

## Comentarios Legislativos

### ¿POR QUÉ NO SE ENTIENDE EL ARTÍCULO 230 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER PÚBLICO MUNICIPAL?

Claudia Nikken  
Doctora en Derecho  
Profesora de Derecho Administrativo  
Universidad Central de Venezuela

**Resumen:** *La Ley Orgánica de Poder Público Municipal, en su artículo 230, establece una limitación de importancia manifiesta a la autonomía municipal en cuanto a su “libertad” para determinar el destino de sus ingresos: se le obliga a destinar a la inversión al menos el cincuenta por ciento de los ingresos previstos. Esa norma, sin embargo, debe leerse como lo que es, es decir, como una limitación y, por ende, debe interpretarse de manera restrictiva. En otros términos, debe respetarse la autonomía municipal, a pesar de la limitación impuesta en la norma. Seguido, pues ello no se entiende así en la práctica, se trae la interpretación de la norma en cuanto se refiere a la ejecución presupuestaria y también, a fin de cuentas, en lo que atiene al significado de “gasto de inversión” de acuerdo con la propia Ley Orgánica del Poder Público Municipal.*

La Ley Orgánica del Poder Público Municipal, en su artículo 230, establece lo siguiente:

De los ingresos previstos en el presupuesto municipal se destinará como mínimo, el cincuenta por ciento (50%) para ser aplicado a gastos de inversión o de formación de capital, entendiéndose como gasto de inversión aquéllos a los que le atribuye tal carácter la Oficina Nacional de Presupuesto y, dando preferencia a las áreas de salud, educación, saneamiento ambiental y a los proyectos de inversión productiva que promuevan el desarrollo sustentable del Municipio.

La norma transcrita establece evidentemente una limitación de la autonomía municipal, pues determina *a priori* como debe invertir sus ingresos<sup>1</sup>. Se ha explicado esa limitación, que existía igualmente aunque en menor proporción en la derogada Ley Orgánica de Régimen Municipal<sup>2</sup>, en que se pretende evitar que los ingresos de los municipios sean destinados al gasto corriente (“burocracia”), en detrimento de la inversión que se espera realicen para dar cabal cumplimiento a su competencia constitucional y legal, siendo lo más importante, a fin de cuentas, “*el mejoramiento, en general, de la condiciones de vida de la comunidad*”<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Ver artículo 168, numeral 3, de la Constitución.

<sup>2</sup> Artículo 144.

<sup>3</sup> Artículo 178 de la Constitución.

Porque establece una limitación a la autonomía municipal reconocida constitucionalmente, la norma debe ser interpretada de manera restrictiva. Es decir, a la norma tendría que entenderse en el sentido de que quede incólume la autonomía municipal, específicamente en lo que respecta a la potestad del municipio para definir en qué invertirá sus ingresos; lo cual a todo evento debe enmarcarse dentro de los parámetros constitucionales y legales aplicables, no sólo al ejercicio material de sus competencias, sino al gasto público.

En esa línea de razonamiento, hay que leer el artículo 230 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal en el sentido de que, en el momento de la formulación del presupuesto, *única oportunidad en la cual se prevén los ingresos del municipio*, debe destinarse al menos el cincuenta por ciento (50%) de esos ingresos a gastos de inversión o de formación de capital.

Lo anterior se traduce en que la norma no se aplicaría, en sí misma, a la ejecución presupuestaria, la cual está sujeta a otras normas, según se trate de la ejecución del gasto en sí o bien de las modificaciones presupuestarias permitidas por el ordenamiento jurídico.

Adicionalmente, resulta conveniente definir con claridad en qué consiste el gasto de inversión o de formación de capital, en los términos del artículo 230 analizado.

#### I. ALCANCE DEL ARTÍCULO 230 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER PÚBLICO MUNICIPAL EN CUANTO SE REFIERE A LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

A partir del reconocimiento constitucional de la autonomía municipal como manifestación del Poder Municipal –valga la redundancia–, entre cuyos componentes cuenta la facultad de los municipios de decidir sobre la inversión de sus ingresos, el artículo 230 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal debe leerse en el sentido de que, en el momento de la formulación del presupuesto, *única oportunidad en la cual se prevén los ingresos del municipio*, debe destinarse al menos el cincuenta por ciento (50%) de esos ingresos a gastos de inversión o de formación de capital.

