

La Normativa Legal Presupuestaria Municipal en Venezuela

Enrique Sánchez Falcón
*Profesor de Derecho Constitucional,
Universidad Central de Venezuela*

SUMARIO

INTRODUCCION

I. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA LEGISLACION PRESUPUESTARIA DEL SECTOR PUBLICO

A. Los aspectos fundamentales del Sistema Presupuestario contenido en la L.O.R.P. 1. La vinculación entre plan y presupuesto. 2. Creación de la figura del "Responsable de Programa". 3. Determinación precisa del carácter restrictivo del Presupuesto de Gastos. 4. La nueva regulación en materia de avances. 5. La creación del Organó Rector del Sistema Presupuestario. *B. Las carencias de la aplicación del Sistema.* 1. Las categorías programáticas como estructuras meramente formales. 2. La figura del "Responsable de Programa" sin responsabilidad definida. 3. El colapso del "Sector" como categoría presupuestaria. 4. La ausencia de estructuras administrativas y de recursos humanos adecuados.

II. LOS PROBLEMAS ESPECIFICOS DE LA LEGISLACION PRESUPUESTARIA MUNICIPAL

A. El trasplante mecánico de las Normas de la L.O.R.P. *B. Problemas relativos a la formulación y aprobación de los presupuestos.* 1. El problema de las Disposiciones Generales de las Ordenanzas de Presupuesto. 2. La aprobación de los presupuestos de los entes municipales descentralizados, conjuntamente con la sanción de la Ordenanza de Presupuesto. 3. La necesidad de anticipar la fecha límite de presentación de los proyectos de presupuesto. *C. Problemas relativos a la ejecución de los presupuestos municipales.* 1. Regulaciones que no fueron abordadas por la L.O.R.M. 2. Necesidad de mejorar la determinación precisa del carácter restrictivo de los créditos presupuestarios. 3. El problema de los Gastos de Gobierno y Administración General. *D. Problema relativos a la evaluación y al control de la ejecución de los presupuestos.* 1. Evaluación. 2. Control.

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFIA.

INTRODUCCION

Un análisis verdadero y una evaluación efectiva de la normativa legal presupuestaria en materia municipal, son tareas que suponen que previamente se discuta intensamente, de una parte, sobre una serie de asuntos relativos al marco general en el cual se ubica esa normativa; y de otra parte, sobre los problemas específicos que se han advertido en la aplicación concreta de la misma.

No nos proponemos en esta oportunidad mencionar todos y cada uno de esos asuntos. Nuestro propósito, más modesto, será destacar algunos de ellos con el fin, precisamente, de promover la correspondiente discusión. Pero, para respetar la exigencia metodológica antes mencionada, nos referiremos a esos asuntos dividiendo nuestra exposición en dos grandes partes.

En una primera parte, que denominaremos "Consideraciones Generales sobre la Legislación Presupuestaria del Sector Público", trataremos de referirnos a lo que, en nuestro criterio, son los aspectos fundamentales del sistema presupuestario contenido

en la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, así como también a lo que consideramos son las carencias que se han verificado en la aplicación de ese sistema. Haremos estas consideraciones pues estimamos que el sistema presupuestario contenido en la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario es el marco general en el cual se ubica la legislación municipal sobre la materia.

En una segunda parte, que intitularemos "Los Problemas Específicos de la Legislación Presupuestaria Municipal", aludiremos más concretamente a la materia local, destacando los siguientes puntos que consideramos importantes para la discusión: a) En primer lugar, lo que se ha dado en denominar "el transplante mecánico" al nivel municipal de las normas concebidas para el Poder Nacional. b) En segundo lugar, los problemas relativos a la formulación y aprobación de los presupuestos municipales. c) En tercer lugar, los problemas relativos a la ejecución de los presupuestos municipales. d) Y, en fin, en cuarto lugar, los problemas relativos a la evaluación y al control de los presupuestos municipales. Ni que decir tiene que cuando aludimos a la legislación presupuestaria municipal, nos estamos refiriendo, básicamente, al Capítulo IV del Título VI de la Ley Orgánica de Régimen Municipal; así como a las normas que suelen integrar las Disposiciones Generales de las Ordenanzas de Presupuesto.

I. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA LEGISLACION PRESUPUESTARIA DEL SECTOR PUBLICO

La Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, como todos sabemos y como ella misma expresa, establece los principios y normas básicas que rigen el sistema presupuestario de todo el Sector Público (artículo 1º). Ella es, por consiguiente, una típica ley base que delimita los cauces por donde deben discurrir todos los subsistemas presupuestarios de los distintos tipos de entes públicos que se encuentran en los tres niveles del poder público en Venezuela (Nacional, Estadal y Municipal); sin que, por su carácter de ley nacional, pueda decirse que sus disposiciones interfieren los ámbitos de las autonomías estadales o municipales. Antes por el contrario, ella se sitúa dentro del orden de ideas en que se colocó el Constituyente cuando estableció en el artículo 233 de nuestra Carta Magna que "Las disposiciones que rigen la Hacienda Pública Nacional regirán la Hacienda Pública de los Estados y los Municipios en cuanto sean aplicables".

Ahora bien, esos principios y normas básicos contenidos en la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, a los cuales aludiremos seguidamente, han encontrado toda una serie de obstáculos para su aplicación cuyo análisis también trataremos de hacer someramente en esta parte. Expongamos seguidamente cuáles son algunos de esos aspectos y cuáles las carencias de su efectiva aplicación.

