



EL CONTROL FISCAL SOBRE LAS CUENCAS HIDROGRÁFICAS EN LA LEGISLACIÓN VENEZOLANA

El presente estudio enfoca específicamente la viabilidad del ejercicio de auditorías de corte operativo sobre la mencionada cuenca las cuencas hidrográficas, ello en virtud de la incalculable importancia que estas tienen en el desarrollo sustentable del país, impulsado por una necesidad y una tendencia mundial, según las cuales el uso de ese recurso natural no debe comprometer el patrimonio de las futuras generaciones.

En la actualidad el ambiente es considerado como patrimonio común e irrenunciable de la humanidad y como mas adelante analizaremos a profundidad, Venezuela atinadamente lo ha incluido como tal en su novísima Constitución, lo cual representa un gran logro para todos los Venezolanos y un inmenso reto tanto para los órganos de la administración activa, como para los organismos encargados de ejercer el control fiscal.

No obstante lo anterior, es importante destacar que esta tendencia posee una marcada evolución dentro de la legislación venezolana en los últimos 40 años, lo cual incide directamente en materia de control fiscal, toda vez que al encontrarse los ríos formando parte de la Hacienda Pública Nacional están sujetos al control vigilancia y fiscalización de la Contraloría General

de la República, por tal razón resulta impostergable conocer el alcance y características que dicho control a la luz de nuestra legislación posee.

Antes de iniciar el estudio jurídico, es necesario definir lo que se entiende por Cuenca Hidrográfica:

“Territorio cuyas aguas afluyen a un mismo río...”

Ahora bien, en primer lugar es menester precisar a que categoría de bienes pertenece la cuenca Hidrográfica Binacional del Río Táchira, para lo cual a continuación se transcribe el contenido del artículo 539 del Código Civil, toda vez que éste determina cuales son los bienes públicos del dominio público dentro de la legislación venezolana:

“Los bienes de la Nación, de los Estados y de las Municipalidades, son del dominio público o del dominio privado.

Son bienes del dominio público: los caminos, los lagos, los ríos, las murallas, los fosos, puentes de las plazas de guerra y demás bienes semejantes...”(subrayado nuestro).

o

Dentro de esta enumeración enunciativa, en la cual figuran bienes del uso directo del público como son por ejemplo los caminos, y bienes destinados al uso indirecto del mismo, por intermedio de los servicios públicos como por ejemplo los ríos, encontramos un rasgo común entre unos y otros, como es su afectación a una finalidad pública.

Ahora bien, una vez precisado que los ríos son bienes del dominio público de conformidad con la legislación Venezolana, es importante destacar que en la Ley Forestal de Suelos y Aguas encontramos una declaratoria especial de Utilidad Pública, quedando abierta la vía de la expropiación, sin embargo, en cuyo caso lo que debemos resaltar, es que tal declaratoria se ha realizado por prevalecer sobre el interés particular el interés o conveniencia para el bien colectivo, para la masa de individuos que componen el Estado, o con mayor amplitud, para la humanidad en su conjunto.

De versadas fuentes, puede verificarse que el concepto de "Utilidad Pública" ha ido evolucionando progresivamente haciéndose cada vez mas amplio, el carácter de público se ha extendido hasta lo meramente social, por tanto, no se requiere conexión alguna con servicios públicos

o

determinados, y se considera que basta para la expropiación que el interés social se manifieste en la conservación de cosas o reliquias históricas o dentro de la órbita de lo meramente estético o artístico. En síntesis, basta que la expropiación tenga en miras "un interés general de orden material o moral para una colectividad de ciudadanos".

Así las cosas, es lógico interpretar que la pérdida o menoscabo de esos bienes, significaría un grave trastorno para la colectividad, ya que tales no podrían sin dificultad ser reemplazados, razón por la cual estos bienes se encuentran sometidos a un régimen jurídico con relación a las personas denominado dominialidad, pública que les otorga ciertas características tales como la inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad; dicho régimen asegura una protección especial a esta masa de bienes y tiene por objeto librarlos de las negociaciones que pudieran realizar las autoridades administrativas y de las usurpaciones por parte de terceros.

.El Decreto con rango y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Central (14/12/99), otorga en su artículo 50 al Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales la administración y gestión de cuencas hidrográficas, así como la administración de las áreas bajo régimen de administración

o

especial, y como es sabido de conformidad con lo previsto en el artículo 15 de la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio, los Parques Nacionales constituyen Áreas Bajo Régimen de Administración Especial (subrayado nuestro).

Es de hacer notar, que la derogada Ley Orgánica de la Administración Central (artículo 36, numeral 11) recogía en esos mismos términos la competencia del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables con relación a las Cuencas Hidrográficas y a los Parques Nacionales, es decir, le otorgaba su administración a ese Órgano de la Administración Central.

