



LA REPUBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA
EN SU NOMBRE

EL TRIBUNAL SUPREMO DE JUSTICIA

Magistrada Ponente: **MARÍA CAROLINA AMELIACH VILLARROEL**
Exp. Nro. 2011-0044

En fecha 18 de enero de 2011, las abogadas Dayana Alfonzo Blanco y Carolina Pirela Romero (INPREABOGADO Nros. 73.400 y 56.336, respectivamente), actuando con el carácter de sustitutas de la entonces **PROCURADORA GENERAL DE LA REPÚBLICA**, según consta de Oficio-Poder G.G.L.-C.A.R. Nro. 000003 del 14 de enero de 2011, suscrito por el Gerente General de Litigio de la Procuraduría General de la República por delegación de aquella, interpusieron ante esta Sala recurso de interpretación legal *“en cuanto al espíritu, alcance, sentido e inteligencia del contenido del artículo 43 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, en concordancia con los artículos 26 eiusdem; 13 y 16, numerales 8 y 9 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, a los fines de que se interpreten las funciones de control que ejerce la Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, sobre las unidades de auditorías internas de los órganos y entes adscritos al Sector Defensa”*.

En fecha 19 de enero de 2011, se dio cuenta en Sala y se ordenó pasar las actuaciones al Juzgado de Sustanciación.

Por auto del 8 de febrero de 2011, el referido Juzgado admitió el recurso de interpretación incoado y, en consecuencia ordenó notificar a las ciudadanas Fiscal General de la República y Procuradora General de la República, así como al Presidente de la Asamblea Nacional. Igualmente, acordó librar el cartel de emplazamiento a los interesados al día de despacho siguiente a aquel en que constaran en autos las aludidas notificaciones, de conformidad con lo previsto en el artículo 80 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

En fechas 6 de abril, 27 de abril y 10 de mayo de 2011, el Alguacil del Juzgado de Sustanciación consignó en el expediente, acuses de recibo de las notificaciones antes referidas.

El 18 de mayo de 2011, se libró el cartel de emplazamiento, siendo retirado el día 19 de ese mes y año por la abogada María Luz Revollo, (INPREABOGADO Nro. 49.813), en su carácter de apoderada judicial de la República y consignada en autos su publicación en prensa.

Mediante auto del 1° de junio de 2011, el Juzgado de Sustanciación considerando que constaban en el expediente las diligencias ordenadas en el auto de admisión y la publicación del cartel de emplazamiento, acordó remitir las actuaciones a la Sala a fin de fijar la oportunidad para la celebración de la Audiencia de Juicio, conforme lo dispone el artículo 82 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa

Recibido el expediente en la Sala, se dio cuenta el 9 de junio de 2011, fecha en la cual se designó ponente a la Magistrada Trina Omaira Zurita, y se fijó la Audiencia de Juicio para el día 7 de julio del mismo año a las nueve de la mañana (9:00 a.m.).

El 28 de junio de 2011, los abogados Inés del Valle Marcano Velásquez, Carlos Luis Mendoza Guyón y Reina De Sousa Márquez (INPREABOGADO Nros. 24.744. 101.960 y 112.107, respectivamente), consignaron copia certificada de la Resolución Nro. 01-00- 000 136 del 23 de junio de 2011, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nro. 39.702 de la misma fecha, a fin de acreditar su carácter de apoderados judiciales de la Contraloría General de la República. Asimismo, solicitaron se considere a su representada como parte en la presente causa “(...) *por tener interés legítimo, personal y directo en las resultas de este caso, en razón de que las normas cuya interpretación se pretende (...) son disposiciones contenidas directamente en el ordenamiento jurídico de la Contraloría General de la República*”.

El 6 de julio de 2011, se difirió la referida audiencia para el día jueves 28 del mismo mes y año a las diez y veinte minutos de la mañana (10:20 a.m.).

Llegada la oportunidad para la celebración del aludido acto, se dejó constancia de la comparecencia de los abogados María Luz Revollo, antes identificada, sustituta de la Procuradora General de la República; Carlos Luis Mendoza Guyón, antes identificado y Linda Carolina Aguirre Andrade (INPREABOGADO Nro. 56.643) en representación de la Contraloría General de la República; y Johel Andrés Seijas (INPREABOGADO Nro. 109.37), actuando con el carácter de apoderado judicial de la Asamblea Nacional, quienes expusieron sus argumentos y presentaron sus respectivas conclusiones escritas. Seguidamente, se fijó un lapso de cinco (5) días de despacho para la presentación de los informes por escrito, de conformidad con el artículo 85 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

En la misma fecha (28 de julio de 2011), la abogada María Luz Revollo, ya identificada, consignó Oficio-Poder Nro. 000662 del 8 de julio de 2011, suscrito por el Gerente General de Litigio por delegación de la entonces Procuradora General de la República, a los fines de acreditar su condición.

El 11 de agosto de 2011, la causa entró en estado de sentencia, de conformidad con lo previsto en el artículo 86 *eiusdem*.

Mediante diligencias del 29 de marzo de 2012, 12 de julio de 2013, los representantes judiciales de la Contraloría General de la República solicitaron se dictara sentencia en la presente causa.

En fecha 15 de octubre de 2014, la abogada Eridanis Coromoto Liendo Coa (INPREABOGADO Nro. 152.272), actuando con el carácter de apoderada judicial del referido órgano contralor, requirió se emita la decisión correspondiente.

El 16 de octubre de 2014, se dejó constancia que el 14 de enero de ese año se incorporó a la Sala Político Administrativa de este Máximo Tribunal la Magistrada María Carolina Ameliach Villarroel en su condición de Tercera Suplente a quien en esa oportunidad se le reasignó la ponencia para conocer la presente causa.

Luego, el 29 de diciembre de 2014, se incorporaron a esta Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia las Magistradas María Carolina Ameliach Villarroel, Bárbara Gabriela César Siero y el Magistrado Inocencio Antonio Figueroa Arizaleta, designados y juramentados por la Asamblea Nacional el 28 del mismo mes y año.

El 4 de agosto de 2015 y 14 de junio de 2016, la representación judicial de la mencionada Contraloría General de la República requirió se dicte la decisión en el caso de autos.

Por auto del 15 de junio de 2016, se dejó constancia que el 23 de diciembre de 2015, se incorporaron a esta Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia el Magistrado Marco Antonio Medina Salas y la Magistrada Eulalia Coromoto Guerrero Rivero, designados y juramentados por la Asamblea Nacional en esa misma fecha. La Sala quedó constituida, conforme a lo dispuesto en los artículos 8 y 20 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, de la forma siguiente: Presidenta, Magistrada María Carolina Ameliach Villarroel; Vicepresidenta, Magistrada Eulalia Coromoto Guerrero Rivero; la Magistrada Bárbara Gabriela César Siero; y los Magistrados Inocencio Antonio Figueroa Arizaleta y Marco Antonio Medina Salas.

El 28 de septiembre de 2016, la abogada María Luz Revollo B., ya identificada, actuando con el carácter de apoderada judicial de la República Bolivariana de Venezuela consignó el oficio-poder que acredita su representación.

Realizado el examen de las actas que integran el expediente, pasa esta Sala a decidir, previas las siguientes consideraciones:

I FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE INTERPRETACIÓN

Las sustitutas de la entonces Procuradora General de la República expusieron en su escrito los siguientes argumentos:

Que la Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana considera imprescindible determinar sus competencias acerca de la existencia de facultades de control fiscal externo sobre las unidades de auditoría interna de los órganos desconcentrados y entes descentralizados funcionalmente adscritos al Sector Defensa, dado que: **i)** los órganos y entes están integrados por personal militar, vehículos que utilizan placas militares, instalaciones de ese sector, presupuesto asignado por el Ministerio del Poder Popular para la Defensa, el cual es, a su vez, controlado por la precitada Contraloría, de conformidad con el artículo 16 numeral 8, del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana; y **ii)** pese a lo anterior, dicha Contraloría no se encuentra dentro de la categoría de órganos que ejercen el control externo, conforme se aprecia del artículo 43 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal.

Explicaron que la Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana “*no tiene sustento o base jurídica competencial para ejercer [el] control*” fiscal externo sobre los órganos y entes del sector defensa.

(Agregado de la Sala).

Señalaron que el Sistema Nacional de Control Fiscal está jerarquizado por la Contraloría General de la República, en virtud de lo dispuesto en los artículos 287 y 289 de la Constitución y 10 numeral 4 de la Ley Orgánica que la rige, y a ella le ha sido atribuido: **i)** el control, vigilancia, y fiscalización de los ingresos, gastos, bienes públicos, y de las operaciones relativas a éstos; **ii)** la función de verificar la legalidad, exactitud, sinceridad, eficacia, economía, eficiencia, calidad e impacto de las operaciones y resultados de la gestión de los organismos y entidades sujetos a su control.

Arguyeron que de la concatenación de los artículos 291 de la Constitución, 13 y 16 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, 24 y 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal “(...) *se concluye pues que la Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, como órgano de rango constitucional e integrante del Sistema Nacional de Control Fiscal, cuya rectoría detenta la Contraloría General de la República, ejerce el control, fiscalización y vigilancia de los ingresos, gastos y bienes públicos, afectos; i) a la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, la cual se encuentra integrada por los cuatro componentes militares (...); u) al Ministerio del Poder Popular para la Defensa. Asimismo, le corresponde controlar, vigilar y fiscalizar las operaciones relativas al Sector Defensa, sin menoscabo de las atribuciones que sobre el control externo confieren las leyes y reglamentos a los órganos de la función contralora*”.

