

Ciudadano
Dr. PABLO PEREZ
SECRETARIO PRIVADO
Su Despacho.-

Honorable Secretario:

Luego de saludarlo, con el mismo respeto y afecto de siempre, la presente tiene por objeto responder a su solicitud de obtener nuestra opinión, respecto a los **CONVENIOS DE COGESTIÓN A SUSCRIBIR EL ESTADO ZULIA CON LA FUNDACIÓN PARA LA CAPACITACIÓN E INVESTIGACIÓN APLICADA A LA REFORMA AGRARIA (CIARA) Y LOS MUNICIPIOS QUE INTERVIENEN EN EL PROGRAMA DE EXTENSIÓN AGRÍCOLA (PREA)**. A tal efecto luego de hacer el estudio y revisión de los documentos enviados, de la legislación, y de la doctrina existente en esta materia, presentamos el siguiente informe, con las observación y recomendaciones pertinentes, a saber:

OBJETO: Los convenios en estudio tienen como objeto la implementación y consecución del Programa de Extensión Agrícola (PR.E.A.) en el Estado Zulia. Donde se debe establecer claramente el cofinanciamiento, las funciones y las obligaciones de cada una de las partes en la operación del PREA.

PR.E.A.: De acuerdo al Manual Operativo, del .PROGRAMA DE EXTENSIÓN AGRÍCOLA MAC-CIARA-BM, del mes de abril de 1999, el PREA es un instrumento en el cual se establecen los lineamientos básicos y se formula y apoya la implementación de las acciones conducentes al logro del desarrollo rural, para inducir cambios de naturaleza social, económicos y técnicos en la población; promover la participación de ésta en las acciones conducentes al mejoramiento de sus condiciones de vida, a la activación de las potencialidades de sus integrantes como seres humanos, al aumento de su capacidad de gestión, al fortalecimiento de su organización, a asumir su responsabilidad en la toma de decisiones, al uso racional de la tecnología para el incremento de la producción y la productividad y la

utilización de las mejores alternativas de uso, aprovechamiento y preservación de los recursos naturales.

EJECUCIÓN DEL PR.E.A.: Se ejecutará a través de un cofinanciamiento, entre el Banco Mundial (BM) (US \$ 39 millones) y el Estado Venezolano (US \$ 40 millones), compartido entre los gobiernos central, estatal, municipal y los usuarios del servicio de extensión.

CONDUCCIÓN DEL PROGRAMA: Es conducido por la FUNDACIÓN PARA LA CAPACITACIÓN E INVESTIGACIÓN APLICADA A LA REFORMA AGRARIA (CIARA), institución de carácter privada tutelada por el Ministerio de Agricultura y Cría cuya misión es contribuir al desarrollo rural del país, mediante la ejecución eficaz de programas de capacitación, extensión e investigación aplicada en el marco de una agricultura sostenible, competitiva y fundamentada en relaciones de equidad.

OBSERVACIONES:

1. **DEL OBJETO:** Debe ser mas específico, por cuanto el establecer los términos y condiciones para la participación de CIARA Y EL ESTADO en la implementación del PR.E.A., es muy amplio, cuando lo que realmente se establece es la implementación y consecución del PR.E.A. en el estado.
2. **DE LOS APORTES:** En los convenios objeto del presente estudio, el Estado se compromete a efectuar un aporte del 40% de los recursos para el cofinanciamiento de la Coordinación Estatal de Extensión (C.E.E.), específicamente en el convenio bipartito entre el Estado y CIARA, cuyo monto en bolívares no ha sido expresamente señalado debido a la inexistencia del Coordinador Estatal de Extensión nombrado por el Estado, cuyos honorarios y gastos de funcionamiento determinan la cantidad a ser cofinanciada, como bien lo establece el Manual Operativo de abril de 1999 en su Política de Cofinanciamiento, subpunto 4.3.2.2 del cofinanciamiento a nivel estatal:

“4.3.2.2 Los gastos del Personal técnico de la coordinación Estatal de Extensión como salario y beneficios, viáticos y traslados, serán cofinanciados por el Gobierno Nacional y la Gobernación respectiva...”

3. **DE LA CANCELACIÓN DE LOS APORTES:**

Asimismo se pudo observar, que el estado se compromete a depositar los aportes a que se obliga para el cofinanciamiento del P.R.E.A. en la cuenta corriente No. 1013-00120-6 del Banco Mercantil, a nombre de la Fundación CIARA.

