

§18. INTRODUCCIÓN AL SISTEMA PRESUPUESTARIO EN LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO Y EN SU REGLAMENTO N° 1

Giancarlo Henríquez Maionica
Abogado

I. INTRODUCCIÓN

Para poder hacer cualquier gasto se requiere de un ingreso, o al menos, de una expectativa de éste. Esta es una realidad que tiene lugar tanto para con los particulares, como para con la Administración. Pero no obstante tal dimensión subjetiva entre los particulares y el Estado, interesa aquí sólo lo relativo a la Administración, y en especial, a tenor de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público, y el Reglamento número 1 de ésta. Pues bien, en este sentido, y como ya se sabe, la administración del sector público deriva de la actividad económica o financiera del Estado: Se obtienen ingresos que son distribuidos a su vez para satisfacer las necesidades públicas.

Con esto se quiere decir que se captan ingresos para costear los servicios que satisfarán las necesidades de la colectividad, bien a través de los servicios públicos propiamente dichos, o bien mediante actividad subvencional o actividad de policía. Esta captación y posterior costeo es lo que en líneas muy generales se conoce como presupuesto público. Pero bajo esta presunta sencillez conceptual, encontramos problemas sustanciales a considerar, tal como por ejemplo, el de la naturaleza del presupuesto en sí: ¿Es un acto administrativo o una Ley?, o el de la incidencia presupuestaria en la vigencia de los derechos fundamentales: ¿Éstos se rinden a los “avatares presupuestarios”?

También hay que tener en cuenta, en este sentido, los controles ex ante (el control de la Asamblea Nacional) y ex post (el control fiscal de la Contraloría) que se ejercen sobre el presupuesto público. Algunos de estos aspectos, de una u otra forma, tienen que ser precisados y, algunos otros, tienen que ser repensados. Dicho esto, luego de analizar todos los aspectos anteriores, se sistematizará el ciclo presupuestario, y en concreto, las actividades de formulación, ejecución y evaluación, siempre a tenor de la Ley de Administración Financiera y su Reglamento número 1. Todo este análisis se hará globalmente en una primera parte (I.).

Hechas esas precisiones, de seguidas y en una segunda parte (II.) se expondrán los principios presupuestarios básicos que surgen de la Ley especial y de su Reglamento número 1. Entre tales principios encontraremos el de equilibrio (que, como se verá, debe redefinirse en cuanto eficiencia y razonabilidad), el de anualidad (cuya vigencia data del siglo XVII hasta nuestros días) con sus excepciones (la ejecución de proyectos y la reconducción), el de unidad y no afectación específica (en cuanto omnicomprensión del presupuesto, y la a veces ausencia de paso por el Tesoro), el de especificidad o especialidad (que si bien con éste se precisa el quién y el cómo del presupuesto, en la realidad

pareciera que tales precisiones son desconocidas) y el de la validez de las obligaciones contraídas (con especial énfasis en la validez contractual ante la inexistencia previa de partida presupuestaria).

En orden a todo lo expuesto, si bien el análisis de la obtención, distribución y ejecución que se hace del presupuesto, o si se quiere, del dinero público, ha determinado la existencia de un derecho presupuestario, lo que interesa aquí son básicamente dos cosas: Una es rescatar del olvido doctrinario algunas precisiones, y la otra, es plantear otras tantas redefiniciones sobre aspectos que la jurisprudencia, y la propia Administración, tienden a usar en su significado histórico, y por ende, superado. Todo esto se hace sin pretensión de exclusividad conceptual ni de exhaustividad alguna (aspecto este último que se evidencia, por ejemplo, en la ausencia de análisis de los fondos en avances y en anticipo), pero sí con ánimo de contribuir a la actualización del sistema presupuestario, en especial, bajo la Ley Orgánica de Administración Financiera y su Reglamento número 1.

II. EL PRESUPUESTO PÚBLICO EN VENEZUELA

1. El presupuesto público. Un concepto necesariamente controlado e innecesariamente ambivalente

A. La concepción de presupuesto: ¿Ley o acto administrativo?

Como bien se sabe, mientras que por un lado los presupuestos privados “son solamente actos de previsión de ingresos y de gastos”, por otro lado, “los presupuestos públicos son actos de previsión y además de autorización de ingresos y de gastos. Ello significa que para los particulares y para las empresas privadas los presupuestos son únicamente actos económicos; para el Estado y las colectividades públicas los presupuestos son, además, actos jurídicos, actos creadores de derechos y de obligaciones”¹. Y es en este sentido que se ha dicho que el presupuesto es “un acto de gobierno mediante el cual se prevén los ingresos y los gastos estatales, y se autorizan estos últimos para un futuro determinado”². En este mismo orden de ideas, ya se le ha considerado al presupuesto como un acto político³.

Hecha esta precisión, hay que tener en cuenta que tanto en el ámbito legal, con el artículo 7 de la Ley especial, como en el doctrinal⁴, tales ingresos y gastos pueden ser por un lado, corrientes o recurrentes, si se han producido o se producirán por más de tres años, y por otro lado, de capital, cuando derivan de “ventas de activos y por concepto de transferencias con fines de capital”, o si por el contrario, permiten acumular esos acti-

1 DUVERGER, Maurice, *Hacienda Pública*, Bosh, Barcelona, 1968, p. 180. Traducción de Finances Publiques, Presses Universitaires de France, Paris, por José Luis RUIZ TRAVESÍ.

2 VILLEGAS, Héctor, *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*, Astrea, Buenos Aires, 2002, p. 125.

3 RACHADELL, Manuel, *Lecciones sobre Presupuesto Público*, Jurídica Venezolana, Caracas, 1985, p. 18. También en este sentido, para algunos apuntes históricos del presupuesto, véase en el derecho venezolano a CARRILLO BATALLA, Tomás Enrique, *El proceso presupuestario venezolano*, Consejo Municipal del Distrito Federal, Caracas, 1968, y en el derecho foráneo a BARRAZA, Javier y SCHAFRIK, Fabiana, *El Control de la Administración Pública*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1995, pp. 34 y ss.

4 PERNAUT ARDANAZ, Manuel y ORTIZ, Eduardo José, *Introducción a la teoría económica*, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 1995, p. 333.

vos. También al lado de esta bifurcación de ingresos y de gastos se han colocado aquellos ingresos o gastos extraordinarios, como por ejemplo los provenientes de operaciones de crédito público, así como de la concesión de préstamos.

Los presupuestos públicos “expresan los planes nacionales, regionales y locales, elaborados dentro de las líneas generales del plan de desarrollo económico y social de la Nación aprobadas por la Asamblea Nacional, en aquellos aspectos que exigen, por parte del sector público, captar y asignar recursos conducentes al cumplimiento de las metas de desarrollo económico, social e institucional del país; y se ajustarán a las reglas de disciplina fiscal contempladas en esta Ley y en la Ley del marco plurianual del presupuesto”. Así lo establece el artículo 10 de la Ley de Administración Financiera. Pues bien, como se puede observar, para precisar el presupuesto público deben intervenir casi a plenitud los Poderes Públicos, ya que mientras el Poder Ejecutivo elabora sus líneas generales, éstas requieren la autorización del Poder Legislativo.

a. *La necesaria distinción conceptual entre el presupuesto y la Ley de Presupuesto.* Pues bien, en orden a esta intervención casi plena, surge la siguiente duda: ¿El presupuesto como previsión de ingresos y gastos del Estado y autorización de éstos, es una Ley o es un acto administrativo?. En este sentido, los artículos 311 y 313 de la Constitución disponen que “El Ejecutivo Nacional presentará a la Asamblea Nacional para su sanción legal un marco plurianual para la formulación presupuestaria que establezca los límites máximos de gasto y endeudamiento que hayan de contemplarse en los presupuestos nacionales”. También en el segundo de dichos artículos se establece que “La administración económica y financiera del Estado se regirá por un presupuesto aprobado anualmente por ley. El Ejecutivo Nacional presentará a la Asamblea Nacional, en la oportunidad que señale la ley orgánica, el proyecto de Ley de Presupuesto”.

Si a tenor del artículo 202 de la Constitución la Ley es “el acto sancionado por la Asamblea Nacional”, no hay duda que la Ley del marco plurianual para la formulación presupuestaria o la Ley de Presupuesto son Leyes. La cuestión radica en determinar si todo lo que contiene la Ley es absorbido sustancialmente por ésta o si, por el contrario, la Ley puede diferir de su contenido. En otras palabras, hay que precisar si todo lo que está previsto en la Ley es también Ley, o si ésta puede separarse de lo que contempla propiamente. Ya desde el siglo XVIII se ha considerado que “cuando todo el pueblo se estatuye sobre sí mismo, sólo se considera a sí mismo, y se establece entonces una relación: la del objeto en su totalidad desde un punto de vista, y objeto en su totalidad, considerado desde otro punto de vista, pero sin ninguna división del todo. Entonces la materia sobre la cual se estatuye es general, al igual que la voluntad que la estatuye. Es a este acto a lo que yo llamo una ley”⁵.

A pesar de que la Ley sea una manifestación de la voluntad general, no por tal razón todo lo que ella contempla es Ley. La manifestación es así separable de lo manifestado. En realidad el presupuesto para ser tal no tiene que ser considerado como Ley, debido a que ésta se hace menester sólo para perfeccionarlo sin que se confunda con él, aún cuando para algunos el presupuesto sí tenga propiamente naturaleza de Ley⁶.

5 ROUSSEAU, Jean Jacques, *El Contrato Social*, Ciudad Universitaria, Buenos Aires, 1999, p. 54. Traducción de *Du Contrat social* por Marcela CALABIA.

6 BRITTO GARCÍA, Luis, *El Presupuesto del Estado*, Contraloría General de la República, Caracas, 1967, p. 87, y, CORTI, Aristides, “Acerca del derecho financiero y tributario y de los derechos humanos”, *Los Derechos Humanos del Siglo XXI. Una Revolución Inconclusa*, Ediar, Buenos Aires, 2005, p. 133.

Por el contrario, ya se ha dicho también que “la Ley de Presupuesto no es una ley propiamente dicha, sino que pertenece a una categoría de actos *sui generis*”, configurándose además como “una autorización para gastar lo que, por lo demás, no obliga a la Administración porque ella puede eventualmente abstenerse de realizar gastos señalados en la ley de presupuesto”⁷. En este sentido lo ha reconocido la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo.

También puede observarse que al establecer el artículo 152 de la Constitución de 1858 que “No se extraerá del Tesoro público, cantidad alguna para otros usos que los determinados por la ley, y conforme á los presupuestos, que precisamente se publicarán”, se reconoce que los presupuestos no son Ley. Así las cosas, hay que tener en cuenta que el desecho de la consideración de presupuesto como Ley también ha encontrado asidero doctrinal en derecho comparado, como es el caso de Francia⁸.

Y es que visto lo anterior, se puede decir que el presupuesto lo elabora la Administración y lo controlan en diversos momentos la Asamblea Nacional y el Poder Judicial. La Ley de Presupuesto es una cuestión de control del presupuesto, pero no el presupuesto en sí. Por tal motivo, el presupuesto puede considerarse como un acto que elabora la Administración Pública y que al propio tiempo su ejecución está supeditada al control inicial de la Asamblea Nacional a través de su aprobación, y a controles sucesivos de ésta y de sus órganos auxiliares, tales como la Contraloría General de la República.

b. *El marco plurianual y la estructura de la Ley de Presupuesto.* Hechas las anteriores precisiones, ahora veremos lo relativo al marco plurianual del presupuesto (b.1) y a la estructura de la Ley de Presupuesto (b.2).

b.1 *El marco plurianual del presupuesto.* A su vez, el estudio del marco plurianual del presupuesto lo dividiremos así: Por un lado, el de su noción y sus reglas básicas (b.1.1), y por otro lado, el de un anexo, considerablemente importante del proyecto de Ley de marco plurianual, como es la cuenta ahorro-inversión-financiamiento (b.1.2).

b.1.1 *Su noción y sus reglas básicas.* Como bien se sabe, el proyecto de Ley del marco plurianual lo elaboran el Ministerio de Finanzas, en coordinación con el Ministerio de Planificación y Desarrollo y el Banco Central de Venezuela (en base al cronograma elaborado por la Oficina Nacional de Presupuesto) y en él se “establecerán los límites máximos de gasto y de endeudamiento público que hayan de contemplarse en los presupuestos nacionales para un período de tres años, los indicadores y demás reglas de disciplina fiscal que permitan asegurar la solvencia y sostenibilidad fiscal y equilibrar la gestión financiera nacional en dicho período, de manera que los ingresos ordinarios sean suficientes para cubrir los gastos ordinarios” (artículos 25 de la Ley especial, 17 del Reglamento n° 1⁹ y 311 de la Constitución).

Antes que todo, pareciera que el marco en sí sólo le es aplicable a los presupuestos “nacionales”. Sin embargo, ello no es así. Y es que siendo que el artículo 11 del Reglamento número 1 hace mención a las disposiciones de disciplina fiscal “que expresan la planificación financiera del sector público”, y siendo a su vez que el artículo 6 de la Ley especial establece como entes y órganos integrantes del sector público, no sólo a aquellos nacionales, sino también a los estatales, distritales y municipales, entre otros, no podría afirmarse cosa contraria.

7 RIEBER DE BENTATA, Judith, “Límites a la Potestad Legislativa en la Aprobación de la Ley de Presupuesto”, *Libro Homenaje al Profesor Antonio MOLES CAUBET*, t. II, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1981, pp. 682 y 687.

8 JÈZE, Gaston, *Cours de Science des Finances*, Paris, 1922, p. 23.

9 *Gaceta Oficial* Extraordinario n° 5.592, 27 de junio de 2002.

Por su parte, hay que tener en cuenta que el citado artículo 11 define al marco plurianual como “el conjunto de reglas macrofiscales y demás disposiciones de disciplina fiscal que expresan la planificación financiera del sector público para un período de tres años, con el objeto de promover la estabilidad económica y la sostenibilidad de las finanzas públicas, así como de proveer a la vinculación de las políticas públicas a mediano y largo plazo con la asignación del gasto para el cumplimiento de las metas de desarrollo”. Con esto se quiere decir, en otras palabras, que el marco plurianual del presupuesto, en orden a su trianualidad, busca prever una estabilidad -en principio más aritmética que cualquier otra- del dinero público, y al propio tiempo, determinar con cierta antelación, cuál será el costo económico del desarrollo del país. Todos estos objetivos del marco plurianual tienen una naturaleza normativa, siendo por tal razón de imperativo cumplimiento por parte de sus destinatarios (que son básicamente todas aquellas personas que en el ámbito público formulen estimaciones presupuestarias).