Estos recursos naturales que representan parte de la riqueza que pertenece a todos los seres humanos y son administrados en una porción por el Estado Venezolano, por encontrarse total o parcialmente (en los casos limítrofes) dentro del territorio de la República Bolivariana de Venezuela, forman parte de la Hacienda Pública Nacional (en la porción de nuestro territorio), en virtud de lo establecido en el artículo 1 de la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional, el cual copiado a la letra es del siguiente tenor:

o

Artículo 1: "La Hacienda Pública Nacional comprende los bienes, rentas y deudas que conforman el activo y el pasivo de la Nación, y todos los demás bienes y rentas cuya administración corresponde al Poder Nacional" (subrayado nuestro)

Como vemos, puede interpretarse entonces que las Cuencas Hidrográficas, como bienes públicos del dominio público al encontrarse sujetas a la administración del Poder Nacional por Órgano del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales, forman parte de la Hacienda Pública Nacional.

Por otra parte, observamos que algunas Cuencas Hidrográficas se encuentran dentro de los territorios del territorio de los Parques Nacionales y/o Reservas Forestales, las cuales representan fuentes de ingresos para los organismos que los administran, provenientes del cobro de impuestos por concepto de dominio forestal e ingresos por tasas provenientes del Parque Nacional, tales ingresos se encuentran identificados en el Plan Único de Cuentas emanado de la Oficina Central de Presupuesto, por las partidas de ingresos 3.01.01.00 "Impuestos del Dominio Forestal" y 3.01.10.01.00 "Ingresos por tasas".

o

Por lo expuesto y a los fines de concretar la categorización de las cuencas hidrográficas dentro de la legislación Venezolana, es importante resaltar el contenido del artículo 19, Parágrafo Único de la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional, el cual establece lo siguiente:

Artículo 19: "Son bienes nacionales:

1) Los bienes muebles o inmuebles, derechos y acciones que por cualquier título entraron a formar el patrimonio de la Nación al constituirse ésta en Estado Soberano, y los que por cualquier título haya adquirido o adquiera la Nación o se hayan destinado o se destinaren a algún establecimiento público nacional o a algún ramo de la Administración Nacional..." (subrayado nuestro).

Concluyendo forzosamente que al encontrarse las cuencas hidrográficas destinadas a algún ramo de ingreso de la administración Pública Nacional, pueden ser consideradas entonces como bienes nacionales, toda vez que se encuentran conformadas por el área topográfica delimitada por todos los afluentes del río y no únicamente por sus aguas.

Ahora bien, partiendo de las consideraciones expuestas según las cuales se concluye que las cuencas hidrográficas son bienes públicos del dominio público, que forman parte de la Hacienda Pública Nacional y que podrían

o

eventualmente ser considerados como bienes nacionales por encontrarse dentro de un Parque Nacional, así como generar ingresos por concepto de Dominio Forestal, pasaremos a analizar la viabilidad del ejercicio del control vigilancia y fiscalización de la Contraloría General de la República sobre la misma.

Tanto en la abrogada Constitución de la República de Venezuela (1961) en su artículo 234, así como en la vigente Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) específicamente en el artículo 287, se otorga competencia a la Contraloría General de la República para controlar, vigilar y fiscalizar los bienes nacionales, así como de las operaciones relativas a los mismos.

Por su parte la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República en desarrollo de los preceptos constitucionales en materia de control, y como instrumento jurídico a través del cual se determina la oportunidad, índole y alcance de la función contralora del Máximo Órgano de Control Estatal frente a los organismos y entidades sujetas a su control, dispone en su artículo 1º lo siguiente:

o

“La Contraloría General de la República ejercherà el control, la vigilancia y la fiscalización de los ingresos, gastos y **bienes públicos**, así como de las operaciones relativas a los mismos, de conformidad con lo establecido en la Ley. A tales efectos, la Contraloría gozará de autonomía orgánica, funcional y administrativa, dentro de los términos establecidos en la Ley, y orientará sus actuaciones a las funciones de inspección, pudiendo practicar cualquier tipo de revisiones fiscales o auditorías en los organismos y entidades sujetas a su control”. (énfasis nuestro)

Del análisis de la norma transcrita se desprende, que en el ejercicio del control, vigilancia y fiscalización de los bienes públicos, es viable practicar cualquier tipo de auditoría o revisión fiscal, en los organismos o entidades sujetas al control de la Contraloría General de la República.