A. *Los aspectos fundamentales del Sistema Presupuestario contenidos en la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario*

Entre los aspectos fundamentales contenidos en la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario y que en este momento conviene señalar, cabe destacar los siguientes:

1. *La vinculación entre Plan y Presupuesto*

La idea central de la regulación contenida en la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, relativa a la vinculación que debe existir entre el Plan y el Presupuesto se halla contenida en su artículo 2º. Allí se señala que los presupuestos públicos expresan el Plan de la Nación en aquellos aspectos que exigen por parte del Sector Pú-

blico captar y asignar recursos conducentes al cumplimiento de las metas del desarrollo económico, social e institucional del país, y son parte e instrumentos de la planificación nacional por lo que en su formulación, aprobación y ejecución deben seguir las orientaciones del Plan Operativo Anual, es decir, del Plan a corto plazo.

A los fines de concretar esa idea central, el artículo 5 dispone, en su esencia, que el presupuesto de gastos de los entes públicos debe adoptar la técnica del presupuesto programa. Es decir, sobre la base de entender que cada ente público es un centro de producción de bienes y servicios, el presupuesto de cada uno de ellos deberá ser estructurado de modo tal que sus categorías expresen no un elenco de objetos de gastos sino un conjunto de programas a realizar, contentivos de precisos objetivos y metas a lograr en cuanto a la producción de los bienes y servicios que justifican la existencia del ente público de que se trate. En dicha disposición se prescribe que el presupuesto de gastos se clasificará por sectores, los que a su vez se subdividirán en programas y proyectos, los cuales definirán los objetivos y metas para el ejercicio y, además, describirán su vinculación con las políticas contenidas en el Plan de la Nación. A cada uno de esos programas y proyectos se asignarán los respectivos créditos presupuestarios clasificados en Partidas, las cuales expresarán la especie de los bienes y servicios que sea necesario adquirir para el logro de los correspondientes objetivos y metas así como las finalidades de las transferencias de recursos que sean decididas.

Vale decir, la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario ha introducido el principio de la programación dentro de nuestro sistema presupuestario, con la finalidad de hacer de los presupuestos públicos verdaderos instrumentos de aplicación de las políticas contenidas en los planes de desarrollo. Para ello, a la tradicional categoría presupuestaria de la partida ha agregado las categorías programáticas del Sector, el Programa y el Proyecto. Sólo para puntualizar y sin pretensiones de abordar técnicamente este asunto, recordaremos que si se concibe a cada ente público como un centro de gestión productiva, debe entenderse por Sector la agrupación de Centros de gestión productiva cuyos productos terminales guardan alguna afinidad entre sí; por programas, los objetivos y las metas planteadas en la producción terminal; y por proyecto, los objetivos y metas planteadas cuando el producto terminal sea un bien de capital.

Puede, sin duda, afirmarse que la introducción de la técnica del presupuesto programa dentro de nuestro sistema presupuestario, como fórmula de vincular los presupuestos a la planificación, constituye el propósito más ambicioso de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario. Lamentablemente, como veremos más adelante, puede en dicha ley no ha encontrado eco en nuestras realidades administrativas. Basta simplemente pensar en lo que ha significado la categoría de Sector dentro del sistema, y en las dificultades para dar a las categorías programáticas un contenido real.

2. *Creación de la figura del "responsable de programa"*

Otro de los aspectos fundamentales introducidos por la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario dentro de nuestro sistema presupuestario, estrechamente vinculado al mencionado en el punto anterior, es el referido a la figura del "responsable de programa". Como una fórmula de racionalizar el control y evaluación de la ejecución de los presupuestos de gastos, la Ley, en sus artículos 6 y 7, establece que ellos deberán indicar las unidades administrativas responsables del cumplimiento de los objetivos y metas de cada programa o proyecto y que las autoridades correspondientes designarán a los funcionarios responsables de los programas quienes participarán en su formulación y responderán del cumplimiento de los mismos mediante la utilización eficiente de los recursos asignados. Estas normas se vinculan estrechamente con aquellas de

la misma ley que sancionan el incumplimiento de las metas y que se encuentran en los artículos 46 y 47 de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario.

3. *Determinación precisa del carácter restrictivo del presupuesto de gastos*

A juicio nuestro, otra de las regulaciones que como principios fundamentales han sido incorporadas por la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario dentro de nuestro sistema presupuestario público y que vale la pena destacar en esta oportunidad, es la contenidas en aquellas normas que, de un lado, precisan el carácter restrictivo o limitativo de los créditos presupuestarios y, de otro, establecen las excepciones que permiten remover las restricciones y límites derivados de ese carácter.

Es evidente que nos estamos refiriendo al artículo 17, el cual establece la distinción entre el clasificador presupuestario y el clasificador estadístico, y a los artículos 31, 32, 36 y 37, los cuales consagran los mecanismos del sistema de modificaciones presupuestarias.