Adujeron que el artículo 43 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, no contempla a la Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana dentro de la calificación de los órganos que ejercen el control fiscal externo, por lo que “*cabría preguntarse (...) si el hecho de que no se encuentre expresamente contemplada en el artículo 43 (...) le impide ejercer competencias de control fiscal externo sobre las unidades de auditoría interna de los órganos desconcentrados y entes descentralizados funcionalmente adscritos al Sector Defensa*”.

Que es justamente la ambigüedad existente, en su criterio, entre los artículos 26 y 43 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, lo que “*ha devenido en una gran incertidumbre respecto al órgano competente dentro de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, y en sí, el Sector Defensa, que debe realizar la acción contralora*”.

Destacaron que dicha falta de precisión está generando retrasos en la determinación de las responsabilidades administrativas del personal militar, el cual mientras está siendo investigado, “*(...) obtiene ascensos en el grado inmediato superior, pasa a situación de retiro o desempeña cargos dentro del sector militar o de la Administración Pública, donde administran o manejan recursos*”.

Afirmaron que el esclarecimiento de tales dudas importa, además, a fin de “*(...) no lesionar la autonomía de los distintos órganos de control de esta materia, de modo de evitar duplicidad en el ejercicio de control y no obstaculizar la fluidez de la gestión administrativa (...)*”.

Por lo expuesto, la representación judicial de la República solicitó se declare con lugar el presente recurso de interpretación legal “*(...) en cuanto al espíritu, alcance, sentido e inteligencia del contenido del artículo 43 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control*

Fiscal, en concordancia con los artículos 26 eiusdem; 13 y 16, numerales 8 y 9 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (...)”.

II ARGUMENTOS DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

En la oportunidad de celebrarse la audiencia de juicio, los apoderados de la Contraloría General de la República presentaron escrito en el que sostuvieron que a su representada le asiste un interés legítimo, personal y directo en las resultas de la presente causa y, a tales efectos argumentaron:

Que el artículo 290 de la Constitución, desarrollado por el artículo 23 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal “*establece y reconoce*” un Sistema Nacional de Control Fiscal cuyo propósito es lograr la unidad de dirección en el ejercicio de las facultades de vigilancia en la administración del erario público y enfatizar las actividades de los diferentes órganos de control fiscal internos y externos.

Que la rectoría de dicho sistema corresponde a la Contraloría General de la República, “*órgano encargado de la vigilancia de la **moral administrativa y ética pública** en lo que respecta a la **fiscalización de las actividades que desarrollan los servidores públicos que administren los ingresos, gastos y bienes públicos, así como de las operaciones relacionadas con los mismos**”* al cual también le está atribuido el establecimiento de directrices en cuanto a las actividades a ser desempeñadas por los organismos integrantes del aludido sistema.

Que la Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana forma parte del Sistema Nacional de Control Fiscal cuyo órgano rector es, reiteran, su representada.

Precisado lo anterior, la representación de la Contraloría General de la República expuso el criterio de dicho órgano en torno a la solicitud de interpretación formulada, lo cual hizo en los siguientes términos:

De los órganos de control fiscal

Alegaron que en virtud de la preeminencia de las funciones constitucionalmente atribuidas a la Contraloría General de la República, se le otorgó la rectoría del Sistema Nacional de Control Fiscal, de allí que le concierne a aquélla lograr la unidad de dirección de los mecanismos y procedimientos de control, conforme al principio de universalidad del control fiscal que se extiende a todo ente, órgano o persona que de cualquier forma intervenga en la administración, manejo y custodia de bienes o fondos públicos.

Precisaron que los órganos que conforman el Sistema Nacional de Control Fiscal forman un todo único pero cada uno tiene funciones específicas, debiendo funcionar coordinadamente para el logro de los objetivos generales de cada ente u organismo sujeto a la Ley que rige a dicho Sistema.

Destacaron que de acuerdo a la Ley, son órganos de control fiscal la Contraloría General de la República, la contraloría de los estados, distritos, distritos metropolitanos y municipios; la Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, y las unidades de auditoría interna de las entidades a que se refiere el artículo 9, numerales 1 al 11 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal.

Adujeron que el control fiscal puede ser externo o interno, dependiendo de la ubicación del órgano que lo realiza respecto del órgano o ente sobre el cual se ejerce; correspondiendo el segundo (control interno) a aquel que es llevado a cabo por una dependencia ubicada dentro de la estructura organizativa del organismo o entidad, pero que constituye un órgano especializado cuyo personal, funciones y actividades deben estar desvinculados de las operaciones sujetas a su control.

Afirmaron que dicho control fiscal interno lo ejercen las unidades de auditoría interna cuya labor comprende la evaluación del grado de cumplimiento y eficacia de los sistemas de administración e información gerencial de los entes sujetos a su supervisión, y de los instrumentos de control interno incorporados en ellos, así como el examen de los registros y estados financieros, para determinar su pertinencia y confiabilidad; la evaluación de la eficiencia, economía, calidad e impacto de su gestión; la verificación de la legalidad, exactitud, sinceridad y corrección de las operaciones y acciones administrativas; formular reparos, ejercer la potestad investigativa y sancionatoria (determinación de responsabilidades).

Agregaron que en virtud de la importancia que revisten dentro de la estructura organizativa y del carácter de las competencias que le han sido atribuidas, la organización, niveles de autoridad, funciones y responsabilidades dentro de las unidades de auditoría interna corresponde a la máxima autoridad del órgano o ente respectivo; por lo que si bien dichas unidades gozan de independencia de criterio en el ejercicio de sus funciones, sí dependen -desde el punto de vista orgánico- del ente u organismo al cual están adscritas, y están sometidas a las directrices que en la materia dicte el órgano rector del Sistema.

Precisaron que los competentes para ejercer el control fiscal externo son la Contraloría General de la República, la contraloría de los estados, distritos, distritos metropolitanos y municipios, los cuales ostentan especiales caracteres de independencia (respecto de otros órganos del Poder Público mas no del Sistema), y, en razón de ello, gozan de autonomía orgánica y funcional, es decir, actúan con libertad de dirección, de regulación, de estructura, organización, administración, designación y remoción de su personal, esto es, no reciben instrucciones ni están sujetos a dependencia jerárquica.

Situación de la Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana en el Sistema Nacional de Control Fiscal

Puntualizaron que de conformidad con el artículo 291 de la Constitución, la Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana forma parte del Sistema Nacional de Control Fiscal y le corresponde la vigilancia, control y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes públicos afectos a la Fuerza Armada Nacional y a sus órganos adscritos.

Destacaron que el artículo 320 del Texto Fundamental califica a la Fuerza Armada Nacional como una “*institución*” organizada por el Estado, como también lo hace la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación publicada en la Gaceta Oficial Nro. 37.594 del 18 de diciembre de 2002, sin atribuirle personalidad jurídica.

Arguyeron que la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana publicada en la Gaceta Oficial Nro. Extraordinario 5.891 del 31 de julio de 2008, reitera que la Fuerza Armada Nacional es una “(...) *institución militar*”; y “*en sus artículos 11 y 29, en concordancia con el Reglamento Orgánico del Ministerio del Poder Popular para la Defensa (Decreto N° 6.628; G. O. N° 39.137 del 12-03-2009), **la va configurando como una organización que a su vez forma parte de la estructura organizativa de otro órgano complejo como es el***

Ministerio del Poder Popular para la Defensa, por lo demás sin autonomía funcional, presupuestaria, administrativa o financiera”.

Que en virtud de lo anterior, “(...) *es indudable que el espíritu del constituyente, radicó en establecer que la actividad de control a ejercer por la Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, se llevaría a cabo no sólo dentro del marco del Sistema Nacional de Control Fiscal, sino específicamente sobre los órganos adscritos a la Fuerza Armada Nacional y no sobre los entes adscritos a dicha Fuerza, de modo que en lo que respecta a la materia de control y fiscalización, la Constitución no reconoció a la CONGEFAN como un órgano de control fiscal externo dotado de autonomía orgánica y funcional, carácter que la parte actora pretende atribuirle sobre la base de la existencia de una supuesta ‘Hacienda Pública Castrense’, como si pudiera hablarse de más de una ‘Hacienda Pública Nacional’.*”

Indicaron que el titular del Ministerio del Poder Popular para la Defensa, órgano del Poder Ejecutivo que integra la Administración Pública Nacional, es la más alta autoridad política y administrativa de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana; y que el Comando Estratégico Operacional, los componentes militares, la Milicia Nacional Bolivariana y las Regiones Militares, son órganos que integran el aludido Ministerio y, por ende, dependen de su presupuesto.

Manifestaron que no obstante el ámbito de actuación de la Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana está restringido a dicha Fuerza y sus órganos adscritos, lo cierto es que la Fuerza Armada constituye una organización de la República inserta en la estructura del Ministerio del Poder Popular para la Defensa del cual depende presupuestariamente, “(...) *y, a la que -en propiedad- no le están adscritos ‘órganos’ pues [éstos están] relacionados con la misma, se encuentran adscritos al citado Ministerio*”.(Agregado de la Sala).

Afirmaron que en Venezuela, el control externo a nivel nacional compete a la Contraloría General de la República, lo que significa que todos los órganos y entes que integran el Sector Público están sujetos al control de aquélla; y que de las sesiones del debate constituyente de fechas 13 y 14 de noviembre de 1999, así como del artículo 43 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, se desprende que la Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana no fue incluida dentro de los sujetos que conforman el control fiscal externo.

