamblea Nacional; y (iii) no requerir la intervención del Banco Central de Venezuela.

Se trata pues de una política fiscal diseñada y ejecutada sobre la base de un sistema de crédito público caracterizado por normas plagadas de excepciones que, en la práctica, dada su constante aplicación, pasan a ser regla.

Tales excepciones parten por socavar el principio de ley especial autorizatoria, permitiendo la contratación de empréstitos públicos sin la intervención de la Asamblea Nacional y el Banco Central; todo ello, a la sombra de supuestas *precisiones* conceptuales total y absolutamente infelices.

Distinguir entre empréstitos públicos y operaciones de crédito público no tiene sentido, sobre todo cuando ello sólo sirve para (i) *maquillar* el indicador

macroeconómico de deuda pública; (ii) sustentar, aún más, la posibilidad de pactar *deudas flotantes*; y (iii) alejar al sistema de crédito público de control alguno.

Todo luce aún más *particular* cuando se entiende que es en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela cuando por vez primera se reconoce, constitucionalmente, la autonomía del Banco Central de Venezuela, a la par de preverse la necesaria coordinación que debe existir entre el Ejecutivo y el Banco Central en la instrumentación de la política fiscal y la monetaria.

La autonomía del Banco Central de Venezuela no significa que esté al margen de controles previos y/o posteriores, pues, estos (controles) han sido, son y serán necesarios. El carácter autónomo de la banca central debe entenderse como la aplicación de “herramientas” netamente técnicas en la formulación de las políticas monetarias del país, sin influencia alguna por parte de las ideologías o gobiernos de turno.

La actividad del Banco Central debe estar al servicio del soberano y del equilibrio macroeconómico del país, siempre a espaldas de intereses políticos que generan resultados satisfactorios inmediatos, pero negativos a mediano y largo plazo.

Ya en el plano internacional, la autonomía de la banca es determinante en la Coordinación de Políticas Monetarias en el contexto de procesos de integración regionales, lo cual no es un objetivo inalcanzable pero sólo se podrá materializar

exitosamente en la medida que los fundamentos institucionales de dicha coordinación sean tomados en cuenta y asumidos como piedra angular del mismo, al margen de la conflictibilidad política de la región y de las ideologías dominantes en pugna.

A lo anterior se suma el que hoy día no pueda hablarse de un concepto *absoluto* de Democracia, pues, la misma puede variar de acuerdo con el comportamiento de sus instituciones que, aunque paradójico, alguna de ellas pueden actuar cónsonos con los principios democráticos y otras (instituciones) no tanto, en cuyo momento se estará ante la presencia de uno de los tipos de Democracia. Dicho de otro modo, Democracia implica la coordinación de una serie de instituciones cuya función objetivo es el mantenimiento del Estado de Derecho.

La comunión de los elementos antes referidos, instituciones, gasto público, deuda pública, petróleo y democracia, se constituyen en base fundamental para afirmar que el sistema de crédito público venezolano siempre ha estado sujeto a la discrecionalidad del Poder Ejecutivo, bajo el amparo de un conjunto de normas que han permitido dicho accionar.

Saber que los financiamientos suscritos por BANDES o PDVSA no requieren de autorización alguna por parte de la Asamblea Nacional o intervención del Banco Central resulta, por decir lo menos, *absurdo*; pero lo es más si se toma en cuenta que, bajo tal supuesto, ya son más de treinta mil millones de dólares

americanos los obtenidos en préstamos por ambas instituciones en el periodo 2007-2011.

Todo se agrava si se considera que el factor que permite a BANDES y PDVSA exceptuarse del régimen autorizatorio previsto en la LOAFSP es la publicación de la llamada certificación de la capacidad de pago, que no es otra cosa que la identificación, por parte de los entes expresamente mencionados en el Artículo 89 de la referida ley, de las deudas que para el momento de la publicación mantengan vigentes, sin indicar detalle financiero alguno de tales deudas (plazos, intereses, condiciones, entre otros términos) ni las fuentes de ingresos para hacer frente a esas deudas; en otras palabras, la publicación de una información que en el mundo financiero internacional dice nada.

Por si fuera poco, los contratos de financiamiento celebrados por los entes descentralizados con fines empresariales mencionados en el Artículo 89 de la LOAFSP no son considerados contratos de interés público, con todo y la decisión emanada de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en fecha 24 de septiembre de 2002.

Agregar que, con base en el sistema de crédito público actual, el Presidente o Presidenta de la República puede autorizar, en Consejo de Ministros, la realización de operaciones de crédito público por parte de todos los entes sujetos a la LOAFSP, inclusive, dar en garantías bienes o rentas nacionales, estatales o municipales. Afortunadamente, ello no es posible (garantías) en virtud de las

cláusulas de Prenda Negativa (*Negative Pledge*) y *Pari Passu Ranking* previstas en los contratos de financiamiento suscritos por la República y los entes descentralizados con fines empresariales.

Pero lejos de mitigarse ese conglomerado de excepciones que perjudican enormemente al sistema de crédito público venezolano, cuya inestabilidad manifiesta se constata con las cinco modificaciones sustanciales que la LOAFSP ha experimentado en el periodo enero 2003 - marzo 2012, por vía legislativa se han sumado sectores como beneficiarios de éstas (excepciones); tal es el caso de las empresas referidas en el Artículo 5 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica que reserva al Estado las Actividades de Exploración y Explotación del Oro, así como las conexas y auxiliares a éstas, es decir, (i) los institutos públicos o empresas de la exclusiva propiedad de la República, o filiales de éstas, que desarrollen actividades previstas en el mencionado Decreto Ley, y (ii) las Empresas Mixtas en las cuales la República o algunas de las empresas antes señaladas tenga control de sus decisiones y mantenga una participación mayor del cincuenta y cinco (55%) del capital social, quienes, dado lo previsto en el Artículo 35 del referido Decreto Ley, gozan de la excepción contenida en el Artículo 89 de la LOAFSP.

De igual manera, muestra del ánimo persistente de generar distorsiones en el sistema de crédito público venezolano ha sido el intento por incluir los ingresos provenientes de las regalías dentro de las excepciones al principio de la “unidad del tesoro” establecidas en el Artículo 34 de la LOAFSP, sobre todo considerando

que, siendo estrictamente objetivo, es ese el origen del vicio de ilegalidad que gira en torno al coloquialmente llamado Fondo Chino, en el marco del cual se están destinando ingresos ordinarios de la República (regalías) a un fin específico (pago al Banco de Desarrollo de China).

Por lo anterior debe afirmarse sin temor a dudas que, el fortalecimiento del sistema de crédito público venezolano supone (i) acabar con las excepciones irrestrictas al principio de ley especial autorizatoria previstas en la LOAFSP; (ii) eliminar la discrecionalidad del Presidente o Presidenta de la República; y (iii) entender que las operaciones de crédito público, siempre que comporten deuda externa, deberán ser consideradas contratos de interés público; siendo a su vez ese fortalecimiento del sistema de crédito público condición necesaria para que el Estado pueda promover y defender la estabilidad económica, evitar la vulnerabilidad de la economía y velar por la estabilidad monetaria y de precios.

REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

- ACADEMIA NACIONAL DE LA HISTORIA: *Libro de Actas del Supremo Congreso de Venezuela, 1811-1812*. Caracas. Ediciones de la A.N.H., MCMLIX, 2Vols. (Colección Sesquicentenario de la Independencia, Tomos III-IV).
- ACADEMIA NACIONAL DE LA HISTORIA: *La Constitución Federal de Venezuela de 1811 y documentos afines*. Caracas. Ediciones de la A.N.H., MCMLIX (Colección Sesquicentenario de la Independencia, Tomo 6).
- AGUIAR, A. (200): *El derecho a la DEMOCRACIA*. Editorial Jurídica venezolana. Colección Estudios Jurídicos No. 87. Caracas, Venezuela.
- AGUIRRE, A. (2001): *Economía, Instituciones Financieras y Dinero: Teoría y Política Monetaria en Venezuela*. UCAB.
- ALESINA, A.; ANGELONI, I. y ETRO, F. (2001): *The Political Economy of International Unions*. NBER, working paper.
- ARAGON, R. (1995): *Libertades económicas y Estado social*. Mc.Graw Hill, Madrid.
- ARIÑO ORTIZ (1995): *Principios constitucionales de la libertad de empresa*. Marcial Pons, Madrid.
- ARIÑO ORTIZ (1996): *Economía y Estado. Crisis y reforma del sector público*. Marcial Pons, Madrid.
- ARRÁIZ LUCCA, R. (2007): *VENEZUELA: 1830 a nuestro días*. Editorial Alfa, Caracas.
- BANCO CENTRAL DE VENEZUELA (2011): *Informe Económico 2009*. Banco Central de Venezuela.
- BANKO, C. (1986): *Política, Crédito e Instituciones Financieras en Venezuela 1830-1940*. Academia Nacional de la Historia. Serie: Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia Republicana de Venezuela. Caracas, Venezuela.

- BAPTISTA, A. (2006): *Bases cuantitativas de la economía venezolana 1830-2002*. Fundación Empresas Polar. Caracas, Venezuela.
- BARBERII, E. (2001): *El Pozo Ilustrado*. Petróleos de Venezuela, S.A. Caracas.
- BARRO, R. (1995): *Inflation and Economic Growth*. Bank of England, Quartely Bulletin, working paper.
- BARRO, R. y SALA-I-MARTIN, X. (1991): *Convergence Across States and Regions*. Brookings Papers on Economic Activity 1.
- BARRO, R. y SALA-I-MARTIN, X. (1992): *Convergence*. Journal of Political Economy 100.
- BLINDER, A. (1998): *El Banco Central: Teoría y Práctica*. Editorial Antoni Bosh, Madrid.
- BREWER, A. (1997): *Las Constituciones de Venezuela*. Caracas. Ediciones de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales.
- BRITO GARCÍA, L. (1973): *Régimen Presupuestario y de Control de Crédito Público*. UCV / FACES. Caracas, Venezuela.
- BULLINGER (1993): *La Administración al ritmo de la economía y la sociedad*. DA núm. 234.
- CABALLERO, M. (2007): *Las crisis de la Venezuela contemporánea (1903-1992)*. Alfadil Ediciones, Caracas.
- CARRERA DAMAS, G. (1983): *La crisis de la sociedad colonial*. Caracas. Editorial Monte Ávila.
- CARRILLO BATALLA, T. (1973): *Introducción a las Finanzas Públicas y Anotaciones sobre la Reforma Fiscal*. Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, División de Publicaciones, Caracas, Venezuela.
- CASES PALLARES (1995): *Derecho administrativo de la defensa de la competencia*. Marcial Pons, Madrid.

- CHITTY LA ROCHE, N. (2004): *Consideraciones sobre política, economía y constitucionalismo*. Editorial Esmeralda, Caracas.
- CHUECOS, A. (2006): Orientación de la Política Monetaria en Venezuela. Revista venezolana de Análisis de Coyuntura, Volumen XII/Nº 1. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales Dr. Rodolfo Quintero, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela. Caracas.
- CIRIANO VELA (2000): *Principio de legalidad e intervención económica*. Atelier, Barcelona.
- COASE, R. (1994): *La empresa, el Mercado y la Ley*. Alianza, Madrid.
- COMBELLAS, R. (2005): *El proceso constituyente y la Constitución de 1999. Procesos Constituyentes y Reformas Constitucionales en la Historia de Venezuela: 1811 – 1999*. Caracas. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela.
- COMISIÓN DE ESTUDIOS Y REFORMA FISCAL DE VENEZUELA (1983): *El Sistema de Crédito Público*. Comisión de Estudio y Reforma Fiscal. Caracas, Venezuela.
- COMISIÓN DE ESTUDIOS Y REFORMA FISCAL DE VENEZUELA; CARRILLO BATALLA, T. (1989): *La Administración del Crédito Público y la Deuda Interna y Externa de Venezuela*. Comisión de Estudio y Reforma Fiscal. Caracas, Venezuela.
- CRAZUT, R. (1990): *El Banco Central de Venezuela. Notas sobre su Historia y Evolución 1940-1990*. Banco Central de Venezuela. Colección Banca Central y Sociedad. Caracas, Venezuela.
- CRÓNICAS DEL SIGLO XX (1999). Editorial Plaza Janés. Madrid, España
- CUKIERMAN, A. (1992): *Central Bank Behaviour, Credibility and Independence: Theory and Evidence*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- DE GREGORIO, J. (1992): *Economic Growth in Latin America*. Journal of Development Economics, 39.