El primero de los citados artículos dispone que los créditos presupuestarios del presupuesto de gastos, ordenados o clasificados por programas, sub-programas, proyectos y partidas constituyen el límite máximo de las autorizaciones disponibles para gastar. Es decir, las citadas categorías son las que en forma alguna podrían ser traspasadas por los ejecutores del presupuesto e integran lo que se denomina el Clasificador Presupuestario. Las subdivisiones o desagregaciones de ellas es decir las actividades, obras y subpartidas, conforman categorías que, en principio, sólo tienen carácter informativo e integran lo que se denomina el clasificador estadístico.

Las otras disposiciones legales mencionadas contemplan las tres posibilidades de modificar el Clasificador Presupuestario, vale decir, de modificar el límite máximo de las autorizaciones disponibles para gastar: el Crédito Adicional, las Rectificaciones al Presupuesto y los Traspasos o Reasignaciones de Crédito.

Debo aclarar lógicamente que, a pesar de que las anteriores disposiciones se encuentran dirigidas a regular la materia a que ellas se refieren en el ámbito del Poder Nacional, ello no obsta para que se las considere como aspectos fundamentales del sistema presupuestario de todo el Sector Público, ya que se trata de normas que han establecido nociones en las cuales deben inspirarse todas aquellas otras regulaciones que en ámbitos distintos al del Poder Nacional, pretendan normar el carácter restrictivo de los créditos presupuestarios y los sistemas de modificaciones presupuestarias. Ya más adelante veremos que en esta materia la Ley Orgánica de Régimen Municipal, no hizo otra cosa que transplantar, en su ámbito, la regulación contenida en los artículos antes mencionados, en sus aspectos más importantes.

4. *La nueva regulación en materia de avances*

Aun cuando puede ser polémico plantearlo, a juicio nuestro, debe considerarse también como un aspecto fundamental de la regulación contenida en la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, la nueva forma en que esta Ley regula los avances; totalmente distinta a la forma en que los regulaba la vieja Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional. Es decir, en lugar de considerar a los avances o adelantos de fondos del Tesoro, como una figura excepcionalísima destinada a atender pagos también especialísimos del tipo de los que enumeraba la citada Ley Orgánica de Hacienda en su artículo 198, todos ellos referidos a situaciones de hecho en las cuales no era aplicable el sistema normal de ordenación de pagos; la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, simplemente deja a la exclusiva determinación reglamentaria, sin limitación legal alguna, la indicación de la categoría y el volumen de gastos que pueden ser can-

celados a través de esa vía. En este orden de ideas cabe mencionar para ilustrar lo dicho, el sistema que ha establecido el Ejecutivo Nacional mediante el Reglamento de Avances, el cual ha llegado, en cierta forma, a introducir en nuestro país el novísimo principio de la determinación global del gasto, al admitir la figura de los avances de tesorería sin imputación presupuestaria, es decir, girados a cargo no de una específica partida presupuestaria sino contra una provisión global de recursos presupuestarios, lo cual es absolutamente contrario a lo que establecen los viejos principios de la especialidad cualitativa y cuantitativa del gasto, según los cuales los créditos presupuestarios se deben acordar para objetos de gastos predeterminados y en una cuantía también predeterminada.

Aquí también debo aclarar que estoy consciente de que la regulación a la que estoy haciendo referencia está dirigida al Poder Nacional. Pero, como quiera que la norma de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario aludida (Art. 45) se repite en la Ley Orgánica de Régimen Municipal (121) y el sistema de avances establecido por el Ejecutivo Nacional, pudiera reproducirse en el nivel local, debe admitirse que éste, en consecuencia, es un punto que interesa abordar.

5. La creación del órgano rector del sistema presupuestario público

Finalmente, otro de los aspectos básicos contenidos en la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, es la creación o institucionalización de un organismo rector del sistema presupuestario público cuya función principal es guiar los procesos de elaboración, aprobación, programación de la ejecución, modificación y evaluación del presupuesto de todos los entes públicos. Es este organismo el encargado de velar por el establecimiento de un sistema presupuestario uniforme.

En relación a este aspecto sería conveniente analizar y profundizar a estas alturas de la evolución del sistema presupuestario contenido en la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, en qué medida las normas de esta Ley que fijan las atribuciones de la Oficina Central de Presupuesto han contribuido, o impedido, que ésta ejerza la función rectora que le ha sido asignada.

Entendemos que estos aspectos a los cuales nos hemos referido no son todos los aspectos fundamentales del sistema presupuestario contenido en la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, sin embargo nos limitamos a ellos por razones del tiempo de que disponemos en esta ocasión y también porque ellos son suficientes a los propósitos de esta exposición.

B. Las carencias de la aplicación del sistema presupuestario previsto en la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario

Pero veamos ahora las deficiencias que pueden advertirse en la aplicación de ese sistema presupuestario cuyos aspectos fundamentales mencionáramos parcialmente antes; deficiencias éstas que tienen su razón de ser, básicamente, en las dificultades que la propia realidad se ha encargado de oponer a las previsiones legales.

1. Las categorías programáticas como estructuras meramente formales

La primera de las realidades que con mucha intensidad se han opuesto a las previsiones legales que modelan el sistema presupuestario del Sector Público, es aquella relativa a las deficiencias de nuestras administraciones públicas para definir programas con objetivos y metas que se vinculen realmente con las políticas contenidas en los planes de desarrollo. Si se analizan, así sea someramente, los presupuestos de los entes

públicos, se podrá advertir fácilmente que cada uno de los programas presupuestarios en ellos contenidos, no es más que una manera peculiar de presentar el presupuesto de las distintas dependencias del respectivo ente, pero usando el lenguaje de la técnica del presupuesto programa. Hasta el momento los programas presupuestarios no han sido sino "casilleros vacíos de contenido de programación" donde no es posible "visualizar las relaciones entre bienes y servicios a producir y recursos reales y financieros a utilizar". (Marcos Pedro Makon).