No obstante esto, hay que hacer algunas precisiones sobre la dimensión de las normas o reglas que integran el marco plurianual. En primer lugar, “Se entiende por reglas macrofiscales el conjunto de directrices y acciones de política fiscal de obligatorio cumplimiento” que se expresan en ciertos “indicadores de resultados financieros y fiscales esperados”, sujetos como se sabe a precisiones metodológicas, cuales son: a) La regla de equilibrio ordinario, según la cual la suma de los ejercicios fiscales -dentro del marco plurianual- medidos en términos de Producto Interno Bruto, y agregadas las modificaciones presupuestarias que tengan lugar, se compensen de forma tal que arrojen un equilibrio o un superávit. Ahora bien, estas modificaciones deberán ser evaluadas por la Oficina Nacional de Presupuesto, a los efectos de garantizar la vigencia de esta regla. b) La regla del límite máximo de gasto, regla ésta que fija el máximo gasto que pueda causarse en términos de Producto Interno Bruto, incluidas las modificaciones que afecten el máximo previsto en la Ley de Presupuesto. c) La regla del límite máximo de endeudamiento, con la cual se precisa el máximo de endeudamiento que pueda causarse, siempre en términos de Producto Interno Bruto, entendiéndose como “endeudamiento neto” a aquel que derive del desembolso del ejercicio menos la amortización dentro del mismo período de dicho desembolso. Y d) Cualquier otra regla que contribuya al resultado equilibrado o de superávit (artículos 12, 16 y 21 del Reglamento N° 1).

Como quiera que sea, para el análisis de estas “reglas” conviene tener en cuenta dos aspectos: El primero de estos se refiere a que ellas solo se aplican al presupuesto de la República y al de sus entes descentralizados funcionalmente con y sin fines empresariales (artículo 13 *eiusdem*). Por su parte, el segundo aspecto está conformado por lo que sobre dichas reglas establece la Ley de Administración Financiera (artículo 25) cuando fija lo que “especificará” el marco plurianual.

En cuanto a la regla de equilibrio, el marco determinará “El período al cual corresponde y los resultados financieros esperados de la gestión fiscal de cada año. Estos resultados deberán compensarse de manera que la sumatoria para el período muestre equilibrio o superávit entre ingresos ordinarios y gastos ordinarios, entendiéndose por los primeros, los ingresos corrientes deducidos los aportes al Fondo de Estabilización Macroeconómica y al Fondo de Ahorro Intergeneracional, y por los segundos los gastos totales, excluida la inversión directa del gobierno central. El ajuste fiscal a los fines de lograr equilibrio no se concentrará en el último año del período del marco plurianual” (artículo 25.1).

En primer lugar, de lo anterior se deduce que la trianualidad del marco tiene que ser fijada en términos de tiempo reales. Desde tal año, hasta tal otro año. Por su parte, en segundo lugar, se dice que los resultados en él especificados “deberán” ser equilibrados,

de forma tal que la suma entre los ingresos ordinarios (que son aquellos que se hayan previsto producir, o así se haya hecho, por más de tres años, excluyendo las deducciones mencionadas) y los gastos ordinarios (que son básicamente todos los egresos, salvo los derivados de la inversión directa del gobierno central, como por ejemplo, los destinados a incrementar sus activos reales, los de transferencia de capital a los entes descentralizados para dicho fin, así como la formación bruta de capital de la República y de sus entes descentralizados sin fines empresariales, a tenor del artículo 20 del Reglamento N° 1¹⁰) muestre “equilibrio o superávit”. Como luego se verá, esta es una regla que, en puridad de términos, no tiene la cabida actual que se pretende. Ciertamente, el “equilibrio” tiene que ser más eficiente que cualquier otra cosa. Por razones de no hacer repeticiones inútiles, se remite a lo que se dice más adelante (*vid.* II.1). Sin embargo, en cuanto a las modificaciones que afecten la composición de los gastos, es conveniente que se mantenga la obligatoria evaluación que sobre las mismas tiene que hacer la Oficina Nacional de Presupuesto, a tenor del artículo 16 del Reglamento número 1.

En relación a la regla de límite máximo de gasto, en el marco plurianual deberá especificarse “El límite máximo de total del gasto causado, calculado para cada ejercicio del período del marco plurianual, en relación al producto interno bruto, con indicación del resultado financiero primario y del resultado financiero no petrolero mínimos correspondientes a cada ejercicio, de acuerdo con los requerimientos de sostenibilidad fiscal”. A tal efecto, se entiende por “resultado financiero primario” a aquel derivado de la suma entre ingresos totales y gastos totales, excluidos los gastos correspondientes a los intereses de la deuda pública. Mientras tanto, se define al “resultado financiero no petrolero” como aquel resultante de la diferencia entre ingresos no petroleros y el gasto total (artículo 25.2).

Si se quiere, esta regla se resumiría así: Se fija el máximo del total del gasto público causado, con referencia a los resultados financieros primario y no petrolero, “de acuerdo con los requerimientos de sostenibilidad fiscal”. Ahora bien, ¿qué implica tal sostenibilidad?. Según el artículo 19 del Reglamento número 1, la solvencia fiscal es la “diferencia entre el valor presente de los superávits primarios y el valor de la deuda pública”, la cual a su vez se entiende como el endeudamiento derivado de las operaciones de crédito público, las cuales en principio, tienen por objeto la realización de “inversiones reproductivas” (artículos 7.4 y 7.8 de la Ley especial). Luego, el citado artículo 19 establece que “Una política fiscal determinada es sostenible si conduce hacia una senda de solvencia en el largo plazo”. Esto quiere decir que la “sostenibilidad fiscal” viene determinada por la presencia de la solvencia “en el largo plazo”. La cuestión está en saber si la “solvencia” es aquella que resulte de las ganancias propiamente económicas para el Estado, o, en la realidad de las cosas, en aquellas otras que obtienen los ciudadanos y que se traduce en la eficiencia de las prestaciones estatales. Pareciera todo inclinarse por la primera opción. No obstante, a nuestro juicio, tal opción viene determinada por la segunda, e incluso, a tenor del artículo 311 de la Constitución, pareciera que la eficiencia es mayor y preferentemente requerida que el equilibrio.

10 Este artículo remite a aquel otro 25.2 de la Ley especial, y no, al que se comenta. Sin embargo, curiosamente, a pesar que en él mismo se enuncia que “Se entiende por inversión directa del gobierno central, a los efectos previstos en el numeral 2 del artículo 25”, el único de los numerales de tal artículo que menciona a la “inversión directa del gobierno central”, es el 1. Es por eso que se le usa en este punto. Pues bien, al margen de esto, hay que tener en cuenta que a los efectos del equilibrio mencionado arriba, pueden excluirse del gasto ordinario, aquellas erogaciones “que atiendan compromisos que se derivan de la deuda por pasivos laborales y seguridad social” (artículo 18 del Reglamento n° 1). No obstante esta loable excepción, y que en realidad es un corolario normativo del artículo 86 de la Constitución, se sabe bien que en la actualidad los funcionarios públicos no son a quienes se les paga con mayor puntualidad, llegando al extremo de deberseles, a muchos de ellos, varias “quincenas” acumuladas.

Por su parte, en lo que a la regla del límite máximo de endeudamiento se refiere, el marco plurianual tendrá, en efecto, que fijar “El límite máximo de endeudamiento que haya de contemplarse para cada ejercicio del período del marco plurianual, de acuerdo a los requerimientos de sostenibilidad fiscal. El límite máximo de endeudamiento para cada ejercicio será definido a un nivel prudente en relación con el tamaño de la economía, la inversión reproductiva y la capacidad de generar ingresos fiscales. Para la determinación de la capacidad de endeudamiento se tomará en cuenta el monto global de los activos financieros de la República” (artículo 25.3). En líneas generales, al respecto de esta regla, téngase en cuenta lo que se mencionó arriba en relación con aquella contenida en el artículo 25.2 de la Ley especial.

Todas estas reglas si se quiere “limitantes” pueden ser modificadas sólo en “casos de estados de excepción decretados de conformidad con la ley, o de variaciones que afecten significativamente el servicio de la deuda pública”, en cuyo caso, “el proyecto de modificación será sometido por el Ejecutivo Nacional a la consideración de la Asamblea Nacional ... y sólo podrán afectarse las reglas de límite máximo de gasto, de resultado primario y de resultado no petrolero” (artículo 29 de la Ley especial). Sobre estas posibles “modificaciones”, en especial aquella referida a los estados de excepción, remitimos a lo que se dice más adelante (*vid.* II.4).

Hechas estas precisiones, se sabe que el Ejecutivo Nacional, a través del Ministro de Finanzas, presentará a la Asamblea Nacional el proyecto de ley del marco plurianual del presupuesto público antes del quince de julio del primero y del cuarto año del período constitucional de la Presidencia de la República -que según el artículo 230 de la Constitución es de seis años- y el mismo será sancionado antes del 15 de agosto del mismo año de su presentación (artículo 27 de la Ley especial). A su vez, el proyecto de ley tendrá que acompañarse de tres anexos: a) La cuenta ahorro-inversión-financiamiento (*vid.* b.1.2); b) Los objetivos de sostenibilidad y disciplina fiscal del sector público consolidado restringido, así como los lineamientos de inversión para las empresas y sociedades de la República, y; c) Los programas, incluso en proyección, de otras entidades territoriales en coordinación con el gobierno central. Este último anexo será presentado por el Ministerio de Finanzas en coordinación con el Consejo Federal de Gobierno (artículo 14 del Reglamento N° 1).

Como quiera que sea, al margen de lo anterior, el Ejecutivo Nacional presentará cada año a la Asamblea Nacional, antes del quince de julio, un informe global en el cual expresará su evaluación sobre la ejecución de la Ley de Presupuesto en el período anterior, con la explicación de las diferencias que se observen entre aquello aprobado parlamentariamente, y lo ocurrido en la realidad; las propuestas “más relevantes” del proyecto de Ley de Presupuesto del año siguiente y su correspondencia con las metas macroeconómicas y sociales en virtud del marco plurianual, y; la cuenta ahorro-inversión-financiamiento así como las estimaciones agregadas para los dos años siguientes (artículo 28 de la Ley especial). No obstante, como es de suponer, este informe global no se produce espontáneamente. Él mismo es consecuencia de toda una cadena subjetiva que parte, evidentemente, desde la propia Oficina Nacional de Presupuesto: Luego de que ésta fije el cronograma de preparación, los Ministerios de Finanzas y de Planificación y Desarrollo informarán a la Vicepresidencia Ejecutiva cada seis meses, sobre la evaluación del marco plurianual (en especial sobre su reflejo del plan de desarrollo económico y social de la Nación, y sobre las responsabilidades que en él se establezcan) para que ésta al propio tiempo, pero ya no cada seis meses, sino cada año, informe al Presidente de la República sobre dicha evaluación y éste, en definitiva, elabore el informe anual (artículos 13, 15 y 17 del Reglamento N° 1).

La Asamblea Nacional, según el citado artículo 28, hechas las deliberaciones sobre el informe anterior, remitirá al Ejecutivo Nacional el acuerdo resultante de las mismas antes del quince de agosto de cada año.

Ya para finalizar este punto, hay que tener en cuenta la última reforma de la Ley especial de julio de 2004 que, básica y curiosamente, se centró en el marco plurianual del presupuesto: El artículo 178, protagonista de la reforma, dispone ahora en su parte final que “En la oportunidad de presentación del proyecto de Ley de Presupuesto correspondiente al ejercicio fiscal del año 2005, el Ejecutivo Nacional presentará a la Asamblea Nacional a los fines informativos el marco plurianual del Presupuesto correspondiente al ejercicio 2005 al 2007”. Y dicho esto, se establece que “A partir del período correspondiente a los ejercicios 2008 al 2010, inclusive, el marco plurianual del presupuesto se formulará y sancionará conforme a las previsiones del Título II de la presente Ley”. Como se podrá observar, se ha introducido una teleología informativa y considerablemente poco seria, que ni antes, ni en momento alguno con relación al marco plurianual, se había establecido. ¿Hasta qué punto puede decirse que las reglas macrofiscales que en definitiva integran el marco plurianual, han cedido su naturaleza normativa por una informativa?. ¿Es concebible esta prórroga de aplicación de las disposiciones establecidas en la Ley de Administración Financiera con relación al marco plurianual?. Estas y otras interrogantes quedan, y quedarán así planteadas ante una realidad legislativa que todavía sigue asombrando.

b.1.2 *La cuenta ahorro-inversión-financiamiento.* Además de lo anterior, y en virtud de su relevancia, se analizará ahora uno de los tres anexos del proyecto de Ley de marco plurianual: La cuenta ahorro-inversión-financiamiento. Ciertamente, se sabe que el proyecto de Ley de marco plurianual “irá acompañado de la cuenta ahorro-inversión-financiamiento presupuestada para el período a que se refiere dicho marco, los objetivos de política económica, con especial indicación de la política fiscal, así como de las estimaciones de gastos para cada uno de los ejercicios fiscales del período” (artículo 26 de la Ley especial).

Esta cuenta a la que se hace referencia, según establece el artículo 5 del Reglamento número 1, “constituye un estado económico-financiero que se elabora a partir de la clasificación económica de los recursos y de los egresos, o de la información contenida en los estados financieros básicos y constituirá el marco de referencia de obligatoria aplicación en el proceso presupuestario de la República y de los demás entes sujetos a la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público, de conformidad con los modelos, normas e instrucciones técnicas dictadas por la Oficina Nacional de Presupuesto”. Surge en este punto, un dato subjetivo algo curioso: El marco plurianual se compone, en esencia, por las “reglas” macrofiscales, y éstas a su vez solo se aplican a determinadas personas de derecho público, y por ende, no a todas aquellas que están bajo el ámbito de la Ley de Administración Financiera. Por su parte, del último artículo citado, pareciera que un anexo del proyecto de Ley del marco plurianual, como es la cuenta que aquí se analiza, se aplica de forma “obligatoria” a todo el universo subjetivo de la Ley especial.

Pues bien, sin perjuicio de esta duda, continuemos con el análisis. La cuenta se elabora desde la clasificación económica de recursos y de egresos (a cuyos efectos son gastos de inversión pública o de formación de capital, aquellos realizados con cargo a cualesquiera de los créditos presupuestarios dirigidos a la creación o aumento de la formación bruta de capital, directa o indirecta, a tenor del artículo 6 del Reglamento N° 1) o de la información contenida en los estados financieros básicos. En este punto se observa el uso de la conjunción disyuntiva “o”, que revela la posibilidad discrecional para la elaboración

de la cuenta ahorro-inversión-financiamiento, de una escogencia entre, la clasificación económica de recursos y de egresos, o por su parte, y con igual validez, de la información contenida en los estados financieros básicos.

Dicho esto sobre la cuenta ahorro-inversión-financiamiento, corresponde examinar ahora a la estructura de la Ley de Presupuesto, lo cual se hará de inmediato.

b.2 *La estructura de la Ley de Presupuesto.* A diferencia del artículo 11 de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario¹¹, la Ley de Administración Financiera del Sector Público, secciona ahora en su artículo 30, la Ley de Presupuesto en tres títulos: Un primer título (Título I) referente a disposiciones generales y que por ello no podrá “contener disposiciones de carácter permanente, ni reformar o derogar leyes vigentes, o crear, modificar o suprimir tributos u otros ingresos”. Y otros dos títulos: Uno referente a los presupuestos ingresos y gastos y operaciones de financiamiento de la República (Título II), y otro relativo a los mismos presupuestos y operaciones, pero en este caso de los entes descentralizados funcionalmente de la República, sin fines empresariales (Título III).