Mencionaron que lo expuesto encuentra soporte, adicionalmente, en el artículo 22 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, conforme al cual la potestad de administración de los bienes nacionales corresponde al Ejecutivo Nacional, con facultad para asignarlos o adscribirlos, por disposiciones especiales. Así, aclararon que el Ministerio del Poder Popular para la Defensa comparte la personalidad jurídica de la República, por lo que sus actuaciones equivalen a las de ésta, los bienes y recursos que administra forman parte de la Hacienda Pública Nacional, y sus obligaciones por la ejecución del presupuesto de gastos, son a cargo de la República.

Señalaron que la naturaleza de la Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana como órgano de control fiscal interno “(...) *se configura, incluso desde la misma Constitución, razón por la cual queda descartada la posibilidad de su actuación respecto a ‘entes’ que, desde el punto de vista organizativo, estén fuera de la estructura del Ministerio del Poder Popular para la Defensa, aunque adscritos al mismo,*

como serían, por ejemplo, los institutos autónomos, las empresas o las fundaciones adscritas al citado Despacho Ministerial, los cuales (...) deben contar con su propio órgano de control interno”.

Expresaron que lo anterior es así por cuanto el principio general es que todos los sujetos referidos en los numerales 1 al 11 del artículo 9 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal deben tener una Unidad de Auditoría Interna; con excepción de organismos o entidades sujetos a dicha normativa, cuya estructura, número, tipo de operaciones o monto de los recursos administrativos, no justifiquen el funcionamiento de una Unidad de Auditoría Interna propia, supuestos en los cuales la Contraloría General de la República podrá autorizar que las funciones de los mismos sean ejercidas por la Unidad de Auditoría Interna del órgano de adscripción.

Destacaron que la Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana no puede ser considerada un órgano de control fiscal externo, ya que no posee las características particulares que definen a éstos -vg.r- como son la autonomía orgánica y la funcional; sino que se trata de un órgano de control fiscal interno, vinculado a una estructura organizativa mayor, sólo que, a diferencia de otros es de carácter *sui generis* por estar expresamente reconocida en el Texto Constitucional.

Puntualizaron que la intención del Constituyente fue limitar su ámbito de actuación subjetiva a la Fuerza Armada Nacional Bolivariana y sus “órganos” adscritos, sin menoscabo del alcance y competencia de la Contraloría General de la República.

Que el artículo 13 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, publicado en la Gaceta Oficial Nro. Extraordinario 5.891 del 31 de julio de 2008, no se ciñe al mandato del artículo 291 constitucional, por cuanto contempla que la Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, además de los órganos de esta última, también controla sus “(...) entes y demás dependencias adscritas (...) lo que constituye un exceso del Legislador”.

Finalmente, arguyeron que la actividad de la Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana debe adecuarse a la regulación nacional, pues “(...) es indudable que el texto Fundamental, al disponer que la Ley regulará la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Control Fiscal, consagró un tratamiento homogéneo a nivel nacional con respecto a la materia relacionada con el control y fiscalización de las actividades desarrolladas por los organismos y entidades que conforman los demás Poderes Públicos, incluso para los tres niveles que conforman la distribución vertical del Poder Público”.

III ARGUMENTOS DE LA ASAMBLEA NACIONAL

En la oportunidad de celebrarse la audiencia de juicio, los apoderados de la Asamblea Nacional esgrimieron su posición en torno al caso y presentaron escrito de conclusiones en el que expusieron lo que sigue:

Señalaron que el Control Fiscal como función del Estado, está distribuido entre diversas entidades de Derecho Público que realizan actividades de variada índole, de acuerdo con su estructura y naturaleza, “(...) son sólo las llamadas Instituciones de Control o entidades fiscalizadoras, realizan estos actos de Control Fiscal”.

Explicaron que en esta materia, resalta el papel de la Contraloría General de la República, órgano con autonomía funcional, administrativa y organizativa, perteneciente al Poder Ciudadano, “(...) que se encarga de

velar por la transparente administración del patrimonio público del Estado venezolano, Inspeccionar y fiscalizar a los órganos, entidades y personas jurídicas del sector público, sometidos a su control, practicar fiscalizaciones y disponer el inicio de investigaciones sobre irregularidades contra el patrimonio público”.

Precisaron que la Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana es parte integrante del Sistema Nacional de Control Fiscal que tiene a su cargo el control, vigilancia en todas sus fases y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes públicos afectos al Sector Defensa, sus órganos, entes y demás dependencias adscritas, así como las operaciones relativas a las mismas, sin menoscabo de las competencias de la Contraloría General de la República.

Alegaron que la ejecución de la función contralora por parte del ente rector exige la existencia del control interno, y es por ello que corresponde a las máximas autoridades jerárquicas de cada ente la responsabilidad de organizar, establecer, mantener y evaluar el sistema de control interno, el cual debe adecuarse a la naturaleza, estructura y fines del ente.

Adujeron que los órganos de control externo, a diferencia de los que realizan el control interno, no forman parte de la Administración activa, sino que se ubican fuera de ella, sin que exista alguna especie de subordinación o dependencia.

Manifestaron que el artículo 43 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal no incluye a la Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana dentro de los órganos competentes para ejercer el control fiscal externo; pero que, “(...) *sin embargo, en ese ámbito de aplicación dicho ente, posee atribuciones de rango constitucional y adicionalmente las que le otorga la propia Ley especial (Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana de Venezuela), las cuales expresamente le dan la competencia para ejercer dicha función contralora”.*

Agregaron que los artículos 291 de la Constitución, 13 y 16 numerales 8 y 9 de la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, le otorgan a la Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana atribuciones de control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes públicos, afectos a la Fuerza Armada y sus órganos adscritos “(...) *funciones o elementos que comprenden el control externo, únicamente sobre aquellos órganos afectos a la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, esto es, a todos sus órganos, y demás dependencias a ella adscritas”.*

Indicaron que la Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana tiene la facultad de: **i)** ordenar la realización de auditorías, inspecciones, fiscalizaciones y demás controles cuando así lo considere conveniente; **ii)** promover la eficiencia, eficacia, economía y calidad de las operaciones de control fiscal sobre sus órganos; y **iii)** ejercer las funciones inherentes a los sistemas de control interno y externo de los órganos, entes y demás dependencias adscritas al Sector Defensa, para determinar si su funcionamiento garantiza la salvaguarda de los recursos, la exactitud y veracidad de información y administración, si promueve la eficiencia, eficacia, economía y calidad de las operaciones, y si incentiva la observancia de los requisitos legales y reglamentarios, y el logro del cumplimiento de los objetivos y metas programadas.

Finalmente, señalaron que la Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana puede ejercer la facultad de órgano contralor externo, respecto a todos aquéllos “*afectos al Sector Defensa*” y de todos

los que se encuentran sometidos a su control, sin menoscabo de las competencias que sobre dicha potestad tenga la Contraloría General de la República como órgano rector en la materia.

IV CONSIDERACIONES PARA DECIDIR

Antes de emitir pronunciamiento sobre el recurso de interpretación propuesto, esta Sala considera necesario pronunciarse sobre lo siguiente:

Punto Previo

Mediante escrito de fecha 28 de junio de 2011, los abogados Inés del Valle Marcano Velásquez, Carlos Luis Mendoza Guyón y Reina De Sousa Márquez, ya identificados, actuando con el carácter de apoderados judiciales de la Contraloría General de la República, solicitaron se considere a su representada como parte en la presente causa “(...) *por tener interés legítimo, personal y directo en las resultas de este caso, en razón de que las normas cuya interpretación se pretende (...) son disposiciones contenidas directamente en el ordenamiento jurídico de la Contraloría General de la República*”.

En tal sentido, este Máximo Tribunal a fin de emitir un pronunciamiento en torno a la referida petición, considera necesario señalar que en decisiones anteriores se ha afirmado que puede aceptarse “(...) *dentro de estos especiales recursos de interpretación que un interesado acuda al proceso para coadyuvar u oponerse al recurso ejercido, siempre que se cuente con la misma legitimación exigida al recurrente, la cual deriva en estos casos en forma directa, como se ha dicho, de la necesaria vinculación o participación en las circunstancias específicas que conforman ese caso concreto, ante el cual se plantea la solicitud*”. (Véase, entre otras, sentencia de esta Sala Nro. 5.686 del del 21 de septiembre de 2005).

Así, la cualidad para intervenir como terceros en los recursos de interpretación de normas legales, como es el asunto bajo análisis, se encuentra restringida a aquellos casos en los cuales esté demostrada la existencia de un interés personal y directo, esto es, la situación jurídica particular que hace relevante para el interviniente el pronunciamiento que emita este Alto Tribunal sobre el alcance y aplicación del dispositivo objeto del recurso. Por ende, quien pretenda intervenir en un recurso de interpretación debe invocar un interés jurídico actual, fundado en una situación jurídica concreta y específica, la cual requiere necesariamente el estudio de las normas legales aplicables a su estatus particular, a fin de que cese la incertidumbre que impide el desarrollo y efectos de dicha situación jurídica. (*Vid.* Sentencia de esta Sala Nro. 414 del 9 de abril de 2008).