Desde el punto de vista de la legislación presupuestaria, cabría preguntarse, entonces, ¿debemos olvidarnos de la técnica del presupuesto programa y volver al sistema presupuestario que teníamos antes?

Con todas las dificultades existentes para la elaboración y ejecución de un verdadero presupuesto programa, parece natural que la respuesta debe ser negativa. De lo que se trata, en realidad es de fortalecer técnicamente a nuestras administraciones a fin de que, en esta materia, las previsiones legales no sean simples prescripciones formales sin vigencia real.

2. *La figura del "responsable de programas" sin responsabilidad definida*

Lógicamente, las carencias de la programación de objetivos y metas a que antes nos referimos, trae como consecuencia directa que toda la regulación relativa a la figura del "responsable de programas" y a las sanciones para éste en caso de incumplimiento de metas, sea también una regulación desvinculada totalmente de la realidad.

Hasta donde alcanza nuestro modesto conocimiento sobre esta materia no se conocen casos de averiguaciones administrativas para determinar responsabilidad de los encargados de programas, por incumplimiento de metas.

Con todo, es necesario aquí también insistir en que antes que eliminar las regulaciones legales que se refieren a esta materia, lo adecuado debe ser promover el desarrollo de la programación presupuestaria y consiguientemente tratar de dar efectiva vigencia a las normas que nos ocupan (Art. 6, 7, 46 y 47 de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario).

3. *El colapso del "Sector" como categoría presupuestaria*

En donde sí parece que se imponen modificaciones legislativas que aproximen la norma a la realidad, es en lo relativo a la regulación concerniente al "Sector" como categoría presupuestaria. Ya antes dijimos que las previsiones legales que obligan a la adopción de la técnica del presupuesto programa como instrumento que permite vincular Plan y Presupuesto (Art. 5 de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario), establecen que los presupuestos de gastos se clasificarán por Sectores, los cuales corresponderán a los establecidos en el Plan de la Nación. Dijimos también que por "Sector" debe entenderse una agrupación de instituciones públicas, entendidas éstas como centros de gestión productiva, y cuyo tipo de producción guarda alguna afinidad. La Oficina Central de Presupuesto, en coordinación con la Oficina Central de Planificación (CORDIPLAN) vienen usando, desde el año 1979, una clasificación Sectorial que comprende 14 sectores (C.E.R.F., Informe Final 1983).

Ahora bien, es el caso que hasta el momento presente el Sector como categoría presupuestaria no ha cumplido ninguna función ni parece que la llegará a cumplir, ya que, en el nivel nacional, encuentra obstáculos derivados de nuestras estructuras político-administrativas y en los niveles regional y local, ha operado como una simple clasificación vacía de contenido. En efecto, en el nivel nacional, en donde llegó a establecerse que la Ley de Presupuesto contendrá por Sectores los programas bajo

responsabilidad del Poder Nacional —es decir, en donde la Ley no debía contener la distribución de los créditos entre las instituciones pues esto sería materia del documento aprobado por el Ejecutivo denominado Distribución Institucional del Presupuesto de Gastos— tal regulación no ha pasado de ser letra muerta debido a que las leyes anuales de presupuesto ni siquiera mencionan a los Sectores y siguen distribuyendo ellas los créditos entre las instituciones del Poder Nacional. Es obvio que esta no aprobación del presupuesto por Sectores se debe, entre otras razones —muchas de ellas de orden técnico—, a que en el estado de las actuales estructuras político-administrativas venezolanas, es casi imposible concebir a un Ministro, responsable de un programa que forma parte de un Sector coordinado por otro Ministro, que acepte ser coordinado por ese otro Ministro en el manejo de los créditos presupuestarios del respectivo programa. Por otra parte, en los niveles regional y local, el Sector no ha pasado de ser una clasificación presupuestaria sin vinculación con la planificación.

De manera, pues, que en esta materia sí debería escucharse la opinión de los técnicos en presupuesto, para conocer qué alternativa a la legislación vigente están planteadas.

4. *La ausencia de estructuras administrativas y de recursos humanos adecuados*

Con todo la gran mayoría de los obstáculos que impiden que las previsiones normativas de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, tengan una aplicación real parecen tener un denominador común, a saber: la ausencia de unidades técnicas de apoyo al sistema presupuestario y de calificados recursos humanos capaces de asumir la programación presupuestaria eficaz y eficientemente.

Es evidente que, en este orden de ideas, la Oficina Central de Presupuesto, tiene una gran tarea por delante. Sin embargo, desde el punto de vista de la legislación es poco lo que puede hacerse.

II. LOS PROBLEMAS ESPECIFICOS DE LA LEGISLACION PRESUPUESTARIA MUNICIPAL

Veamos ahora, a la luz de las anteriores consideraciones generales, una serie de problemas específicos de la legislación presupuestaria a nivel municipal; no con el ánimo de estudiarlos rigurosamente en esta ocasión, sino con el propósito de promover la discusión sobre ellos.