Esta división que hace el artículo 30 es una división complementariamente subjetiva entre la República y sus entes descentralizados funcionalmente sin fines empresariales, y no económicamente antitética entre gastos e ingresos, tal como la hacía la Ley de Régimen Presupuestario. Por tal razón haremos unas breves precisiones de orden conceptual: Por un lado, “la República, en Venezuela, y en cualquier parte del mundo civilizado occidental, dentro de la tradición republicana iniciada en Francia en 1789, es un ente moral que representa jurídicamente al Estado”¹². Por otro lado, los entes descentralizados funcionalmente sin fines empresariales de la República, son los institutos autónomos, las personas jurídicas estatales de derecho público, las fundaciones y las asociaciones civiles constituidas con fondos públicos, y que no realicen “actividades de producción de bienes o servicios destinados a la venta y cuyos ingresos o recursos provengan fundamentalmente del presupuesto de la República”, todo a tenor de los artículos 6 y 7 de la Ley de Administración Financiera.

Visto lo anterior hay que tener en cuenta que bajo la aparente novedad estructural de la Ley de Presupuesto, ésta seguirá observando los rubros que se utilizaban bajo la vigencia de la Ley de Régimen Presupuestario, como es el caso de los ingresos que se dividían en ordinarios y extraordinarios, ubicándose dentro de los primeros -por ejemplo- al impuesto sobre la renta, a las tasas y el remanente de utilidades del Banco Central de Venezuela. En este sentido, en el Reglamento número 1 existe una Sección (De la estructura y contenido de la Ley de Presupuesto y de la Exposición de Motivos) en la cual se detalla el contenido propiamente dicho de la Ley de Presupuesto. No obstante esto, el título I (Disposiciones generales) contendrá normas complementarias para “cada ejercicio presupuesto que se relacionen directa y exclusivamente con la aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto del que forman parte” (artículo 31 de la Ley especial).

Y así las cosas, como ya se dijo, el título II se refiere al presupuesto de la República. Pues bien, dentro de tal título se encontrarán tres capítulos conformados así: Un capítulo I referente al “presupuesto de ingresos y fuentes financieras”. Luego, un capítulo II sobre el “presupuesto de gastos y aplicaciones financieras”. Y finalmente, un capítulo III referido a la “cuenta ahorro-inversión-financiamiento, que muestre los resultados económicos y financieros y refleje en la cuenta de financiamiento el destino del superávit o el financiamiento del déficit”, en este caso, para la República. Toda esta división hecha capitularmente es de conformidad con el artículo 23 del Reglamento número 1.

11 *Gaceta Oficial* n° 36.916, 02 de marzo de 2000.

12 IRIBARREN MONTEVERDE, Enrique, *Estudios de Derecho Administrativo*, Líber, Caracas, 2004, p. 445.

De forma considerablemente similar a lo que sucede con el título II, ocurre con el título III de la Ley de Presupuesto que, bien se sabe, se refiere al presupuesto de ingresos y gastos y operaciones de financiamiento de los entes descentralizados funcionalmente sin fines empresariales. Y es que en efecto, este título se compondrá, al igual que el anterior, de tres capítulos nomenclaturalmente idénticos, según lo dispone el artículo 24 *eiusdem*. Pues bien, como quiera que sea, hay que tener en cuenta que las operaciones financieras “se incluirán como fuente financiera los excedentes de caja y banco del ejercicio anterior al que se presupuesta” (artículo 25), y por su parte, se incluirán también, pero como ingresos, “las cantidades líquidas que obtengan como resultado positivo de las sociedades mercantiles del Estado y otros entes con fines empresariales”, y como gastos, “los aportes, aumento de capital y préstamos que la República les otorgue para financiar sus gastos de operación y de inversión” (artículo 26).

B. El control del presupuesto público:

a. *Las autorizaciones de la Asamblea Nacional y el control parlamentario en líneas generales. La existencia jurídica de una discrecionalidad legislativa empíricamente ausente:* Visto lo anterior, se sabe entonces que los planes presupuestarios tienen que ser aprobados por el Poder Legislativo o cuerpo legislador -que en nuestro caso y a tenor del artículo 202 de la Constitución, está compuesto por la Asamblea Nacional¹³- ya que esta aprobación es un control que expresa en su justa medida la coordinación que existe entre los Poderes Públicos. Y es en este sentido que hay que tener en cuenta que “Cuanto más eficiente es el control del presupuesto mejor se logra el control de los resultados en una organización; y en el campo de la administración pública” esto constituye “una razón del porqué la rama legislativa concede al control presupuestal una importancia decisiva”¹⁴.

Así las cosas, podría pensarse que este control presupuestario del Poder Legislativo, cuya génesis es de vieja data tanto en Venezuela, con el artículo 87.12 de la Constitución de 1830, según el cual era atribución del Congreso el “Decretar los gastos públicos en vista de los presupuestos que le presente el Ejecutivo por las respectivas secretarías”¹⁵, como en derecho comparado¹⁶; no permite que la ciudadanía, o su máxima representación política cual es la Asamblea Nacional, determine la elaboración presupuestaria, pues ésta corresponde sólo al Poder Ejecutivo. Y a tal efecto se sabe que “al limitarse la intervención de los órganos representativos en los procesos de planificación, se reducen sus posibilidades de participar en la definición de las políticas públicas en determinados plazos; pero a su vez el concepto de planificación debe ser visto a la luz de las experiencias que han llevado al desbordamiento del poder estatal y a la reducción de márgenes de maniobra en momentos críticos”¹⁷. Sin embargo, y a pesar de que la Asamblea sólo aprueba las “líneas generales” del presupuesto elaboradas por el Poder Ejecutivo, creemos que de una u otra forma esa aprobación permite controlar la discrecionalidad de la Administración, evitando así que ésta desemboque en un primitivo libertinaje.

13 V., al respecto www.asambleanacional.gov.ve.

14 RODRÍGUEZ, Álvaro, “El presupuesto en la Administración Pública”, *Revista de Administración Pública* n° 2, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1956, pp. 36-37.

15 Academia de Ciencias Políticas y Sociales: *Leyes y Decretos de Venezuela. 1830-1840*, t. 1, Caracas, 1982, p. 8.

16 MURILLO DE LA CUEVA, Pablo, “El control del Legislativo sobre el presupuesto y la cuenta pública”, *El Poder Legislativo en la actualidad*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994, pp. 123-158.

17 GUTIÉRREZ, Gerónimo y LUJAMBIO, Alonso, *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001, p. 30.

Por ejemplo, sucede que si la Asamblea no aprueba la Ley de Presupuesto respectiva antes del 15 de diciembre, se entenderá reconducido el presupuesto vigente, salvo específicas modificaciones que podrá hacer el Poder Ejecutivo, como aquellas relativas al situado constitucional, el pago de la deuda pública y de los servicios de educación, salud y seguridad, todo en el entendido del artículo 39 de la Ley especial.

Hay que tener en cuenta además que esta posibilidad de control no sólo tiene cabida en el sistema presupuestario, sino también en otros sistemas de la administración financiera del sector público, como es el caso del sistema de crédito público¹⁸, y en especial con respecto de los contratos de interés público nacional. Y es que a pesar de que el artículo 80 de la Ley de Administración Financiera del 27 de julio de 2000¹⁹ disponía que el Ejecutivo Nacional podía celebrar las operaciones de crédito público una vez sancionada la Ley de endeudamiento anual, con tan sólo informar periódicamente a la Asamblea Nacional, la Sala Constitucional en decisión del 24 de septiembre de 2002, consideró que dicho artículo era inconstitucional por contrariar los artículos 150 y 187.9 de la Constitución “al no consagrar la obligación constitucional del Ejecutivo Nacional de requerir la autorización de la Asamblea Nacional para la celebración de contratos de interés público nacional, en el marco de las operaciones de crédito público, cuando dichos contratos sean celebrados con Estados, entidades oficiales extranjeras o sociedades no domiciliadas en Venezuela”²⁰. De seguidas a esta declaratoria, la Procuraduría General de la República²¹ en oficio número G.G.A.J. 843 del 18 de octubre de 2002, consideró que las operaciones de crédito público requieren para su validez “la autorización de la Asamblea Nacional”. Pero como quiera que sea, esta consideración no tiene el carácter vinculante que sí poseen las opiniones de la Procuraduría relacionadas con los procedimientos administrativos previos a cualquier acción contra la República, a tenor del artículo 56 de su Ley especial²².

No obstante lo anterior, hay que precisar que si bien a la redacción original del artículo 80 se le agregó la necesaria autorización de la Asamblea Nacional en las operaciones de crédito público, el 19 de diciembre de 2002 la propia Asamblea decretó modificar dicho artículo, suprimir lo establecido por la Sala Constitucional y colocar lo siguiente: “En todo caso será necesaria la autorización de cada operación de crédito público por la Comisión Permanente de Finanzas de la Asamblea Nacional, quien dispondrá de un plazo de diez (10) días hábiles para decidir, contados a partir de la fecha en que se dé cuenta de la solicitud en reunión ordinaria. Si transcurrido este lapso la Comisión Permanente de Finanzas de la Asamblea Nacional no se hubiere pronunciado, la solicitud se dará por aprobada. La solicitud del Ejecutivo deberá ser acompañada de la opinión del Banco Central de Venezuela, tal como se especifica en el artículo 86 de esta Ley, para la operación específica”²³. Aunado a lo ya dicho, la Asamblea reafirmaría esta modificación en julio de 2004²⁴, y haría sólo unos cambios relacionados con la presentación del marco plurianual durante los años 2005 al 2010, a tenor del artículo 178 de la Ley especial. Y

18 Este sistema estuvo regulado por la Ley de Crédito Público, derogada por la Ley de Administración Financiera en su artículo 171, pero está actualmente regido por el Reglamento n° 2 de esta última Ley (*Gaceta Oficial* n° 38.117, 28 de enero de 2005) en el cual se fijan “las normas y los trámites que deberán seguirse en las operaciones de crédito público”.

19 *Gaceta Oficial* n° 37.029, 5 de septiembre de 2000.

20 *Gaceta Oficial* n° 37.549, 15 de octubre de 2002.

21 V., al respecto www.pgr.gov.ve

22 *Gaceta Oficial Extraordinario* n° 5.554, 13 de noviembre de 2001.

23 *Gaceta Oficial* n° 37.606, 09 de enero de 2003.

24 *Gaceta Oficial* n° 37.978, 13 de julio de 2004.

más recientemente, el artículo 17 del Reglamento número 2 de la Ley Orgánica de Administración Financiera, también ratificaría lo anterior, en el sentido de establecer expresamente la autorización legislativa.

Pues bien, el control del presupuesto en general, sea legislativo a través de la Asamblea Nacional, o jurisdiccional, persigue la “comprobación sistemática de la regularidad de cumplimiento de los actos de gestión y el adecuado manejo de los fondos públicos”²⁵, lo que quiere decir, que el control, en especial el aquí analizado, permite por lo tanto que se salvaguarde el patrimonio público y, en definitiva, a la propia comunidad, agregándose a la función de control el hecho que ésta “se encamina a la consecución del bien común”²⁶.

Este control entonces valida al presupuesto en toda su amplitud, pero si bien tal control se da con mayor fortaleza en un ámbito temporal preliminar -antes y durante la aprobación de la Ley de Presupuesto- no por tal razón queda excluido de un ámbito posterior.

Ciertamente tal posterioridad puede tener lugar, siendo a su vez que ésta se revela cuando los artículos 222 y 223 de la Constitución disponen -el primero de éstos- que la Asamblea “podrá ejercer su función de control mediante los siguientes mecanismos: las interpelaciones, las investigaciones, las preguntas, las autorizaciones y las aprobaciones parlamentarias”, y por su parte, el segundo de los artículos mencionados establece que la Asamblea o sus Comisiones “podrán realizar las investigaciones que juzguen convenientes en las materias de su competencia”. Como quiera que sea, la interpelación y la investigación, así como los demás mecanismos de control mencionados en el artículo 222, son a nuestro juicio, medios para obtener información con carácter probatorio que tienen carácter vinculantes, a tenor de los artículos 187.3 de la Constitución y 19 de la Ley sobre el Régimen para la Comparecencia de Funcionarios y Funcionarias Públicos y los o las Particulares ante la Asamblea Nacional o sus Comisiones²⁷.

Pues bien, en orden a lo expuesto, se sabe entonces que el Poder Legislativo está facultado para controlar al Poder Ejecutivo en lo relativo a la elaboración y ejecución del presupuesto, siendo que hay que tener en cuenta que tal facultad deviene del mencionado artículo 187.3, según el cual corresponde a la Asamblea Nacional “Ejercer funciones de control sobre el Gobierno y la Administración Pública Nacional”. Y más concretamente en ejercicio del control parlamentario la Asamblea podrá “declarar la responsabilidad política de los funcionarios públicos o funcionarias públicas y solicitar al Poder Ciudadano que intente acciones a que haya lugar para hacer efectiva tal responsabilidad”, de conformidad con el artículo 222 de la Constitución.

Sobre esto último ya se ha dicho que “el parlamento venezolano, ni bajo el amparo de la Constitución que nos rige ... tiene competencia alguna para declarar la responsabilidad

25 VILLEGAS, Héctor, *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*, ob. cit., p. 147.

26 SÁNCHEZ, Alberto, *El control del gasto público*, Universidad Católica de Cuyo, San Juan, 2005, p. 23.

27 *Gaceta Oficial* n° 37.252, 02 de agosto de 2001. En líneas generales, sobre los mecanismos de control parlamentario, puede consultarse a ANDUEZA, José Guillermo, “La potestad de investigación de los cuerpos legislativos”, *Revista de Derecho Público* n° 13, Arte, Caracas, 1983, AVELLANEDA, Eloisa, *El control parlamentario sobre el gobierno y la Administración Pública*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1999, BREWER-CARÍAS, Allan, “Los poderes de investigación de los cuerpos legislativos y sus limitaciones con particular referencia respecto de los asuntos secretos”, *Revista de Derecho Público* n° 10, Arte, Caracas, 1982, y, TOVAR TAMAYO, Orlando, “Las facultades de control e investigación del congreso venezolano” en *Revista de Derecho Público* n° 14, Arte, Caracas, 1983.

de una persona, sea o no funcionario público”²⁸. En un primer momento parecería que tal afirmación choca con lo dispuesto por el artículo 222. Sin embargo, no necesariamente ello es así. Si se tiene en cuenta que en líneas anteriores se había dicho que “la responsabilidad política incumbe declararla a la Asamblea Nacional”, y que además tal comentario deriva de una decisión de la Sala Constitucional del 25 de junio de 2002, caso Sierra Nevada, en la cual se dispuso que el Poder Legislativo “puede extender su poder para declarar la responsabilidad administrativa”, entonces, y a pesar de la renuencia enunciativa de epíteto alguno, a nuestro juicio, la afirmación se refiere básicamente a la responsabilidad administrativa. Pero como quiera que sea, interesa saber si a través del control legislativo -de mayor o menor intensidad según el tiempo en el que actúe- puede lograrse una administración presupuestaria honesta, disciplinada, eficaz y transparente. No obstante esto, antes de dar respuesta a ello, toca precisar a qué se refieren en líneas generales tales adjetivos.