4. **RECONOCIMIENTO DE DEUDA:** A diferencia de los convenios que en este sentido se suscribieron entre el estado, los municipios y CIARA desde los años 1997 hasta el 2000, en el convenio objeto de este estudio el estado se compromete a reconocer, convenir y pagar deudas derivadas de la ejecución del P.R.E.A. correspondiente a su 1º y 2º año de ejecución, desde el 13 de octubre de 1999 hasta el 31 de diciembre de 2000, por una cantidad de **SESENTA Y UN MILLONES SEISCIENTOS SETENTA Y TRES MIL QUINIENTOS CINCUENTA Y CUATRO CON OCHENTA Y OCHO CENTIMOS (Bs. 61.673.554,88).**

Al respecto la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, de fecha 20 de diciembre de 1999, publicada en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 5.453, del 24 de marzo de 2000, en su artículo 314 establece:

“No se hará ningún tipo de gasto que no haya sido previsto en la Ley de Presupuesto...”

A su vez la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, de fecha 29 de febrero de 2000, publicada en Gaceta Oficial No. 36.916 del 22 de marzo de 2000, y a la cual están sujetos el Poder Nacional, los estados y los municipios, establece en su artículo 42 que:

“ Con posterioridad al treinta y uno de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo al ejercicio que se cierra en esa fecha y los créditos presupuestarios, no afectados por compromisos, caducarán sin excepción.”

En este mismo orden de ideas, y a tenor de lo dispuesto en el artículo 43 de la mencionada Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, el estado no podrá adquirir compromisos para los cuales no existan créditos presupuestarios, ni disponer de créditos para finalidad distinta a la prevista.

En este sentido la Secretaría de Presupuesto de la Gobernación del Estado Zulia, mediante memorando No. 310 dirigido a esta Consultoría Jurídica refleja la existencia de una partida presupuestaria, para el Programa de Extensión Agrícola Regional-Sistema de Extensión Agrícola (CIARA-ALCALDIA), con una Disponibilidad Financiera de **TREINTA MILLONES DE BOLIVARES CON CERO CENTIMOS (Bs. 30.000.000,00)**, correspondiente al año 2001; mientras que para el año 2000 fue Presupuestada la cantidad de **TREINTA MILLONES DE BOLIVARES CON CERO CENTIMOS (Bs. 30.000.000,00)**, modificado **SIETE MILLONES QUINIENTOS MIL BOLIVARES CON CERO CENTIMOS (Bs. 7.500.000,00)**, aprobado **VEINTIDÓS MILLONES QUINIENTOS MIL BOLIVARES CON CERO CENTIMOS (22.500.000,00)**, causados **QUINCE MILLONES DE BOLIVARES CON CERO CENTIMOS (Bs. 15.000.000,00)**, pagados **DOCE MILLONES QUINIENTOS MIL CON CERO CENTIMOS (Bs. 12.500.000,00)** con una disponibilidad

presupuestaría de **SIETE MILLONES QUINIENTOS MIL BOLIVARES CON CERO CENTIMOS (Bs. 7.500.000,00)**, para una disponibilidad financiera de **DIEZ MILLONES DE BOLIVARES CON CERO CENTIMOS (Bs. 10.000.000,00)**; no obstante para el año de 1999 el Estado contaba con un monto presupuestado de **DOS MILLONES SEISCIENTOS DIECIOCHO MIL BOLIVARES CON CERO CENTIMOS (Bs. 2.618.000,00)**, monto modificado **VENTIDOS MILLONES SEISCIENTOS SESENTA Y SEIS MIL BOLIVARES CON CERO CENTIMOS (Bs. 22.666.000,00)**, aprobado **VEINTICINCO MILLONES DOSCIENTOS OCHENTA Y CUATRO MIL BOLIVARES CON CERO CENTIMOS (Bs. 25.284.000,00)** causado **VEINTICUATRO MILLONES DOSCIENTOS OCHENTA Y CUATRO MIL BOLIVARES CON CERO CENTIMOS (Bs. 24.284.000,00)**, con un Disponible Presupuestado de **UN MILLON DE BOLIVARES CON CERO CENTIMOS (Bs. 1.000.000,00)**, para una disponibilidad financiera de **UN MILLON DE BOLIVARES CON CERO CENTIMOS (Bs. 1.000.000,00)**.