- DI FILIPPO, A. (1996): *La integración latinoamericana y el MERCOSUR*. Documento de Trabajo. CEPAL.
- DÍEZ-PICAZO, L. (2005): *Sistema de Derechos Fundamentales*. Thomson Civitas, Serie Derechos Fundamentales y Libertades Cívicas, segunda edición.
- DORNBUSCH, R. y FISCHER S. (1993): *Moderate Inflation*. The World Bank Economic Review, 7.
- DUVERGER, M. (1988): *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Ariel Ciencia Política, 4ª edición.
- EPSTEIN, G. (2006): *Bancos centrales como agentes de desarrollo económico*. Revista del Banco Central de Venezuela XX.2.2006.
- ESPAÑA N., L. (1989): *Democracia y Renta Petrolera*. Universidad Católica Andrés Bello. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales. Caracas, Venezuela.
- FRIEDMAN, T. (2006): La primera ley de la petropolítica. Publicado originalmente en el número 154 de Foreign Policy (mayo – junio de 2006), y traducido al español, para la revista Debates IESA, por Rafael Peraza.
- GANÁ BARRIENTOS, E. (1994): *Procesos de integración subregional y coordinación de políticas macroeconómicas*. Información Comercial Española.
- GARAICOECHEA, M.F. (1999): *La Relación Crecimiento – Energía: Componente Estratégico del Desarrollo Sustentable*. Dimensión Económica de la Globalización. Levy S. Compilador, CEAP-UCV, Caracas.
- GARCÍA-PELAYO, M. (2005): *Derecho Constitucional Comparado*. Caracas. Fundación Manuel García –Pelayo.
- GARCÍA PELAYO (1991): *Consideraciones sobre las cláusulas económicas de la Constitución*. CEC, Madrid.
- GARRIDO FALLA (1981): *El modelo económico en la Constitución española*. IEF, Madrid.

- GARRIDO ROVIRA, J. (2005): "La Legitimación de Venezuela (El Congreso Constituyente de 1811)". *Procesos Constituyentes y Reformas Constitucionales en la Historia de Venezuela: 1811 – 1999*. Caracas. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela.
- GIL FORTOUL, J. (1966): *Historia Constitucional de Venezuela*. 2 Vols. Madrid. Talleres Eosgraf S.A.
- GONZALEZ DE OLARTE, E. (2003): *Regiones Integradas*. Fondo Editorial del Congreso.
- GRETSCHMANN, K. (1994): *El arte de la formulación de la política macroeconómica y la lógica de la integración*. Información Comercial Española.
- GRILLI, V; MASCIANDARO, D. y TABELLINI, G. (1991): *Political and Monetary Institutions and Public Financial Policies in the Industrial Countries*. Economic Policy: A European Forum.
- GROSSMAN, G. y HELPMAN E. (1991): *Innovation and Growth in the Global Economy*. Cambridge Mass.: MIT Press.
- GUERRA, J. (2008): *Estado y finanzas públicas de Venezuela*. Academia Nacional de Ciencias Económicas. Nueva Economía, Año XVI, N° 27, Caracas, Venezuela.
- HULL, J. (1996): *Introducción a los mercados de Futuros y Opciones*. Segunda Edición. Universidad de Toronto, Canadá.
- KALMANOVITZ, S. (2002): *Independencia del Banco Central y la democracia en Latinoamérica*. Paris. Disponible en: <http://www.banrep.gov.co>
- Key, R. (2010): *La política petrolera y su interacción con la política económica*. Academia Nacional de Ciencias Económicas. Nueva Economía, Año XVIII, N°32, Caracas, Venezuela.
- KOTZ, H. y GRETSCHMANN, K. (1998): *Grados de Convergencia Necesarios en Diferentes Niveles de Integración Económica: la Experiencia Europea*.
- KURGMAN, P., y OBSTFELD, M. (2001): *Economía Internacional: Teoría y Política*. 5° edición, Addison-Wesley.

- LAHOUD, D. (2001): *Escenas de historia monetaria en Venezuela*. Universidad Católica Andrés Bello (UCAB), Caracas.
- LAYA BAQUERO, J. (1989): *Lecciones de Finanzas Públicas y Derecho Fiscal*. Paredes Editores. Tomo II, Caracas, Venezuela.
- LIJPHART, A. (2000): *Modelos de Democracia, Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Ariel Ciencias Políticas. México.
- LORETO GONZÁLEZ, L. (2005): *Génesis del Constitucionalismo en Venezuela*. Centro de Investigaciones Jurídicas. Caracas, Venezuela.
- LOUIS, J.V. y BRONKHORST, H. (1999): *The Euro and European Integration*. Bruselas.
- LUCAS, R. (1988): *On the Mechanics of Economic Development*. Journal of Monetary Economics, 22.
- MARIÑAS OTERO, L. (1965): *Las Constituciones de Venezuela*. Madrid. Ediciones Cultura Hispánica.
- MARCET, A. (1994): *Los pobres siguen siendo pobres: Convergencia entre regiones y países. Un análisis bayesiano de datos de panel*. En Crecimiento y convergencia regional en España y Europa, Vol. II. Instituto de Análisis Económico, CSIC, Barcelona.
- MARTÍNEZ, R.; OVALLES, J. (1989): *Deuda Pública*. Espiñeira, Sheldon y Asociados. Caracas, Venezuela.
- MATA MOLLEJAS, L. (2006): *Vinculaciones Fiscales y Monetarias: El caso Venezuela*. Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura, 2006, Vol. XII, No. 1 (ene-jun).
- MATA MOLLEJAS, L. (2011): *Suramérica: Los retos del siglo XXI*. Academia Nacional de Ciencias Económicas, Fundación Alberto Adriani. Caracas, Venezuela.
- MAZA ZABALA, D. (2008): *Cuenta y análisis de la evolución económica de Venezuela (1982-2007)*. Academia Nacional de Ciencias Económicas. Nueva Economía, Año XVI, N°27, Caracas, Venezuela.
- MENDEZ, C. (2001): "Metodología". Tercera Edición, Bogotá. McGraw-Hill.

- MERCURO (1991): *Derecho y Economía*. IEF, Madrid.
- MONALDI, F. (2007): Petróleo, instituciones y Democracia. Publicado en la revista SIC 70, Fundación Centro Gumilla, Caracas.
- MUNDELL, R. (1997): *Currency Areas, Common Currencies and EMU*. The American Economic Review, Vol. 87.
- MUNDELL, R. (1961): *A Theory of Optimum Currency Areas*. The American Economic Review, Vol. 51.
- NIENSTAEDT M. y ZERPA, D. (2005): *El marco institucional del Banco Central de Venezuela*. Edición electrónica a texto completo en <http://www.eumed.net/libros/>
- OCHOA, O. (2008): *La institución fiscal y el rentismo en el desempeño económico de Venezuela*. Academia Nacional de Ciencias Económicas. Nueva Economía, Año XVI, N°28, Caracas, Venezuela.
- ORTÍZ ÁLVAREZ, L. (2003): *Revolución Francesa y Justicia Administrativa*. Caracas. Editorial Sherwood. Colección Cuadernos.
- PALMA FERNÁNDEZ (1997): *La seguridad jurídica ante la abundancia de normas*. CEC, Madrid.
- PASTOR (1989): *Sistema Jurídico y Economía. Una introducción al análisis económico del Derecho*. Tecnos, Madrid.
- PECES-BARBA MARTÍNEZ, G. (1999): *Curso de Derechos Fundamentales. Teoría General*. Madrid. Universidad Carlos III, Boletín Oficial del Estado.
- PERAZA, J. (1988): *Integración y Soberanía*. Editorial Política, La Habana, Cuba.
- PETERS, B. (2003): *El nuevo institucionalismo*. Editorial Gedisa, Barcelona, España.
- PIMENTEL Y ROTH, F. (1974): *Historia del Crédito Público en Venezuela*. Archivo General de la Nación. Caracas, Venezuela.

- POLANCO ALCÁNTARA, T. (2002): *Guzmán Blanco. Tragedia en seis partes y un epílogo*. Ediciones Ge, C.A., Caracas.
- POLANCO ALCÁNTARA, T. (1962): *Las formas jurídicas en la Independencia de Venezuela*. Caracas. Ediciones de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela.
- PRZEWORSKI, A. y LIMONGI, F. (1993): *Political Regimes and Economic Growth*. En *Journal of Economic Perspectives*, vol. 7, No. 3, Nashville, TN: American Economic Association.
- RANGEL, D. (2008): "Gómez el Amo del Poder". Editorial Libros Marcados, Caracas, Venezuela.
- RODRIG, D. (1998): *Symposium on Globalization in Perspective: An Introduction*. *Journal of Economic Perspectives*.
- ROMER, P. (1994): *The Origins of Endogenous Growth*. *Journal of Economic Perspectives*.
- ROMERO, C. (2006): *Jugando con el Globo. La política exterior de Hugo Chávez*. Ediciones B.
- RONDÓN DE SANSÓ, H. (2008): *El Régimen Jurídico de los Hidrocarburos. El Impacto del Petróleo en Venezuela*. Caracas.
- RUGGERI PARRA, P. (1953): *Derecho Constitucional Venezolano. Estudio Histórico-Jurídico*. Mérida – Venezuela. Librería Selecta, Segunda Edición.
- SACHS, J. (1995): *Economic Convergence and Economic Policies*. National Bureau of Economic Research. Working papers N°5039 .
- SALAZAR UGARTE, P. (2006): *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*. Fondo de Cultura Económica.
- SALCEDO – BASTARDO, J. (1974): *Historia Fundamental de Venezuela*. Caracas. Universidad Central de Venezuela, Ediciones de la Biblioteca, Quinta Edición.
- SARTORI, G. (2009): *La Democracia en 30 lecciones*. Editorial Taurus.

- SEVERO, L.W. (2009): *Economía venezolana (1899-2008). La lucha por el petróleo y la emancipación*. Fundación Editorial el perro y la rana. Caracas.
- STIGLITZ, J. (2003): *El Malestar en la Globalización*. Suma de Letras, S.L.
- SOCAS, J. (2002): *Áreas monetarias y convergencia macroeconómica, Comunidad Andina*. UCAB. Caracas.
- SOROS, G. (2008): *Para Entender la Crisis Económica Actual*. Editorial Taurus, Caracas.
- SUBIRAST, E. (2001): *La Modernidad Truncada de América Latina*. Cuadernos del CIPOST.
- TAVLAS, G. (1993): *The New Theory of Optimum Currency Areas*. The World Economy. Vol 16. N°6.
- TUGORES, J. (1999): *Economía Internacional, Globalización e Integración Regional*. Madrid, Mcgraw Hill.
- VELÁZQUEZ, E. (1991): *El Déficit Público y la Política Fiscal en Venezuela 1980 – 1990*. Naciones Unidas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Proyecto Regional de Política Fiscal. Santiago de Chile, Chile.
- VILORIA, E. (2009): *Felipe II: El Primer Globalizador*. Editorial CEIAS, Salamanca.
- VELEZ, R. (1947): *Anotaciones sobre Crédito Público*. Tipografía de la Nación. Caracas, Venezuela.
- ZAMBRANO, F. (2006): *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela 1999. Comentada*. Editorial Atenea, Caracas, Venezuela.
- ZAPATA, J.G. (1990): *El Grupo de los Tres. Punto Intermedio entre el Pacto Andino y la Iniciativa para las Américas*. Fundación Friederich Ebert Stiftung de Colombia. Editorial Mimeo, Bogotá.

APÉNDICE I

ACTA FINAL DE LA V REUNIÓN ORDINARIA DEL CONSEJO ASESOR DE MINISTROS DE HACIENDA O FINANZAS, BANCOS CENTRALES Y RESPONSABLES DE PLANEACIÓN ECONÓMICA DE LA COMUNIDAD ANDINA CARACAS, 21 DE JUNIO DE 2001.

El Consejo Asesor de Ministros de Hacienda o Finanzas, Bancos Centrales y Responsables de Planeación Económica de la Comunidad Andina, reunido en la ciudad de Caracas, Venezuela, el 21 de junio de 2001.

Considerando:

- Que, la estabilidad económica de cada País Miembro, es fundamental para que puedan prosperar las relaciones comerciales y económicas en la subregión y avanzar progresivamente a la meta de la conformación del mercado común andino para el año 2005, definida por el Consejo Presidencial Andino en Cartagena en 1999 y reiterada en Lima en 2000;
- Que, es necesario capitalizar con mecanismos comunitarios, los esfuerzos que ha realizado cada país miembro individualmente durante los últimos años, para alcanzar y mantener tal estabilidad y encauzar sus economías en una senda de crecimiento sustentable;
- Que, es importante profundizar y desarrollar las acciones de fortalecimiento e integración de los sistemas financieros en general y bancarios en particular, para asegurar que operen eficientemente y constituyan, en el mediano plazo, un mercado financiero andino integrado, en donde se optimice el proceso de ahorro-inversión a nivel comunitario.

Acuerda:

1. Reconocer los logros que los países andinos han alcanzado en el cumplimiento del criterio de convergencia en materia de inflación desde que éste fue adoptado en mayo de 1999, que establece el compromiso de alcanzar y mantener la inflación en niveles de un dígito.