A pesar de lo que pudiera creerse, todos los epítetos mencionados son principios éticos que pueden o no, tener cierto grado de presencia en el derecho positivo, pero que, al menos en los casos de Argentina y Venezuela, tienen una presencia altamente considerable. En el primero de los casos a través del Decreto número 41/99 o Código de Ética de la Función Pública²⁹, y en el segundo supuesto, en el Código de Conducta de los Servidores Públicos³⁰. Acá interesa el último de éstos. Pues bien, dicho esto, hay que tener en cuenta entonces que la honestidad exige actuar siempre sabiendo que los fines públicos excluyen cualquier comportamiento que perjudique al interés colectivo (artículo 5), que la disciplina significa la observancia y estricto cumplimiento de las normas aplicables a cada caso (artículo 10), que la eficacia equivale a la realización de los programas y actuaciones estatales al menor costo para los contribuyentes, en el menor tiempo posible y con el logro óptimo de los objetivos planteados (artículo 11), y finalmente, que la transparencia comporta que el funcionario ejerza su función de forma diáfana siendo ésta siempre de carácter público (artículo 14).

¿Puede el Poder Legislativo lograr que todos estos principios éticos sean observados en la ejecución del presupuesto público?. Sin mayor análisis, pareciera que la Asamblea Nacional puede lograr tal observancia, pero por supuesto, dentro de su justa medida. Ahora bien, siendo que resulta comprensible que en los regímenes democráticos sea el Poder Legislativo aquel que tenga un mayor control del poder propiamente dicho, esta no es la realidad de las cosas. Por el contrario, puede decirse que hay en varios países de América Latina, una avasalladora presencia del Poder Ejecutivo, en desmedro de los demás Poderes del Estado. Entonces, por su propia ausencia existencial -en el aspecto empírico, no jurídico- la justa medida del control parlamentario no luce capaz de hacer que el presupuesto sea debidamente ejecutado.

Esto quiere decir, en juego terminológico, que el control de los controles, no controla porque él no tiene lugar, y lo que es peor, que ante tal ausencia contralora, se vislumbra que los demás controles están descontrolados por su propia discrecionalidad. Lo que es no es lo que pudiera y debiera ser. La cuestión está en quién y cómo se determina esto, planteamiento éste que se reduce a la histórica y perenne lucha entre la discrecionalidad de los Poderes, no sólo del Ejecutivo, sino del Legislativo y del Judicial. Por ejemplo, no

28 ORLANDO, Freddy J., *La potestad inquisitiva de los órganos de control fiscal y la determinación de la responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos*, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2004, pp. 69-70.

29 El texto de este Código puede consultarse en *Leyes Administrativas*, Ediciones del País, Buenos Aires, 2005, pp. 344-354.

30 *Gaceta Oficial* n° 36.496, 15 de julio de 1998.

podría discutirse sobre la anualidad del presupuesto, dado que el transcurso temporal de un año es un hecho objetivo, mientras que en cambio, la validez o no de una obligación contraída sí es discutible, discusión que por demás está sujeta a la discrecionalidad administrativa (en cuanto la formulación del presupuesto), a la discrecionalidad legislativa (en cuanto a la aprobación del presupuesto) y a la discrecionalidad judicial (en cuanto a la determinación que sobre alguna de las dos anteriores se haga en cualquier causa que sea del conocimiento del Poder Judicial). Sin embargo, a pesar de la paridad nomenclatural de estas discrecionalidades, se le da un mayor reconocimiento a aquella del Poder Legislativo dada su naturaleza de representación popular, y por vía de consecuencia, el control parlamentario del presupuesto es no sólo necesario sino además es jurídicamente suficiente.

Pero no obstante esto, con el control presupuestario se procura saber que en efecto el presupuesto se ha elaborado correctamente y que no se ha quebrantado ni la Constitución, ni la Ley, ni principio presupuestario alguno, así como ningún derecho humano, aún cuando siempre se busque reducir estos controles legislativos a una naturaleza “política”³¹. Pues bien, como quiera que sea, los derechos fundamentales como posible límite es un aspecto que debe tenerse en cuenta en términos presupuestarios pero que, ante él, el presupuesto no tiene que considerarse insuficiente o debilitado³². De allí que sea común que surja una tensión entre la vigencia de los derechos fundamentales y las “limitaciones” propias del presupuesto, tensión que por demás ha sido plenamente debatida, tal como veremos de seguidas.

b. *Los “avatares presupuestarios” y los derechos fundamentales. ¿La discrecionalidad judicial por sobre las discrecionalidades administrativa y legislativa?.* Como bien se sabe, es usual que ante cualquier situación de deficiencia estatal se presente una excusa presupuestaria, aún cuando ni la Constitución, ni la propia ética pública, supongan la existencia de tal excusa. Sin embargo, la excusa de la falta de presupuesto o de la existencia misma de avatares presupuestarios siempre ha tenido lugar. Por ejemplo, de forma reciente, la Sala Constitucional en el fallo Ana Mercedes Bermúdez, del 26 de junio de 2005, ha dicho que “La carga de trabajo del Poder Judicial, junto a la falta de capacitación continua, bajos salarios y escasez de recursos -problemas todos estos a cuya solución está abocado este Tribunal Supremo de Justicia como cabeza del Sistema de Justicia-, limitan la posibilidad de que se imparta una justicia expedita, eficiente, pronta, completa y adecuada para los justiciables”. La cuestión radica entonces en que este problema de origen afecta, quíerese o no, a la propia finalidad del Estado, cual es la vigencia y protección de los derechos fundamentales.

Pero al margen de lo anterior, los avatares presupuestarios y su continuo uso como válvula de escape a los controles sociales sobre la gestión estatal tienen lugar, aún cuando “no es novedad que una administración honesta y eficiente de los fondos públicos significa una mejor atención de las funciones sociales del estado, y por lo tanto, el desarrollo y mayor vigencia efectiva de los derechos humanos”³³. Y en este sentido, esta realidad histórica aumenta la frustración expresada, debido a que, si se conoce la causa del problema, por qué simplemente no se le controla mejor.

31 FERNÁNDEZ TORO, Julio César, “Comentarios sobre los poderes de control político de la Asamblea Nacional previstos en la Constitución de 1999 sobre la actuación de los órganos de los otros Poderes Nacionales”, *Revista de Derecho Constitucional* n° 6, Sherwood, Caracas, 2002, pp. 89-103.

32 En un sentido similar a éste consúltese a HUERTA OCHOA, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001, pp.36 y ss.

33 RISSO, Guido I., “La corrupción versus la fuerza normativa de los derechos humanos”, *Los Derechos Humanos del Siglo XXI. Una Revolución Inconclusa*, ob. cit., p. 13.

No obstante esta frustración, hay que tener en cuenta que cuando fallan los controles previos -como es el caso del control parlamentario sobre el presupuesto- se presenta el control posterior usualmente en cabeza del Poder Judicial. Por un lado, en líneas generales, éste surge en virtud de la violación de derechos sociales, y por otro lado, en líneas concretas, ya en América Latina, tal control se ha dado por lo general en los casos de personas afectadas con el síndrome de inmunodeficiencia adquirida, o en aquellos de impronta laboral.

Por ejemplo, en Argentina existen dos precedentes bastante importantes en este orden. El primero, del 19 de agosto de 1999, caso *Ezio Verrocchi*³⁴ (referente al derecho a percibir un salario digno) estableció un “mensaje” que se ha considerado “inequívoco, aunque no resulte explícito: si el costo de producción o burocrático no permite pagar a todos los trabajadores el salario familiar, que aprenda el Estado a bajar costos funcionales por otro lado, pero no a costa de la subsistencia de un derecho que tiene raigambre constitucional”³⁵.

El segundo precedente es el caso *Asociación Benghalensis*, decidido en primera instancia el 05 de diciembre de 1996, y, por la Corte Suprema de Justicia, el 01 de junio de 2000. Pues bien, en la instancia se indicó que “para el caso de que efectivamente el Ministerio se encontrara cumpliendo normalmente con la conducta que se requiere, la decisión que adoptó sería inocua pues ningún gravamen podría causarse a la demandada, mientras que si por el contrario, y como resultas de los avatares presupuestarios, la provisión de medicamentos no es regular ni permanente, cobra toda su virtualidad la necesidad de que esa situación se revierta en beneficio de la comunidad”.

Por su parte, en Venezuela ha sucedido algo similar a lo anterior, y en especial, a raíz del caso *Enfermos de Sida*, en el que la Sala Político Administrativa, el 14 de agosto de 1998, dispuso que “ante el deber del Estado de atender a las necesidades básicas de la población y, constatada por la presente vía de amparo constitucional, como ha sido, su incumplimiento en el específico caso de la prevención del VIH/SIDA, constitutivo de uno de los grandes problemas sanitarios de la época actual, ha de servir la presente sentencia -efectuada como ha sido la determinación de los medios imprescindibles para efectuar la indicada labor preventiva- para ordenar al organismo público competente la adopción de los mismos”.

En este sentido, hay que saber que, también con relación a otros derechos sociales como es el caso de los derechos a una vivienda digna y a la alimentación, se ha pronunciado la jurisprudencia, en especial la argentina. Pero no obstante esto, la Sala Constitucional en decisión del 20 de abril de 2004, caso *Federación Médica de Venezuela* ha hecho señalamientos bastante particulares. En ese caso, la Sala consideró que los derechos sociales “poseen una estructura muy específica en contraposición a los de primera o segunda generación, que amerita ciertas diferenciaciones para precisar sobre qué recae, en tales derechos, la tutela jurisdiccional”, y en orden a esto:

[...] se debe precisar que tales derechos, por sí mismos, no están en la esfera subjetiva del ciudadano ya que, *ad initio*, constituyen principios orientadores de la actividad administrativa, son el sustrato de la cláusula de Estado Social Democrático de Derecho y de Justicia, y por esa circunstancia son elementos definidores del fin, es decir, califican, por así decirlo, qué debe ser considerado como interés público.

34 Fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, t. 322, pp. 1733 y ss.

35 QUIROGA LAVIÉ, Humberto, “Los decretos de necesidad y urgencia luego de la reforma de 1994”, *Jornadas sobre Acto Administrativo y Reglamento*, Universidad Austral, 2002, p. 526.

La exigencia desde este punto de vista de los derechos de tercera generación mediante amparo no es posible, la única forma de ejercer un control sobre su incumplimiento es el control político. La ciudadanía, ante la evidente incapacidad de la Administración de planificar de forma eficaz y eficiente su actividad para satisfacer tales, retirará la confianza que mediante el sufragio le otorgó a sus representantes, como muestra de un proceso de deslegitimación de los actores

Con respecto de este fallo ya hemos dicho que para la tutela de los derechos sociales, así como de cualquier derecho fundamental, “concurren simultáneamente el control político y el control judicial, sin que tal coexistencia evoque exclusión alguna. Pero a su vez, la “incapacidad” del control político no se controlará a través de “procesos de deslegitimación”, sino a través del control judicial”, y en el caso concreto de violaciones actuales y reparables, mediante el amparo constitucional³⁶. Y es que hay que preguntarse ante los planteamientos de la decisión citada, qué soluciona una muestra de un proceso de deslegitimación ante una persona enferma que no recibe sus medicamentos más básicos, o, ante una familia entera que está a punto de morir por inanición. Bien se sabe que ese control político de deslegitimación poco ayudaría a solucionar los problemas que la realidad presente. De aquí que pareciera ser que el control que ejerce la Asamblea Nacional sobre el presupuesto es un control de los controles, dado que en su momento ésta verificará cuáles montos y en qué medida se asignaran a los cometidos del Estado, incluyéndose sin duda alguna, los servicios públicos tendientes a la salud, educación, vivienda, entre tantos otros derechos sociales. No obstante, como arriba se dijo, tal control suele no tener lugar.

Pero al margen de esto, qué sucede en los casos en que si bien tuvo lugar ese control legislativo, todavía se malversan los fondos públicos. Ante tal supuesto surgirían dos controles, el primero de los cuales sería el control fiscal que analizaremos más adelante (I.2.B.b).

El segundo se refiere al control judicial. Ya hemos mencionado que el control judicial se presenta temporalmente después del control legislativo más intenso, con total independencia de que éste se haya o no verificado, y que su presencia se ha iniciado ante el planteamiento de violaciones de derechos fundamentales de índole social. Ahora bien, lo que interesa es que se tenga en cuenta que en estos supuestos de control, el Poder Judicial actúa con cierta libertad para controlar si la discrecionalidad -en el caso que exista- de quienes formulan, elaboran, aprueban o ejecutan el presupuesto público han actuado razonablemente, siendo tal razonabilidad delimitada por la discrecionalidad judicial. A nuestro juicio, toda esta lucha de Poderes, así como de sus discrecionalidades, puede encontrar un límite en los derechos fundamentales y en la moral inherente a éstos. La cuestión está en que tales nociones si bien parecen objetivas o si se quiere, indiscutibles por que son en esencia, hay quienes podrían cuestionarlas en su sustancia. Y así las cosas, precisar los límites de las discrecionalidades o de los poderes mismos sería igual que pretender fijar las esquinas de un círculo. Pero como quiera que así sea, insistimos en los derechos fundamentales y en la moral inherente a éstos como una posible solución a la problemática. O mejor aún, en la comprensión de aquéllos a través de la implementación de ésta. Es una cuestión de repensar las convicciones que, en este sentido, parece pronunciarse la Sala Constitucional en fallo del 01 de abril de 2005, caso *Dinorak Castillo*.

Y en este orden de ideas, con relación a las averiguaciones administrativas, ya se ha dicho que hay que evitar “la falsa convicción que algunos sectores le han transmitido a la

36 HENRÍQUEZ MAIONICA, Giancarlo, *El amparo constitucional: Control de los derechos fundamentales*, Sherwood, Caracas, 2004, p. 115.

sociedad venezolana, conforme a la cual todo investigado por un órgano de control fiscal es un “corrupto”, es decir, un delincuente”³⁷, con lo cual se busca que se adecúe la conciencia social a los parámetros de la propia averiguación del caso que podrá enfocarse o no, a cuestiones de malversación. En resumidas cuentas, en nuestro criterio, sería adecuada la comprensión de los derechos fundamentales a través de su entendimiento desde su propia moral, lo cual se logrará con el convencimiento de que aquéllos existen, son y que además de que deben ser respetados, en efecto tal respeto puede tener lugar. Pero además de esto, estos derechos servirán, como se mencionó, para detener, o en su defecto detectar, las arbitrariedades que se hagan con y en contra del presupuesto público. Y es que se tiene en cuenta que si bien un presupuesto sujeto a los controles ex ante se presumirá legítimo, tal presunción solo es tal en cuanto al origen, siendo que, la violación (o no) de los derechos constituirá de forma complementaria, una presunción de (des)legitimidad en el ejercicio presupuestario³⁸.

2. El ciclo presupuestario: Las actividades administrativas de formulación, ejecución y evaluación presupuestaria:

Hechas las anteriores precisiones, corresponde ahora analizar el ciclo presupuestario a tenor de la Ley especial y su Reglamento número 1. Especialmente, el análisis de dicho ciclo, se enfocará en las actividades administrativas de formulación y de ejecución (A.), así como de evaluación (B.). Por su parte, la liquidación presupuestaria no se analiza en este punto dado que ella será estudiada más adelante, cuando se trate lo referente al principio de anualidad, en virtud de la estrecha y evidente relación conceptual (*vid. infra* II.2).