Es el caso, que lo previsto presupuestariamente fue insuficiente para lo acordado por las partes al momento de la suscripción de los convenios correspondientes a los periodos 1998-2000, lo cual se evidencia de las relaciones elaboradas por CIARA y por la Dirección General de Desarrollo Económico, respectivamente, las cuales se diferencian en el señalamiento de los aportes de cofinanciamiento y en el monto adeudado por el Estado.

En este sentido la Ley Orgánica de Presupuesto, mencionada anteriormente, señal en su artículo 42:

“... Los compromisos, válidamente adquiridos y no pagados al treinta y uno de diciembre de cada

año, se cancelaran con cargo al tesoro durante el semestre siguiente. Terminado este periodo, los compromisos no pagados, deberán pagarse con cargo a una partida del Presupuesto que se preverá para cada ejercicio.”

Por lo antes expuesto el Estado podrá efectuar el pago de los compromisos asumidos correspondiente al período 1998 y 2000, siempre y cuando se incluyan en la partida presupuestaria del ejercicio fiscal siguiente al que esta por finalizar.

Ahora bien, si el Estado asumiera compromisos sin que exista crédito presupuestario disponible, sería nulo y acarrearía responsabilidades penales, civiles y administrativas al funcionario que lo autorice, en este sentido el artículo 72 de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario establece:

“Todo compromiso adquirido por cualquier ente de la administración Central o descentralizada sin que exista crédito presupuestario disponible, es nulo y acarrea responsabilidad penal, civil y administrativa, según los casos, al funcionario que lo autorice, sin que le sirvan de excusa órdenes superiores contrarias a esta disposición.”

Lo antes estipulado concuerda con lo pautado por la Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal, de fecha 28 de mayo de 1975, referente a la ejecución y control de presupuesto en sus artículos 111 y 113, respectivamente:

“Artículo 111: El período de ejecución de los pagos, correspondientes a gastos incluidos en el Presupuesto comprende además del año fiscal a que se refiere, un período complementario de tres (3) meses siguientes a la terminación de ese año, durante el cual se podrá liquidar, ordenar y pagar

gastos causados durante el año del presupuesto, y con cargo al mismo. Terminado el período complementario no se podrá liquidar, ni pagar los gastos del ejercicio anterior y quedan anulados y sin valor los gastos liquidados y no pagados el treinta de septiembre de cada año, debiendo los acreedores del Estado, para no perder sus créditos, acogerse al procedimiento establecido en los artículos 43 y 47 de esta Ley.”

Ahora bien, el artículo 113 de la ley en comento establece:

“ No se podrá autorizar ningún gasto, ni efectuar ningún pago que no corresponda a un gasto previsto en el presupuesto, que hubiere sido motivo, previamente de rectificación, traslado o crédito adicional y que no tenga saldo disponible en la partida respectiva, en el momento de ordenar el gasto.”

RECOMENDACIONES: Por lo antes expuesto, esta oficina consultora recomienda :

1. Establecer de manera mas especifica el Objeto, en los convenios a suscribir el Estado, las alcaldías, y CIARA. En este sentido su CLAUSULA SEGUNDA debe redactarse de la siguiente manera: EN EL ESTADO: **“CLAUSULA SEGUNDA: OBJETO:** El presente convenio tiene por objeto la implementación y continuidad del PR.E.A. en el Estado Zulia...” EN LAS ALCALDÍAS: **“CLAUSULA SEGUNDA: OBJETO:** El presente convenio tiene por objeto la implementación y continuidad del PR.E.A. en el Municipio....” Y AL INCORPORARSE POR PRIMERA VEZ UN MUNICIPIO AL PR.E.A.: **“CLAUSULA SEGUNDA: OBJETO:** El presente

convenio tiene por objeto la implementación del P.R.E.A. en el Municipio....”

2. Determinar la cantidad en bolívares del aporte del 40% al cual se compromete el estado para el cofinanciamiento de la C.E.E.
3. Excluir de estos convenios de cogestión el punto referente al Reconocimiento y aceptación de las deudas derivadas de la ejecución del P.R.E.A. correspondiente a su 1º y 2º año de ejercicio.
4. Determinar la cantidad adeudada y convenir con el CIARA, en documento a parte al convenio, el reconocimiento y pago de la deuda, sin comprometer la partida presupuestaria del ejercicio fiscal que culmina el 31 de diciembre de 2001, una vez poseído presupuesto para ello.
5. Para la suscripción del presente convenio y para el reconocimiento y aceptación de las deudas existentes, solicitar a la Contraloría del General del Estado Zulia, la autorización presupuestaria en ejercicio de su control preventivo, cumpliendo de esta forma con las formalidades previas al acto del otorgamiento de un contrato en la administración pública.