El Consejo ve con satisfacción que la tasa de crecimiento de los índices de precios al consumidor - IPC - de Bolivia y Perú, que ya tenían niveles inferiores a un dígito desde antes de la adopción del criterio comunitario, se han mantenido relativamente estables a niveles inferiores al 4 % anual y anima a esos países a continuar desarrollando sus mayores esfuerzos para preservar la estabilidad de precios a bajos niveles .

Asimismo valora altamente los avances sustanciales de Colombia, que alcanzó la meta de un dígito en el segundo trimestre de 1999. Desde entonces la tasa de crecimiento del IPC continúa reduciéndose paulatinamente habiendo alcanzado niveles que oscilan en alrededor de un 8%; dentro un escenario de recuperación económica.

En el caso ecuatoriano el Consejo observa con complacencia, que luego del proceso de dolarización oficial adoptado por ese país a comienzos del año 2000, la tendencia inflacionaria se ha revertido desde el tercer trimestre de dicho año y está descendiendo rápidamente.

Destaca positivamente la acelerada convergencia de la tasa de crecimiento del IPC de la República Bolivariana de Venezuela hacia la meta comunitaria; dicha variable prácticamente se ha reducido a la mitad desde

la adopción del criterio comunitario hasta alcanzar el nivel actual del 12% anual.

2. Fijar la fecha del 31 de diciembre de 2002, como meta para que todos los países miembros, que aún no lo han hecho, alcancen una inflación anual de un dígito, medida por sus propios índices de precios al consumidor.
3. Asumir el compromiso de revisar el actual criterio de convergencia en materia de inflación en el cuarto trimestre de 2002, con el objetivo de reducir el nivel y la volatilidad de la inflación de cada país y reducir su dispersión en los Países Miembros y así ofrecer a los agentes económicos de la subregión un escenario estable, en el que puedan planificar adecuadamente sus decisiones, sobre un horizonte más amplio. Se toma nota del Acuerdo adoptado por los Gobernadores de los Bancos Centrales con ocasión de la LXXII Reunión de Presidentes de Bancos Centrales del Continente Americano y España (CEMLA), que se anexa.
4. Adoptar como segundo criterio de convergencia las siguientes reglas en materia fiscal y a la vez se alienta a los países que tengan metas nacionales más estrictas a desplegar sus mejores esfuerzos para mantenerlas:
 - A partir del año 2002 el déficit del sector público no financiero de cada país miembro no excederá del 3% del PIB; transitoriamente durante el período 2002-2004 el indicado límite podrá alcanzar el 4% del PIB.

Para que dicha meta sea perfeccionada resulta necesario continuar realizando los análisis requeridos en esta materia. En particular, el criterio de convergencia en materia fiscal debería incluir metas relativas al promedio móvil del resultado económico global del sector público no financiero en un período que resulte apropiado; a su componente estructural, y a la relación deuda pública/PIB. Para perfeccionar esas metas, se desarrollará una agenda de trabajo con la participación de los Bancos Centrales, los Ministerios de Hacienda o Finanzas, la Secretaría General, el FLAR y la CAF, que comprenda como mínimo los siguientes temas:

- La sostenibilidad de la deuda pública;
 - La estructura de los ingresos y de los gastos del sector público, tanto para el caso del gobierno central como para el Sector Público no Financiero (SPNF);
 - La evaluación de la incidencia de las reformas estructurales sobre el presupuesto fiscal;
 - La homogenización de la información para el SPNF.
- El saldo de la deuda pública explícita (externa e interna) del sector público consolidado, no excederá del 50% del PIB al final de cada ejercicio económico. Cada país definirá de manera individual, el ejercicio económico a partir del cual se aplicará esta meta sin exceder el año 2015.

Para la aplicación de las reglas se entenderá que el resultado económico corresponde a la variación neta de la deuda fiscal del Sector Público No

Financiero, excluyendo los ingresos de transacciones de capital provenientes de privatización de activos del Estado.

En años de recesión, definidos por la ocurrencia de la variación interanual negativa del PIB real en dos trimestres consecutivos, el país miembro podrá exceder los topes fijados en la primera regla, aunque deberá presentar un plan macroeconómico para regularizar su situación en los siguientes 12 meses, que de ser necesario incluirá medidas estructurales.

Los países miembros que tengan actualmente o desarrollen en el futuro metas macrofiscales propias vía normas constitucionales o de rango de ley, que sean más exigentes que las reglas comunitarias antes enunciadas, observarán sus propias metas pero quedarán sujetos al mecanismo de seguimiento que se establece en el siguiente numeral.

5. Formalizar el Grupo Técnico Permanente (GTP), conformado por un delegado de cada institución partícipe del Consejo Asesor y por un delegado de la Secretaría General de la Comunidad Andina, el FLAR y la CAF, que reportará a éste y que tendrá el objetivo principal de realizar el seguimiento de las metas de convergencia en materias de inflación y fiscal. El GTP tomará como referencia para sus análisis los Programas de Acciones de Convergencia que los países presentarán en el tercer trimestre de cada año, en donde especificarán los supuestos macroeconómicos y las políticas económicas que planean ejecutar en el siguiente año. En el Anexo de la presente Acta, se establecen las funciones, atribuciones y apoyo que

tendrá este grupo además del cronograma a corto plazo que deberá cumplir.

6. Manifestar su satisfacción por lo progresos desarrollados por la CAF y la Secretaría General para el fortalecimiento de los sistemas financieros nacionales, tema que ha sido, y es, una reiterada preocupación del Consejo. Respecto a los recientes progresos desarrollados en materia de armonización de normas básicas en el área bancaria, donde se han presentado propuestas concretas en seis aspectos básicos, el Consejo recomienda efectuar una reunión de las Superintendencias de Bancos de la subregión con el fin de evaluar lo discutido a la fecha y analizar los lineamientos principales que armonicen las normas prudenciales de la subregion, en línea con las normas seguidas por países más avanzados del continente y con las dictadas por el Comité de Basilea. Se solicita a la CAF que operando como secretaria de la reunión prepare un informe sobre sus resultados a la Presidencia del Consejo antes del 30 de septiembre de 2001.

7. Expresar su satisfacción por los criterios incorporados en el replanteamiento del Arancel Externo Común adelantados por la Secretaría General, puesto que guardan relación con las reflexiones que formuló el Consejo Asesor en su reunión extraordinaria en agosto de 1999 para crear un instrumento arancelario que tenga aplicación plena por los cinco países con regímenes armonizados que garanticen el funcionamiento de una unión

aduanera. La reducción de la dispersión a los niveles arancelarios y la armonización de regímenes suspensivos y liberatorios, que permitan fomentar una mayor competitividad a las exportaciones andinas, asegurará una producción nacional eficiente y reducirá la evasión fiscal. En consecuencia, el Consejo Asesor compromete su apoyo a la Comisión para alcanzar el perfeccionamiento de la unión aduanera para lo cual deberá definir un cronograma de acciones que permita a los Países Miembros cumplir con el objetivo propuesto.

8. Expresar su satisfacción por los avances que en materia de la fundamentación analítica de la importancia para el proceso de integración andina de la armonización macroeconómica está desarrollando el FLAR, en particular en las áreas de armonización fiscal y de inflación.

9. Aceptar la propuesta de la CEPAL para participar en el Proyecto REDIMA que está auspiciando dicha institución, con el compromiso que la mencionada red, en el caso andino, estará dirigida específicamente a apoyar la agenda de trabajo del Consejo Asesor y en general a promover el proceso de armonización de políticas macroeconómicas de la subregión. En tal virtud se encarga a la Secretaría General transmitir esta respuesta al Secretario Ejecutivo de la CEPAL. Asimismo, se reafirma la importancia de la participación de la Secretaría General, CAF y FLAR en la REDIMA.

Los miembros del Consejo Asesor expresaron su especial reconocimiento al Doctor José A. Rojas Ramírez, Ministro de Finanzas de la República Bolivariana de Venezuela y Presidente del Consejo, por la eficiente organización y conducción de la presente reunión, y la generosa hospitalidad brindada.

Por BOLIVIA

Licenciado Fernando Quiroga Ramírez
Viceministro de Presupuesto y Contaduría
Ministerio de Hacienda de Bolivia

Licenciado Armando Méndez Morales
Director del Banco Central de Bolivia

Por COLOMBIA

Doctora Catalina Crane
Viceministra Técnica
Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia

Doctora Cristina Fernández
Asesora de la Gerencia
Banco de la República de Colombia

Doctor Juan Carlos Echeverry
Director
Departamento Nacional de Planeación de Colombia

Por ECUADOR

Ingeniero José Luis Ycaza
Presidente del Directorio del Banco Central del Ecuador

Por PERU

Doctor Javier Abugattás
Viceministro de Economía
Ministerio de Economía y Finanzas

Doctor Javier de la Rocha Marie
Gerente General
Banco Central de Reserva del Perú

Por la REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA

Doctor José Alejandro Rojas
Ministro de Finanzas de Venezuela

Doctor Diego Luis Castellanos
Presidente
Banco Central de Venezuela

APÉNDICE II



LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA
EN SU NOMBRE

EL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA

SALA CONSTITUCIONAL

Magistrado-Ponente: **JOSE M. DELGADO OCANDO**

El 25 de octubre de 2000, los ciudadanos **ANDRÉS VELÁSQUEZ, ELÍAS MATA** y **ENRIQUE MÁRQUEZ**, venezolanos y titulares de las cédulas de identidad números 3.852.529, 5.623.688 y 7.761.751, respectivamente, asistidos por la abogada Valentina Gómez Millán, inscrita en el Instituto de Previsión Social del Abogado bajo el n° 57.884, interpusieron ante esta Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, recurso de nulidad por inconstitucionalidad contra el último aparte del artículo 80 de la **LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO**, sancionada por la entonces Comisión Legislativa Nacional, el 27 de julio de 2000, y publicada en Gaceta Oficial n° 37.029, del 5 de septiembre de 2000.

En esa misma fecha, se dio cuenta en Sala, y se acordó pasar las actuaciones al Juzgado de Sustanciación.

Mediante auto del 7 de noviembre de 2000, el Juzgado de Sustanciación admitió en cuanto ha lugar en derecho el recurso de nulidad interpuesto y, conforme al artículo 116 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, dispuso la notificación por oficio a los ciudadanos Presidente de la Asamblea Nacional, Fiscal General de la República y Procurador General de la República. Asimismo, en virtud de que los recurrentes solicitaron que se dictara sentencia sin relación ni informes por ser el asunto tratado de mero derecho,

todo ello conforme al artículo 135 *eiusdem*, se ordenó la remisión de las actuaciones a esta Sala, a fin de que se dictara la correspondiente decisión previa.

Efectuadas las correspondientes notificaciones, el Juzgado de Sustanciación ordenó la remisión del expediente a la Sala, en la cual se dio cuenta de las actuaciones precedentes el 12 de diciembre de 2000, siendo designado ponente el Magistrado doctor José Manuel Delgado Ocando.

El 19 de diciembre de 2000 la abogada Aurilivi Linares Martínez, inscrita en el Instituto de Previsión Social bajo el n° 61.423, en su condición de representante de la Procuraduría General de la República presentó escrito con la opinión del órgano representado respecto del recurso de nulidad interpuesto.

Mediante decisión del 24 de octubre de 2001, la Sala declaró ha lugar la solicitud formulada por la parte actora, referida a la tramitación del recurso interpuesto como de mero derecho, y en tal sentido suprimió la primera etapa de la relación, mantuvo el acto de informes orales y redujo a cinco (5) días de despacho la segunda etapa de la relación. Igualmente, ordenó al Juzgado de Sustanciación que notificara a la Defensoría del Pueblo y que ordenara la publicación del cartel a que hace referencia el artículo 116 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

Por auto del 14 de noviembre de 2001 la Sala ordenó al Juzgado de Sustanciación que, una vez hecha la notificación y publicado el cartel, devolviera el expediente a la Secretaría de la Sala, al objeto de que ésta fijara el quinto día de despacho siguiente para que tuviera lugar el acto de informes orales.

Luego de practicada la notificación ordenada y consignado el cartel de emplazamiento a los interesados en los términos ordenados en las decisiones del 24 de octubre y 14 de noviembre de 2001, el Juzgado de Sustanciación remitió el expediente, el 20 de febrero de 2002, a la Secretaría de la Sala que, el 26 de febrero de 2002, fijó el quinto día de despacho siguiente para que tuviera lugar el acto de informes orales.

El 7 de febrero de 2002 tuvo lugar la audiencia pública para la presentación oral de los informes, a la que comparecieron los abogados Jesús Olivo y Mary Madrid, inscritos en el Instituto de Previsión Social del Abogado bajo los números 65.817 y 40.927, respectivamente, asistiendo a los ciudadanos Andrés Velásquez, Elías Mata y Enrique Márquez, y la abogada Roraima Pérez, inscrita en el Instituto de Previsión Social del

Abogado bajo el n° 53.472, en su carácter de apoderada judicial de la Procurador General de la República. En el acta de dicha audiencia se dejó constancia de la comparecencia de los referidos abogados y de la no comparecencia del Presidente de la Asamblea Nacional, del Fiscal General de la República y del Defensor del Pueblo.