En el presente caso, la pretensión de las apoderadas de la Procuraduría General de la República está dirigida a que se determinen las “(...) *funciones de control que ejerce la Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana*” sobre los órganos y entes del Sector Defensa y sobre las “(...) *unidades de auditorías internas de los órganos y entes adscritos al Sector Defensa*”, atendiendo a la interpretación legal del “(...) *espíritu, alcance, sentido e inteligencia*” de los artículos 43 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (2010), en concordancia con los artículos 26 *eiusdem*, 13 y 16, numerales 8 y 9 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (2010).

De otra parte, el interés invocado por los representantes de la Contraloría General de la República obedece al carácter que ostenta esta última como órgano rector del Sistema Nacional de Control Fiscal, al cual pertenece, entre otros, la Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana.

Se advierte de lo anterior, y de los términos en que ha sido planteado el presente recurso de interpretación legal que, en efecto, la Contraloría General de la República ostenta un interés directo en las resultas del juicio, en virtud de que la pretensión de la parte recurrente está referida a determinar el alcance y sentido de disposiciones contenidas en la Ley Orgánica que rige a dicho órgano de control fiscal, así como de la incidencia directa que en el ámbito de las competencias de este último pudiera producir la sentencia que se emita en el caso de autos. En consecuencia, visto el interés jurídico actual que ostenta la Contraloría General de la República, esta Sala admite su intervención en el proceso. Así se decide.

Del mérito de la causa

Resuelto lo anterior, corresponde a esta Sala pronunciarse sobre el recurso de interpretación legal ejercido por la representación de la Procuraduría General de la República, para lo cual es necesario realizar las consideraciones sobre los puntos que a continuación se exponen:

i) De las normas cuya interpretación se solicita.

En primer lugar, se precisa que las apoderadas judiciales de la Procuraduría General de la República solicitaron a esta Sala la interpretación de los artículos 26 y 43 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, 13 y 16 numerales 8 y 9 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (2010), con el objeto que se diluciden **“las funciones de control que ejerce la Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana”** (sic).

Al respecto, disponen los artículos 26 y 43 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, publicada en Gaceta Oficial Nro. 37.347 del 17 de diciembre de 2001 y reformada parcialmente según Gaceta Oficial Nro. 6.013 Extraordinario del 23 de diciembre de 2010; lo siguiente:

“Artículo 26.

Son órganos del Sistema Nacional de Control Fiscal:

- 1. La Contraloría General de la República.*
- 2. La Contraloría de los Estados, de los Distritos, Distritos Metropolitanos y de los Municipios.*
- 3. La Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana.*
- 4. Las unidades de auditoría interna de las entidades a que se refiere el artículo 9, numerales 1 al 11, de esta Ley.*

Parágrafo Único: *En casos de organismos o entidades sujetos a esta Ley, cuya estructura, número, tipo de operaciones o montos de los recursos administrativos no justifiquen el funcionamiento de una unidad de auditoría interna propia, la Contraloría General de la República evaluará dichas circunstancias y, de considerarlo procedente, autorizará que las funciones de los referidos órganos de control fiscal sean ejercidas por la unidad de auditoría interna del órgano de adscripción. Cuando se trate de organismos o entidades de la Administración Pública Nacional para el otorgamiento de la aludida autorización, se oirá la opinión de la Superintendencia Nacional de Auditoría Interna”.*

“Artículo 43.

Son órganos competentes para ejercer el control fiscal externo, de conformidad con la Constitución de la República, las leyes y las ordenanzas aplicables:

1. *La Contraloría General de la República.*
2. *Las contralorías de los estados.*
3. *Las contralorías de los municipios.*
4. *Las contralorías de los distritos y distritos metropolitanos.*

Parágrafo Único: *Los órganos de control fiscal, la Superintendencia Nacional de Auditoría Interna y las máximas autoridades de los órganos y entidades a los que se refiere el artículo 9, numerales 1 al 11, de la presente Ley, podrán ejercer sus facultades de control, apoyándose en los informes, dictámenes y estudios técnicos emitidos por auditores, consultores y profesionales independientes, calificados y registrados por la Contraloría General de la República, con sujeción a la normativa que al respecto dicte esta última. En el caso de los órganos de control fiscal externo, éstos podrán coordinar con los entes controlados para que sufraguen total o parcialmente el costo de los trabajos”.*

Por su parte, los artículos 13 y 16 numerales 8 y 9 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, publicado en la Gaceta Oficial Nro. 5.933 Extraordinario del 21 de octubre de 2009, reimpreso en Gaceta Oficial Nro. 39.359 del 2 de febrero de 2010 y reformado en Gaceta Oficial Nro. 6.020 Extraordinario del 21 de marzo de 2011 vigente para el momento de la solicitud de interpretación, establecen que:

“Artículo 13. *La Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana es parte integrante del Sistema Nacional de Control Fiscal. Tiene a su cargo la vigilancia, control y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes públicos afectos a la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, sus órganos, entes y demás dependencias adscritas, sin menoscabo del alcance y competencia de la Contraloría General de la República. Su organización y funcionamiento los determinará el instrumento jurídico respectivo”.*

“Artículo 16. *Son atribuciones del Contralor o Contralora General de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana:*

(...)

8. *Ejercer de conformidad con las leyes y reglamentos, el control, la vigilancia y la fiscalización de los ingresos, gastos y bienes públicos afectos al Ministerio del Poder Popular para la Defensa.*

9. *Controlar, vigilar y fiscalizar las operaciones relativas al sector defensa sin menoscabo de las atribuciones que sobre el control externo confiere las leyes y reglamentos a los órganos de la función contralora.*

(...)”.

Resulta de suma importancia aclarar que en la actualidad rige el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nro. 6.156 Extraordinario del 19 de noviembre de 2014, en cuyo articulado se precisó que:

“Artículo 28. *La Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, es parte integrante del Sistema Nacional de Control Fiscal. Tiene a su cargo la vigilancia,*

control y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes públicos adscritos al Sector Defensa, sin menoscabo del alcance y competencia de la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela. La Ley respectiva determinará lo relativo a su organización y funcionamiento”.

“Artículo 33. Son atribuciones del Contralor o Contralora General de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana:

(...)

9. Ejercer de conformidad con las leyes y reglamentos, el control, la vigilancia y la fiscalización de los ingresos, gastos y bienes públicos afectos al Ministerio del Poder Popular para la Defensa.

10. Controlar, vigilar y fiscalizar las operaciones relativas al Sector Defensa sin menoscabo de las atribuciones que sobre el control externo confiere las leyes y reglamentos a los órganos de la función contralora”.

Como puede apreciarse, el nuevo instrumento legal introduce un sutil cambio en el artículo 28 (antes artículo 13), el cual ya no hace distinción entre la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, sus órganos, entes y demás dependencias adscritas, sino que, ahora se unifica en el llamado Sector Defensa, siendo precisamente ello objeto de estudio en líneas posteriores.

Por su parte, el artículo 16, numerales 8 y 9 de la ley derogada conserva la misma redacción en el vigente Decreto Ley solo que su enumeración es distinta.

Visto entonces lo anterior, esta Sala advierte que el presente recurso de interpretación estará dirigido al análisis de las normas contempladas en la **legislación vigente** y, de allí que se haga expresa referencia a los artículos 28 y 33 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional (2014).

ii) Del Sistema Nacional de Control Fiscal

Preciado lo anterior, esta Sala a fin de determinar el alcance y sentido de las normas cuya interpretación ha sido solicitada, resulta necesario hacer referencia al ámbito en el cual se ubican dentro del ordenamiento jurídico venezolano, conocido con el nombre de **Sistema Nacional de Control Fiscal**. Al respecto, interesa señalar, en primer término, que en la gestión de las políticas públicas los órganos, entidades y personas jurídicas del Sector Público emplean recursos del Estado que le han sido asignados en virtud de sus respectivas atribuciones, efectuando gastos a partir de ellos. Tal gestión, por comprometer el patrimonio público (aquél que corresponde por cualquier título a los órganos y entes a los que incumbe el ejercicio del Poder Público Nacional, Estatal, Municipal, Distrital, y a los demás órganos y entes enumerados en el artículo 4 de la Ley Contra la Corrupción), exige en los Estados Democráticos la existencia de un sistema que controle o vigile las operaciones realizadas a costa de esos recursos, con el fin último de garantizar los objetivos que la Constitución y la Ley han tenido por norte para la distribución del ejercicio de las funciones públicas.

Dicho control, denominado **Control Fiscal**, constituye una actividad del Estado de índole esencialmente administrativa dirigida, precisamente, a la vigilancia de la gestión pública en el manejo de los recursos del Estado (ingresos, gastos y bienes), con el objetivo de garantizar su adecuada utilización y, a su vez, la

transparencia y eficacia de las operaciones que los involucren, y el fortalecimiento de la capacidad financiera del Estado.

Ahora bien, en el ordenamiento jurídico venezolano tal control está atribuido a una serie de órganos que forman parte del llamado Sistema Nacional de Control Fiscal, definido legalmente como “(...) *el conjunto de órganos, estructuras, recursos y procesos que integrado bajo la rectoría de la Contraloría General de la República, interactúan coordinadamente a fin de lograr la unidad de dirección de los sistemas y procedimientos de control que coadyuven al logro de los objetivos generales de los distintos entes y organismos sujetos a esta Ley, así como también al buen funcionamiento de la Administración Pública*” (artículo 4 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal).