A. *El trasplante mecánico de las normas de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario*

El primero de los problemas específicos planteados por la legislación presupuestaria municipal, es el trasplante mecánico que en la Ley Orgánica de Régimen Municipal se hizo de las disposiciones de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario referidas al Poder Nacional. Esta circunstancia sugiere, consiguientemente, que es tarea urgente analizar la especificidad del nivel municipal en materia de legislación presupuestaria, pues pareciera que en la oportunidad en que se sancionó y promulgó la Ley Orgánica de Régimen Municipal, dicho análisis no se efectuó debidamente.

La forma mecánica en que se hizo ese trasplante plantea problemas de no fácil solución. Veamos algunos de éstos.

En efecto, algunas de las normas de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, cuando regulan aspectos del proceso presupuestario del Poder Nacional, dejan al poder

reglamentario del Ejecutivo Nacional el desarrollo de ulteriores regulaciones. Pues bien, al trasladar mecánicamente esas normas a la Ley Orgánica de Régimen Municipal, se le ha dado indebidamente, al Ejecutivo Nacional competencia para normar aspectos inherentes a la autonomía presupuestaria que la constitución garantiza a los Municipios cuando en su artículo 29 establece que la autonomía Municipal comprende, entre otros aspectos, la recaudación e inversión de sus ingresos. Este es el caso por ejemplo de lo previsto en los artículos 120 y 121 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal en los cuales se considera materia de Reglamento de esa Ley, que deberá dictar el Ejecutivo Nacional, el establecimiento de normas sobre la ejecución y ordenación de compromisos sobre los requisitos de las órdenes de pago, las piezas justificativas de dichas ordenaciones, así como la regulación de los avances. A juicio nuestro, sería inconstitucional que el Ejecutivo estableciera reglamentariamente, normas sobre estas materias de competencia municipal pues la posibilidad que nuestra Constitución establece en su artículo 26 y que permite al Poder Nacional dictar normas relativas a la organización de los Municipios, sólo es factible a través de leyes orgánicas que desarrollen principios constitucionales. Nunca a través de un Reglamento del Ejecutivo.

Por otra parte, este trasplante mecánico plantea problemas, también, en aquellas normas que, al ser repetidas en la Ley Orgánica de Régimen Municipal se les añadió una "pequeña variación" en la creencia de que de esta manera se atendía la especificidad del nivel municipal, pero sin percatarse que lejos de lograr ese propósito, simplemente se estaba atentando contra la autonomía municipal. Es éste el caso de lo dispuesto en el artículo 113 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, el cual señala entre otras cosas que las Disposiciones Generales de las Ordenanzas de Presupuesto deben contener normas complementarias de las dictadas por el Poder Ejecutivo en uso de su facultad reglamentaria: es decir, es esta otra norma que pretende supeditar la ordenanza de presupuesto, que es ley local que regula materia de la competencia municipal, al contenido de un acto reglamentario del Poder Ejecutivo.

B. *Problemas relativos a la formulación y aprobación de los presupuestos municipales*

En orden a esta cuestión creemos conveniente lanzar a la discusión los siguientes problemas.

1. *El problema de las Disposiciones Generales de las Ordenanzas de Presupuesto*

El citado artículo 113 de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, entre otras cosas, prescribe lo siguiente:

La Ordenanza de Presupuesto comprenderá: las Disposiciones Generales, el Presupuesto de Ingresos y el Presupuesto de Gastos, así como un anexo sobre los Programas Coordinados del Situado Municipal. El concejo podrá incorporar otros anexos cuando así lo considere necesario o lo determine el Congreso Nacional o el Ejecutivo Nacional.

Las Disposiciones Generales estarán constituidas por todas aquellas normas que se consideren complementarias a las ya establecidas en la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario y en la presente Ley, y a las dictadas por el Ejecutivo Nacional en uso de su facultad reglamentaria.

Es fácil observar, pues, cómo por definición legal, las normas contenidas en las Disposiciones Generales de la Ordenanza anual de presupuesto deben ser prescrip-

ciones complementarias, es decir, que completen a la regulación de carácter permanente ya existente; y con vigencia limitada al ejercicio presupuestario de que se trate.

Ejemplo típico de normas complementarias que deben formar parte de las Disposiciones Generales de la Ordenanza de Presupuesto, lo constituyen las normas que autoricen al administrador municipal a contratar obras cuya ejecución exceda del ejercicio presupuestario; o aquellas que le den sanción legal (entendida la ordenanza como Ley Local) a algunas partidas para extender, durante el ejercicio, el carácter restrictivo de los créditos presupuestarios hasta el nivel de las subpartidas, tal como suele ocurrir con la partida 10 "Gastos de Personal". En el primer caso, se trata de una norma que complementa a aquellas de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario que permiten las contrataciones plurianuales. Y en el segundo caso, trátase de normas que complementan a aquélla contenida en el artículo 17 de la misma Ley que establece que la partida de personal tendrá sanción legal en la forma y con las subdivisiones que establezcan las Disposiciones Generales de la Ley de Presupuesto, lo cual es, *mutatis mutandi*, aplicable en el nivel municipal, en virtud del principio de la subsidiariedad de las normas hacendísticas del Poder Nacional consagrado en el artículo 233 de la Constitución.