A. La formulación y la ejecución:

Como bien se sabe, la Ley de Administración Financiera precisa la manera de formulación así como aquella de ejecución del presupuesto de los entes u órganos que a dicha Ley están sujetos, como es el caso de la República, los Estados, el Distrito Metropolitano de Caracas, los Municipios, los institutos autónomos, las fundaciones constituidas por fondos públicos, entre tantas otras personas de derecho público mencionadas en el artículo 6 de la Ley especial. Pero de todas formas merece previa atención las “técnicas de elaboración del presupuesto”.

Según establece el artículo 2 del Reglamento número 1 todos los sujetos de la Ley especial “formularán y aplicarán la técnica de elaboración del presupuesto por programas, y las categorías equivalentes a programas, subprogramas, proyectos, actividades y obras, y la aplicarán en las restantes etapas o fases del proceso presupuestario, de conformidad con las instrucciones que al efecto dicte la Oficina Nacional de Presupuesto”. Luego dispone dicho artículo que “En aquellos casos de creación o modificación de la definición, denominación y clasificación de los programas, categorías equivalentes a progra-

37 ORLANDO, Freddy C., *La potestad inquisitiva de los órganos de control fiscal y la determinación de la responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos*, ob. cit., p. 160.

38 Sobre las nociones de legitimidad de origen y legitimidad de ejercicio, y su relación con los derechos fundamentales, véase a BIDART CAMPOS, Germán, *La Constitución que dura 1853-2003, 1994-2004*, Ediar, Buenos Aires, 2004, pp. 262 y ss.

mas, subprogramas y proyectos propuestos por los respectivos organismos, deberán ser remitidos a la Oficina Nacional de Presupuesto antes del 30 de abril de cada año para su aprobación”.

Y en este sentido, también hay que tener en cuenta que el ciclo presupuestario debe cumplirse, por todos los sujetos de la Ley especial, “con base al plan de cuentas presupuestarias prescrito por la Oficina Nacional de Presupuesto”, el cual, en líneas generales, consta de “las cuentas de recursos y las cuentas de egresos” (artículo 4 del Reglamento N° 1).

Pues bien, al margen de estas consideraciones, de seguidas se expondrá cuál es el régimen presupuestario de la República y de los entes descentralizados, a tenor de la Ley especial y de su Reglamento N° 1.

a. *El régimen de la República y de los entes descentralizados sin fines empresariales.* Ciertamente, toca ahora estudiar el régimen de la República y aquel otro de los entes descentralizados sin fines empresariales. Para tal efecto, de inmediato se analizará el primero de éstos (a.1) y luego, se tendrá en cuenta el otro de los mencionados entes (a.2).

a.1 *La República.* Como arriba se mencionó, toca ahora analizar el régimen presupuestario de la República, para lo cual, se dividirá dicho análisis de la siguiente forma: En un primer momento se verán las normas relativas a la formulación del presupuesto (a.1.1), y en segundo plano, se determinarán aquellas referentes a la ejecución del mismo (a.1.2).

a.1.1 *La formulación del presupuesto.* En la Ley Orgánica de Administración Financiera, dentro del título I, capítulo II, hay una sección que trata sobre la formulación del presupuesto tanto de la República como de sus entes descentralizados funcionalmente sin fines empresariales (Sección cuarta: De la formulación del presupuesto de la República y de sus entes descentralizados sin fines empresariales). Y a tal efecto, para determinar conceptualmente la formulación presupuestaria tanto de aquella, como de éstos, de seguidas se analizará el articulado de dicha sección, en concordancia siempre con el Reglamento número 1.

a.1.1.1 *Los lineamientos generales.* Pues bien, el artículo 35 de la Ley especial dispone que “El Presidente de la República, en Consejo de Ministros, fijará anualmente los lineamientos generales para la formulación del proyecto de ley de presupuesto y las prioridades de gasto, atendiendo a los límites y estimaciones establecidos en la ley del marco plurianual del presupuesto”. A su vez, y para el cumplimiento de lo anterior, establece el artículo 35, que “el Ministerio de Planificación y Desarrollo practicará una evaluación del cumplimiento de los planes y políticas nacionales y de desarrollo general del país, así como una proyección de las variables macroeconómicas y la estimación de metas físicas que contendrá el plan operativo anual para el ejercicio que se formula”. Finalmente, “El Ministerio de Finanzas, con el objeto de delimitar el impacto anual del marco plurianual del presupuesto, por órgano de la Oficina Nacional de Presupuesto, preparará los lineamientos de política que regirán la formulación del presupuesto”.

En orden al artículo citado se puede observar una secuencia en la formulación presupuestaria y, al propio tiempo, en los lineamientos que durante esa secuencia deben observarse: En primer lugar, las formulaciones que hagan los órganos de la República tienen que atenerse, en su justa medida, a aquello que establezca la Oficina Nacional de Presupuesto. Luego, en segundo lugar, ésta tendrá en cuenta los lineamientos que a bien tenga fijar el Presidente de la República en Consejo de Ministros, quien, a su vez, para tal fijación observará lo que previamente haya establecido la ley del marco plurianual

del presupuesto el cual, como quedó dicho, es elaborado por el propio Ejecutivo Nacional (a través de los Ministerios de Finanzas y Planificación y Desarrollo) conjuntamente con el Banco Central.

En este sentido, hay que tener en cuenta que las fijaciones hechas por el Ejecutivo Nacional culminarán “antes del cierre del segundo trimestre de cada año, para cuyo propósito el Jefe de la Oficina Nacional de Presupuesto, por iniciativa propia y con suficiente antelación, deberá: 1. Elaborar un cronograma con las principales tareas a cumplir, indicando la responsabilidad que adquirirán los distintos entes y órganos, y presentarlo en cuenta al Presidente de la República, para su consideración posterior en Consejo de Ministros, destacando las principales políticas sociales y económicas y el volumen global de los recursos y egresos; 2. Elaborar el presupuesto consolidado del sector público, previa consideración de los Ministerios de Finanzas y de Planificación y Desarrollo; 3. Preparar la versión inicial de los lineamientos de política presupuestaria, consistentes con el Marco de Presupuesto Plurianual, que se presentarán en cuenta al Presidente de la República, para su consideración posterior en Consejo de Ministros” (artículo 31 del Reglamento N° 1).

Al margen de todo esto, el artículo 37 de la Ley especial establece que “Los órganos del Poder Judicial, del Poder Ciudadano y del Poder Electoral formularán sus respectivos proyectos de presupuesto de gastos tomando en cuenta las limitaciones establecidas en la Constitución y en la ley del marco plurianual del presupuesto y los tramitarán ante la Asamblea Nacional, pero deberán remitirlos al Ejecutivo Nacional a los efectos de su inclusión en el proyecto de ley de presupuesto”. Esta norma amplía las limitaciones del artículo 35, al punto de que la observancia del marco plurianual se hará, no sólo por el Ejecutivo al momento de la formulación de los lineamientos generales de política fiscal, sino cuando, los órganos de los restantes Poderes -incluido el Legislativo, a pesar de la renuencia enunciativa del artículo 37- formulen sus proyectos presupuestarios. Sin embargo, tales órganos y entes deben tener en cuenta para la formulación, aquello que disponga la Oficina Nacional de Presupuesto.

En efecto “La Oficina Nacional de Presupuesto, atendiendo a los lineamientos generales y a las prioridades de gastos que establezca el Presidente de la República en Consejo de Ministros, elaborará la versión definitiva de la política presupuestaria para cada organismo y del cronograma que regirán para la formulación del proyecto de Ley de Presupuesto, y los hará del conocimiento oficial de los ordenadores de compromisos y pagos”. Y en este sentido “La Oficina Nacional de Presupuesto remitirá a todos los órganos y entes las normas e instrucciones que regirán para la formulación del respectivo proyecto de Ley de Presupuesto” (artículo 32 del Reglamento N° 1). Como quiera que sea, atendiendo a los anteproyectos preparados por los órganos y los entes de la República, la Oficina Nacional de Presupuesto elaborará el Proyecto de Ley de Presupuesto con los ajustes que “resulte necesario introducir” (artículo 36 de la Ley especial) para que, antes del quince de octubre de cada año el Ejecutivo Nacional lo presente a la Asamblea Nacional, exponiendo los motivos del mismo, e indicando los objetivos de éste y la metodología utilizada en su elaboración, o cualquier otro aspecto que discrecionalmente considere conveniente exponer (artículos 38 de la Ley especial y 32 del Reglamento N° 1).

¿Pero qué sucede si el Proyecto no se presenta antes de tal fecha?. En primer lugar, hay que tener en cuenta que para evitar tal renuencia, los ordenadores de compromisos y pagos “cuidarán que los anteproyectos de presupuesto cumplan con los requerimientos de la Oficina Nacional de Presupuesto y se presenten según el cronograma aprobado”, y, en caso contrario, “el Jefe de la Oficina Nacional de Presupuesto ordenará de oficio la

elaboración del respectivo presupuesto y su incorporación en el proyecto de Ley de Presupuesto (artículo 33 del Reglamento N° 1). En este punto cabría preguntarse si el artículo 159 de la Ley especial es aplicable en caso de que el Jefe de la Oficina Nacional de Presupuesto no dicte esta orden *ex officio*.

No obstante esto, en segundo lugar, la Ley de Administración Financiera (artículo 39) establece una válvula de escape cuyo origen, como se sabe, es de vieja data: La reconducción presupuestaria, la cual se analizará más adelante como excepción al principio de anualidad (*vid.* II.2.B).

a.1.1.2 *Los ordenadores de compromisos y pagos.* Según lo establece el artículo 51 de la Ley especial:

El Director del Despacho del Presidente de la República, el Vicepresidente Ejecutivo de la República, los Ministros, el Presidente de la Asamblea Nacional, el Presidente del Tribunal Supremo de Justicia, el Presidente del Consejo Moral Republicano, el Contralor General de la República, el Fiscal General de la República, el Presidente del Consejo Nacional Electoral, el Procurador General de la República, el Superintendente Nacional de Auditoría Interna y las máximas autoridades de los entes descentralizados sin fines empresariales, serán los ordenadores de compromisos y pagos en cuanto al (*sic*) presupuesto de cada uno de los entes u organismos que dirigen.

Pues bien, como antes se dijo, los ordenadores “cuidarán que los anteproyectos de presupuesto cumplan con los requerimientos de la Oficina Nacional de Presupuesto y se presenten según el cronograma aprobado. En caso contrario, el Jefe de la Oficina Nacional de Presupuesto ordenará de oficio la elaboración del respectivo presupuesto y su incorporación en el proyecto de Ley de Presupuesto” (artículo 33 del Reglamento N° 1). Pero como quiera que sea, también hay que saber que las facultades de los ordenadores son delegables, excepción hecha de lo concerniente a la Asamblea Nacional. En efecto, tales funcionarios podrán delegar sus facultades siempre que dejen constancia del monto límite, así como de los conceptos de gastos objeto de la delegación, siendo además que la delegación deberá publicarse en *Gaceta Oficial* (artículo 49 *eiusdem*). En este artículo se dispone también que la firma del delegado deberá registrarse en la Oficina Nacional del Tesoro, sin perjuicio del registro que debe hacerse directamente en la Contraloría General de la República en los casos de los gastos de seguridad y defensa del Estado. Ya por último, hay que tener en cuenta que las máximas autoridades arriba mencionadas pueden autorizar determinadas modificaciones presupuestarias, según lo establece el artículo 91 *eiusdem*.

a.1.2 *La ejecución del presupuesto.* Como bien se sabe, la ejecución del presupuesto es una actividad administrativa de liquidación dineraria que observa al menos tres “pasos ineludibles” para su perfeccionamiento. Y es que, ciertamente, ya la jurisprudencia nacional ha considerado que existen tales pasos “que intervienen en la ejecución del gasto público” y que, en líneas generales, son los siguientes: Primer paso: El compromiso. Éste es un acto administrativo mediante el cual el funcionario público competente, asume en nombre y a favor del órgano o ente que representa, una obligación que afecta los fondos públicos de este último. Segundo paso: La causación. Tal paso se refiere a la configuración del hecho generador de la obligación de pagar, bien sea por disposición de la Ley o bien por alguna prestación contractual. Y tercer paso: El pago, que se refiere,

básicamente, a la cancelación efectiva de la obligación asumida³⁹. Es en este sentido que sobre los mencionados “pasos ineludibles”, pueden consultarse las decisiones de la Sala Político Administrativa del 20 de julio de 2004, caso *José Alberto Galíndez*, y del 30 de noviembre de 2004, caso *Salomón Centeno*.

Visto lo anterior, toca ahora precisar dos aspectos conceptuales, uno insertado en la Ley de Administración Financiera, y otro derivado de la jurisprudencia de la Sala Político Administrativa. El primero de los aspectos se refiere a la distinción ahora existente entre gasto causado y gasto comprometido. Y es que a tenor del artículo 47 de la Ley especial “Se considera gastado un crédito cuando queda afectado definitivamente al causarse un gasto”. De forma similar a lo anterior, lo establece el artículo 126 del Reglamento número 1. Incluso, hay que tener en cuenta que el artículo 56 de este Reglamento establece que la afectación del crédito tiene lugar “con el registro de precompromisos y compromisos”, disponiendo además de esto que “El precompromiso constituye una reserva del crédito presupuestario” y que, por su parte, “El registro de los compromisos constituye una afectación preventiva de los créditos presupuestarios”.

Es en este sentido que hay que precisar lo ya dicho por la jurisprudencia con relación a los pasos ineludibles en la ejecución del gasto público: El compromiso, y porqué no, el precompromiso también, se refieren a la afectación de los gastos, afectación ésta que carece en el citado artículo 56 del epíteto “definitiva”. Por el contrario, en esta norma se dice que el registro del compromiso equivale a una afectación “preventiva”. Pero por su parte, el artículo 58 *eiusdem* establece que “Un gasto se considera causado al hacerse exigible el pago de la obligación y afectará los créditos presupuestarios con su registro definitivo con cargo al presupuesto”. En otras palabras, lo anterior equivale a decir que la afectación definitiva ocurre en el momento en el cual tiene lugar el hecho generador de la obligación de pagar. Y siendo así las cosas, la diferencia entonces entre los gastos comprometidos y los gastos causados se remitirá, básicamente, a su nivel de afectación presupuestaria en orden a los pasos de la ejecución del gasto público.