La creación de dicho Sistema, especialmente desarrollado en la vigente Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nro. 6.013 Extraordinario del 23 de diciembre de 2010, obedeció -entre otras razones- a la necesidad de regular como elementos separados pero coordinados entre sí, los controles internos y externos, bajo la rectoría de la Contraloría General de la República. De modo que el Control Fiscal se ejerce a través de sub-sistemas (de control interno y externo; vid. artículos 35 al 50 de la precitada Ley Orgánica), cuya actuación está regida por el principio de coordinación (artículos 4 y 33 *eiusdem*), necesario para la eficacia del Sistema en referencia.

ii.i) Subsistema de control interno

El **Sistema de control interno** está conformado por el plan de organización, las políticas, normas, métodos y procedimientos adoptados dentro de un ente u organismo para salvaguardar sus recursos, verificar la exactitud de su información financiera y administrativa, promover la eficiencia de las operaciones, estimular la observancia de las normas y lograr los objetivos asignados. Su establecimiento y organización corresponde a la máxima autoridad del ente de que se trate, esto es, a la Administración activa, conforme se previó en los artículos 36 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal y 140 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nro. 6.210 Extraordinario del 30 de diciembre de 2015.

Por ende, el control interno constituye una actividad administrativa de inspección o vigilancia que comprende los aspectos presupuestarios, económicos, financieros, patrimoniales, normativos y de gestión del órgano o ente controlado. Se traduce en la evaluación del Sistema de Control Interno, de la legalidad, exactitud, corrección, eficiencia, eficacia, operatividad, sinceridad y economía de las operaciones, a través de la realización de auditorías (inspecciones, fiscalizaciones, exámenes, estudios, análisis e investigación), a fin de asegurar el acatamiento de las normas previstas para la salvaguarda de los bienes y recursos que integran el patrimonio público, así como de los planes y políticas trazadas.

De manera que el Sistema de control interno comprende aspectos de control previo y posterior. El primero, es aquél que se lleva a cabo a través de la implementación de los mecanismos, normativas y procedimientos incorporados al plan de organización con base en el cual los órganos y entes públicos ejecutan sus operaciones; siendo entonces la propia Administración activa la que lo ejerce, a lo largo del habitual desarrollo de sus actividades y funciones. Mientras que, el control interno posterior se ejerce por medio de

unidades especializadas que realizan un “examen (...) objetivo, sistemático y profesional de las actividades administrativas y financieras de cada ente u órgano”, con el fin inmediato de evaluarlas y elaborar el dictamen correspondiente, y el fin último de asegurar la observancia de las normas y políticas prescritas, promover la eficiencia de las operaciones y salvaguardar el patrimonio público (artículos 137 y 141 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público).

Estas unidades especializadas que se denominan unidades de auditoría interna se tratan de órganos de control fiscal que integran la Administración fiscalizada, es decir, que están ubicados dentro de la estructura del ente u órgano que ejecuta los actos objeto de vigilancia; y cuyo titular es designado por la máxima autoridad del respectivo ente u órgano.

Dichos órganos de control fiscal interno se encuentran contemplados en los artículos 40 y 41 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal; debiendo destacarse que, por exigencia legal, cada ente u órgano de la Administración Pública debe tener una unidad de auditoría interna, salvo que su estructura, operaciones o la suma de los recursos que emplee no justifiquen su existencia (artículo 26, Parágrafo Único de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal).

Así pues, las unidades de auditoría interna dependen del máximo nivel jerárquico del ente u órgano al que pertenecen, no obstante que su personal y sus funciones deben estar desvinculadas de las operaciones sujetas a su control, a fin de garantizar su objetividad e imparcialidad (artículo 23 del Reglamento sobre la Organización del Control Interno en la Administración Pública Nacional, publicado en la Gaceta Oficial Nro. 37.783 del 25 de septiembre de 2003).

Cabe resaltar que las unidades de auditoría interna están sometidas a la supervisión y orientación de la Superintendencia Nacional de Auditoría Interna (SUNAI), la cual vino a sustituir a la Superintendencia Nacional de Control Interno y Contabilidad Pública (SUNACIC), creada -esta última- previo mandato de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de 1995, como un órgano de transición al que se atribuyó la dirección del control interno y las funciones que en materia de contabilidad habían sido asignadas al entonces Ministerio de Hacienda.

Así, con la entrada en vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y de la entonces Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nro. 37.029 del 5 de septiembre de 2000), se separaron las funciones de contabilidad y control interno y se creó (artículo 138 de la precitada Ley Orgánica) la Superintendencia Nacional de Auditoría Interna como órgano a cargo de la supervisión, orientación y coordinación del control interno, así como de la dirección de la auditoría interna en los organismos que integran la Administración central y descentralizada funcionalmente y los cuales estaban enumerados en el artículo 6 de esa Ley, (exceptuado el Banco Central de Venezuela). Esta particularidad se reproduce en el instrumento vigente, publicado en Gaceta Oficial Nro. 39.741 del 23 de agosto de 2011.

De acuerdo con la precitada Ley Orgánica y el Reglamento sobre la Organización del Control Interno en la Administración Pública Nacional, son funciones de la referida Superintendencia, orientar el control interno, evaluar dicho sistema, ejercer la supervisión técnica de las unidades de auditoría interna, verificar la aplicación

de sus normas de auditoría y de las pautas que emanen del órgano rector (sin perjuicio de las competencias de éste), proponer las recomendaciones y medidas necesarias para la mejor organización y eficiente funcionamiento de las unidades de auditoría interna, promover la rendición de cuentas, establecer los requisitos técnicos que deben reunir tanto el personal de auditoría como los consultores especializados, promover el adiestramiento y capacitación del personal y la rendición de cuentas.

ii.ii) Subsistema de control externo

El **Sistema de control externo** comprende los mecanismos creados para la vigilancia, inspección y fiscalización sobre las operaciones de las entidades a que se refieren el artículo 9, numerales 1 al 11 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, a saber:

- 1. Los órganos y entidades a los que incumbe el ejercicio del Poder Público Nacional.*
- 2. Los órganos y entidades a los que incumbe el ejercicio del Poder Público Estatal.*
- 3. Los órganos y entidades a los que incumbe el ejercicio del Poder Público en los Distritos y Distritos Metropolitanos.*
- 4. Los órganos y entidades a los que incumbe el ejercicio del Poder Público Municipal y en las demás entidades locales previstas en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.*
- 5. Los órganos y entidades a los que incumbe el ejercicio del Poder Público en los Territorios Federales y Dependencias Federales.*
- 6. Los institutos autónomos nacionales, estadales, distritales y municipales.*
- 7. El Banco Central de Venezuela.*
- 8. Las universidades públicas.*
- 9. Las demás personas de derecho público nacionales, estadales, distritales y municipales.*
- 10. Las sociedades de cualquier naturaleza en las cuales las personas a que se refieren los numerales anteriores tengan participación en su capital social, así como las que se constituyan con la participación de aquéllas.*
- 11. Las fundaciones, asociaciones civiles y demás instituciones creadas con fondos públicos o que sean dirigidas por las personas a que se refieren los numerales anteriores o en las cuales tales personas designen sus autoridades, o cuando los aportes presupuestarios o contribuciones efectuadas en un ejercicio presupuestario por una o varias de las personas a que se refieren los numerales anteriores representen el cincuenta por ciento (50%) o más de su presupuesto”.*

Asimismo, comprende la evaluación del sistema de control interno. Tales labores de control (externo) son ejercidas, a diferencia del control interno, por órganos que están fuera de la Administración fiscalizada, dotados de autonomía funcional y organizativa.

Dichos órganos en atención al artículo 43 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal son los siguientes: la Contraloría General de la República y las Contralorías de los estados, los distritos, los distritos metropolitanos y los municipios, cuya autonomía se previó en los artículos 163 y 287 de la Constitución y 3 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, y 101 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal. De suerte tal que:

1) Corresponderá a las contralorías de los municipios, distritos, distritos metropolitanos, y estados, ejercer el control externo sobre: **i)** los órganos y entidades a los que incumbe el ejercicio del Poder Público en sus respectivas jurisdicciones municipales, distritales o estatales; **ii)** los institutos autónomos municipales, distritales o estatales, respectivamente; **iii)** los entes societarios en cuyo capital social tengan participación tales entidades territoriales y; **iv)** los entes fundacionales o asociativos creados con fondos de alguna de las aludidas personas jurídico-territoriales, o dirigidos por éstas o por quienes éstas designen, o que sus aportes en un ejercicio presupuestario fueren efectuados en un 50% o más por dichos entes territoriales.

2) Corresponderá a la Contraloría General de la República ejercer el control externo sobre: **i)** los órganos a los que incumbe el ejercicio del Poder Nacional; **ii)** los institutos autónomos nacionales; **iii)** el Banco Central de Venezuela; **iv)** las universidades públicas; **v)** las demás personas de derecho público nacionales; **vi)** las sociedades en cuyo capital social tenga participación la República y; **vii)** las fundaciones y asociaciones creadas con fondos públicos del Estado, o dirigidas por la República o ente que ejerza el Poder Público a nivel nacional, o por persona designada por éstos; o las que hubieren recibido aportes de la República o ente público nacional igual o mayor al 50% de su presupuesto. Asimismo, y por tratarse del órgano rector del Sistema Nacional de Control Fiscal, compete a la Contraloría General de la República ejercer control externo sobre: a) los demás órganos y entes enumerados en el artículo 9 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, sin perjuicio de las funciones que pudieran corresponder a los otros órganos de control externo; y b) los órganos que ejercen el control fiscal interno (artículos 33, numeral 3; 34 y 42, numeral 6, *eiusdem*).

iii) Del principio de coordinación

En el marco de las ideas hasta ahora expuestas, cabe destacar que cuando el artículo 4 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal define el “*Sistema Nacional de Control Fiscal*”, claramente establece que ese conjunto de órganos, estructuras, recursos y procesos que integran el Sistema, interactúan coordinadamente. Asimismo, el artículo 33 *eiusdem*, prevé que los órganos de control fiscal referidos en el artículo 26 de dicha ley (la Contraloría General de la República, las Contralorías de los Estados, Distritos, Distritos Metropolitanos y Municipios, la Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional y las unidades de auditoría interna) “*funcionarán coordinadamente entre sí y bajo la rectoría de la Contraloría General de la República*”.