Lo anterior se traduce en que la norma no se aplica, en sí misma, a la ejecución presupuestaria, la cual está sujeta a otras normas, según se trate de la ejecución del gasto en sí o bien de las modificaciones presupuestarias permitidas por el ordenamiento jurídico.

##### 1. *La ejecución del gasto y el artículo 230 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal*

Existe un principio de acuerdo con el cual los presupuestos públicos deben ser ejecutados, tanto a nivel de ingresos como a nivel de gastos. Es decir, las autoridades públicas no están facultadas para decidir discrecionalmente si recaudan o no, o si gastan lo recaudado o no. Por aplicación de este principio, el artículo 61 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público dispone lo siguiente<sup>4</sup>:

Si de la evaluación de los resultados físicos se evidenciare *incumplimientos injustificados* de las metas y objetivos programados, la Oficina Nacional de Presupuesto actuará de conformidad con lo establecido en el Título IX de esta Ley (énfasis añadido).

El Título IX de la ley en análisis se refiere a las responsabilidades. En cuanto nos interesa, el artículo 165 contenido en dicho título es del tenor siguiente:

<sup>4</sup> Esta norma resulta aplicable a los municipios, en cuanto corresponda, de acuerdo con lo establecido en el artículo 64 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público.

Si de la evaluación de los resultados físicos de la ejecución presupuestaria se evidenciare *incumplimientos injustificados* de las metas y objetivos programados, la Oficina Nacional de Presupuesto informará dicha situación a la máxima autoridad del ente u organismo, a la respectiva Contraloría Interna y a la Contraloría General de la República, a los fines del establecimiento de las responsabilidades administrativas a que haya lugar (énfasis añadido).

En ese sentido, de acuerdo con lo establecido en el artículo 91, numeral 10, de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, *constituye supuesto de responsabilidad administrativa*.

La falta de planificación, así como el *incumplimiento injustificado* de las metas señaladas en los correspondientes programas o proyectos (énfasis añadido).

Concatenando las normas citadas, es claro que resulta obligatorio, so pena de incurrir en responsabilidad, ejecutar los presupuestos –de ingresos y gastos-, a todo nivel, incluso a nivel municipal, *salvo que medie causa que justifique el incumplimiento*.

Todo para decir que, en y por principio, de acuerdo con lo establecido en las normas antes transcritas, la ejecución del presupuesto municipal es obligatoria; por lo que, necesariamente y en la medida en que así haya sido establecido en la ordenanza correspondiente, debe cumplirse la previsión del artículo 230 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal; es decir, el gasto físico de inversión debe representar al menos el cincuenta por ciento (50%) del ingreso físico.

No obstante el principio señalado, y también conforme a las normas financieras antes citadas, *la obligación* de cumplimiento de metas y, en consecuencia, de ejecución del presupuesto *no es tal cuando median causas justificadas*.

Pueden ocurrir, al menos, tres supuestos que justificarían la falta de cumplimiento de metas y, por lo tanto, de ejecución presupuestaria:

- Disminución de los ingresos
- Aumento de precios o salarios por disposición presidencial por encima de lo previsto
- Hechos sobrevenidos que impliquen la ejecución de gastos no presupuestados

El primero de los supuestos es el más relevante en lo que nos interesa: si disminuye el ingreso, por ejemplo, por concepto de situado constitucional, no podría jurídicamente sostenerse que entre las medidas que debe tomar el alcalde o alcaldesa concernido cuenta disminuir el gasto corriente en cuanto se refiere a gastos de personal, a fin de mantener el llamado equilibrio entre el gasto de inversión y el gasto corriente.

En conclusión, y con base en las normas citadas, es cierto que en la ejecución del gasto debe guardarse la proporción establecida en el artículo 230 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, *salvo que medie causa que justifique el incumplimiento*.

## 2. *El artículo 230 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal y las modificaciones presupuestarias*

La ejecución del presupuesto no consiste únicamente en recaudar y gastar. De acuerdo con la legislación sobre la materia, la ejecución presupuestaria comprende igualmente las “modificaciones presupuestarias”.

Las modificaciones presupuestarias nacionales –que en nuestro caso son referencia obligada- están reguladas en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, sus reglamentos y demás instrumentos dictados, entre otros, por la Oficina Nacional de Presupuesto.