El segundo aspecto a precisar tiene que ver con los gastos presupuestarios ante estados de emergencia, declarados así por la Administración. Por ejemplo, en la ya mencionada sentencia de la Sala Político Administrativa del 30 de noviembre de 2004, caso *Salomón Centeno*, se consideró que para los gastos en casos especiales, y más concretamente ante un estado de emergencia, “lo único que la Administración del ente respectivo puede obviar, es el procedimiento licitatorio correspondiente por una adjudicación directa; sin embargo, no queda eximida de la obligación previa de la ordenación del pago, de la suscripción formal de un acuerdo o compromiso entre las partes, que comprometería el erario público, con la finalidad de ordenar y pagar, con cargo al presupuesto subsiguiente, las erogaciones que se estaban realizando de emergencia”. En concreto, el caso se refería al decreto de emergencia estatal de julio de 1998 que la Gobernación del Estado Cojedes emitiere, ante los entonces desastres naturales ocasionados por las frecuentes y copiosas lluvias, situación que en la actualidad no cesa de repetirse en la mayoría del territorio nacional, visto que el 09 de febrero de 2005 se declararon en estado de emergencia en los Estados Aragua, Carabobo, Falcón, Miranda, Vargas, Yaracuy, así como en el

39 Para algunos comentarios con respecto de esta forma si se quiere, normal de terminación de las obligaciones, véase a MÉLICH ORSINI, José, *El pago*, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2000.

Distrito Metropolitano⁴⁰, y el 14 también de febrero de 2005, se declaró lo mismo con respecto de los Estados Mérida, Táchira y Zulia⁴¹.

E incluso, ante tales situaciones recientes la Asamblea Nacional acordó declararse en emergencia “a los fines de darle viabilidad y celeridad a todas las solicitudes de tramitación de recursos financieros, para atender las lamentables consecuencias de esta tragedia natural”⁴².

Pero como quiera que así sea, lo que interesa es que en el caso comentado se cuestionaba la cancelación de un “contrato” que se había celebrado -sin las formalidades presupuestarias mínimas- para rentar el uso de aviones que eran, a criterio de la Gobernación, de necesidad inmediata, criterio éste que también se ha alegado en otros casos, como por ejemplo en Carlos Alberto Muñoz, decidido por la Sala Político Administrativa el 11 de mayo de 2004. Pues bien, como ya se mencionó, la Sala dispuso a tal efecto que se podía prescindir del procedimiento licitatorio por una adjudicación directa, pero por el contrario, en momento alguno podían inobservarse los “pasos ineludibles” para la ejecución presupuestaria. En efecto, la adjudicación directa es un procedimiento de selección de contratista -en el caso en cuestión, los propietarios de los aviones- cuya excepcional aplicación está fijada por determinados valores -en el momento actual, mil cien unidades tributarias para la prestación de servicios- y que a su vez pueden obviarse “En caso de emergencia comprobada dentro del respectivo organismo o ente”. Todo lo dicho a tenor de los artículos 4.10, 87 y 88.6 de la Ley de Licitaciones⁴³. Visto esto, ciertamente entonces lo fijado por la Sala Político Administrativa pareciera ser acertado. Y si se quiere, tan acertado, que por su parte la Sala Constitucional declaró con lugar un amparo por violación del principio de la legalidad presupuestaria lo cual consideró además como una “subversión del debido proceso”, dado que en el caso en cuestión se había ordenado a un Municipio el cumplimiento de una obligación de pagar determinada suma de dinero obviándose el artículo 104 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, según el cual en tales circunstancias se ordenará judicialmente “que se incluya el monto a pagar en la partida presupuestaria en el próximo o próximos presupuestos”. En este último sentido véanse las decisiones del 03 de agosto de 2001, caso *Alcaldía del Municipio Juan Germán Roscío del Estado Guárico*, y del 06 de mayo de 2004, caso *Felipe Villalobos*.

Al margen de estas precisiones preliminares, toca entrar propiamente al proceso de ejecución del presupuesto. Pues bien, una vez promulgada la Ley de Presupuesto, el Presidente de la República decretará, dentro de los diez días hábiles siguientes a ésta, la distribución general del presupuesto de gastos, que consiste, básicamente, en la presentación desagregada hasta el último nivel previsto en los clasificadores y categorías de programación utilizadas, de los créditos y realizaciones contenidas en la propia Ley de Presupuesto. De todas formas, esta distribución tendrá un contenido mínimo, como la estructura programática aprobada por la Oficina Nacional de Presupuesto, o la descripción de los proyectos que se hagan (artículos 46 de la Ley especial y 41 del Reglamento N° 1). Como quiera que sea, esta distribución se estudiará, en cuanto a los créditos presupuestarios y su distribución administrativa, de forma separada (*vid. infra* a.1.2.1 y a.1.2.2).

40 *Gaceta Oficial* n° 38.123, 9 de febrero de 2005.

41 *Gaceta Oficial* n° 38.126, 14 de febrero de 2005.

42 *Gaceta Oficial* n° 38.124, 10 de febrero de 2005.

43 *Gaceta Oficial Extraordinario* n° 5.556, 13 de noviembre de 2001.

Hecha la distribución, la Oficina Nacional de Presupuesto programará por sub períodos mensuales la ejecución de los ingresos de la República, conjuntamente con los órganos o entes que sean competentes para la administración de los ingresos nacionales, y la remitirá a la Oficina Nacional del Tesoro a objeto de la elaboración de la programación del flujo de fondos de la República. Siguiendo esta programación, los órganos o entes de la República precisarán la ejecución física y financiera de sus presupuestos, las cuales, podrán ser variadas discrecionalmente por la Oficina Nacional del Presupuesto (artículos 50 de la Ley especial y 38 del Reglamento N° 1). También en este sentido, hay que tener en cuenta que los órganos o entes de la República están obligados a llevar registros de la ejecución de sus presupuestos. Éstos se harán a través de la liquidación (por acto administrativo con expresión del deudor, el monto de la deuda y la causa de ésta) o bien cuando se devenguen los ingresos (que es el momento cuando se adquiere el derecho a percibir los recursos), y éstos se hayan recaudado, lo cual se verifica ante la entrega en las oficinas o demás entidades recaudadoras de fondos nacionales, de dinero en efectivo, cheques, certificados de reintegro tributario y otros instrumentos establecidos para el pago de tributos (artículos 48 de la Ley especial, y, 39 y 40 del Reglamento N° 1). Por otra parte, en relación a los gastos, el registro se hará en el momento en el cual se causen (cuando se hace exigible el pago de la obligación, sin importar el momento del pago efectivo), o bien en las etapas de compromiso o de pago. De todas formas, este registro tiene que ser considerado como un mecanismo para afectar, con carácter preventivo, la disponibilidad de los créditos presupuestarios, así como para reflejar la cancelación de las obligaciones asumidas, de forma válida (artículos 54 de la Ley especial y 58 del Reglamento N° 1. *Vid.* también *infra* II.5).

Ya para terminar este aparte, corresponde estudiar tres aspectos: Los ordenadores de compromisos y pagos, la estructura para la ejecución financiera del presupuesto de gastos y las modificaciones presupuestarias. El primer aspecto ya fue abordado (*vid.* supra a.1.1.2), mientras que el segundo lo será más adelante (*vid.* *infra* a.1.2.2). Por esta razón, y para evitar tediosas repeticiones, sólo haremos el análisis del tercer aspecto, sin perjuicio de lo que sobre él mismo pueda agregarse luego (*vid.* *infra* II.1).

Las modificaciones presupuestarias son las variaciones a los límites máximos de las autorizaciones disponibles para gastar establecidas en la Ley de Presupuesto y en los créditos presupuestarios acordados en la distribución general de la misma, en cuyo caso tendrá que tramitarse por ante la Oficina Nacional de Presupuesto (artículos 87 y 88 del Reglamento N° 1). En otras palabras, se puede decir que estas modificaciones revelan una inobservancia excepcional de los límites que fijan las propias reglas macrofiscales. Pues bien, precisamente por ese carácter excepcional es que las modificaciones tienen que verificarse ante un trámite algo complejo. Al margen de lo que acá se diga, véase el Instructivo número 3 de la Oficina Nacional de Presupuesto.

En primer lugar, hay que tener en cuenta que el Ejecutivo Nacional solicita y formaliza ante la Asamblea Nacional las modificaciones presupuestarias, comúnmente a través de los “créditos adicionales” que tantas veces se observan en la *Gaceta Oficial*, en orden a la modificación del límite máximo de gasto permitido. A su vez, queda a criterio de la Asamblea, como prerrogativa inherente, la aprobación o no de dichas modificaciones. Si por su parte, la alteración presupuestaria consiste en un incremento del gasto corriente en detrimento de aquel de capital, ésta solo será aprobada por la Asamblea, si así ella lo considera, y si se le presenta “debidamente” por parte de la Oficina Nacional de Presupuesto, la documentación que a su vez a bien tenga entregarle el órgano o ente que busca la modificación. Por el contrario a esto último, no se

efectuarán modificaciones que signifiquen un incremento de los gastos corrientes en perjuicio de los gastos de servicio de los gastos del servicio de la deuda pública, y por su parte, en caso de créditos adicionales a financiarse con ingresos de operaciones de crédito público, el Poder Ejecutivo los autorizará siempre que tal autorización esté contenida en la Ley de Endeudamiento. Como quiera que sea, si la Asamblea Nacional resuelve favorablemente sobre la modificación presupuestaria, ésta será decretada por el Presidente de la República, quien ordenará su publicación en *Gaceta Oficial* (artículos 52 de la Ley especial y 89 del Reglamento N° 1).

Dicho lo anterior, hay que considerar, en segundo lugar, que en el presupuesto de gastos de la República se incorporará un crédito denominado “Rectificaciones al Presupuesto”, cuya disposición por parte del Ejecutivo Nacional está determinada para “atender gastos imprevistos que se presenten en el transcurso del ejercicio o para aumentar los créditos presupuestarios que resultaren insuficientes, previa autorización del Presidente de la República en Consejo de Ministros” (artículo 53 de la Ley especial). Esta disposición, junto con aquellas contenidas en los artículos 43 *eiusdem* y 90 del Reglamento número 1, fijan ciertas prerrogativas para el Presidente de la República, quien actuará siempre en Consejo de Ministros y que, de una u otra forma, se resumen en a) la autorización de créditos presupuestarios ante la reducción de los ingresos previstos para el ejercicio, con relación a las estimaciones de la Ley de Presupuesto, b) los traspasos de créditos pedidos por sus órganos o entes con aumento de los gastos de capital y en disminución de los gastos destinados a la deuda pública, c) los traspasos de créditos de una obra a otra de diferentes proyectos, de un mismo o distintos programas, y, d) el uso de los créditos fijados en la partida “Rectificaciones al Presupuesto”. En este mismo sentido hay que tener en cuenta que se establecen modificaciones presupuestaria, tanto a cargo de las máximas autoridades de los organismos ordenadores de compromisos y pagos (*vid. supra* a.1.1.2), como a favor del Jefe de la Oficina Nacional de Presupuesto (artículos 91 y 92 del Reglamento N° 1).

a. 1.2.1 *Los créditos presupuestarios en general.* El artículo 42 del Reglamento número 1 dispone que “Los créditos presupuestarios son las asignaciones previstas para financiar los gastos corrientes, de capital y las aplicaciones financieras, las cuales deben imputarse a las partidas de cada una de las categorías programáticas del presupuesto previstas para el ejercicio económico correspondiente”.

Esto quiere decir que los créditos presupuestarios son la esencia de la movilidad estatal, si se tiene en cuenta que el Estado ha de desenvolverse económicamente en la mayoría de sus aspectos prestacionales. Por tal razón es que estos créditos “Constituyen un límite máximo para gastar a los efectos del control externo, los créditos presupuestarios asignados a nivel del organismo, a los gastos corrientes y de capital totales a dicho nivel, así como a las categorías programáticas y de partidas que la Asamblea Nacional decida aprobar con tal carácter, conforme a las disposiciones generales de la Ley de Presupuesto” (artículo 42 del Reglamento N° 1). Al margen de esto, dispone el citado artículo que “A los efectos del control interno constituyen límites máximos para gastar los créditos presupuestarios asignados a las desagregaciones de las categorías programáticas y de las partidas antes indicadas, así como los asignados a las unidades administradoras”. En este punto hay que tener en cuenta, si se quiere tangencialmente, que el control interno es un sistema de la administración financiera, regulado por lo tanto en un título de la Ley especial (Título VI. Del sistema de control interno) y que en tal sentido, para algunos “lo

coloca fuera de su propio contexto”⁴⁴, pero que en definitiva, trasciende de nuestro estudio a pesar de la “interrelación” de todos los sistemas presupuestarios que enuncia el artículo 3 de la Ley especial⁴⁵.

Hechas esta brevísima aproximación, toca examinar la distribución administrativa de los créditos presupuestarios, en especial, bajo la noción de las unidades administradoras, lo cual se hará inmediatamente.

a. 1.2.2 *Las unidades administradoras (central y desconcentradas) y ejecutoras.* Las unidades administradoras están encargadas del manejo de los créditos públicos y, conjuntamente con las unidades ejecutoras, conforman en ese sentido la estructura para la ejecución financiera del presupuesto (artículos 48 y 50 del Reglamento N° 1). Pero como quiera que sea, hay que tener en cuenta que, por un lado, las unidades administradoras son las que “manejan” los créditos presupuestarios, pudiendo ser central o desconcentradas.

La unidad administradora central será la Dirección de Administración o su equivalente en cada ente u organismo o que previa delegación del ordenador de compromisos y pagos, “girará las órdenes de pago para atender los gastos a cancelarse mediante fondos en avance o anticipos, a las unidades administradoras desconcentradas y manejará los fondos en avance o en anticipo que se le asignen”⁴⁶. De igual forma, la unidad administradora central junto con aquella unidad de presupuesto, distribuirán y controlarán internamente las cuotas de compromisos y pagos que sean asignadas al organismo, siendo que el Ministerio de Finanzas por medio de las Oficinas Nacionales de Presupuesto y Tesorería, aprueba las cuotas periódicas de compromisos, de gastos causados y de pagos por cada organismo, a fin de adecuar el ritmo de ejecución del presupuesto de gastos con el flujo de los ingresos y disponibilidades del Tesoro Nacional (artículo 47 del Reglamento N° 1).

Por su parte, hay que tener en cuenta que las unidades administradoras desconcentradas siempre dependerán de la primera en cuanto a su cometido, y además, deberán tener suficiente capacidad administrativa que les permita manejar un monto anual mínimo de dos mil quinientas unidades tributarias. Un ejemplo de estas unidades es la Comisión de Administración de Divisas, según resolución número 1.609 del Ministerio de Finanzas, del 09 de febrero de 2005⁴⁷. Pues bien, en este orden de ideas, esa distribución administrativa entre las unidades central y desconcentradas será ordenada, previa opinión de la Oficina Nacional de Presupuesto, por “la máxima autoridad de cada organismo ordenador de compromisos y pagos”, se registrará en el sistema integrado de información financiera a cargo del Ministerio de Finanzas, y finalmente, se publicará la resolución del caso en *Gaceta Oficial*. Pero además de esto, también hay que tener en cuenta que por cuestiones preventivas de salvaguarda del patrimonio público los funcionarios responsables de las unidades administradoras “no podrán tomar posesión de sus cargos hasta tanto presten caución suficiente para el ejercicio de sus funciones, frente a la Auditoría Interna de la respectiva unidad”, equivalente a ciento cincuenta unidades tributarias (artículos 43, 45, 52 y 53 *eiusdem*).

44 RONDÓN DE SANSÓ, Hildegard, “Algunas consideraciones sobre la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público”, *Revista de Derecho Administrativo* n° 10, Sherwood, Caracas, 2000, p. 282.