En este sentido la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, publicada en Gaceta Oficial No. 5.017 de fecha 13 de diciembre de 1995, establece en su artículo 21:

“Los órganos y entidades de la administración Central, antes de proceder a la adquisición de bienes o servicios, o a la celebración de otros contratos que impliquen compromisos financieros, deberán asegurarse el cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. Que el gasto esté correctamente imputado a la correspondiente partida del presupuesto o a créditos adicionales.

2. Que exista disponibilidad presupuestaria...

...Los administradores no podrán ordenar ningún pago ni iniciar la ejecución de contratos que

impliquen compromisos financieros, hasta tanto el órgano de control interno certifique el cumplimiento de los requisitos establecidos en este artículo.”

La Contraloría ejercerá un control previo de los compromisos por contraerse, verificando si los compromisos financieros que ocasione el contrato están autorizados por una partida presupuestaria o por un crédito adicional legalmente acordado, y si existe disponibilidad presupuestaria. (MARTINEZ, Eloy Lares 1990:319)

El Catedrático Eloy Lares Martinez cita, en su obra Manual de Derecho Administrativo, al doctor Luis Britto Garcia, el cual señala:

“El control sobre la disponibilidad de la partida permite complementar la revisión que se efectúa sobre la legalidad presupuestaria del contrato. En efecto, comprobado el hecho legal de que el presupuesto incluye una determinada partida que autoriza la realización de un cierto gasto dentro de ciertos límites cualitativos, cuantitativos y temporales, es necesario la verificación del hecho real de que dicha partida no haya sido previamente comprometida, y por lo tanto, afectada en su disponibilidad, para la ejecución de un gasto de característica semejantes.”

En este mismo orden de ideas aclara el mencionado autor, que la obligación de someter a la contraloría los contratos a celebrar la administración, no es el contrato ya celebrado, sino el proyecto del mismo, pues la formalidad debe cumplirse antes de la celebración del contrato; después de obtenido el voto favorable de la Contraloría, el Poder Ejecutivo esta en libertad de celebrar o no el contrato.

6. Establecer como domicilio especial a la ciudad y municipio Maracaibo del estado Zulia.

CONCLUSIONES

De lo antes expuesto se concluye que deberá someterse a la consideración del Gobernador del Estado ambos documentos, es decir los convenios elaborados por CIARA y los borradores de convenios elaborados por este despacho de acuerdo a las observaciones efectuadas anteriormente, así como también deberá presentársele los dos (02) modelos de reconocimiento de deuda, elaborados por esta oficina, en uno de ellos se reconoce y conviene directamente la deuda existente, pagadera para el año 2002 mediante seis cuotas que hacen el total de la suma adeudada y el segundo modelo donde el estado se compromete a suscribir durante los sesenta (60) primeros días del año 2002 el documento definitivo de reconocimiento de la deuda, este ultimo con el fin de establecer en el presupuesto del próximo año el crédito que soporte el pago de la deuda en referencia, por cuanto le recordamos una vez más que todo compromiso adquirido por cualquier ente de la administración Central o descentralizada sin que exista crédito presupuestario disponible, es nulo y acarrea responsabilidad penal, civil y administrativa, según los casos, al funcionario que lo autorice, sin que le sirvan de excusa órdenes superiores contrarias a esta disposición.

Se remite junto a la presente:

- 1) Copias Certificadas y copias simples de los convenios remitidos por CIARA.
- 2) Borradores de los convenios con las modificaciones sugeridas por este despacho.
- 3) Borradores de dos (02) modelos de convenios de reconocimiento de deuda.
- 4) Copia fotostática de Memo No. 310 de fecha 10 de octubre de 2001 suscrito por la Econ. (a) Daysi Soto (Sub-Secretaria de Presupuesto (E)).

- 5) Memo No. 212 de fecha 11 de octubre de 2001 suscrito por el Econ. Elíseo Montero (Director de Contabilidad (E)).
- 6) Relación de aportes del estado elaborado por la Dirección General de Desarrollo Económico; y Cuadros de Compromisos de Cofinanciamiento de la Gobernación del Estado Zulia años 1998-2001, remitido por CIARA para su conocimiento y consideración.

Sin mas a que hacer referencia, se suscribe de usted,

Atentamente,

Dr. NESTOR RINCÓN FUENMAYOR
CONSULTOR JURIDICO