Cumplida la tramitación legal del presente expediente, pasa esta Sala a dictar sentencia, previas las consideraciones siguientes:

I ALEGATOS DE LOS RECURRENTES

Los recurrentes fundamentan su recurso de nulidad en los siguientes alegatos:

Que el 5 de septiembre de 2000 se publicó en Gaceta Oficial n° 37.029, la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, sancionada por la Comisión Legislativa Nacional en ejercicio de las atribuciones conferidas por el artículo 6, numeral 1, del Decreto mediante el cual la Asamblea Nacional Constituyente estableció el Régimen de Transición del Poder Público, publicado en Gaceta Oficial n° 36.920, del 28 de marzo de 2000.

Que el artículo 80 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público establece en su último párrafo que *“una vez sancionada la ley de endeudamiento anual, el Ejecutivo Nacional procederá a celebrar las operaciones de crédito público en las mejores condiciones financieras que puedan obtenerse e informará periódicamente a la Asamblea Nacional”*.

Que la disposición contenida en el artículo 80 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público emanó de la Comisión Legislativa Nacional, la cual conforme al artículo 6, numeral 1, del Decreto mediante el cual se estableció el Régimen de Transición del Poder Público, tenía atribuida la competencia para legislar en todas las materias reservadas al Poder Nacional, mientras se instalaba y entraba en funcionamiento la Asamblea Nacional.

Que al tener rango de ley nacional la normativa contentiva de la disposición impugnada, y al atribuírsele a esta Sala Constitucional, de acuerdo con los artículos 262, 266, numeral 1, y 336 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, el

control concentrado de la constitucionalidad de las leyes es competencia de esta Sala el conocimiento del recurso de nulidad interpuesto.

Que el último aparte del artículo 80 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público es *“claramente inconstitucional por contradecir un precepto constitucional, y lo mismo se desprende tanto de la letra de la Constitución como de la exposición de motivos de la misma; así tenemos que la Constitución en su artículo 150 señala: La celebración de los contratos de interés público requerirán la aprobación de la Asamblea Nacional en los casos que determine la ley. No podrá celebrarse contrato alguno de interés público municipal, estatal o nacional con entidades oficiales extranjeras o con sociedades no domiciliadas en Venezuela, ni traspasarse a ellos sin la aprobación de la Asamblea Nacional”*.

Que igualmente, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece en su artículo 187, numeral 9, que *“corresponde a la Asamblea Nacional autorizar al Ejecutivo Nacional para celebrar contratos de interés nacional, en los casos establecidos en la ley, e igualmente autorizar los contratos de interés público municipal, estatal o nacional con Estado o entidades oficiales extranjeras o con sociedades no domiciliadas en Venezuela”*.

Que de la lectura de ambos artículos *“se desprende claramente que para la celebración de contratos de interés público nacional sólo se requerirá la aprobación de la Asamblea Nacional únicamente en aquellos casos que así lo determine la ley, en otras palabras, salvo que la ley diga lo contrario, no se requerirá la aprobación de la Asamblea Nacional, lo cual podríamos decir, es la regla pero en ambas normas encontramos tajantemente establecida y con carácter de mandato a la excepción, y son los casos de contratos de interés público municipal, estatal o nacional, a celebrarse con Estados o entidades oficiales extranjeras o con sociedades no domiciliadas en Venezuela”*.

Que en tal sentido, *“la autorización de la Asamblea Nacional para celebrar cada uno de los convenios con entes extranjeros o no domiciliados en Venezuela, es obligatoria, de manera que, cuando el último párrafo del artículo 80 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público prevé que con la sola aprobación de la ley de endeudamiento, el Ejecutivo Nacional está autorizado para celebrar las operaciones de crédito público que considere convenientes con la sola obligación de mantener informada a la Asamblea Nacional de sus actuaciones, está contraviniendo literalmente el mandato constitucional al que nos referimos supra”*.

Que la intención del constituyente de establecer expresamente este control por parte de la Asamblea Nacional respecto de determinados actos del Ejecutivo Nacional, específicamente, en la celebración de ciertos contratos de crédito público, *“la podemos encontrar incluso, con la lectura de la exposición de motivos del constituyente, cuando en la Sección Cuarta referida a los contratos de interés público dice textualmente lo siguiente: ‘En materia de contratos de interés público se mantiene, en general, la regulación constitucional existente, aunque se mejora su redacción. Se prevé, así, como regla general que los contratos de interés público nacional deberán ser aprobados por la Asamblea nacional en los casos que determine la ley. No obstante, se establece con carácter preceptivo esta aprobación en los supuestos de contratos de interés público nacional, estatal o municipal si los mismos pretenden celebrarse con Estados o entidades oficiales extranjeras o con sociedades no domiciliadas en Venezuela”.*

Que de acuerdo a lo indicado en la exposición de motivos de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, la intención del constituyente fue *“darle a las negociaciones de interés público, como lo son las operaciones de crédito público, una celeridad y efectividad que con la Constitución de 1961 carecían y las cuales eran resueltas con el uso indiscriminado de la excepción primera establecida en el artículo 126”* de dicho texto constitucional.

Que con la Constitución de 1961 *“se creó una situación de hecho en la cual cada vez que se quería celebrar un contrato, ya sea con entidades extranjeras o nacionales, los mismos eran calificados como necesarios para el normal desarrollo de la administración pública y así se obviaba el lento procedimiento de aprobación por parte del Congreso de Nacional, para cada una de las contrataciones”.*

Que a los efectos de resolver dicha situación, el constituyente de 1999 pretendió establecer dos condiciones: *“1) darle la potestad al legislativo de establecer los casos específicos en los cuales hacer uso de su poder constitucional de control sobre los otros órganos del Poder Público, lo cual sería en el caso que nos ocupa, qué tipo de operaciones de crédito público celebradas por el Ejecutivo Nacional requerirán de autorización de la Asamblea Nacional para su ejecución mediante ley especial y 2) mantener la necesidad de autorización de la Asamblea Nacional para los casos de contratos de interés público municipal, estatal o nacional a celebrarse con Estados o entidades oficiales extranjeras o con sociedades no domiciliadas en Venezuela”.*

Que de acuerdo con lo antes expuesto, cuando el último aparte del artículo 80 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público establece que una vez sancionada la ley de endeudamiento anual, el Ejecutivo Nacional procederá a celebrar las operaciones de crédito público en las mejores condiciones financieras que puedan obtenerse e informará periódicamente a la Asamblea Nacional, *“lo que está haciendo es generalizar en cuanto a cada uno de los convenios a realizarse y en cuanto a los entes con los que se está contratando, es decir, con la sola aprobación de la ley de endeudamiento la Asamblea Nacional estaría dando una autorización general para todas las operaciones de crédito público, incluidas las que se celebren con Estados o entidades extranjeras o empresas no domiciliadas en Venezuela”*.

Que al establecer semejante autorización general, el último párrafo del artículo 80 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público *“está contraviniendo el mandato constitucional de autorización por cada una de las operaciones de interés público, como son las operaciones de crédito público que tengan como contraparte los entes ya señalados”*.

Que la disposición contenida en el último párrafo del referido artículo 80, vulnera los principios consagrados en los artículos 7 (supremacía de la constitución) y 137 (principio de legalidad) de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, los cuales *“son base del Estado democrático y social de Derecho y de Justicia establecido en el artículo 2 de la Constitución y constituyen garantías de los valores superiores en él propugnados ya que el respeto y la sumisión por parte de quienes conforman y ejercen el Poder Público a la Ley Suprema, permite que se cumplan con los fines expresados en el Preámbulo de la Constitución”*.

Que cuando el legislador dicta el último aparte del artículo 80 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, quebrantó el principio de legalidad y de supremacía de la Constitución ya que *“aun cuando (...) actuó en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, no respetó el límite establecido por ella misma en los artículos 150 y 187, numeral 9, en otras palabras, si bien es cierto que el legislador está plenamente facultado para legislar sobre la materia referida a los contratos de interés público, dicha atribución tiene un límite constitucional invariable y es aquél según el cual toda operación de crédito público que celebre el Ejecutivo Nacional con Estado, entes oficiales extranjeros o empresas no domiciliadas en Venezuela requerirán de la autorización previa de la Asamblea Nacional”*.

Que con base en los artículos de la Constitución invocados y de acuerdo al razonamiento anterior, cuando la Comisión Nacional Legislativa estableció en el último aparte del artículo 80 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público que con la sola aprobación de la ley de endeudamiento el Ejecutivo Nacional ya quedaba autorizado para celebrar aquellas operaciones de crédito público que considerara convenientes, con el solo deber de mantener informada a la Asamblea Nacional, incurre *“en violación directa a las normas constitucionales, pues está contraviniendo el precepto constitucional de autorización de la Asamblea Nacional para efectuar operaciones de crédito público con Estados, entes oficiales extranjeros o empresas no domiciliadas en Venezuela, que es en definitiva lo que la Constitución establece expresamente para la materia sobre los contratos de interés público en su artículo 150”*.

Que si bien es cierto que la separación en ramas del Poder Público es un principio fundamental para el establecimiento y ejercicio del poder en cualquier Estado democrático, no es menos cierto que cada uno de los órganos que integran dichas ramas debe ejercer algún control sobre las actividades que realizan los otros, motivo por el cual es necesario atender a lo que el constituyente pretendió con las disposiciones contenidas en los artículos 150 y 187, numeral 9, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Que a los efectos de precisar con mayor detenimiento la vulneración de las disposiciones constitucionales antes referidas, resulta necesario tomar en consideración el significado de algunos términos contenidos en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, en la que crédito público se define como *“la capacidad de los entes regidos por ella para endeudarse por lo cual, operaciones de crédito público son, de acuerdo con el artículo 77 ejusdem, cada uno de los convenios por los cuales dicho endeudamiento se materializa”*.

Que la ley de endeudamiento *“es aquella que contendrá los límites máximos del endeudamiento, es decir, el monto máximo de las operaciones de crédito público a contratar, el endeudamiento neto así como el monto máximo de las letras del tesoro que podrán estar en circulación dentro de un determinado ejercicio presupuestario (artículo 80 LOAFSP) pero en sí, ella no supone aprobación a operaciones de crédito público, supone aprobación a la intención de celebrarlas ya que la operación sólo podrá ser determinada cuando exista o se concrete la voluntad de ambas partes contratantes en celebrarla bajo condiciones contractuales y financieras específicas”*.

Que precisamente en el punto de la contratación es que el control del Legislativo Nacional sobre el Ejecutivo Nacional juega un papel preponderante, ya que las operaciones de crédito público *“suponen un contrato en el cual el establecimiento del organismo con el cual se contrata, los plazos de pago, interés que la deuda generará, garantías a ser acordadas y demás fijación de condiciones financieras, lo individualizará y estas condiciones, si no se tratan de verificar al máximo que sean las mejores condiciones financieras que puedan obtenerse, en un momento determinado podrían significar un perjuicio al régimen económico y fiscal del país que en definitiva afectaría el sistema económico no sólo del país sino de cada uno de sus habitantes”*.

Que tal situación puede percibirse con claridad con un ejemplo en el cual *“se celebró una operación de crédito público en la cual parte de sus condiciones son la fijación de un bajo interés que la deuda generará pero con un plazo muy corto para el inicio de los pagos que amortizaran la deuda, independientemente de que dicha operación se encuentre dentro de los límites de montos aprobados por la ley de endeudamiento, si para el momento particular, Venezuela no tenía la liquidez monetaria necesaria para empezar a efectuar los pagos, la balanza de pagos se desequilibrará siendo necesario obtener los recursos de donde no estaba previsto, produciendo un desequilibrio presupuestario y fiscal”*.

Que la razón por la cual la Constitución establece un mandato expreso de autorización previa por la Asamblea Nacional cuando la operación de crédito público se celebre con entes foráneos, es que cuando se celebran tales operaciones el dinero destinado al pago de las obligaciones contraídas sale de Venezuela, de la economía nacional, y *“más aún, nuestra línea de crédito se podría ver afectada así como la percepción de una economía establece y sana que los organismos extranjeros puedan tener sobre el país”*.

Que en tal sentido, cuando el constituyente estableció la necesidad de un control previo sobre el Ejecutivo cuando el mismo efectúe operaciones de crédito público con Estados, entidades oficiales extranjeras o empresas no domiciliadas en Venezuela, *“lo hizo con la intención de asegurar que las mejores condiciones financieras efectivamente se estén obteniendo y no dejar en manos de un solo órgano del Poder Público la responsabilidad de tomar decisiones trascendentales para la sana economía del país así como de la imagen que de nosotros el mundo financiero internacional pueda tener”*.