45 De todas formas, sobre este aspecto, remitimos al libro de Freddy ORLANDO citado en la nota n° 28.

46 En este punto valga una referencia conceptual: Por avances se entiende a aquellas entregas de fondos a las unidades administradoras (central y desconcentradas) para los gastos de defensa y seguridad estatales, los gastos de las unidades administradoras constituidas en el exterior y los gastos de pasivos laborales, entre otros. Por su parte, por fondos en anticipo se entenderá a aquellos girados con carácter permanente y de reposición periódica, a favor de las unidades administradoras (artículos 63 y 69 del Reglamento n° 1).

47 *Gaceta Oficial* n° 38.124, 10 de febrero de 2005.

Visto lo dispuesto por el artículo 43 del Reglamento número 1, aquí habría que hacer una precisión: Dice esta norma que “la máxima autoridad de cada organismo ordenador de compromisos y pagos dictará la respectiva resolución interna sobre la distribución administrativa de los créditos presupuestarios”. Ahora bien, sucede que el artículo 51 de la Ley especial enumera a las máximas autoridades del Estado, agregando además que éstas, y las máximas autoridades de los entes descentralizados funcionalmente sin fines empresariales “serán los ordenadores de compromisos y pagos”. Si la máxima autoridad es el ordenador de compromisos y pagos, ¿puede decirse entonces que éste tiene alguna máxima autoridad?. En realidad sí se puede. La cuestión es que con tal enunciación se incurre a veces en una redundancia nomenclatural capaz de generar confusiones varias. Por ejemplo, el citado artículo 51 enuncia a “los Ministros” como ordenadores de compromisos y pagos, y dentro de tal rubro está sin duda alguna el Ministro de Finanzas. Siendo así las cosas, se sabe también que la más reciente distribución administrativa de este Ministerio -como ordenador- se hizo mediante resolución 1.609, la cual emanó del propio Ministro. He aquí la redundancia nomenclatural antes aludida.

Ya por otro lado, y a tenor del artículo 44 *eiusdem*, las unidades ejecutoras son aquellas que ejecutan efectivamente de manera total o parcial, las labores con sus respectivos volúmenes de trabajo, previstos para las actividades y obras de los proyectos. Y a su vez, los créditos de estas categorías se desagregarán entre las unidades ejecutoras locales que realizan las tareas para lograr los volúmenes de trabajo correspondientes a su nivel. Por último, hay que tener en cuenta que tanto la unidad de presupuesto como la administradora central de cada organismo “controlarán internamente las cuotas de compromisos y pagos que sean asignadas al organismo” (artículo 47 del Reglamento N° 1).

a.2 *Los entes descentralizados sin fines empresariales*. Visto entonces el régimen presupuestario de la República, toca referirnos en este punto a aquel referente a los entes descentralizados funcionalmente sin fines empresariales. Pues bien, a tenor del artículo 34 del Reglamento número 1:

Se consideran como entes descentralizados funcionalmente sin fines empresariales, los institutos autónomos, las personas jurídicas estatales de derecho público, los servicios autónomos sin personalidad jurídica y las fundaciones, asociaciones civiles y demás instituciones constituidas con fondos públicos o dirigidas por alguna de las personas referidas en el artículo 6 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público.

En orden a la amplitud subjetiva del artículo citado, hay que hacer aquí algunas precisiones sobre los servicios autónomos sin personalidad jurídica⁴⁸: Por un lado, el artículo 34 de la Ley especial considera que tales servicios autónomos pueden sufrir una afectación específica, lo que quiere decir que, sus gastos serían básicamente extrapresupuestarios. Mientras tanto, por otro lado, el artículo 34 del Reglamento número 1 los considera entes descentralizados sin fines empresariales, aún cuando sean éstos organismos desconcentrados, tal como lo advierte Rachadell. Existe entonces un desconocimiento normativo de dos principios básicos de la organización administrativa: La descentralización y la desconcentración⁴⁹. Ciertamente, en el primero, el organismo

48 RACHADELL, Manuel, “La reforma del régimen jurídico de la administración financiera del sector público”, *Revista de Derecho* n° 5, Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, 2002, pp. 433-435.

49 IVANEGA, Miriam Mabel, “Los principios de la organización administrativa”, *Documentación Administrativa* n° 267/268. El derecho administrativo en Argentina: Situación y tendencias actuales (I), Instituto Nacional de Administraciones Públicas, Madrid, 2004, pp. 202-204, y también en el ámbito nacional puede consultarse a GONZÁLEZ, José Valentín, “Consideraciones sobre la descentralización, la desconcentración y la delegación y el elemento subjetivo del acto administrativo”, *Revista de Derecho Administrativo* n° 11, Sherwood, Caracas, 2001, pp. 73-86.

del caso posee personalidad jurídica propia, cualidad de la que carece en el segundo supuesto, siendo en consecuencia, que los servicios autónomos sin personalidad jurídica se insertan bajo este segundo supuesto organizativo. Y en definitiva, ante la presencia del citado error normativo, hay que tener en cuenta que tales servicios están bajo la personalidad jurídica de la República. Un dechado de estos servicios puede ser la Oficina Nacional para el Desarrollo de los Servicios de Agua Potable y de Saneamiento, a tenor del artículo 13 de la Ley Orgánica para la prestación de dichos servicios⁵⁰.

Sin embargo, cabe observar que aun cuando el artículo 34 del Reglamento número 1 disponga, según su propio título, la “Formulación de los presupuestos de los entes descentralizados funcionalmente sin fines empresariales”, el artículo siguiente (35) establece que “Los entes descentralizados funcionalmente sin fines empresariales y demás órganos desconcentrados a que se refiere el artículo anterior ...”. Con tal referencia se podría pensar que el error antes aludido queda de alguna forma desvirtuado. Pero, dada la imprecisión de ambos artículos, el error existe, al igual que varios otros en la norma reglamentaria, y así los sostenemos en orden a lo ya expuesto.

Por ejemplo, el propio artículo 35 del Reglamento número 1 dice *in toto* que “Los entes descentralizados funcionalmente sin fines empresariales y demás órganos desconcentrados a que se refiere el artículo anterior, se regirán por lo dispuesto en el Capítulo III del presente Reglamento, en cuanto les sea aplicable”. Pues bien, dicho Capítulo es aquel que va desde el artículo 11 al artículo 92 del Reglamento número 1, dentro de los cuales se incluye, el propio artículo 35. Vista tal remisión, estaríamos así en presencia de una redundancia normativa, y por ende, un error más como el mencionado antes. No obstante esto, aun cuando pareciera que la remisión es excesiva, la verdad es que peca por defecto: Lo que se debería aplicar, en su justa medida, es la Sección Tercera, del Capítulo III (De la formulación del presupuesto de la República incluido en el título II de la Ley de Presupuesto), dado que, en la Ley especial, el régimen de la República, y el de los entes acá mencionados, se hace de forma conjunta.

a.2.1 *La formulación del presupuesto.* Como se acaba de mencionar, lo dicho con relación a la formulación presupuestaria de la República se tiene en cuenta, en tanto sea aplicable, a los efectos de la formulación de los entes descentralizados sin fines empresariales. Por esto, en orden a la brevedad, remitimos a lo ya dicho sobre el punto (*vid. ut supra* a.1), y por supuesto, al Instructivo número 12 de la Oficina Nacional de Presupuesto. Pero al margen de esto, hay que hacer algunas precisiones adicionales: En primer lugar, en cada programa, o su equivalente, así como en cada subprograma o proyección de los entes descentralizados funcionalmente, se deberá incluir la información que de inmediato se enuncia.

Con relación al órgano o ente en general, se tendrán que mencionar a) la política presupuestaria y la incidencia económica que ésta tenga en los próximos ejercicios; b) las principales metas a alcanzar con los recursos reales y financieros asignados; c) la relación de los principales recursos reales empleados, en particular el referido a los recursos humanos; d) los créditos presupuestarios asignados a los programas y categorías equivalentes y por partidas del órgano o ente en cuestión, y; e) la clasificación de los gastos de éste, con mención de los gastos corrientes y de capital (artículo 36.1 del Reglamento N° 1).

50 *Gaceta Oficial Extraordinario* n° 5.568, 31 de diciembre de 2001.

Luego, en orden a cada categoría programática, habrá que indicar a) la naturaleza y situación actual de los bienes o servicios, así como su incidencia económica y financiera, teniendo para esto en cuenta los lineamientos del marco plurianual; b) la denominación de la unidad ejecutora responsable; c) la relación de los principales recursos reales empleados, en particular el referido a los recursos humanos; d) los créditos presupuestarios asignados a los programas y categorías equivalentes y por partidas del órgano o ente del caso, y; e) los indicadores de desempeño seleccionados conjuntamente con la Oficina Nacional de Presupuesto (artículo 36.2 del Reglamento N° 1).

Ya finalmente, en lo que se refiere a la información financiera, se señalará la cuenta ahorro-inversión-financiamiento, los estados financieros proyectados y demás datos que sean necesarios para su análisis, así como cualquier otro que requiera la Oficina Nacional de Presupuesto, a través de sus instrucciones (artículo 36.3 del Reglamento N° 1).

De una u otra forma, a tenor del artículo 37 *eiusdem*, todo lo antes descrito se considerará además como información mínima presentable a la Asamblea Nacional.

a.2.2 *La ejecución del presupuesto.* Al igual que sucede con la formulación, en la ejecución del presupuesto de los entes descentralizados funcionalmente sin fines empresariales, se observan disposiciones comunes (en la Ley especial) o similares (en el Reglamento N° 1) a aquellas que rigen para la República. A tal efecto, a continuación se verán sus particularidades.

Pues bien, una vez publicada la Ley de Presupuesto, la máxima autoridad de cada ente descentralizado sin fines empresariales, “dictará la respectiva resolución interna sobre la distribución administrativa de créditos presupuestarios, la cual presentará la información discriminada por unidades administradoras y unidades ejecutoras locales, de acuerdo con las instrucciones que al efecto establezca la Oficina Nacional de Contabilidad”. Al margen de esto, las máximas autoridades acá mencionadas ordenarán hacer los ajustes a los respectivos proyectos presupuestarios, los cuales, una vez ajustados, se convierten en el presupuesto definitivo de recursos y egresos (equivalente a la distribución general del presupuesto de gastos) para la toma de decisiones gerenciales de cada uno de los órganos o entes (artículos 93 y 94 *eiusdem*).

Todas las unidades administradoras arriba indicadas conformarán la estructura para la ejecución financiera del presupuesto de gastos, la cual, al propio tiempo, estará integrada por la unidad administradora central (*i.e.* la Dirección de Administración o quien haga sus veces) y por las unidades administradoras desconcentradas que, básicamente, deberán tener suficiente capacidad administrativa para el manejo de créditos presupuestarios de monto igual o superior a dos mil quinientas unidades tributarias (artículo 95 *eiusdem*). De todas formas, téngase en cuenta que lo arriba explicado sobre estas unidades puede resultar aplicable en estos casos, siempre que no evoque una contradicción o arbitrariedad alguna (artículos 96 y 99 del Reglamento N° 1. *Vid.* además *supra* a.1.2.2).

Pero como quiera que sea, los entes descentralizados sin fines empresariales deberán programar la ejecución física y financiera de su presupuesto de recursos y egresos, y a la vez, esta programación puede sufrir variaciones con ocasión de modificaciones presupuestarias, en cuyo caso, habrá que sujetarse a las aprobaciones establecidas *ex lege* (artículos 97 y 98 *eiusdem*).

b. *Los regímenes presupuestarios de los Estados, del Distrito Metropolitano de Caracas, de los Distritos, de los Municipios, de las sociedades mercantiles del Estado y demás entes descentralizados con fines empresariales.* Llegados a este punto, corresponde examinar los regímenes presupuestarios, si se quiere, “especiales”. Para tal efecto, en

una primera aproximación se analizarán los regímenes de los Estados, del Distrito Metropolitano, de los Distritos y de los Municipios (b.1), para luego, en una segunda aproximación, determinar el de las sociedades mercantiles del Estado y demás entes descentralizados con fines empresariales (b.2).

b.1 *Los Estados, el Distrito Metropolitano de Caracas, los Distritos y los Municipios.* Según el artículo 62 de la Ley especial “El proceso presupuestario de los estados, distritos y municipios se regirá por la Ley Orgánica de Régimen Municipal, las leyes estatales y las ordenanzas municipales respectivas, pero se ajustará, en cuanto sea posible, a las disposiciones técnicas que establezca la Oficina Nacional de Presupuesto”.

Existe aquí una remisión normativa a la Ley Orgánica de Régimen Municipal, a las leyes de los Estados y a las ordenanzas de los Municipios, que tiene que ajustarse “en cuanto sea posible” a lo que establezca la Oficina Nacional de Presupuesto. En este sentido, la posibilidad del ajuste normativo a las disposiciones técnicas que dicte esta Oficina, está determinada por las propias limitaciones materiales, y por ende técnicas, que se observen en cada Estado, Distrito o Municipio. Por su parte, el propio artículo 62 indica que las normas presupuestarias estatales, distritales y municipales se remitirán dentro de los sesenta días siguientes a su aprobación, mediante el Vicepresidente Ejecutivo a la Asamblea Nacional, al Consejo Federal de Gobierno, al Ministerio de Planificación y Desarrollo y a la Oficina Nacional de Presupuesto “a los solos fines de información”. Y de todas formas “Dentro de los treinta días siguientes al fin de cada trimestre, remitirán... a la Oficina Nacional de Presupuesto información acerca de la respectiva gestión presupuestaria”. En este orden de ideas, pareciera que las remisiones acá establecidas se circunscriben “a los solos fines de información”. Sin embargo, tal circunscripción tiene que ser mejor precisada.

Ciertamente, si se tiene en cuenta que las normativas estatales, distritales y municipales tienen que adecuarse a las disposiciones técnicas de la Oficina Nacional de Presupuesto, y que, a su vez, tales normativas “se ajustarán” a los principios presupuestarios básicos contenidos tanto en la Constitución como en la Ley especial (artículo 64 *eiusdem*), entonces la finalidad de las remisiones resulta ser, ya no informativa, sino contralora. Control éste que se reduciría a la constatación de que los Estados, Distritos y Municipios están adecuándose -en su justa medida- a lo establecido en el caso por la Oficina Nacional de Presupuesto, y de que al propio tiempo, el ciclo presupuestario de tales entidades observa -con toda rigurosidad- los principios presupuestarios esenciales, que luego estudiaremos (infra II.).

Como quiera que así sea, retomamos el análisis del régimen presupuestario acá analizado, y la mencionada remisión a la Ley Orgánica de Régimen Municipal. Pues bien, se sabe que el capítulo IV (Del Presupuesto y la Contabilidad) del título VII de la Ley Orgánica de Régimen Municipal⁵¹, está referido al régimen presupuestario aplicable a los municipios, en el sentido que a continuación se explica. En primer lugar, el Alcalde -rama ejecutiva del gobierno municipal- tiene que presentar a la consideración del Consejo Municipal -rama deliberante del mismo- con por lo menos cuarenta y cinco días de anticipación al período fiscal del caso, el Proyecto de Ordenanza de Presupuesto de In-

51 *Gaceta Oficial Extraordinario* n° 4.109, 15 de junio de 1989. En este sentido, el 17 de mayo de 2005 se sancionó la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (remitiéndosele al Poder Ejecutivo el 25 de mayo) que pasaría a regular el sistema presupuestario municipal en sus artículos 230 y ss., sin mayor cambio sustancial con relación al régimen derogado.

gresos y Gastos (artículos 50, 74.6, 76.7 y 135), cuya aprobación por parte del Concejo, tiene que observar las mismas formalidades que toda Ordenanza (artículo 132).