El artículo 2º del referido texto legal, otorga el control, vigilancia y fiscalización de la Hacienda Pública Nacional a la Contraloría General de la República y como es sabido los bienes nacionales forman parte de ésta, para ello el legislador ha destinado un procedimiento, el cual se encuentra previsto en el Título III, Capítulo III denominado: “Del Control de los Bienes Nacionales”.

o

En conclusión podemos afirmar, que de conformidad con lo establecido en las normas citadas, la Contraloría General de la República tiene atribuida competencia para controlar, vigilar y fiscalizar las Cuencas Hidrográficas que se encuentren en el territorio de la República, por formar parte de la Hacienda Pública Nacional como si se tratara de cualquier bien nacional destinado al uso privado de los órganos de la Administración Pública, aplicando auditorías o cualquier otro procedimiento de control pertinente y perseguir la responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos a los cuales les corresponde la administración, manejo o custodia, de las que reúnen los requisitos para ser consideradas como bienes nacionales, por la omisión, retardo, negligencia o imprudencia en la preservación y salvaguarda de esos bienes del patrimonio público, cuando tal conducta haya causado perjuicio material a dicho patrimonio, así como cualquier otra que se derive de la inspección de conformidad con los supuestos taxativos.

En otro orden de ideas, con relación a la competencia que corresponde a este Máximo Organismo de Control en materia de bienes, es importante destacar el contenido del artículo 287 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, el cual establece textualmente lo siguiente:

o

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

Llama la atención la distinción que hace el constituyente con relación a los bienes públicos y a los bienes nacionales, toda vez que dentro del ordenamiento jurídico Venezolano, específicamente el artículo 539 del Código Civil, se establece que los bienes de la Nación, de los Estados y de las Municipalidades son o bien del dominio público o del dominio privado, y que son bienes del dominio público: los caminos, los lagos, los ríos, las murallas, fosos, puentes de las plazas de guerra y demás bienes semejantes.

Es de hacer notar, que como se anotó anteriormente esta enumeración no es taxativa sino enunciativa incluyendo así a los bienes semejantes a estos.

Podría interpretarse entonces, que de conformidad con lo establecido en las normas citadas, a la Contraloría General de la República podría atribuírsele en la Ley Orgánica que regirá sus funciones, ello en razón de su

o

adecuación a nuestra novísima Carta Magna, competencia para controlar, vigilar y fiscalizar la administración, manejo y custodia de los bienes públicos del dominio público que no se encuentren incluidos dentro de la categoría de bienes nacionales, es decir, cuando estos no reúnan los requisitos exigidos por la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional para ser considerados como tales y perseguir la responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos o particulares a los cuales les corresponda su conservación, mejoramiento o mantenimiento, por la omisión, retardo, negligencia o imprudencia en la preservación y salvaguarda de los bienes del patrimonio público, cuando tal conducta haya causado perjuicio material a dicho patrimonio.

En todo caso, este planteamiento es un escenario futuro, considerando las modificaciones a la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República para lo cual se requerirá una solución de *lege ferenda* (ley futura).

Empero, este es un tópico al cual debe dársele un tratamiento especial y expedito dentro del proyecto de Reforma Parcial de la Ley de la Contraloría General de la República que adelanta nuestro Máximo Órgano

o

de Control en el ejercicio de la facultad de iniciativa atribuida en el artículo 204, numeral 5 de nuestra Carta Fundamental, considerando la problemática de la preservación del ambiente y los avances en lo referente al campo de la auditoría ambiental en el ámbito internacional para el estudio de métodos y técnicas orientados a lograr una acción de auditoría eficaz para la "vigilancia de los recursos naturales", *máxime* cuando son bienes que en el presente son considerados patrimonio natural de la humanidad y nuestro marco constitucional así lo acoge.

A los fines de interpretar los preceptos insertos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela con relación al ambiente, los cuales se hallan en el título III "De los Derechos Humanos y Garantías, y de los Deberes", Capítulo IX "De los Derechos Ambientales" normas estas que establecen por vez primera en nuestra historia constitucional un Capítulo especialmente dedicado a este tipo de derechos, resulta esencial observar la Exposición de Motivos de la referida Carta Magna, por cuanto de ésta puede extraerse íntegramente la intención del Constituyente, la cual no es otra que superar "...con una visión sistemática o de totalidad, la concepción del conservacionismo clásico que solo procuraba la

o

protección de los recursos naturales como parte de los bienes económicos..."

"...En efecto, anteriormente la protección jurídica del ambiente se caracterizaba por una regulación parcial cuyo principal objeto era la conservación de los recursos naturales. Ahora, impulsados por una necesidad y una tendencia mundial, los postulados constitucionales exigen que la normativa en esta materia responda a políticas ambientales de amplio alcance que se inscriban en los parámetros contenidos en los tratados internacionales de carácter ambiental, ello con el objeto de garantizar un desarrollo ecológico, social y económicamente sustentable, en el que el uso de los recursos por parte de las presentes generaciones no comprometa el patrimonio de las futuras..." (subrayado nuestro).