Que en el supuesto negado que se considere que con la sola aprobación de la ley de endeudamiento ya el Ejecutivo Nacional está facultado para celebrar cualquier tipo de operaciones de crédito público, ello *“abriría la posibilidad de que el Ejecutivo, cuando efectivamente celebre el convenio, incurra en el vicio de usurpación de funciones, vgr. si el Ejecutivo celebra una operación de crédito público con el Banco Interamericano de Desarrollo sin previamente haber obtenido la autorización de la Asamblea Nacional, se estaría omitiendo el control constitucional que sobre la materia está expresamente preceptuado y la incompetencia constitucional se materializaría por la invasión del mandato de control previo del Legislativo en las operaciones de crédito público celebradas con Estados, entes oficiales extranjeros o empresas no domiciliadas en Venezuela y el Ejecutivo las concrete sin haber cumplido con este requisito previo”*.

Que tal actuación por parte del Ejecutivo Nacional sería contraria a lo establecido en el artículo 137 de la Constitución, *“y traería como consecuencia la nulidad del acto, tal y como lo prevé el artículo 138 de la Constitución, según el cual toda autoridad usurpada es ineficaz y sus actos son nulos”*.

Con fundamento en los argumentos previos, los recurrentes solicitaron sea declarada la nulidad por razones de inconstitucionalidad del último aparte del artículo 80 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público publicada en Gaceta Oficial n° 37.029, del 5 de septiembre de 2000.

II OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

En su escrito de informes presentado con motivo del recurso de nulidad interpuesto en el presente caso, la representante de la Procuraduría General de la República expuso los siguientes alegatos:

Que antes de contradecir los alegatos esgrimidos por la parte recurrente en cuanto a la presunta inconstitucionalidad de la disposición impugnada, es necesario precisar algunos contenidos en torno a la naturaleza de las operaciones de crédito público y su origen legal.

Que de acuerdo al autor Héctor Villegas, el crédito público *“constituye la aptitud política, económica, jurídica y moral de un Estado para obtener dinero o bienes en préstamo, basada en la confianza de que goza por su patrimonio, los recursos de que pueda disponer y su conducta”*, y que en tal sentido *“la actividad financiera pública de un*

Estado tiende en su cometido más elemental e indeclinable, a la obtención y a la aplicación de unos recursos para la satisfacción de necesidades públicas”.

Que el Estado venezolano tiene como propósito cumplir con una serie de finalidades establecidas en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, pero para la realización efectiva de dichas finalidades en lo económico, político y social, mediante los planes y proyectos que en tal sentido adopta el Gobierno, requiere de recursos económicos y financieros, con los cuales no cuenta en muchas ocasiones, motivo por el cual se ve en la necesidad de *“acudir a las fuentes de financiamiento interno e externo que le permitan obtener dichos recursos”.*

Que el mecanismo idóneo con que cuenta el Estado para obtener dichos recursos es el crédito público, pues *“éste constituye el instrumento capaz de permitirle al Estado venezolano, manifestado a través del Poder Ejecutivo –órgano ejecutor de las políticas del Estado-, constituir y desarrollar obras que tiendan a mejorar el nivel de vida del venezolano y satisfacer las necesidades del gasto público que implica el funcionamiento del Estado”.*

Que resulta necesario precisar cuál es el marco legal que rige las operaciones de crédito público, pues en opinión de los recurrentes, éstas *“son contratos de interés público nacional que requieren de la aprobación de la Asamblea Nacional, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 150 y 187, numeral 9, de la Constitución”.*

Que si bien las operaciones de crédito público y empréstitos son incluidas por autores como Alfredo Morles Hernández en la categoría de contratos de interés público, *“no es menos cierto que su régimen es especial y por tanto diferente al de los contratos de interés público nacional destinados a satisfacer necesidades de interés general, tales como la construcción de viviendas, carreteras u hospitales”.*

Que las operaciones de crédito público están vinculadas al concepto de Hacienda Pública Nacional, la cual es definida por el autor Luis Casado Hidalgo *“como el conjunto de bienes, rentas y deudas que conforman el activo y el pasivo de la Nación y de todos los demás bienes y rentas cuya administración corresponde al Poder Nacional”.*

Que bajo este concepto (Hacienda Pública Nacional) se fundamenta la competencia atribuida al Presidente de la República por los numerales 11 y 12 del artículo 236 de la

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, por cuanto es el Ejecutivo Nacional *“quien elabora y suscribe los contratos relativos a las operaciones de crédito público, dentro de los límites y aprobación que le establece la Asamblea Nacional. Estos límites legales están contenidos en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, en la Ley de Presupuesto y en la Ley que Autoriza al Ejecutivo Nacional para la Contratación y Ejecución de Operaciones de Crédito Público (ahora Ley de Endeudamiento Anual)”*.

Que por tal razón, cuando la Asamblea Nacional aprueba las leyes mencionadas, está ejerciendo el control legislativo sobre las actuaciones del Poder Ejecutivo, en ejercicio de sus competencias, tal y como lo dispone el numeral 6, del artículo 187 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, según el cual *“corresponde a la Asamblea Nacional discutir y aprobar el presupuesto nacional y todo proyecto de ley concerniente al régimen tributario y al crédito público”*.

Que precisamente, cuando la Asamblea Nacional ejerce su competencia (control) constitucional al aprobar las leyes concernientes al presupuesto y a las operaciones de crédito público, pues en ellas *“está autorizando los límites para la celebración de los contratos sobre operaciones de crédito público que suscriba el Ejecutivo Nacional, ya sea con Estados, o entidades extranjeras o no domiciliadas en Venezuela, quedando como única obligación de éste, el informar a la Asamblea Nacional todo lo relacionado a dichas operaciones, tal y como lo disponen los artículos 79 y 80 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público”*.

Que consecuencia de lo anterior es que *“estos contratos de interés público nacional -operaciones de crédito público- incluyendo los suscritos con Estados o entidades oficiales extranjeras o con sociedades no domiciliadas en Venezuela, no están sometidos al control de aprobación previo de la Asamblea Nacional, previsto en los artículos 150 y 187, numeral 9, sino a un régimen de información por parte del Ejecutivo al Poder Legislativo, toda vez que, en los mismos tienen un procedimiento especial para su aprobación, que es el contemplado por las leyes que regulan la materia”*.

Que al aprobar la Asamblea Nacional la Ley de Presupuesto y la Ley que Autoriza al Ejecutivo Nacional para la Contratación y Ejecución de Operaciones de Crédito Público (hoy Ley de Endeudamiento), *“está directamente aprobándole al ejecutivo Nacional, la contratación de operaciones de crédito público, pues los referidos cuerpos normativos*

establecen el marco general, que le impone los límites y montos al Ejecutivo para celebrar los contratos sobre operaciones de crédito público”.

Que la afirmación anterior es corroborada por el artículo 76 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público al disponer que *“las operaciones de crédito público se regirán por las disposiciones de esta Ley, su reglamento, las previsiones de la ley del marco plurianual del presupuesto y por las leyes especiales, decretos, resoluciones y convenios relativos a cada operación”.*

Que las operaciones de crédito público se encuentran expresamente reguladas por la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, la Ley de Presupuesto y la Ley de Endeudamiento, de conformidad con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, *“por lo que el control ejercido por la Asamblea Nacional sobre la contratación de estas operaciones por parte del Ejecutivo Nacional, Estatal, Municipal y de otros entes públicos, no se rige por lo previsto en los artículos 150 y 187, numeral 9, de la Constitución”.*

Que distinto es el régimen aprobatorio para los contratos de interés público nacional que están expresamente regulados por los artículos 150 y 187, numeral 9, de la Constitución, por cuanto los contratos a que alude la referida disposición constitucional, *“tienen como objeto la satisfacción directa de necesidades de carácter general, tal y como fue señalado precedentemente”.*

Que consecuencia de lo anterior, es que el último aparte del artículo 80 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público *“se encuentra en total concordancia con la Constitución, toda vez, que siendo aprobadas por ley las operaciones de crédito público, se hace innecesario un control de aprobación previo, sobre las mismas, por cuanto están debidamente autorizadas por la Asamblea Nacional, estableciéndose como única obligación del Ejecutivo Nacional, el mantener informado al Poder Legislativo.*

Que respecto de la presunta vulneración por parte del último párrafo del artículo 80 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público de los artículos 7 y 137 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, resultaba pertinente indicar que el principio de legalidad consagrado en las disposiciones contenidas en los artículos antes referidos, constituye el marco de referencia de la actuación de los órganos del Poder Público, no siendo el mismo susceptible de infracción sino sólo en aquellos casos en que se alegue *“la infracción de otra norma”.*

Que el artículo 137 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela no consagra derecho alguno a favor de los particulares, y que de acuerdo a la jurisprudencia de la Sala Político Administrativa de la antigua Corte Suprema de Justicia y de la Sala Político Administrativa de este Tribunal Supremo de Justicia, *“resulta improcedente la denuncia de los recurrentes, pues desconocen lo que es el ejercicio de la función legislativa por parte de los miembros de la Asamblea Nacional y el sometimiento de este cuerpo a las normas constitucionales, como su marco de referencia, por constituir la Constitución la norma fundamental del Estado”*.

Que siendo la Constitución el marco de referencia del ejercicio de las competencias atribuidas por aquella a la Asamblea Nacional, no resulta comprensible *“que el cuerpo legislativo viole al dictar las leyes, el principio de legalidad, cuando su norte fundamental es el respecto de la Constitución, como norma fundamental y programática que es, en el ordenamiento jurídico”*.

Que ha de tenerse en cuenta, a propósito del principio de legalidad, que los numerales 11, 12 y 14 del artículo 236 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela atribuyen en forma expresa al Presidente de la República las competencias específicas en materia de Hacienda Pública Nacional, las cuales comprenden *“la elaboración del presupuesto nacional, los empréstitos y la celebración de los contratos de interés nacional, bajo los cuales están contempladas las operaciones de crédito público”*.

Que al dictar la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público y las demás leyes mencionadas, la Asamblea Nacional se ajustó a las competencias que le atribuye el artículo 187, por cuanto a través de la aprobación de tales leyes *“controla las operaciones de crédito público –contratos de interés nacional de naturaleza sui generis-, por tratarse de negociaciones sometidas a un régimen legal especial”*.

Que resulta necesario examinar el contenido de las disposiciones contenidas en los numerales 1, 6 y 9 del artículo 187 de la Constitución, a fin de precisar que entre las competencias atribuidas a la Asamblea Nacional se encuentran la de aprobar y dictar las leyes relativas al crédito público, así como la regulación mediante ley de algunos contratos de interés público nacional, *“entre los que se encuentran los contratos relativos a las operaciones de crédito público”*.

Que al no ser aplicable a los contratos celebrados en el marco de operaciones de crédito público nacional la previsión establecida en el artículo 150 de la Constitución de la

República Bolivariana de Venezuela, en virtud de estar éstos sometidos a un régimen especial establecido en la ley, de conformidad con lo establecido en el numeral 9, del artículo 187, del mismo Texto Constitucional, no es posible afirmar que se haya producido la violación del principio de legalidad.

Que en cuanto a la denuncia de presunta usurpación de funciones, es pertinente señalar que los recurrentes reconocen que la aprobación por parte de la Asamblea Nacional de la Ley de Endeudamiento Anual *“lleva consigo la aprobación y autorización de los contratos sobre operaciones de crédito público, que son una especie de contratos públicos de interés nacional”*, pero que a pesar de ello *“pretenden señalar que en los casos en que el Ejecutivo Nacional contrate una operación de crédito público con Estados, o entidades extranjeras o no domiciliadas en Venezuela, sin someterse al control de la Asamblea Nacional, se estaría omitiendo el control constitucional, configurándose la incompetencia constitucional y la usurpación de funciones”*.

Que la incompetencia como vicio de ilegalidad se manifiesta, de acuerdo con la autora Beatrice Sansó, *“en todo acto dictado por un funcionario que no esté dotado de atribución expresa legal para ello”*, mientras que la usurpación de funciones, conforme a la doctrina y a la jurisprudencia de la Sala Político Administrativa de la antigua Corte Suprema de Justicia *“vendría a constituir el ilegal ejercicio de las competencias atribuidas constitucionalmente a unos poderes por parte de otros que no las detentan”*.

Que de acuerdo con lo anterior, existe *“una enorme diferencia entre lo que se entiende por incompetencia legal o extralimitación de atribuciones y el concepto de usurpación de funciones, ya que la primera es indicativa de que el órgano de la Administración, ha dictado o realizado una actividad para la cual no tiene atribuida competencia por el ordenamiento jurídico, mientras que la usurpación de funciones supone la invasión de un órgano de los poderes públicos –ya sea horizontal o vertical- en las competencias atribuidas constitucionalmente a otro poder”*.