Sin embargo, a pesar de esta definición legal de las normas que deben contener las Disposiciones Generales de la Ordenanza de Presupuesto, en la actualidad suelen incluirse entre dichas Disposiciones, toda una serie de preceptos que no pueden calificarse de complementarios de la regulación existente y que, además, suelen ser repetidos año tras año, en una indudable manifestación de que no se trata de normas para regular aspectos específicos del ejercicio en que aparecen. Creemos que lo más conveniente sería trasladar ese conjunto de normas que suelen repetirse en las Disposiciones Generales de las Ordenanzas a un cuerpo normativo permanente que podría ser, bien la Ley Orgánica de Régimen Municipal, o bien Ordenanzas de Régimen Presupuestario que dicten los municipios. En nuestra opinión esta última alternativa deberá ser la solución.

2. *La aprobación de los presupuestos de los entes municipales descentralizados, conjuntamente con la sanción de la Ordenanza de Presupuesto*

Creemos conveniente también destacar, como problema atinente a la materia de la formulación y aprobación de los presupuestos municipales, la necesidad de que se legisle debidamente a fin de que los presupuestos de los entes municipales descentralizados, sean sometidos a la aprobación de la Cámara Municipal, en la misma oportunidad en que se somete a ésta el proyecto de Ordenanza de Presupuesto. Esto, con el fin de reforzar el Control que sobre toda la acción presupuestaria municipal, debe mantener el Concejo Municipal.

Los entes a los cuales nos referimos son los que están mencionados en el artículo 130 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, es decir: las empresas de servicio público, los fondos de las entidades de cualquier naturaleza de propiedad municipal así como los entes en los cuales el Municipio tenga parte principal o estén sujetos a su administración o supervigilancia fiscal y que en virtud de disposiciones legales, acuerdos, estatutos o contratos vigentes, guarden autonomía administrativa, patrimonial o presupuestaria.

Debe advertirse, sin embargo, que la aprobación que impartiría el Concejo Municipal no debería significar limitaciones en cuanto a los volúmenes de ingresos y gastos presupuestarios, sino que debería reducirse a establecer la conformidad entre los objetivos y metas de la gestión de esos entes, con las políticas que se haya fijado el Concejo, tal como ocurre con la aprobación que el Presidente de la República otorga

a los presupuestos de las empresas públicas, según la regulación del artículo 62 de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario.

3. *La necesidad de anticipar la fecha límite de presentación del proyecto de Ordenanza del Presupuesto*

La necesidad de anticipar la fecha límite de la presentación de los proyectos de presupuesto, suficientemente y con respecto a la fecha límite para su aprobación, es una exigencia que tiene motivaciones diferentes según se trate del nivel nacional, estatal o municipal. En los niveles primeramente citados, en los cuales el reparto de competencias entre el órgano que prepara el proyecto de presupuesto y el que lo aprueba está determinado por el principio de que este último no debe participar en la elaboración de dicho proyecto, los motivos que justifican la mencionada exigencia persiguen dotar al órgano de aprobación de un mayor tiempo para el análisis del proyecto a fin de que la aprobación que se imparta sea lo más consciente que sea posible.

En el caso del Municipio donde el proyecto de presupuesto deberá ser sometido antes del 15 de noviembre, creemos conveniente plantear la anticipación de la fecha límite de presentación del proyecto, pero no por las razones antes anotadas ya que quien prepara el Proyecto de Presupuesto lo hace oyendo la opinión de los Concejales, es decir, de quienes luego lo deben aprobar (Art. 115 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal), sino como una fórmula para que el Organismo Rector del sistema presupuestario del Sector Público, es decir, la Oficina Central de Presupuesto, pueda cumplir, con respecto a los Municipios, con la atribución, prevista en el numeral 5 del artículo 66 de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, según la cual esa Oficina deberá analizar los proyectos de presupuesto de los Organismos comprendidos en esa Ley y, cuando corresponda, proponer las modificaciones que considere necesarias.

C. *Problemas relativos a la ejecución de los presupuestos municipales*

En este tercer grupo de problemas de la legislación presupuestaria municipal que-remos referirnos a los siguientes aspectos:

1. *Regulaciones que no fueron abordadas por la Ley Orgánica de Régimen Municipal*

Efectivamente en la citada Ley Orgánica no existe regulación sobre una serie de aspectos vinculados a la ejecución del presupuesto y que suelen plantear muchos problemas prácticos; de suerte que no es conveniente esa ausencia de regulación. Ella se debe en unos casos a que nada se dijo acerca de esos aspectos; en otros casos, a que su regulación se dejó al Reglamento de esa Ley; y, en otros casos, en fin, a que se dejó esa materia a la regulación emanada del respectivo Concejo Municipal.

Concretamente nos referimos a aspectos tales como: perfeccionamiento del compromiso, causación del gasto, compromisos pendientes de pago al término del ejercicio, compromisos plurianuales, traspasos de créditos, definición de los ordenadores de compromisos y pagos, requisitos de las órdenes de pago, piezas justificativas de éstas y régimen de los avances.