De igual forma, el artículo 49 *eiusdem* dispone que la Contraloría General de la República podrá **coordinar** actuaciones de control con los demás órganos de control fiscal en los entes y organismos señalados en el artículo 9, numerales 1 al 11, de la comentada Ley “*dentro del ámbito de sus competencias*”.

Por otra parte, la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público prevé en su artículo 139, que “*el sistema de control interno funcionará coordinadamente con el sistema de control externo a cargo de la Contraloría General de la República*”.

Lo anterior se traduce en la aplicación (en el marco de las funciones que ejercen los órganos de Control Fiscal) del principio de coordinación consagrado en el artículo 23 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nro. 6.147 Extraordinaria del 17 de noviembre de 2014, conforme al cual las actividades que desarrollen los órganos y entes de la

Administración Pública, deberán efectuarse de manera coordinada y estar orientadas al logro de los fines y objetivos del Estado.

Pues bien, expresados los puntos que anteceden, y atendiendo a la letra de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, cabe resaltar entonces que dicho Sistema está integrado por: **i)** la Superintendencia Nacional de Auditoría Interna; **ii)** las máximas autoridades y los niveles directivos y gerenciales de los órganos y entidades a los que se refiere el artículo 9 (numerales 1 al 11) de esa Ley; **iii)** los ciudadanos, en ejercicio de su derecho constitucional a la participación; **iv)** los órganos enumerados en el artículo 26 de la citada Ley Orgánica.

De todos ellos, son órganos de control fiscal los indicados en este último precepto, a saber: **i)** la Contraloría General de la República y las Contralorías de los estados, distritos, distritos metropolitanos y municipios, calificados en el artículo 43 como órganos de control externo; **ii)** las unidades de auditoría interna de las entidades u órganos a los que se refiere el artículo 9, numerales 1 al 11, de la citada Ley, que constituyen órganos de control interno en los términos del artículo 40; y **iii)** **la Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana.**

Ahora bien, en el presente caso, la Procuraduría General de la República planteó, en la oportunidad de interponer el recurso de interpretación, que el artículo 43 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal no contempla a la Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana dentro de los órganos que ejercen el control fiscal externo, y que en razón de ello “*cabría preguntarse*” si “*el hecho de que no se encuentre expresamente contemplada en el artículo 43 (...), le impide ejercer competencias de control fiscal externo sobre las unidades de auditoría interna de los órganos desconcentrados y entes descentralizados funcionalmente adscritos al Sector Defensa.*” Asimismo, sostuvieron que la “*ambigüedad*” existente, en su criterio, entre los artículos 26 y 43 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, “*ha devenido en una gran incertidumbre respecto al órgano competente dentro de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, y en sí, el Sector Defensa, que debe realizar la acción contralora.*”

Por su parte, la representación en juicio de la Contraloría General de la República sostuvo al respecto que: **i)** la Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana no ha sido reconocida constitucionalmente como un órgano de control fiscal externo dotado de autonomía, sino que la misma es un órgano de control fiscal interno *sui generis*, cuyo ámbito de actuación se circunscribe a La Fuerza Armada Nacional y sus órganos adscritos; **ii)** los entes adscritos al Ministerio del Poder Popular para la Defensa escapan de la actuación de dicha Contraloría y; **iii)** el control externo a nivel nacional compete a la Contraloría General de la República.

Por último, los apoderados judiciales de la Asamblea Nacional adujeron que si bien en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal no se incluyó a la Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana dentro de los órganos de control fiscal externo, la misma posee atribuciones constitucionales y legales que la facultan para ejercer dicha función contralora respecto a los ingresos, gastos y bienes públicos afectos al Sector Defensa, sus órganos, entes y demás dependencias adscritas.

Sobre la base del anterior marco teórico-normativo, así como de los términos del recurso de interpretación ejercido por la Procuraduría General de la República y los planteamientos formulados por los apoderados de la Contraloría General de la República y de la Asamblea Nacional, debe esta Sala determinar la naturaleza jurídica de la Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, y las atribuciones que a ésta le corresponden en materia de control fiscal.

iv) De la Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana.

El artículo 291 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece:

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

Dicha norma, se encuentra contemplada en el Capítulo IV del Título V del Texto Constitucional, esto es, en el articulado correspondiente a la organización del Poder Público Nacional, específicamente en el Poder Ciudadano, sin que pueda por ello afirmarse que la Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana integra el aludido Poder, cuyos órganos son la Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público y la Contraloría General de la República (*vid*, artículo 273 de la Constitución).

De igual modo debe destacarse que el transcrito artículo otorga a la Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana rango constitucional, y ello -a juicio de la Sala- en virtud de la delicada naturaleza de la misión que le ha sido encomendada a dicha Fuerza Armada, a saber, “*garantizar la independencia y soberanía de la Nación y asegurar la integridad del espacio geográfico, mediante la defensa militar, la cooperación en el mantenimiento del orden interno y la participación activa en el desarrollo nacional (...)*” (artículo 328 del Texto Fundamental); aspectos todos estos (independencia, soberanía e integridad) referidos a principios fundamentales para la existencia misma de la República, conforme se colige de los artículos 1, 4 y 5 de la Constitución.

Ahora bien, el citado artículo 291 constitucional consagra, por una parte, que la Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana integra el Sistema Nacional de Control y, por otra, estipula que la misma tendrá a su cargo la vigilancia, control y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes públicos afectos a la Fuerza Armada Nacional y sus órganos adscritos, sometiendo a regulación legislativa lo concerniente a su organización y funcionamiento; lo que exige efectuar, analizando dicho precepto y las disposiciones legales pertinentes, las siguientes precisiones respecto a tales puntos:

a) Sobre la naturaleza de la Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional como órgano del Sistema Nacional de Control Fiscal

De conformidad con el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal son órganos de dicho Sistema, conforme se indicó *supra*: a) la Contraloría General de la República, b) las Contralorías de los estados, distritos, distritos metropolitanos y municipios, c) las unidades de auditoría interna de los entes u órganos a que se refiere el artículo 9, numerales 1 al 11, *eiusdem*, y d) la Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana.

En similares términos, el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (hoy artículo 28) dispone que la Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana “*es parte integrante del Sistema Nacional de Control Fiscal*”.

Es de hacer notar, conforme ha sido indicado, que si bien se desprende de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal que el control interno está atribuido a las unidades de auditoría interna, y que expresamente fueron calificados como órganos de control fiscal externo la Contraloría General de la República y las Contralorías de los estados, distritos, distritos metropolitanos y municipios; nada se dispuso respecto a la naturaleza de la Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana dentro de la estructura del aludido Sistema, esto es, si representa un órgano de control fiscal externo o interno, supuesto respecto al cual -cabe destacar- existen divergencias entre la posición esgrimida en la presente causa por la Contraloría General de la República y la expuesta por la Asamblea Nacional.

Tampoco se indica con carácter expreso en la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana derogada así como tampoco en la Ley vigente que dicha Contraloría sea un órgano de control fiscal externo. En todo caso, en la nueva legislación se incluyeron dos (2) artículos que aluden al ámbito de actuación, así como objetivos y principios, pero no es más que la reiteración de sus funciones de control, vigilancia y fiscalización aplicables a las actuaciones del Sector Defensa.

Por su parte, el Reglamento de la Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, publicado en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela Nro. 39.355 del 27 de enero de 2010, se refiere a ésta como el “*órgano especializado de control fiscal del sector defensa*” (artículo 1), sin aludir a la misma como parte del subsistema de control fiscal externo o interno. Ahora bien, en el mismo instrumento reglamentario -y a los efectos de la presente decisión- se previó lo siguiente:

“Artículo 6. La Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana está excluida del ámbito de competencia de la Superintendencia Nacional de Auditoría Interna, funcionará bajo la rectoría técnica de la Contraloría General de la República y coordinadamente con los demás órganos de control fiscal indicados en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal”.

“Artículo 7. La Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana gozará de autonomía funcional, administrativa, organizativa y presupuestaria en el ejercicio de sus atribuciones de control fiscal, por tanto, está sujeta a la Constitución, las Leyes y los lineamientos y directrices que dicte la Contraloría General de la República, como órgano rector del Sistema Nacional de Control Fiscal. Actuará bajo la dirección y responsabilidad del Contralor o Contralora General de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, a quien le corresponde la administración de su personal y la potestad disciplinaria y jerárquica”.

“Artículo 11. A la Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana le corresponde el examen posterior, objetivo, sistemático y profesional de las actividades financieras y administrativas del Sector Defensa. La Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana también ejercerá sobre los organismos que integran el Sector Defensa todas las demás funciones y competencias que las leyes atribuyan a las unidades de auditoría interna, como órganos del Sistema Nacional de Control Fiscal”.