Que en criterio de la Procuraduría General de la República, no se materializa en el presente caso el vicio de usurpación de funciones, por cuanto la aprobación por parte de la Asamblea Nacional de las leyes de presupuesto y endeudamiento anual, conduce *“inevitablemente a la autorización al Poder Ejecutivo Nacional, para suscribir contratos relativos a las operaciones de crédito público –contratos de interés público nacional-, ya sean éstos suscritos con Estados, entidades nacionales o extranjeras (...)*

quedando sometido este poder a un control de información –último aparte del artículo 80 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público- puesto que el control de aprobación previsto en la Constitución de 1999, se cumplió al aprobar y dictar la Asamblea Nacional, los respectivos proyectos de leyes sometidos a su consideración por el Ejecutivo Nacional”.

Que en conclusión, aun siendo las operaciones de crédito público contratos de interés público nacional, es preciso advertir que aquellas se encuentran sometidas a un régimen constitucional especial *“que los difiere en esencia de los contratos de interés público nacional, en sentido estricto, toda vez que los mismos tienen una función distinta a la de satisfacer necesidades de interés general –contratos de obras, servicios públicos-, que no es otra que la de dotar de recursos al Poder Ejecutivo para cumplir con las finalidades mismas del Estado”.*

Con base en los razonamientos previos, al representante de la Procuraduría General de la República solicitó que el recurso de nulidad por inconstitucionalidad interpuesto contra el último aparte del artículo 80 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público publicada en Gaceta Oficial n° 37.029, del 5 de septiembre de 2000, fuera declarado sin lugar.

III DE LA COMPETENCIA

En el presente caso, se interpuso un recurso de nulidad por razones de inconstitucionalidad contra el último aparte del artículo 80 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, publicada en Gaceta Oficial n° 37.029, del 5 de septiembre de 2000.

Actualmente, tal y como lo estableciera la Sala desde su decisión n° 6/2000, del 27 de febrero, *caso: Milagros Gómez y otros*, la competencia para declarar la nulidad total o parcial de las leyes nacionales que coliden con lo establecido en la Constitución, en tanto norma suprema y fundamento de todo el ordenamiento jurídico, corresponde a esta Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 336, numeral 1, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

En razón de lo anterior, y visto que en el caso planteado, los ciudadanos Andrés Velásquez, Elias Mata y Enrique Márquez interpusieron recurso de nulidad por razones de inconstitucionalidad contra el último aparte del artículo 80 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público publicada en Gaceta Oficial n° 37.029, del 5 de septiembre de 2000, disposición de rango legal emanada de la Comisión Legislativa Nacional, esta Sala Constitucional resulta competente para conocer de la presente impugnación. Así se decide.

IV MOTIVACIONES PARA DECIDIR

Tratándose el presente, según lo decidido por esta Sala en sentencia n° 2.051/2001 del 24 de octubre, de un caso de mero de derecho, le corresponde pronunciarse sobre el recurso de nulidad por inconstitucionalidad incoado y, a tal efecto, procede a exponer las motivaciones siguientes:

Los ciudadanos recurrentes presentan como denuncia principal que el contenido del último aparte del artículo 80 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, al establecer un sistema de información periódica -y no de autorización previa- por parte del Ejecutivo Nacional a la Asamblea Nacional de las operaciones de crédito público que aquél realice una vez aprobada la ley de endeudamiento anual, sin excluir aquéllas en las que se celebren contratos de interés público nacional con Estados, entidades oficiales extranjeras o sociedades no domiciliadas en Venezuela, infringe las disposiciones contenidas en los artículos 150, primer aparte, y 187, numeral 9, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en los que se consagra un sistema de control previo por parte de la Asamblea Nacional en aquellos casos donde se celebren contratos de interés público (categoría en la que serían subsumibles los contratos celebrados con motivo de operaciones de crédito público) nacional, estatal y municipal con Estados, entidades oficiales extranjeras o sociedades no domiciliadas en Venezuela, y que en razón de ello también resultan vulnerados por la referida disposición legal los artículos 2, 7 y 137 del Texto Constitucional.

La Procuraduría General de la República, al rebatir el recurso de nulidad interpuesto, aduce como argumento principal en su escrito de informes que, si bien dentro de las operaciones de crédito público puede estar contemplada la celebración de contratos de interés público nacional por parte del Estado venezolano con Estados, entidades oficiales extranjeras o sociedades no domiciliadas en Venezuela, la celebración de dichos contratos

no está sometida al sistema de control previo por parte de la Asamblea Nacional que preceptúan los artículos 150 y 137, numeral 9, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, aplicable en criterio de la Procuraduría sólo a aquellos contratos que tienen por objeto la satisfacción directa de necesidades de carácter general (por ejemplo, construcción de carreteras, autopistas u hospitales), sino a un sistema de información por parte del Ejecutivo a la Asamblea Nacional, ya que en tales casos (donde se celebran contratos de interés público nacional en el marco de operaciones de crédito público) el órgano legislativo nacional ejercería su control previo mediante la sanción de las leyes que establecen el marco en que el Ejecutivo Nacional, en tanto representante del Estado venezolano, puede celebrar operaciones de crédito público con otros Estados, entidades oficiales extranjeras o sociedades no domiciliadas en Venezuela.

Precisados así los límites de la controversia de mero derecho suscitada en la presente causa, pasa la Sala a examinar el contenido del último aparte de la disposición legal presuntamente inconstitucional, la cual se encuentra ubicada en el Capítulo II “De la Autorización para Celebrar Operaciones de Crédito Público”, del Título III “Del Sistema de Crédito Público”, de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, la cual establece:

“Artículo 80. Conjuntamente con el proyecto de ley de presupuesto, el Ejecutivo presentará a la Asamblea Nacional, para su autorización mediante ley especial que será promulgada simultáneamente con la ley de presupuesto, el monto máximo de las operaciones de crédito público a contratar durante el ejercicio presupuestario respectivo por la República, el monto máximo de endeudamiento neto que podrá contraer durante ese ejercicio; así como el monto neto que podrá contraer durante ese ejercicio; así como el monto máximo de letras del tesoro que podrán estar en circulación al cierre del respectivo ejercicio presupuestario.

Los montos máximos referidos se determinarán, de conformidad con las previsiones de la ley del marco plurianual del presupuesto, atendiendo a la capacidad de pago y a los requerimientos de un desarrollo ordenado de la economía, y se tomarán como referencia los ingresos fiscales previstos para el año, las exigencias del servicio de la deuda existente, el producto interno bruto, el ingreso de exportaciones y aquellos índices macroeconómicos elaborados por el Banco Central de Venezuela u otros organismos especializados, que permitan medir la capacidad económica del país para atender las obligaciones de la deuda pública.

Una vez sancionada la ley de endeudamiento anual, el Ejecutivo Nacional procederá a celebrar las operaciones de crédito público en las mejores

condiciones financieras que puedan obtenerse e informará periódicamente a la Asamblea Nacional” (Subrayado de la Sala).

Por su parte, las disposiciones constitucionales presuntamente vulneradas por el último aparte del precitado artículo 80, se encuentran, la primera de ellas, en la sección cuarta “De los Contratos de Interés Público”, del Capítulo I “Disposiciones Fundamentales”, correspondiente al Título IV “Del Poder Público” de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en la cual se consagra:

“**Artículo 150.** La celebración de los contratos de interés público nacional requerirá la aprobación de la Asamblea Nacional en los casos que determine la ley.

No podrá celebrarse contrato alguno de interés público municipal, estatal o nacional con Estado o entidades oficiales extranjeras o con sociedades no domiciliadas en Venezuela, ni traspasarse a ellos sin la aprobación de la Asamblea Nacional.

La ley podrá exigir en los contratos de interés público determinadas condiciones de nacionalidad, domicilio o de otro orden, o requerir especiales garantías” (Subrayado de la Sala).

La segunda de las disposiciones presuntamente vulneradas se encuentra en la sección primera “Disposiciones Generales”, del Capítulo I “Del Poder Legislativo Nacional”, correspondiente al Título V, “De la Organización del Poder Público Nacional” de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, donde se dispone lo siguiente:

“**Artículo 187.** Corresponde a la Asamblea Nacional:

(...omissis...)

9. Autorizar al Ejecutivo Nacional para celebrar contratos de interés nacional, en los casos establecidos en la ley. Autorizar los contratos de interés público municipal, estatal o nacional con Estados, entidades oficiales extranjeras o con sociedades no domiciliadas en Venezuela” (Subrayado de la Sala).

Como cuestión preliminar al examen de las razones esgrimidas tanto por la parte recurrente como por la Procuraduría General de la República, resulta necesario precisar que, en criterio de esta Sala, la Constitución vigente eliminó la distinción que la

Constitución de la República de Venezuela de 1961 establecía entre contratos de interés público y contratos de interés nacional, por cuanto de la letra misma de los artículos 150 y 187, numeral 9, antes citados, se evidencia la adopción por el constituyente de la categoría genérica “contratos de interés público”, de la cual serían especies las de contratos de interés público “nacional, “estadal” y “municipal”, siendo así irrelevante en el presente caso entrar a examinar las distinciones o similitudes que en el pasado pudieran haberse formulado entre nociones jurídicas que, en la actualidad, se encuentran debidamente formuladas por el Texto Constitucional.

También considera esta Sala que en el encabezado y en el primer aparte del artículo 150 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela se consagraron dos supuestos de hecho distintos, que dan lugar a dos mecanismos de control por parte de la Asamblea Nacional sobre los contratos de interés público nacional celebrados por el Ejecutivo Nacional, correspondiendo el primero de ellos al ejercido por el órgano legislativo nacional con posterioridad a la celebración del contrato -como condición de eficacia de la contratación- sólo en aquellos casos en que expresamente lo determine la ley; y el segundo, al ejercido por el órgano legislativo nacional con anterioridad a la celebración del contrato -como condición de validez de la contratación- en todos aquellos casos en que la República (así como los Estados y Municipios) a través del Ejecutivo Nacional, suscriba contratos con Estados, entidades oficiales extranjeras y sociedades no domiciliadas en Venezuela.

En cuanto a las dudas que pudieran surgir respecto a este segundo mecanismo de control por parte de la Asamblea Nacional, si se refiere a un control previo a la celebración y, en consecuencia, necesario para la validez del contrato o si se trata de un control posterior a la celebración y entonces necesario para la eficacia del contrato, en vista del uso por parte del constituyente del término *aprobación* en el primer aparte del artículo 150 de la Constitución, y del término *autorización*, en la segunda parte del numeral 9 del artículo 187 del mismo Texto Constitucional, debe esta Sala dejar sentado que, en virtud de la expresión “*no podrá celebrarse contrato alguno de interés público municipal, estadal o nacional...*” contenida en la primera de las referidas disposiciones constitucionales (artículo 150), debe concluirse que este segundo mecanismo de control consiste en una autorización que debe ser otorgada en forma previa a la celebración del contrato de interés público nacional, estadal o municipal por el órgano legislativo nacional, al efecto de que la contratación a celebrar pueda reconocerse como válida, de acuerdo con la Constitución.

Ciertamente, “*si el contrato no puede celebrarse, evidentemente, se trata de una autorización, de una condicio iuris para su validez, y el texto mismo de la norma confirma que se trata de un acto previo, pues –insistimos- el contrato <no podrá celebrarse>. Entonces, la disposición contenida en el artículo 187, numeral 9 es la que debe prevalecer y aparece correctamente redactada: corresponde a la Asamblea Nacional autorizar al Ejecutivo Nacional para celebrar contratos de interés nacional y autorizar los contratos de interés municipal, estatal y nacional con Estado o entidades nacional extranjeras o con sociedades no domiciliadas en Venezuela*” (Jesús Caballero Ortiz, “Los contratos administrativos, los contratos de interés público y los contratos de interés nacional en la Constitución de 1999”, en *Libro Homenaje a la Universidad Central de Venezuela*, Caracas, TSJ, 2001, p. 147).

Precisado lo anterior, pasa la Sala a examinar si efectivamente, tal y como lo sostienen los recurrentes, sin contradicción por parte de la Procuraduría General de la República, el Ejecutivo Nacional al realizar operaciones de crédito público puede celebrar contratos susceptibles de ser incluidos en la noción de contrato de interés público nacional, de acuerdo al significado que se atribuye a dicha expresión jurídica, propia de nuestra tradición constitucional.