En el caso específico de los municipios, la Ley Orgánica del Poder Público Municipal establece lo siguiente:

1. En el presupuesto de gastos debe incorporarse una partida denominada “rectificaciones al presupuesto”, cuyo monto no puede exceder el 3% del total de ingresos estimados en la ordenanza, excluyendo los ingresos asignados por leyes específicas. El alcalde puede disponer de este crédito para atender gastos imprevistos que se presenten en el transcurso del ejercicio, para aumentar los créditos presupuestarios que resulten insuficientes. Salvo en casos de emergencia, los recursos de este crédito no pueden destinarse a crear nuevos créditos ni a cubrir gastos cuyas asignaciones hayan sido disminuidas por mecanismos formales. No se pueden decretar créditos para rectificaciones al presupuesto, ni la partida incrementada mediante traspaso (artículo 240).

2. El alcalde, dentro de los límites cuantitativos y cualitativos que establezcan las disposiciones generales de la ordenanza de presupuesto, puede acordar traspasos de créditos entre partidas, proyectos, subprogramas, programas y otras categorías presupuestarias equivalentes (artículo 241).

3. El concejo municipal, a solicitud del alcalde, puede aprobar créditos adicionales al presupuesto de gastos para cubrir gastos necesarios no previstos en la ordenanza o créditos presupuestarios insuficientes. Estos créditos adicionales pueden financiarse con (artículo 246):

- recursos que provengan de un mayor rendimiento de los ingresos calculados en la ordenanza, certificados por el tesorero municipal;
- economías en los gastos que se hayan logrado o se estimen en el ejercicio;
- existencias en el tesoro, no comprometidas y debidamente certificadas por el tesorero municipal;
- con aportes especiales acordados por los gobiernos nacional o estatal;
- con otras fuentes de financiamiento que apruebe el concejo municipal, de conformidad con las leyes.

3. *Las insubsistencias son anulaciones totales o parciales de créditos presupuestarios, que reflejan economías en los gastos (artículo 246)*

Queda claro así que, y aunque parezca de Perogrullo, en el ámbito municipal también existen las modificaciones presupuestarias. Se hace este enfático señalamiento en razón de que, de ser cierto que la proporción señalada en el artículo 230 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal debe mantenerse en la ejecución, incluidas las modificaciones presupuestarias, estas no tendrían en principio sentido ni razón de ser.

En efecto, en el caso de las rectificaciones, los traspasos y los créditos adicionales, su justificación está en la necesidad de cubrir *gastos imprevistos*, o bien *aumentar créditos presupuestarios que resultan insuficientes*.

No se señala en ninguna norma que los gastos imprevistos o los créditos insuficientes deban ser de inversión o formación de capital; por lo tanto la imprevisión del gasto o la insuficiencia del crédito puede referirse a gastos corrientes o a gastos de capital.

Tampoco se señala que, cuando el gasto imprevisto o el crédito insuficiente sean del tipo *corriente*, es necesario *crear un gasto o aumentar un crédito de inversión*, en proporción al gasto corriente que justifica en primera instancia la modificación presupuestaria.

En otro orden, pero en el mismo sentido, no es posible afirmar con base jurídica que si se decreta la insubsistencia de un crédito de inversión porque se decide, por ejemplo, no ejecutar una obra por razones climáticas, es obligatorio decretar una insubsistencia proporcional en lo que se refiere al gasto corriente, por ejemplo, en materia de compra de insumos de oficina.

Y es precisamente lo dispuesto en el artículo 230 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, vigente desde enero de 2006, lo que genera necesariamente que casi todos, si no todos, los municipios del país, al formular sus correspondientes presupuestos anuales, se vean obligados a definir de manera insuficiente créditos presupuestarios correspondientes a gasto corriente, incluyendo gastos de personal, lo cual los lleva a ejecutar modificaciones presupuestarias para poder luego honrar sus obligaciones y ejercer sus competencias.

En cualquier caso, y para terminar, toda modificación presupuestaria debe estar justificada para que proceda, sin excepción; tanto como debe justificarse la inejecución de metas y del presupuesto.

## II. ALCANCE DEL ARTÍCULO 230 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER PÚBLICO MUNICIPAL EN CUANTO AL CONCEPTO DE “GASTO DE INVERSIÓN O DE FORMACIÓN DE CAPITAL”

Como se ha dicho ya, la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, en su artículo 230, establece lo siguiente:

De los ingresos previstos en el presupuesto municipal se destinará como mínimo, el cincuenta por ciento (50%) para ser aplicado a gastos de inversión o de formación de capital, entendiéndose como gasto de inversión aquellos a los que le atribuye tal carácter la Oficina Nacional de Presupuesto y, dando preferencia a las áreas de salud, educación, saneamiento ambiental y a los proyectos de inversión productiva que promuevan el desarrollo sustentable del Municipio.