“Artículo 50. Las disposiciones contenidas en el presente Reglamento se incorporan y forman parte del sistema de control interno del Sector Defensa, el cual está orientado al cumplimiento de los objetivos señalados en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, así como de la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana”.

De la normativa *supra* aludida, se desprende que la Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana ostenta algunos caracteres que podrían asimilarla a un órgano de control externo, como son su consagración constitucional, la autonomía funcional, administrativa, organizativa y presupuestaria, y el hecho de no estar sometida a la Superintendencia Nacional de Auditoría Interna. Pero, por otro lado, se observa que en forma alguna ha sido expresamente calificada de tal, a lo que debe añadirse que las disposiciones contenidas en el citado Reglamento forman parte del Sistema de Control Interno del Sector Defensa, y que de conformidad con dicho instrumento normativo la Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana ejerce funciones que la ley atribuye a las unidades de auditoría interna.

Siendo ello así, es necesario concluir como premisa general que: *i)* la Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana no ha sido expresamente designada como órgano de control fiscal externo por la normativa que rige la materia; *ii)* la Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana ejerce, fundamentalmente y por antonomasia, un control fiscal interno especializado de la Fuerza Armada Nacional y otros órganos del Sector Defensa, en los términos en que se precisará al examinarse el siguiente punto.

b) Ámbito de control de la Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana

A tenor de lo dispuesto en el transcrito artículo 291 constitucional, la Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana *“Tendrá a su cargo la vigilancia, control y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes públicos afectos a la Fuerza Armada Nacional y sus órganos adscritos”.* (Resaltado añadido).

De otra parte, se previó en el artículo 13 de la entonces Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, que corresponde a la Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana la vigilancia, control, fiscalización de los ingresos, gastos y bienes públicos *“afectos a la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, sus órganos, entes y demás dependencias adscritas”* precisándose que la organización y funcionamiento de esa Contraloría se determinaría a través del *“instrumento jurídico respectivo”* (resaltado añadido). Cabe destacar, que la vigente Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana en su artículo 28 engloba a todos los factores antes indicados en el llamado **Sector Defensa** que, como se verá *infra*, implica una noción más amplia.

Asimismo, en el artículo 16, numeral 9 (hoy artículo 33, numeral 10) de la citada Ley Orgánica, se dispuso que es competencia del Contralor General de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana *“Controlar,*

vigilar y fiscalizar las operaciones relativas al sector defensa, sin menoscabo de las atribuciones que sobre el control externo confieren las leyes y reglamentos a los órganos de la función contralora”.

Igualmente cabe destacar que con la entrada en vigencia de la actual Ley Orgánica se incluyó expresamente el ámbito de aplicación de la referida Contraloría y, en cuyo artículo 30 precisó que la “*actividad (...) abarca las actuaciones de cualquier funcionario perteneciente al Sector Defensa, entendiéndose éste al Ministerio del Poder Popular para la Defensa, al Ejército Bolivariano, la Armada Bolivariana, la Aviación Militar Bolivariana, la Guardia nacional Bolivariana, la Milicia Bolivariana, las unidades administrativas, los órganos desconcentrados, las universidades e instituciones educativas y los institutos autónomos sin personalidad jurídica, así como los entes descentralizados funcionalmente adscritos al mencionado Ministerio, y a quienes de cualquier forma contraten o presten sus servicios al Sector Defensa*”.

Interesa igualmente resaltar que en virtud del artículo 2º *eiusdem*, las disposiciones de dicho instrumento (entre las que se ubican los preceptos referidos a la aludida Contraloría General), “*se aplican a las personas al servicio **de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana***”.

El artículo 16, numeral 8 (hoy artículo 33, numeral 9) de la citada Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana contempla que el Contralor General de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana tiene, entre otras funciones, la de ejercer “*(...) el control, la vigilancia y la fiscalización de los ingresos, gastos y bienes públicos **afectos al Ministerio del Poder Popular para la Defensa***”.

Ahora bien, atendiendo a la letra de las disposiciones legales referidas, juzga la Sala necesario aclarar las nociones de Sector Defensa, Fuerza Armada y Ministerio del Poder Popular para la Defensa.

Así, de acuerdo con lo previsto en los artículos 324 y 328 de la Constitución, la Fuerza Armada es una institución especializada en el ejercicio del poder coercitivo (defensivo) del Estado, pues a ella compete la defensa militar de la independencia, soberanía e integridad del espacio físico, así como la cooperación en el mantenimiento del orden interno constituido. Se trata, por ende, de una organización militar puesta al servicio de la preservación y seguridad de la Nación.

Dicha Fuerza Armada está organizada o integrada, conforme lo establece el artículo 5 (actual artículo 18) de la Ley Orgánica que la rige, por: la Comandancia en Jefe, el Comando Estratégico Operacional, los Componentes Militares (Ejército, Armada, Aviación y Guardia Nacional), la Milicia Bolivariana y las Regiones Militares.

Al lado de esa organización militar, esto es, de los órganos, componentes y cuerpos especiales integrantes de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, existe toda una organización o aparato administrativo al que corresponde tramitar lo concerniente a los medios personales y materiales necesarios para la operatividad de aquélla. Este aparato, se concentra en el Ministerio del Poder Popular para la Defensa, el cual constituye el máximo órgano administrativo en materia de defensa integral de la Nación, encargado de la formulación, adopción, seguimiento y evaluación de las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos necesarios para tal fin.

Así pues, el Comando Estratégico Operacional, los Componentes Militares, la Milicia Bolivariana y las Regiones Militares (los cuales integran la Fuerza Armada Nacional), dependen administrativamente del Ministerio del Poder Popular para la Defensa (antes artículo 5 y actual artículo 18 de la Ley Orgánica de la

Fuerza Armada Nacional Bolivariana); pero dicho Despacho lo integran también una serie de unidades y dependencias, contempladas en su Reglamento Orgánico. Por otra parte, el Ministerio del Poder Popular para la Defensa tiene bajo su adscripción un conjunto de entes, producto de la descentralización funcional (institutos autónomos, empresas, fundaciones y asociaciones), y ejerce, además, un control jerárquico sobre algunos servicios autónomos (órganos desconcentrados); todos ellos vinculados al ámbito competencial del mencionado Despacho.

De manera que, puede apreciarse que la **Fuerza Armada** es la organización militar encargada de la defensa integral del Estado, el **Ministerio del Poder Popular para la Defensa** es el máximo órgano administrativo en dicha materia, y el **Sector Defensa** viene a ser una noción más amplia, pues comprende tanto a la Fuerza Armada como al Ministerio y sus órganos internos, desconcentrados y entes adscritos.

v) De la interpretación legal

Expuesto lo anterior, se impone destacar que de conformidad con los artículos 9 y 40 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, las entidades que ejercen el Poder Público a nivel nacional, los institutos autónomos, las sociedades, fundaciones, asociaciones civiles y demás instituciones de índole pública, deben contar con su propia Unidad de Auditoría Interna; salvo lo previsto en el artículo 26 *eiusdem*, el cual dispone:

“Parágrafo Único: En caso de organismos o entidades sujetos a esta Ley, cuya estructura, número, tipo de operaciones o monto de los recursos administrativos no justifiquen el funcionamiento de una unidad de auditoría interna propia, la Contraloría General de la República evaluará dichas circunstancias y, de considerarlo procedente, autorizará que las funciones de los referidos órganos de control fiscal sean ejercidas por la unidad de auditoría interna del órgano de adscripción (...).”

En el ámbito del Sector Defensa, constituyen expresión de esto último algunas disposiciones del Reglamento de la Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, publicado en la Gaceta Oficial Nro. 39.355, del 27 de enero de 2010, en las que se contempló lo siguiente:

i) La función de control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes públicos afectos al Sector Defensa, así como de las operaciones relativas a los mismos, correspondiente a la citada Contraloría, ha de ejercerse “sin menoscabo del alcance y competencia de la Contraloría General de la República y de las unidades de Auditoría Interna que puedan existir en los entes funcionalmente descentralizados adscritos al Ministerio del Poder Popular para la Defensa”. (Artículo 5) (Negrillas agregadas).

ii) “Los entes descentralizados funcionalmente adscritos al Ministerio del Poder Popular para la Defensa, tendrán sus respectivas unidades de auditoría interna, de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público y en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal. (...)” (Artículo 12) (Negrillas añadidas).

Lo anterior conlleva a establecer que el control interno de los entes descentralizados funcionalmente adscritos al Ministerio del Poder Popular para la Defensa, compete a sus respectivas **Unidades de Auditoría**

Interna y en el supuesto de que tales entes no cuenten con dichas unidades de control, se aplicará lo previsto en el transcrito Parágrafo Único del artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, es decir, corresponderá al órgano rector del Sistema Nacional de Control Fiscal (Contraloría General de la República), previo examen del caso concreto, autorizar que las funciones de los mismos sean ejercidas por aquel que tiene atribuido el control interno del órgano de adscripción, esto es, por la Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional.

Siendo ello así, el ámbito de las funciones de **control interno** que ejerce la Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, comprende -sin perjuicio de las potestades de control del órgano rector- los ingresos, gastos, bienes públicos (y las operaciones relacionadas con éstos), afectos a:

i) Los órganos que integran la estructura orgánica del Ministerio del Poder Popular para la Defensa.

ii) Los órganos, componentes y cuerpos que integran la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, esto es: a) el Comando Estratégico Operacional (máximo órgano de planificación, programación, dirección, ejecución y control estratégico operacional), b) Los Componentes Militares (Ejército, Armada, Aviación Militar y Guardia Nacional), y e) la Milicia Bolivariana (cuerpo especial destinado a complementar a la Fuerza Armada en la defensa de la Nación), y d) las Regiones Militares.