Es cierto que en las Disposiciones Generales de las Ordenanzas se han venido incluyendo normas para regular estos aspectos antes mencionados. Sin embargo, como ya tuvimos ocasión de señalarlo, no creemos que esta sea la forma correcta de hacerlo. Estos aspectos requieren de una regulación permanente que no pueden suministrar las citadas Disposiciones Generales, las cuales son de vigencia limitada y, por lo demás,

por su carácter de normas complementarias, incurren en una ilegalidad cuando exceden ese carácter e incorporan a su texto prescripciones sobre los aspectos antes referidos.

En nuestra opinión la mejor manera de regular estos aspectos es mediante un cuerpo normativo dictado por el Concejo Municipal que bien pudiera ser una Ordenanza de Régimen Presupuestario. No creemos que se deban regular en la Ley Orgánica de Régimen Municipal debido al nivel de detalles al que es preciso llegar en esas materias. Pero tampoco creemos que pueden regularse mediante el uso de la Potestad Reglamentaria del Ejecutivo Nacional tal como a veces lo prescribe la propia Ley Orgánica de Régimen Municipal, pues ello atenta contra la autonomía municipal.

2. *Necesidad de mejorar la determinación precisa del carácter restrictivo de los créditos presupuestarios y el sistema de modificaciones presupuestarias*

Cuando analizamos los aspectos fundamentales del sistema presupuestario contenido en la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario dijimos que uno de ellos es, precisamente, el grupo de normas que como regulaciones básicas, precisaban el carácter restrictivo o limitativo de los créditos presupuestarios y establecían las excepciones que permitían remover esas restricciones o límites. Es decir, el grupo de normas que definen cuáles son las categorías que constituyen los límites máximos para gastar y que establecen el sistema de modificaciones presupuestarias. Dijimos también que la Ley Orgánica de Régimen Municipal, había trasplantado en su ámbito, la regulación prevista para el Poder Nacional.

Sin embargo, ese trasplante no se hizo a nuestro juicio, debidamente, razón por la cual se imponen algunas correcciones para mejorar la regulación existente en esta materia.

En efecto, el artículo 123 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, que es la norma que pretende establecer cuales son las categorías presupuestarias que tienen carácter de límite máximo de las autorizaciones disponibles para gastar, establece lo siguiente:

“Los créditos presupuestarios del Presupuesto de Gastos por programas, subprogramas, proyectos, partidas y *demás categorías presupuestarias constituyen* el límite máximo de las autorizaciones disponibles para gastar, no pudiendo el Concejo acordar ningún gasto para el cual no exista previsión presupuestaria, *todo conforme al reglamento* (Subrayados nuestros).

A solicitud del Administrador Municipal o del Presidente del Concejo según los casos, la Cámara podrá acordar traspasos de créditos entre partidas, proyectos, subprogramas y programas, u otras categoría presupuestarias, siempre que ello no afecte aquellos programas coordinados con el Ejecutivo Nacional o Estatal. El traspaso consiste en una reasignación de créditos presupuestarios que no afecte el total general de gastos”.

Ahora bien, al analizar detenidamente esta norma, aparte de destacar que en ella se hace referencia a una “conformidad con el reglamento” de la Ley, que no llega a entenderse, se observa lo siguiente:

De una parte, después de enumerar a los programas, subprogramas, proyectos y partidas, hace referencia a una quinta figura bajo la expresión residual “demás categorías presupuestarias” cuyo contenido o significado no se logra entender, pues las otras categorías presupuestarias distintas a las cuatro mencionadas anteriormente, son las subdivisiones de éstas (actividades, obras y subpartidas), que, como se sabe, tienen carácter informativo y no restrictivo.

Por otra parte, la norma que comentamos concibe al traspaso de créditos, no como la modificación presupuestaria que, dentro de ciertos límites, puede hacer el órgano que ejecuta el presupuesto sin necesidad de autorización de quien lo aprueba, sino que somete dicha modificación, siempre, al requisito de la autorización de la Cámara Municipal. Sabemos que esto ha tratado de ser corregido a través de las Disposiciones Generales de las Ordenanzas de Presupuesto. Sin embargo, creemos que es materia que se debe corregir en un cuerpo normativo permanente.

3. *El problema de los denominados gastos de Gobierno y Administración General*

Como todos sabemos, el artículo 125 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, establece límites máximos porcentuales de gastos de Gobierno y Administración que sólo en circunstancias graves podrían ser modificados por la respectiva Asamblea Legislativa. También es sabido que es la Contraloría General de la República, el órgano encargado de velar por la observancia de esos límites (Art. 126). Es también conocido que esa norma persigue evitar la hiperburocratización en el nivel municipal.

Ahora bien, las dificultades prácticas que se han presentado en la aplicación de esa norma; más concretamente, las dificultades que han encontrado los Concejos Municipales para respetar esos límites, aconsejan que ella sea revisada a fin de determinar si debe ser mantenida o si sus límites deben ser modificados. En todo caso, en la hipótesis de que se convenga en su mantenimiento, debería, entonces, estudiarse una mejor forma de definir los que son gastos de Gobierno y Administración de suerte que el Órgano Contralor pueda ejercer su función de vigilancia, sobre bases más precisas; además, debería regularse su aplicación, pero no por el Reglamento de la Ley Orgánica de Régimen Municipal sino por prescripción detallada de esa misma Ley.