A los efectos de precisar el sentido de la noción de *contrato de interés público*, expresión que aparece por primera vez en la Constitución de 1893 y se mantiene en los Textos Constitucionales de 1901, 1904, 1909, 1914, 1922, 1925, 1925, 1928, 1929, 1931, 1936, 1945, 1947, 1951, 1961, hasta la vigente de 1999, la doctrina nacional ha propuesto distintas interpretaciones, como la desarrollada por el autor Eloy Lares Martínez, quien al referirse a la expresión examinada, para entonces contenida en el artículo 126 de la Constitución de 1961 señaló: “*existe una expresión genérica –la de contratos de interés público- que consideramos administrativo y expresiones específicas que son: contratos de interés nacional, contratos de interés estatal y contratos de interés municipal, ya que el interés público puede ser nacional, estatal o municipal*” (“Contratos de Interés Nacional”, en *Libro Homenaje al Profesor Antonio Moles Caubet*, Tomo I, Caracas, UCV, 1981, p. 117),

En tal sentido, para el autor citado es necesario, pero no suficiente, que una de las partes en la contratación fuera la República, debiendo además exigirse que el contrato celebrado tuviera por finalidad el atender, de modo inmediato y directo, requerimientos de interés general (Cfr. Manual de Derecho Administrativo, Caracas, UCV, 1996, p. 321).

Un sector de la doctrina, en armonía con la actual regulación constitucional de los contratos de interés público, ha sostenido, atendiendo a la división en tres niveles político-territoriales del Poder Público, que los contratos de interés público constituyen el género mientras que los contratos de interés público nacional, estatal y municipal constituyen especies de aquél (Cfr. Allan R. Brewer Carías, *Estudios de Derecho Público* Tomo I, Caracas, 1983, pp. 186 y 187), mientras que otro sector, apartándose de las interpretaciones precedentes, y haciendo énfasis en aspectos cuantitativos, ha expresado que cuando en los textos constitucionales se adopta la fórmula *contrato de interés público*, ha sido para referirse a aquellas “grandes contrataciones” susceptibles de comprometer gravemente el patrimonio económico de la República, de exponerla a pérdidas graves o inclusive a reclamaciones internacionales que pudieran llegar a atentar contra la soberanía o la integridad del país (Cfr. José Melich Orsini, *La Noción de Contrato de Interés Público*, en *Revista de Derecho Público* n° 7, Caracas, 1981, p. 61)

Profundizando en el criterio cuantitativo acogido por la última de las interpretaciones referidas, se ha advertido en distintos análisis respecto del sentido que ha de atribuírsele que la noción de contrato de interés público, que la gran preocupación del constituyente, al aprobar los textos de las Constituciones antes indicadas, ha girado en torno a cuestiones como los compromisos económicos o financieros que pueden resultar a cargo del Estado, el temor a que se malgasten o dilapiden los fondos públicos, la necesidad de conservar los bienes patrimoniales o los recursos naturales del Estado, o que los mismos no sirvan para beneficiar a unos pocos en detrimento de todos, los requerimientos, inherentes a todo sistema democrático de gobierno, de control sobre los poderes de la Administración, para evitar abusos, favoritismos, etc (Cfr. Gonzalo Pérez Luciani, “*Contratos de Interés Nacional, Contratos de Interés Público y Contratos de Empréstito Público*”, en *Libro Homenaje al Doctor Eloy Lares Martínez*, Tomo I, Caracas, 1984, p. 103).

La discusión doctrinal existente durante la vigencia de la Constitución de 1961, entre las expresiones contrato de interés público y contrato de interés nacional, ha sido, como se indicara previamente, resuelta por la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, ya que en su artículo 150 estableció claramente la relación de género-especies que existe entre la noción de contrato de interés público y las nociones de contrato de interés público nacional, estatal y municipal, en las cuales lo determinante sería la participación de la República, los Estados o los Municipios.

Sin embargo, la Constitución vigente no indica qué sentido ha de atribuírsele a la noción de contrato de interés público, motivo por el cual esta Sala, tomando en consideración las interpretaciones previamente examinadas, en tanto máximo y último intérprete del Texto Constitucional, considera que son subsumibles en dicho género todos aquellos contratos celebrados por la República, los Estados o los Municipios en los cuales esté involucrado el interés público nacional, estatal o municipal, entendido éste, de acuerdo con el autor Héctor J. Escola, como *“el resultado de un conjunto de intereses individuales compartidos y coincidentes de un grupo mayoritario de individuos, que se asigna a toda la comunidad como consecuencia de esa mayoría, y que encuentra su origen en el quehacer axiológico de esos individuos, apareciendo con un contenido concreto y determinable, actual, eventual o potencial, personal y directo respecto de ellos, que pueden reconocer en él su propio querer y su propia valoración, prevaleciendo sobre los intereses individuales que se le opongan o afecten, a los que desplaza o sustituye, sin aniquilarlos”* (*El Interés Público como Fundamento del Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Depalma, 1989, pp. 249 y 250).

En tal sentido, estarán incluidos dentro de la especie de contratos de interés público nacional, todos aquellos contratos celebrados por la República, a través de los órganos competentes para ello del Ejecutivo Nacional cuyo objeto sea determinante o esencial para la realización de los fines y cometidos del Estado venezolano en procura de dar satisfacción a los intereses individuales y coincidentes de la comunidad nacional y no tan solo de un sector particular de la misma, como ocurre en los casos de contratos de interés público estatal o municipal, en donde el objeto de tales actos jurídicos sería determinante o esencial para los habitantes de la entidad estatal o municipal contratante, que impliquen la asunción de obligaciones cuyo pago total o parcial se estipule realizar en el transcurso de varios ejercicios fiscales posteriores a aquél en que se haya causado el objeto del contrato, en vista de las implicaciones que la adopción de tales compromisos puede implicar para la vida económica y social de la Nación.

Precisado así el significado que ha de atribuirse a la noción de *contratos de interés público nacional*, contenida en los artículos 150 y 187, numeral 9, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, es menester examinar de seguida cuáles son las operaciones de crédito público que puede celebrar la República, en vista de su capacidad para endeudarse, a tenor de lo previsto en el artículo 77 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, a los efectos de establecer si dentro de tales operaciones pueden celebrarse contratos de interés público nacional:

“**Artículo 77.** Son operaciones de crédito público:

1. La emisión y colocación de títulos, incluidas las letras del tesoro, constitutivos de empréstitos o de operaciones de tesorería.
2. La apertura de créditos de cualquier naturaleza.
3. La contratación de obras, servicios o adquisiciones cuyo pago total o parcial se estipule realizara en el transcurso de uno o más ejercicios posteriores a aquél en que se haya causado el objeto del contrato, siempre que la operación comporte un financiamiento.
4. El otorgamiento de garantías.
5. La consolidación, conversión, unificación o cualquier forma de refinanciamiento o reestructuración de deuda pública existente”.

De acuerdo con el contenido de la disposición transcrita, es claro que tales operaciones de crédito público pueden consistir en la celebración de contratos de financiamiento de determinadas obras, reformas, prestación de servicios, etc, o de empréstitos -entendidos como operación mediante la cual el Estado recurre al mercado interno o externo en demanda de fondos, con la promesa de reembolsar el capital en diferentes formas y términos, y de pagar determinado interés (Héctor B. Villegas, “*Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario*”, Buenos Aires, Depalma, 1999, p. 768)-, susceptibles de ser calificados como *contratos de interés público nacional*, por parte de la República con Estados, entidades oficiales extranjeras o sociedades mercantiles no domiciliadas en Venezuela, siendo precisamente esta situación, la que da lugar a la demanda de inconstitucionalidad del último aparte del artículo 80 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, en la medida que ésta faculta al Ejecutivo Nacional a realizar, sin necesidad de autorización previa por parte de la Asamblea Nacional, operaciones de crédito público en las mejores condiciones financieras que puedan obtenerse, una vez sancionada la ley de endeudamiento anual.

Tal regulación por parte de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, a pesar de la prohibición general consagrada para todos los entes regidos por dicho instrumento normativo en su artículo 79, de acuerdo con la cual ninguno de ellos (incluida la República) puede celebrar ninguna operación de crédito público sin la autorización de la Asamblea Nacional, mediante ley especial, podría llevar a pensar que,

siguiendo el alegato de la Procuraduría General de la República, la autorización a que alude el primer aparte del artículo 150 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, estaría contenida en la Ley de Endeudamiento Anual que para el Ejercicio Fiscal de cada año sancione la Asamblea Nacional, por cuanto en dicha normativa se establecen los montos máximos hasta por los que el Ejecutivo Nacional puede efectuar operaciones de crédito público para el financiamiento de programas y proyectos nacionales, del pago del servicio de la deuda pública externa e interna, de la gestión fiscal, y de compromisos y transferencias, que son especificados en forma detallada por el legislador (Cfr. Ley Especial de Endeudamiento Anual para el Ejercicio Fiscal del año 2002, en Gaceta Oficial n° 5.564-A, del 24 de diciembre de 2001).

Sin embargo, no comparte esta Sala el argumento esgrimido por la Procuraduría General de la República, según el cual no es aplicable el control previo (autorización) a los contratos celebrados por el Ejecutivo Nacional con Estados, entidades oficiales extranjeras o sociedades no domiciliadas en Venezuela, con motivo de la realización de operaciones de crédito público, previsto en el primer aparte del artículo 150 y en la segunda parte del numeral 9 del artículo 187 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, por cuanto la Asamblea Nacional ejercería en tales casos su control previo mediante la aprobación de la Ley de Endeudamiento para el Ejercicio Fiscal correspondiente, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público. Tampoco considera pertinente el alegato de que el último aparte del artículo 80 *eiusdem* pueda establecer una excepción a la regla establecida en el artículo 79 del mismo texto legal, y en las disposiciones constitucionales antes referidas, por las razones que se expresan a continuación.

En primer lugar, no corresponden a la misma categoría jurídica las *operaciones de crédito público* que efectúa el Ejecutivo Nacional y los *contratos de interés público nacional* que puede celebrar el Ejecutivo Nacional en nombre de la República, en cuanto las primeras suponen la celebración de contratos como los antes indicados (de interés público nacional) con Estados o entidades oficiales extranjeras o sociedades no domiciliadas en Venezuela, pero no necesariamente, ya que, tal y como lo establece el citado artículo 77 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, aquéllas (las operaciones de crédito público) pueden consistir en la realización de otras operaciones, que no implican contratación alguna, como la prevista en el numeral 1° de la referida disposición legal; de manera que cuando la Asamblea Nacional sanciona la Ley de Endeudamiento Anual para un determinado Ejercicio Fiscal, sólo fija el marco general en

que el Ejecutivo Nacional puede efectuar operaciones de crédito público, es decir, en el que éste puede contraer obligaciones, deudas, en nombre de la República, pero no está controlando o autorizando los términos, estipulaciones, condiciones o acuerdos que pueden contener los contratos de interés público nacional que, en el marco de operaciones de crédito público, pueda celebrar el Ejecutivo Nacional con Estados o entidades oficiales extranjeras o sociedades no domiciliadas en Venezuela, con base, por ejemplo, en los numerales 3 y 5 del mencionado artículo 77, ya que tal control sólo puede tener lugar cuando se está ante la inminente celebración de un específico y determinado contrato de los previstos en los artículos 150, primer aparte, y 197, numeral 9, segunda parte, de la Constitución.

En segundo lugar, considera esta Sala que la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público únicamente puede autorizar al Ejecutivo Nacional a celebrar operaciones de crédito público mediante la sola aprobación de la Ley de Endeudamiento para el Ejercicio Fiscal respectivo, sin necesidad del control consagrado en los artículos 150 y 187, numeral 9, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, cuando tales operaciones consistan en, por ejemplo, la emisión o colocación de títulos o la celebración de contratos de interés público nacional con sociedades domiciliadas en Venezuela, pero no cuando tales operaciones impliquen la celebración de contratos de interés público nacional con Estados o entidades oficiales extranjeras o sociedades no domiciliadas en Venezuela, pues en tales casos es ineludible la aplicación del sistema del control previo o autorización para la contratación por parte de la Asamblea Nacional.

Tal razonamiento tiene su basamento, por un lado, en el argumento esgrimido por los recurrentes en su escrito de impugnación, de acuerdo con el cual si bien es posible que el Ejecutivo Nacional negocie una determinada contratación en términos de intereses favorables para la Nación, también lo es, por ejemplo, que el término para cumplir las obligaciones contraídas con motivo de dicha negociación sea insuficiente o no viable financieramente para el Estado venezolano, ante la necesidad de destinar dichos recursos a la realización de los fines y cometidos que el Texto Constitucional le impone, al definirlo en su artículo 2 como Estado democrático y social de Derecho y de Justicia (ver sentencia n° 85/2002, del 24 de enero), y por otro, en las interpretaciones examinadas precedentemente, que registran la preocupación percibida por los redactores de las Constituciones de Venezuela en cuanto a la inconveniente o imprudente celebración en diferentes períodos de nuestra historia republicana, de contratos de interés público nacional por parte del Ejecutivo Nacional, sin el control previo por el órgano legislativo nacional, en

tanto representante por excelencia de la soberanía popular, en los que la Nación ha adquirido importantes compromisos económicos y financieros que luego, más que redundar en beneficios para el sistema económico del país y de contribuir en la mejora de la calidad de vida de los venezolanos, han producido verdaderos perjuicios para la economía nacional, durante varios ejercicios fiscales posteriores, en franco deterioro de las condiciones de vida de las generaciones futuras. De allí que el artículo 312 de la Constitución vigente establezca:

“Artículo 312. La ley fijará límites al endeudamiento público de acuerdo con un nivel prudente en relación con el tamaño de la economía, la inversión reproductiva y la capacidad de generar ingresos para cubrir el servicio de la deuda pública. Las operaciones de crédito público requerirán, para su validez, una ley especial que las autorice, salvo las excepciones que establezca la ley orgánica. La ley especial indicará las modalidades de las operaciones y autorizará los créditos presupuestarios correspondientes en la respectiva ley de presupuesto.