"...La Constitución en su Preámbulo señala entre los fines que debe promover nuestra sociedad, la protección del equilibrio ecológico y de los bienes jurídicos ambientales como patrimonio común e irrenunciable de la humanidad. Consecuente con ello, el texto constitucional se caracteriza por desarrollar con la amplitud necesaria, los derechos y deberes ambientales de cada generación, y por reconocer el derecho que ellas tienen a un medio ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado..." (subrayado nuestro).

"...Aunado a ello, los principios contenidos en este Capítulo encuentran su transversalización axiológica en el texto constitucional, a través de otras disposiciones y principios que tienen como finalidad el desarrollo ecológico,
o

social y económicamente sustentable de la Nación. Así, encuentra fundamento constitucional la obligatoriedad de la educación ambiental, las limitaciones a la libertad económica por razones de protección del ambiente, el carácter de bienes de dominio público que se le atribuye a las aguas, la agricultura sustentable como base estratégica del desarrollo rural integral, la protección del hábitat de los pueblos indígenas, entre otros..." (subrayado nuestro).

Así, en el Título XI "Del Sistema Socioeconómico", Capítulo I "Del Régimen Socioeconómico y de la Función del Estado en la Economía" del texto constitucional, específicamente en el artículo 304 se le confiere a todas las aguas el carácter de bienes del dominio público de la Nación, como a continuación se transcribe:

"Todas las aguas son bienes del dominio público de la Nación, insustituibles para la vida y el desarrollo. La Ley establecerá las disposiciones necesarias a fin de garantizar su protección, aprovechamiento y recuperación, respetando las fases del ciclo hidrológico y los criterios de ordenación del territorio"

Es un deber general de los Estados, cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la tierra y el logro del desarrollo sostenible, no solo por

o

razones de optimización de la calidad de vida de la población, sino porque la mayoría de los recursos naturales tienen gran significación económica para cada país.

A tales efectos, se hace necesario ampliar el criterio acerca del ámbito de competencia de la Contraloría General de la República con relación al ambiente, otorgándole al Máximo Órgano de Control facultades amplias para realizar ecoauditorías y que el medio ambiente y los recursos naturales constituyan *per sé* patrimonio de la nación, sin necesidad de realizar mas ningún tipo de clasificaciones y que no quede lugar a duda de las atribuciones de La Contraloría, es decir, que no existan vacíos o lagunas con relación a la materia.

Asimismo se hace necesario, capacitar a nuestros auditores en el sentido de internalizar que el ambiente es patrimonio público, y además hacerlo apto para practicar inspecciones y fiscalizaciones oportunas, así como para procurar la computarización de la información financiera y administrativa relativa a los recursos naturales y promover el levantamiento de un inventario de tales recursos para incorporarlo a la contabilidad general de la Nación.

o

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- Todas las cuencas hidrográficas que se encuentran en el territorio de la República son bienes públicos del dominio público que forman parte de la Hacienda Pública Nacional, toda vez que son administrados por el Poder Nacional por órgano del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales.
- Las cuencas hidrográficas ubicadas dentro de un Parque Nacional o Reserva Forestal, son bienes nacionales por cuanto se encuentran destinados a dos ramos de la Administración Nacional (impuestos del dominio forestal e ingresos por tasa), situación que no solo los sujeta al control de la Contraloría General de la República, sino que permitiría que eventualmente se declarara responsable en lo administrativo quienes los administren o custodien por su deterioro, en caso de comprobarse omisión, retardo o negligencia en su preservación y salvaguarda, cuando tal conducta haya causado perjuicio material a dicho patrimonio.
- La novísima Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en cuanto a las competencias de la Contraloría General de la República, hace distinción entre los bienes nacionales y los bienes públicos, lo cual
 -



debe ser incluido en la reforma de la Ley que rige las funciones de este Organismo Contralor, otorgándole así competencia para controlar, vigilar y fiscalizar a todos los bienes públicos del dominio público y eventualmente sancionar a quienes los administren, manejen o custodien.

o

FUENTES CONSULTADAS

- **Revista de Control Fiscal N° 133**, Contraloría General de la República, Caracas - Venezuela, 1996.
- **Enciclopedia Jurídica Opus**, Tomo VIII, Ediciones Libra, Caracas - Venezuela.
- **Constitución de la República** (Gacetas Oficiales Nos. 662 Extraordinario y 5.453 Extraordinario del 23/01/61 y 24/03/00).
- **Ley Orgánica de la Administración Central** (Gacetas Oficiales Nos. 5025 Extraordinario y 36.850 del 14/12/99 y del 20/12/95).
- **Ley Orgánica Para la Ordenación del Territorio** (Gaceta Oficial N° 3.238 de fecha 11/08/83).
- **Ley Forestal de Suelos y Aguas** (Gaceta Oficial N° 1.004 de fecha 26/01/66)
- **Diccionario Hispanico Universal**, Tomo Primero, W.M. JACKSON, Inc, Editores, Mexico - DF.

o