En lo que ahora nos interesa, la norma señala que corresponde a la Oficina Nacional de Presupuesto definir en qué consiste el gasto de inversión.

En complemento de la norma, puede citarse lo establecido en el artículo 231 de la misma ley orgánica, de acuerdo con el cual el *presupuesto de inversión* está dirigido al desarrollo humano, social, cultural y económico del municipio; debiendo elaborarse en concordancia con los proyectos generales sobre urbanismo, infraestructura, servicios y vialidad.

Así las cosas, es posible plantear dos interpretaciones. En una primera aproximación, puede afirmarse que:

- La Oficina Nacional de Presupuesto determina qué gastos tienen el carácter de “gastos de inversión o de formación de capital”.
- El presupuesto de inversión, que necesariamente reúne todos los gastos de inversión, debe estar dirigido al desarrollo humano, social, cultural y económico del municipio.
- En el presupuesto de inversión debe darse preferencia a las áreas de salud, educación, saneamiento ambiental y proyectos de inversión productiva que promuevan el desarrollo sustentable del municipio.
- El presupuesto de inversión debe elaborarse en concordancia con los proyectos generales sobre urbanismo, infraestructura, servicios y vialidad.

Sin embargo, también es posible señalar que el *gasto* de inversión:

- Debe ser definido por la Oficina Nacional de Presupuesto.

- En la definición debe darse preferencia a las áreas de salud, educación, saneamiento ambiental y a proyectos de inversión productiva que promuevan el desarrollo sustentable del municipio.
- En la definición debe aparecer que el gasto esté dirigido al desarrollo humano, social, cultural y económico del municipio.
- El gasto debe ser acorde con los proyectos generales sobre urbanismo, infraestructura, servicios y vialidad.

La primera de las interpretaciones planteadas, de manera simplificada, se traduce en que el gasto de inversión es literalmente el que permite la formación de capital, el incremento patrimonial. Entendido así el gasto de inversión, en el presupuesto de inversión debe darse preferencia a la formación de capital, al incremento patrimonial, en las áreas de salud, educación, saneamiento ambiental y, en aquellas relativas a proyectos de inversión productiva que promuevan el desarrollo sustentable del municipio; con el fin último de alcanzar el desarrollo humano, social, cultural y económico del municipio.

La segunda interpretación, en cambio, nos lleva a considerar que el gasto de inversión (que igualmente supone formación de capital, pero ahora más allá de la noción patrimonial, material) es el dirigido al desarrollo humano, social, cultural y económico del municipio; el que da preferencia a las áreas de salud, educación, saneamiento ambiental y a proyectos de inversión productiva que promuevan el desarrollo sustentable del municipio, en concordancia con proyectos generales de urbanismo, infraestructura, servicios y vialidad.

Tomemos un ejemplo que ilustre con mayor claridad la distinción. De acuerdo con la primera interpretación, es gasto de inversión comprar una ambulancia, pero no dotarla de material quirúrgico o con medicamentos. De acuerdo con la segunda, es gasto de inversión todo el que sea necesario para que, incluso con la compra de la ambulancia, se atiendan las necesidades de salud de los habitantes del municipio.

A nuestro modo de ver, ambas interpretaciones son jurídicamente sostenibles y, de hecho, entendemos que la Oficina Nacional de Presupuesto asumió la primera al definir lo que son gastos de inversión en la providencia administrativa mediante la cual se determina lo que debe considerarse como gasto de inversión o de formación de capital (Providencia 100), del 19 de julio de 2006<sup>5</sup>; privilegiando así, prácticamente sin distinción y únicamente, el acrecentamiento del patrimonio (capital) de los municipios.

No obstante, si el artículo 230 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, al imponer a los municipios la obligación de destinar a la inversión al menos la mitad de sus ingresos previstos, lo hace expresamente para que, en lugar de atender el gasto corriente (“burocracia”), den preferencia a las áreas de salud, educación, saneamiento ambiental y a proyectos de inversión productiva que promuevan el desarrollo sustentable, a fin de alcanzar el desarrollo humano, social, cultural y económico del municipio, a nuestro modo de ver *debería aplicarse la segunda de las interpretaciones propuestas*.

---

<sup>5</sup> Gaceta Oficial N° 38.484 de 21 de julio de 2006.