Sin perjuicio de lo expuesto hasta ahora, juzga la Sala necesario destacar que, de conformidad con el artículo 17, numeral 7 del Reglamento de la Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, esta tiene entre sus atribuciones la *“supervisión, evaluación, orientación y coordinación de las Unidades de Auditoría Interna de los entes descentralizados adscritos al Ministerio del Poder Popular para la Defensa, y formular las recomendaciones que sean pertinentes para mejorar su funcionamiento, cuyo acatamiento tendrá carácter obligatorio”*. Esta actividad, que indiscutiblemente constituye un control, no sólo por las labores que comprende (*supervisión, evaluación, orientación y coordinación*), sino también por el carácter obligatorio que se le atribuye a las directrices que emita la Contraloría en referencia, no puede situarse en el ámbito del control interno, esto es, no puede sostenerse que la Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana ejerza un control interno sobre los entes a los cuales pertenecen dichas unidades de auditoría, por cuanto: *i)* tal control, como se indicó *supra*, es ejercido por las Unidades de Auditoría Interna de las referidas entidades; y *ii)* estas últimas gozan de personalidad jurídica y patrimonio propio, y por sus particulares características no guardan con el Ministerio de adscripción una relación de jerarquía, de suerte tal que, en esos casos, la Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana vendría a ser un órgano de control situado fuera del ente controlado, característica propia de los órganos de control fiscal externo.

En consecuencia, considera esta Sala Político-Administrativa que la Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana ejerce un control fiscal externo *sui generis* (por no encontrarse así expresamente denominado en la normativa analizada -conforme se indicó en líneas anteriores- y por cuanto, como ya se ha señalado, las funciones por antonomasia de aquélla son de control interno), sobre las Unidades de Auditoría Interna de los entes funcionalmente descentralizados adscritos al Ministerio del Poder Popular para la Defensa.

Tal control, debe precisarse, obedece a la especialidad del Sector Defensa, que involucra a la Fuerza Armada y demás entes u órganos vinculados con la misión de dicha organización militar, y que por ello mismo exige de un órgano de control especializado; de allí que pueda sostenerse que la Contraloría General de la Fuerza

Armada Nacional Bolivariana ejerce la rectoría del control fiscal en el Sector Defensa, sin perjuicio de la rectoría que, sobre el Sistema Nacional de Control Fiscal, le ha sido constitucionalmente atribuida a la Contraloría General de la República.

En tal sentido, cabe destacar que, tratándose -en definitiva- de un Sistema, en los términos ya expresados (Sistema Nacional de Control Fiscal), las funciones de la Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana deben ser ejercidas de manera coordinada con las unidades de auditoría interna de los entes descentralizados adscritos al Ministerio del Poder Popular para la Defensa, y con la Contraloría General de la República, conforme lo establecen los artículos 4 y 33 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, y 139 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público; debiendo agregarse que los distintos niveles o instancias de control, ejercidos dentro de los límites de las respectivas competencias y de conformidad con los principios de coordinación y cooperación, sólo se traduce en un reforzamiento de las políticas de fiscalización y, por ende, en una mayor garantía de que se cumpla el espíritu del Constituyente en cuanto al manejo de los recursos del Estado y el fortalecimiento de su capacidad financiera.

Con fundamento en todo lo expuesto, esta Sala declara procedente el recurso de interpretación incoado por la Procuraduría General de la República y concluye que las disposiciones objeto del mismo, **artículos 26 y 43 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, 13 y 16 numerales 8 y 9 (hoy 28 y 33, numerales 9 y 10) del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana**, deben ser interpretadas -en el marco de los razonamientos, principios y preceptos analizados a lo largo del presente fallo- en los siguientes términos:

1. La Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana es un órgano del Sistema Nacional de Control Fiscal, de rango constitucional, dotado de autonomía, funcional, administrativa, organizativa y presupuestaria, que ejerce, principalmente y por antonomasia, un control fiscal interno especializado.

2. El ámbito de las funciones de **control fiscal interno** de la Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, comprende:

2.1. Los órganos que integran la estructura orgánica del Ministerio del Poder Popular para la Defensa.

2.2. Los órganos, componentes y cuerpos que integran la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, esto es:

a) el Comando Estratégico Operacional (máximo órgano de planificación, programación, dirección, ejecución y control estratégico operacional), b) Los Componentes Militares (Ejército, Armada, Aviación Militar y Guardia Nacional), y c) la Milicia Bolivariana (cuerpo especial destinado a complementar a la Fuerza Armada en la defensa de la Nación), y d) las Regiones Militares.

3. El control interno de los entes descentralizados funcionalmente adscritos al Ministerio del Poder Popular para la Defensa compete a sus respectivas Unidades de Auditoría Interna y, en el supuesto de que alguno de ellos no cuente con dichas unidades de control, tendrá aplicación lo dispuesto en el artículo 26, Parágrafo Único, de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal.

4. La Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana ejerce un **control fiscal externo sui generis** sobre las Unidades de Auditoría Interna de los entes descentralizados funcionalmente adscritos al Ministerio del Poder Popular para la Defensa.

5. La Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana debe actuar en coordinación con las mencionadas Unidades de Auditoría Interna y con la Contraloría General de la República.

6. La Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana ejercerá sus funciones sin perjuicio de las competencias constitucional y legalmente atribuidas a la Contraloría General de la República, por ser esta el órgano rector del Sistema Nacional de Control Fiscal. Así se decide.

V DECISIÓN

En virtud de las precedentes consideraciones esta Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, declara:

1. **ADMITE** la intervención de la Contraloría General de la República como parte interesada en la causa.

2. Declara **PROCEDENTE** el recurso de interpretación interpuesto por las sustitutas de la entonces **PROCURADORA GENERAL DE LA REPÚBLICA** “*en cuanto al espíritu, alcance, sentido e inteligencia del contenido del artículo 43 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, en concordancia con los artículos 26 eiusdem; 13 y 16, numerales 8 y 9 (hoy 28 y 33, numerales 9 y 10) del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (...)*”, en los términos expuestos en el presente fallo. En consecuencia, las disposiciones a que se contrae el presente recurso deberán interpretarse en el siguiente sentido:

2.1. La Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana es un órgano del Sistema Nacional de Control Fiscal, de rango constitucional, dotado de autonomía, funcional, administrativa, organizativa y presupuestaria, que ejerce, principalmente y por antonomasia, un control fiscal interno especializado.

2.2. El ámbito de las funciones de **control fiscal interno** de la Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, comprende:

2.2.1. Los órganos que integran la estructura orgánica del Ministerio del Poder Popular para la Defensa.

2.2.2. Los órganos, componentes y cuerpos que integran la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, esto es: **a)** el Comando Estratégico Operacional (máximo órgano de planificación, programación, dirección, ejecución y control estratégico operacional), **b)** Los Componentes Militares (Ejército, Armada, Aviación Militar y Guardia Nacional), **c)** la Milicia Bolivariana (cuerpo especial destinado a complementar a la Fuerza Armada en la defensa de la Nación), y **d)** las Regiones Militares.

3. El control interno de los entes descentralizados funcionalmente adscritos al Ministerio del Poder Popular para la Defensa compete a sus respectivas Unidades de Auditoría Interna y, en el supuesto de que alguno de ellos no cuente con dichas unidades de control, tendrá aplicación lo dispuesto en el artículo 26, Parágrafo Único, de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal.

4. La Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana ejerce un **control fiscal externo sui generis** sobre las Unidades de Auditoría Interna de los entes descentralizados funcionalmente adscritos al

Ministerio del Poder Popular para la Defensa.

5. La Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana debe actuar en coordinación con las mencionadas Unidades de Auditoría Interna y con la Contraloría General de la República.

6. La Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana ejercerá sus funciones sin perjuicio de las competencias constitucional y legalmente atribuidas a la Contraloría General de la República, por ser esta el órgano rector del Sistema Nacional de Control Fiscal.

Publíquese, regístrese y comuníquese. Notifíquese a la Procuraduría General de la República. Publíquese el presente fallo en la Gaceta Judicial, así como en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, cuyo sumario indicará: *“Sentencia de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia que interpreta los artículos 26 y 43 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal y los artículos 28 y 33, numerales 9 y 10 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana”*. Cúmplase lo ordenado.

-

Dada, firmada y sellada en el Salón de Despacho de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, en Caracas, a los catorce (14) días del mes de diciembre del año dos mil dieciséis (2016). Años 206° de la Independencia y 157° de la Federación.

La Presidenta - Ponente
**MARÍA CAROLINA
AMELIACH
VILLARROEL**

La Magistrada,
**BÁRBARA GABRIELA
CÉSAR SIERO**

El Magistrado
**MARCO ANTONIO
MEDINA SALAS**

La
Vicepresidenta
**EULALIA
COROMOTO
GUERRERO
RIVERO**

El Magistrado
**INOCENCIO
FIGUEROA
ARIZALETA**

La Secretaria,

YRMA ROSENDO MONASTERIO

**En fecha quince (15) de diciembre del año
dos mil dieciséis, se publicó y registró la
anterior sentencia bajo el N° 01421.**