La ley especial de endeudamiento anual será presentada a la Asamblea Nacional conjuntamente con la Ley de Presupuesto.

El Estado no reconocerá otras obligaciones que las contraídas por órganos legítimos del Poder Nacional, de acuerdo con la ley” (Subrayado de la Sala).

Sin duda, tal y como se desprende de la exposición de motivos, entendida como instrumento útil mas no vinculante para la interpretación del Texto Constitucional (ver sentencia n° 93/2000, del 6 de febrero), el carácter preceptivo con que el constituyente de 1999 consagró este segundo mecanismo de control previo y autorizatorio para la celebración de contratos de interés público nacional por parte del Ejecutivo Nacional con Estados o entidades oficiales extranjeras o sociedades no domiciliadas en Venezuela, responde a la necesidad manifestada por los recurrentes de proteger a la comunidad nacional de contrataciones internacionales que, al no estar sometidas al control detenido por parte del órgano representativo en todo Estado democrático de la voluntad popular nacional, puedan celebrarse de manera ligera o negligente con graves efectos y consecuencias para la vida de los habitantes de Venezuela.

Si bien no escapa a la consideración de esta Sala el hecho de que varias de las operaciones de crédito público que realiza la República con fundamento en lo dispuesto por el artículo 77 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, como

las previstas en su numeral 1 (emisión y colocación de títulos), no podrían dar lugar, de acuerdo a la interpretación establecida precedentemente, a contratos de interés público nacional, en la medida que éstas, más que pensando en la satisfacción del interés público de la comunidad nacional, son efectuadas continuamente por los órganos competentes de Poder Ejecutivo Nacional con el propósito de obtener rápidamente, ante contingencias en la dinámica económica, recursos que permitan, por ejemplo, financiar el funcionamiento de la Administración Pública, siendo en tales circunstancias no sólo irrazonable sino imposible ante las circunstancias fácticas, el pretender someter a la autorización de la Asamblea Nacional la realización de cada una de dichas operaciones, aun cuando estén involucradas, por ejemplo, sociedades no domiciliadas en Venezuela u organismos multilaterales; existen otras operaciones de crédito público que sí son generadoras de contratos de interés público nacional, y por tanto, de obligatorio control previo por parte de la Asamblea Nacional, como es el caso de aquellas operaciones en las que se acuerde el préstamo de recursos, con el consecuente endeudamiento para la Nación, o se acuerde el refinanciamiento de la deuda pública externa, entre otras.

En tercer lugar, advierte la Sala que cuando las disposiciones contenidas en los artículos 150 y 187, numeral 9, segunda parte, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establecen el control previo por parte de la Asamblea Nacional sobre los contratos de interés público que celebre la República, los Estados o los Municipios con Estados o entidades oficiales extranjeras o sociedades no domiciliadas en Venezuela, no incluyen distinciones en cuanto a la forma de ejercer dicho control en el caso de la República, respecto a la forma de controlar a los Estados y Municipios, es decir, no señala que al Ejecutivo Nacional lo controlará mediante la aprobación de leyes, y a los Ejecutivos Estadales y Municipales mediante una autorización del contrato en particular a celebrar, siendo igualmente inadmisibles suponer que, mediante la aprobación de leyes nacionales pueda la Asamblea Nacional ejercer dicho control sobre los Estados y Municipios, ya que a éstos no les sería aplicable tal normativa de carácter nacional.

Por las razones precedentemente expuestas, al no haberse fijado en el último aparte del artículo 80 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público una excepción o referencia al control preceptivo (autorización) por parte de la Asamblea Nacional sobre la celebración por parte del Ejecutivo Nacional, en el marco de operaciones de crédito público, de contratos *de interés público nacional*, en concordancia con lo previsto en los artículos 150, primer aparte, y 187, numeral 9, segunda parte, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, sino en lugar de ello una

autorización general mediante la aprobación de la Ley de Endeudamiento Anual y un régimen de información periódica a la Asamblea Nacional, resultó vulnerado el sentido, propósito y razón de las disposiciones constitucionales contenidas en los artículos antes mencionados, así como las contenidas en los artículos 2 y 7 del mismo Texto Constitucional, en las que se define al Estado venezolano como Democrático y Social de Derecho y de Justicia, y, asimismo, se consagra el principio de la supremacía constitucional.

Por tales motivos, esta Sala declara con lugar el recurso de nulidad por razones de inconstitucionalidad interpuesto y anula el último aparte del artículo 80 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, por contrariar en forma directa y manifiesta lo establecido en los artículos 150, primer aparte, y 187, numeral 9, segunda parte, de la Constitución, al no consagrar la obligación constitucional del Ejecutivo Nacional de requerir la autorización de la Asamblea Nacional para la celebración de contratos de interés público nacional, en el marco de operaciones de crédito público, cuando dichos contratos sean celebrados con Estados, entidades oficiales extranjeras o sociedades no domiciliadas en Venezuela. Así se decide.

Ahora bien, considerando que con fundamento en la disposición anulada el Ejecutivo Nacional, una vez sancionada la Ley de Endeudamiento Anual, podía efectuar operaciones de crédito público que no implicaran la celebración de contratos de interés público nacional con Estados, entidades oficiales extranjeras o sociedades no domiciliadas en Venezuela, las cuales son fundamentales para el normal funcionamiento de los órganos y entes que conforman el Estado, y que tal autorización, cuando no está referida a la celebración de contratos de interés público nacional con las entidades extranjeras antes mencionadas, no colide con lo establecido en el primer parte del artículo 150, ni con lo previsto en el artículo 187, numeral 9, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en aras de armonizar la regulación constitucional con la normativa contenida en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, la disposición objeto de la nulidad queda redactada como sigue:

“Artículo 80. Conjuntamente con el proyecto de ley de presupuesto, el Ejecutivo presentará a la Asamblea Nacional, para su autorización mediante ley especial que será promulgada simultáneamente con la ley de presupuesto, el monto máximo de las operaciones de crédito público a contratar durante el ejercicio presupuestario respectivo por la República, el monto máximo de endeudamiento neto que podrá contraer durante ese ejercicio; así como el

monto neto que podrá contraer durante ese ejercicio; así como el monto máximo de letras del tesoro que podrán estar en circulación al cierre del respectivo ejercicio presupuestario.

Los montos máximos referidos se determinarán, de conformidad con las previsiones de la ley del marco plurianual del presupuesto, atendiendo a la capacidad de pago y a los requerimientos de un desarrollo ordenado de la economía, y se tomarán como referencia los ingresos fiscales previstos para el año, las exigencias del servicio de la deuda existente, el producto interno bruto, el ingreso de exportaciones y aquellos índices macroeconómicos elaborados por el Banco Central de Venezuela u otros organismos especializados, que permitan medir la capacidad económica del país para atender las obligaciones de la deuda pública.

Una vez sancionada la ley de endeudamiento anual, el Ejecutivo Nacional podrá celebrar operaciones de crédito público en las mejores condiciones financieras que puedan obtenerse e informará periódicamente a la Asamblea Nacional, salvo aquellas que impliquen la celebración de contratos de interés público nacional, estatal o municipal con Estados o entidades oficiales extranjeras o con sociedades no domiciliadas en Venezuela, en cuyo caso se requerirá la autorización previa de la Asamblea Nacional”.

De conformidad con lo previsto en los artículos 119 y 120 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, esta Sala, atendiendo a razones de seguridad jurídica, para evitar un desequilibrio en la estructura y funcionamiento de la Administración Pública y la preservación del interés general de la Nación, fija los efectos de esta decisión *ex nunc*, es decir, que éstos comenzarán a computarse a partir de la publicación del presente fallo en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, tal y como lo acordó en su decisión n° 1674/2002, del 18 de julio. Así se declara.

V DECISIÓN

Por las razones anteriormente expuestas, este Tribunal Supremo de Justicia, en Sala Constitucional, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley declara:

1°- **CON LUGAR** el recurso de nulidad por inconstitucionalidad interpuesto por los ciudadanos Andrés Velásquez, Elías Mata y Enrique Márquez, asistidos por la abogada Valentina Gómez Millán, contra el último aparte del artículo 80 de la **LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO**, sancionada

por la entonces Comisión Legislativa Nacional, el 27 de julio de 2000, y publicada en Gaceta Oficial n° 37.029, del 5 de septiembre de 2000.

2°-Se **ANULA** el último aparte de la disposición contenida en el artículo 80 de la **LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO**, sancionada por la entonces Comisión Legislativa Nacional, el 27 de julio de 2000, y publicada en Gaceta Oficial n° 37.029, del 5 de septiembre de 2000, la cual queda redactada de la siguiente manera:

“**Artículo 80.** Conjuntamente con el proyecto de ley de presupuesto, el Ejecutivo presentará a la Asamblea Nacional, para su autorización mediante ley especial que será promulgada simultáneamente con la ley de presupuesto, el monto máximo de las operaciones de crédito público a contratar durante el ejercicio presupuestario respectivo por la República, el monto máximo de endeudamiento neto que podrá contraer durante ese ejercicio; así como el monto neto que podrá contraer durante ese ejercicio; así como el monto máximo de letras del tesoro que podrán estar en circulación al cierre del respectivo ejercicio presupuestario.

Los montos máximos referidos se determinarán, de conformidad con las previsiones de la ley del marco plurianual del presupuesto, atendiendo a la capacidad de pago y a los requerimientos de un desarrollo ordenado de la economía, y se tomarán como referencia los ingresos fiscales previstos para el año, las exigencias del servicio de la deuda existente, el producto interno bruto, el ingreso de exportaciones y aquellos índices macroeconómicos elaborados por el Banco Central de Venezuela u otros organismos especializados, que permitan medir la capacidad económica del país para atender las obligaciones de la deuda pública.

Una vez sancionada la ley de endeudamiento anual, el Ejecutivo Nacional podrá celebrar operaciones de crédito público en las mejores condiciones financieras que puedan obtenerse e informará periódicamente a la Asamblea Nacional, salvo aquellas que impliquen la celebración de contratos de interés público nacional, estatal o municipal con Estados o entidades oficiales extranjeras o con sociedades no domiciliadas en Venezuela, en cuyo caso se requerirá la autorización previa de la Asamblea Nacional”.

3°-Se **FIJAN** los efectos de este fallo, a partir de la publicación del mismo en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. En consecuencia, por razones de seguridad jurídica, y a los fines de evitar un desequilibrio en la estructura y funcionamiento de la Administración Pública y la preservación del interés general de la Nación, se deja a salvo la validez de los contratos de interés público nacional que pudieran haber sido

celebrados por el Ejecutivo Nacional, en el marco de la realización de operaciones de crédito público, sin la autorización previa de la Asamblea Nacional, tal y como lo preceptúan los artículos 150, primer aparte, y 187, numeral 9, segunda parte, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

4°- Conforme a lo dispuesto por los artículos 119 y 120 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, se **ORDENA** publicar el presente fallo en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, en cuyo sumario se indicará con precisión el siguiente título:

“SENTENCIA DE LA SALA CONSTITUCIONAL DEL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA QUE ANULA EL ÚLTIMO APARTE DEL ARTÍCULO 80 DE LA **LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO**, SANCIONADA POR LA ENTONCES COMISIÓN LEGISLATIVA NACIONAL, EL 27 DE JULIO DE 2000, Y PUBLICADA EN GACETA OFICIAL N° 37.029, DEL 5 DE SEPTIEMBRE DE 2000”.

Publíquese, regístrese y notifíquese. Cúmplase lo ordenado

Dada, firmada y sellada en el Salón de Despacho de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en Caracas, a los 24 días del mes de septiembre dos mil dos. Años: **192°** de la Independencia y **143°** de la Federación.

El Presidente,

IVÁN RINCÓN URDANETA

El Vicepresidente,

ROMERO

JESÚS EDUARDO CABRERA

Los Magistrados,

ANTONIO JOSÉ GARCÍA GARCÍA

JOSÉ M. DELGADO OCANDO

Ponente

PEDRO RAFAEL RONDÓN HAAZ

El Secretario,

JOSÉ LEONARDO REQUENA CABELLO

JMDO/ns
Exp. n° 00-2874.