D. *Problemas relativos a la evaluación y al control de la ejecución de los presupuestos municipales*

Suele señalarse que la evaluación de la ejecución del presupuesto consiste en el juzgamiento del nivel de cumplimiento de los objetivos y metas previstos. Por su parte, entiéndese por control de la ejecución del presupuesto, la determinación de la legalidad y sinceridad de los actos mediante los cuales éste se ejecuta.

1. *Evaluación*

Ahora bien, en materia de evaluación de la ejecución del presupuesto, las únicas observaciones que estimamos pertinentes formular en esta ocasión, consisten simplemente en plantear que las normas que sobre esta materia vienen incluyéndose anualmente en las Disposiciones Generales de las Ordenanzas de Presupuesto, las cuales atribuyen a las Direcciones de Planificación o Presupuesto las tareas relativas a esta función, sean trasladadas también a ese cuerpo normativo de carácter permanente y dictado por los propios municipios, al cual nos hemos referido en otras oportunidades. En todo caso, no está demás señalar que la evaluación de la ejecución del presupuesto será una función que podrá ejercerse y regularse debidamente, en la medida en que la labor de programar objetivos y metas se desarrolle también adecuadamente. Sólo cuando esto ocurra y los objetivos y metas se determinen con precisión, es que será posible evaluar tanto el nivel de cumplimiento de esos objetivos y metas, como la legislación que se refiere a esta función.

2. Control

En materia de control de la ejecución del presupuesto a nivel municipal, sólo quisiera referirme, por ahora, a dos aspectos muy concretos concernientes a la legislación existente.

El primero de ellos relativo a las potestades de las Contralorías Municipales para instruir expedientes y, eventualmente, determinar y hacer efectiva la responsabilidad administrativa de los funcionarios a cuyo cargo la ejecución del presupuesto, por irregularidades cometidas en sus funciones. Sabemos que el artículo 76 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal faculta a las Contralorías Municipales para esas tareas y les ordena que a esos efectos se sigan por las disposiciones del Capítulo II (hoy Capítulo III) del Título VI de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. Sin embargo, desde la promulgación de la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público y luego, con la reforma de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de 1984, este Organismo se halla facultado para imponer sanciones pecuniarias a quienes resulten declarados responsables en lo administrativo. Ahora bien, comoquiera que esta potestad sancionatoria no la tienen las Contralorías Municipales, sería conveniente que se promoviera la reforma legislativa correspondiente a fin de dotar a esos órganos de control municipal de la señalada potestad.

El otro de los aspectos a los cuales deseo referirme tiene que ver con las facultades de control que el Congreso de la República se ha atribuido, con respecto a la actividad presupuestaria en el nivel municipal. En efecto, en el artículo 17 de las Disposiciones Generales de la Ley de Presupuesto de este año se establece, para los Concejos Municipales, la obligación de enviar sus presupuestos, dentro de los primeros treinta (30) días del ejercicio presupuestario, a las Comisiones Permanentes de Finanzas y de Contraloría de la Cámara de Diputados.

Ahora bien, a juicio nuestro, esta norma configura un exceso del legislador nacional. Y, en nuestra opinión, además, un exceso por partida doble. En efecto, en primer lugar, debe señalarse que no es admisible que un cuerpo de normas como las Disposiciones Generales de la Ley de Presupuesto, que sólo debe contener reglas de carácter complementario a las contenidas en la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, se incluya una norma como la que estamos comentando la cual no es complementaria de ninguna de las contenidas en la citada Ley Orgánica. En segundo lugar, no existen normas que faculten al Congreso para ejercer control sobre las administraciones municipales. La Constitución sólo faculta al Congreso de la República para ejercer el control de la Administración Pública Nacional.

Además, siendo así que la actividad presupuestaria forma parte de la esfera de las competencias de los municipios pues es actividad inherente al gobierno y administración de los intereses peculiares de la entidad; y habida cuenta de que es campo reservado a la autonomía de los municipios, la libre gestión de las materias de sus competencias; es fácil advertir que no puede el Congreso, sin atentar contra esa autonomía, imponerle a los municipios, en una disposición como la que comentamos, obligaciones y controles como el que nos ocupa.

CONCLUSIONES

Como conclusiones de esta exposición quisiera formular dos observaciones. La primera, para reiterar que cuanto se ha dicho, tiene como finalidad promover la discusión y la reflexión creadoras. La segunda, es para señalar que estamos conscientes de que son muchos los problemas que en un análisis y evaluación de la legislación presupuestaria municipal se deberían tocar, pero que si no los hemos abordado

es por razones de tiempo. Uno de ellos es, por cierto, el relativo al régimen presupuestario del Situado Municipal.

BIBLIOGRAFIA

1. *Aspectos Conceptuales y Metodológicos del Presupuesto Público Venezolano*, OCPRE, Segunda Edición, 1982.
2. *Constitución de la República*.
3. "Ley Orgánica de Régimen Municipal", *Gaceta Oficial* Nº 3.371 Extraordinario, del 2 de abril de 1984.
4. "Ley Orgánica de Régimen Preupuestario". *Gaceta Oficial* Nº 2.712 Extraordinario, del 30 de diciembre de 1980.
5. *Informe Final de la Comisión de Estudio y Reforma Fiscal (CERF)*. 1983.
6. *Ordenanzas del Presupuesto del Dto Sucre, Edo. Miranda, y del Dto. Federal*.
7. *Propuesta sobre características básicas y contenido de la planificación local*, Marcos Pedro Makon, 1987.