Este Proyecto se estructurará de la siguiente forma: a) Disposiciones Generales, b) Presupuesto de Ingresos, y, c) Presupuesto de Gastos. Y al propio tiempo, a este Proyecto se le anexarán los Programas Coordinados del Situado Municipal, así como cualquier otro anexo que a bien tenga considerar el Concejo (artículo 132). Como se puede observar, esta estructura es similar a aquella contenida en la derogada Ley de Régimen Presupuestario, que por eso mismo, difiere de la que establece la Ley de Administración Financiera. ¿Ese artículo 132 colide entonces con la Ley de Administración Financiera, y de ser así, queda derogado en virtud del artículo 171 de ésta?. No obstante la respuesta a esta interrogante, pareciera que en la actualidad se sigue aplicando, sin distingo alguno, la estructura primigenia.

En este orden de ideas, la Ley de Régimen Municipal también reconoce los principios presupuestarios básicos que, en la Ley de Administración Financiera, han permanecido incólumes. Por ejemplo, el de especificidad o especialidad, el de unidad y no afectación específica (artículo 133), el de reconducción (artículo 136), y, el de validez de las obligaciones contraídas (artículo 140). Para evitar repeticiones superfluas, nos remitimos sobre estos aspectos a las delimitaciones conceptuales que se harán más adelante (vid. II). Todo lo antes dicho con relación a los Municipios, se aplica de igual forma a los Distritos, para lo cual además hay que tener en cuenta los Instructivos números 20 y 21 de la Oficina Nacional de Presupuesto.

Pues bien, además de lo anterior, está también el régimen presupuestario del Distrito Metropolitano de Caracas. Sin embargo, antes que cualquier otra cosa, conviene hacer una precisión sobre su Ley especial: El artículo 18 de la Constitución dispone que “La ciudad de Caracas es la capital de la República” y que una ley especial establecerá su “unidad político-territorial... que integre en un sistema de gobierno municipal a dos niveles, los Municipios del Distrito Capital y los correspondientes del Estado Miranda”. Pues bien, lo que sucede es que la Ley Especial del Distrito Metropolitano de Caracas fue dictada por la Asamblea Nacional Constituyente, el 28 de febrero de 2000 en base a la Disposición Transitoria Primera de la Constitución, la cual, a su vez, hace alusión a la ley especial del Distrito Capital. Ante esta divergencia, ya se ha apuntado que la Ley en cuestión no reglamenta el Distrito Capital, sino que establece la unidad integradora del sistema municipal en dos niveles denominada, en este caso, Distrito Metropolitano, teniéndose además en cuenta para esto el alcance conceptual de los artículos 171 y 172 de la Constitución⁵². En orden a esta situación, han acontecido dos casos: El primero es que la Ley del Distrito entera fue recurrida por supuesta inconstitucionalidad por Felipe Torres, recurso éste que para el 15 de marzo de 2002 se decretaría perimido por la Sala Constitucional. El segundo de los casos, se refirió en esencia a la Presidencia del Cabildo Metropolitano, la cual, de forma provisional le fue concedida al Alcalde Mayor, en decisión de la Sala Político Administrativa del 10 de agosto de 2000, caso *José Antonio González*.

Dicho esto, corresponde estudiar el articulado de la Ley en cuanto al presupuesto del Distrito Metropolitano de Caracas⁵³. De acuerdo con el artículo 63 de la Ley especial

52 RODRÍGUEZ, Armando, “Las nuevas bases constitucionales de la estructura político territorial en Venezuela”, *Revista de Derecho Administrativo* n° 10, Sherwood, Caracas, 2000, pp. 196 y ss.

53 Hay que tener en cuenta que la Ley Orgánica de Administración Financiera se modificó el 31 de mayo de 2005 (*Gaceta Oficial* n° 38.198) en sus artículos 6.3, 11 y 63, en los cuales se menciona luego del Distrito Metropo-

éste “se ajustará a las disposiciones de la Ley Especial sobre el Régimen Metropolitano de Caracas”. He aquí una remisión de norma absoluta y que por ende, pareciera prescindir del ajuste “en cuanto sea posible” al que se refiere el artículo 62, para los Estados, Distritos y Municipios. Pero no obstante tal presunción de prescindencia, la misma se desvirtúa ante la necesidad de observar los lineamientos de la Oficina Nacional de Presupuesto que se deriva del artículo 22 de la Ley especial según el cual los funcionarios de los sujetos a los que ésta se les aplica, están en la obligación de cumplir con las normas e instructivos técnicos que emanen de dicha Oficina.

Como quiera que sea, toca el análisis de las disposiciones de la Ley Especial sobre el Régimen Metropolitano⁵⁴: Ésta establece que el Alcalde Metropolitano, como primera autoridad civil, política y administrativa de ese Distrito, tiene que presentar al Cabildo Metropolitano el Proyecto de Presupuesto de Ingreso y Gasto para cada ejercicio fiscal, el cual se deberá considerarlo y pronunciarse sobre el mismo “en la oportunidad y forma prevista en la legislación aplicable” (artículos 8.4 y 12.6). Y al margen de esto, se establece que regirá para el Distrito Metropolitano, en cuanto sean aplicables, en el tiempo de su vigencia, las disposiciones de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (artículo 28).

Pero además de lo anterior, hay que tener en cuenta que la Ley del Distrito Metropolitano establece que su política presupuestaria -entre otras- estará orientada por la equidad y la armonización social, así como por “La prestación eficiente de los servicios en todos los sectores” (artículo 25). La sujeción a la eficiencia revela la actualidad conceptual, en materia presupuestaria, de esta norma citada. Ciertamente, la eficiencia, en cuanto cumplimiento de los fines propuestos en la mejor medida posible, posibilidad por demás determinada no por la política de turno, sino por los requerimientos ciudadanos de cada día, es un dato actual que, como luego se verá, está cobrando un auge de relevancia. No obstante esta actualidad conceptual, la Ley en cuestión no hace mayor referencia al régimen presupuestario del Distrito Metropolitano, razón por la cual se entiende que, en su justa medida, se aplicarán las disposiciones referentes a los municipios contenidas en la Ley Orgánica de Régimen Municipal, y, las de la Ley de Administración Financiera que así puedan serlo.

Ya por último, como se podrá haber notado, se hizo sin rigurosidad alguna el análisis de las disposiciones presupuestarias referidas a los Estados. Sin embargo, dado que una estudio apropiado de las mismas trasciende nuestro objeto, téngase en cuenta, por un lado, que éstas están contenidas en las Leyes que sancione cada Estado al respecto, observando la Ley de Presupuesto, el marco plurianual y los Instructivos de la Oficina Nacional de Presupuesto, en especial el número 20, y que, por otro lado, en el estado actual de las cosas, ya ha sido sancionada la Ley Orgánica de Hacienda Pública Estatal, en

litano de Caracas, al Distrito Alto Apure, territorialmente constituido por los Municipios José Antonio PÁEZ y Rómulo GALLEGOS del Estado Apure, y creado por Ley Especial del 16 de noviembre de 2001 (*Gaceta Oficial* n° 37.326), a raíz de la disposición transitoria tercera.3 de la Constitución. Esta última Ley contiene varias disposiciones sobre el sistema presupuestario, como por ejemplo, la presentación del Alcalde Distrital del Proyecto de Ordenanza de Presupuesto al Cabildo Distrital (artículo 13.7), la consideración y aprobación de la Ordenanza de Presupuesto por dicho Cabildo (artículo 15.2), y la inserción en la Ley de Presupuesto de un “subsidio de regimen especial” a favor del Distrito (artículo 23.6).

54 *Gaceta Oficial* n° 36.906, 8 de marzo de 2000. Para una aproximación general sobre esta Ley, y el Distrito en sí, véase, FERNÁNDEZ, Lizett y MATA, Iliany, “Breves Comentarios sobre la Ley Especial del Distrito Metropolitano de Caracas”, *Revista de Derecho Administrativo* n° 8, Sherwood, Caracas, 2000, pp. 245-265, y, RACHADELL, Manuel, “¿Distrito Capital o Distrito Metropolitano?”, *El Derecho Público a comienzos del siglo XXI*. *Estudios homenaje al Profesor Allan R. BREWER-CARÍAS*, t. III, Civitas, Madrid, 2003, pp. 3271 y ss.

concreto, el 11 de marzo de 2004 (la cual fue devuelta por el Ejecutivo) y que, en líneas generales, no contiene a nuestros efectos disposiciones para mayor consideración.

b.2 *Las sociedades mercantiles del Estado y demás entes descentralizados con fines empresariales.* Al margen de lo anterior, corresponde ahora analizar el régimen presupuestario de las sociedades mercantiles estatales y demás entes descentralizados funcionalmente con fines empresariales. Pues bien, tales sociedades son aquellas en las cuales la República o cualquier persona de derecho público -incluidas otras sociedades- en el ámbito del artículo 7 de la Ley especial, tengan una participación igual o mayor al cincuenta por ciento del capital social. También se entiende como “sociedades mercantiles del Estado” a aquellas en las que el capital sea enteramente estatal y “cuya función, a través de la posesión de acciones de otras sociedades, sea coordinar la gestión empresarial pública de un sector de la economía nacional” (artículos 6, ord. 8 y 9, y 65 de la Ley especial).

Por su parte, se entiende que son entes descentralizados funcionalmente con fines empresariales “aquellos cuya actividad principal es la producción de bienes o servicios destinados a la venta y cuyos ingresos o recursos provengan fundamentalmente de esa actividad” (artículo 7.2 de la Ley especial). En este sentido, ya se ha dicho también que dentro de los sujetos a los que se refiere este artículo, podrían incluirse las empresas mixtas relativas a la actividades petroleras primarias⁵⁵. Y a su vez, a este ejemplo puede agregarse aquel otro del Centro Nacional de Gestión del Sistema Eléctrico el cual “girará bajo la forma de sociedad anónima” y será “propiedad de la República”, de conformidad con el artículo 19 del Reglamento General de la Ley del Servicio Eléctrico⁵⁶.

Hecha estas precisiones, veamos cuál es el régimen de tales sujetos. En primer lugar, y he aquí la primera particularidad, “Los directorios o la máxima autoridad de los entes regidos por este Capítulo, aprobarán el proyecto de presupuesto anual de su gestión y lo remitirán, a través del correspondiente órgano de adscripción, a la Oficina Nacional de Presupuesto, antes del treinta de septiembre del año anterior al que regirá. Los proyectos de presupuesto expresarán las políticas generales contenidas en la ley del marco plurianual del presupuesto y los lineamientos específicos que, en materia presupuestaria, establezca el Ministro de Finanzas; contendrá los planes de acción, las autorizaciones gastos y su financiamiento, el presupuesto de caja y los recursos humanos a utilizar y permitirán establecer los resultados operativo, económico y financiero previstos para la gestión operativa” (artículo 66 de la Ley especial). Por su parte, según este mismo artículo, “El presupuesto de gastos operativos del Banco Central de Venezuela será sometido directamente a discusión y aprobación de la Asamblea Nacional”. Como quiera que sea, si los proyectos no se entregan antes de la fecha indicada, la Oficina Nacional de Presupuesto ex officio y teniendo en cuenta los presupuestos anteriores, elaborará los proyectos para someterlos luego a consideración del Ejecutivo Nacional (artículo 69 *eiusdem*).

Estos presupuestos deberán formularse (en principio por los sujetos societarios y demás entes descentralizados funcionalmente con fines empresariales) utilizando el momento del devengado y de la causación de las transacciones respectivamente, como base contable, siendo que los mismos observarán, al propio tiempo, los lineamientos del plan de desarrollo económico y social de la Nación, así como aquellos del marco plurianual

55 ADRIÁN HERNÁNDEZ, Tomás, “El nuevo régimen legal de la participación de los particulares en las actividades primarias petroleras a través de empresas mixtas”, *Ensayos de Derecho Mercantil. Homenaje a Jorge Enrique NUÑEZ*, Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, 2004, pp. 57-61.

56 *Gaceta Oficial Extraordinario* n° 5.510, 14 de diciembre de 2000.

del presupuesto, sin perjuicio de incluirse en los presupuestos otras informaciones como las referidas para los entes descentralizados sin fines empresariales (artículos 67 de la Ley especial, y 7, 36, 118 y 120 del Reglamento N° 1). En este orden de ideas, la Oficina Nacional de Presupuesto verificará si los proyectos de los sujetos acá mencionados “enquadran en el marco de las políticas, planes y estrategias fijados para este tipo de instituciones”, y en el informe que a tal efecto hará, “propondrá los ajustes a practicar si, a su juicio, la aprobación del proyecto de presupuesto sin modificaciones puede causar un perjuicio patrimonial al Estado o atentar contra los resultados de las políticas y planes vigentes” (artículo 68 de la Ley especial).

Luego de esto, los proyectos presupuestarios acompañados de los informes arriba mencionados, serán sometidos a la aprobación del Presidente de la República en Consejo de Ministros, la cual deberá darse antes del treinta y uno de diciembre de cada año, con los ajustes “que considere convenientes”, sin perjuicio de la voz y el voto que sobre esto tengan quienes representen acciones y participaciones del Estado (artículos 69 y 70 de la Ley especial). Una vez aprobado el proyecto en cuestión, una síntesis de éste será publicado en la *Gaceta Oficial*. Pero en este punto, ante la dicotomía de los artículos 71 de la Ley especial y 121 del Reglamento número 1, surge la siguiente duda subjetiva: ¿Quién publicará dicha síntesis, el Ejecutivo Nacional o la Oficina Nacional de Presupuesto?. A nuestro juicio, visto todo el recorrido orgánico que hacen los proyectos, y visto que al final de éste se le llevan los mismos a manos del Ejecutivo Nacional, será éste el encargado de hacer la publicación, sin necesidad de que lo haga la Oficina de Presupuesto.

Dicho esto, toca ahora el análisis de la ejecución presupuestaria, para la cual, téngase en cuenta lo dicho con relación a ejecución presupuestaria los entes descentralizados sin fines empresariales cuya aplicación, en su justa medida, se hará de conformidad con el artículo 123 del Reglamento número 1 (*vid. supra* a.2.2) También hágase igual remisión en lo que se refiere a los registros de los ingresos y de los gastos, siempre en orden a evitar repeticiones inútiles (artículos 124, 125, 126, 127 y 128 *eiusdem*. *Vid. supra* a.1.2). Ante esta situación, restan analizar dos cuestiones: La primera tiene que ver con el traspaso presupuestario. Ciertamente, hay que tener en cuenta que el artículo 74 de la Ley especial prohíbe a los órganos o entes de la República así como a los entes descentralizados sin fines empresariales “realizar aportes o transferencias a sociedades del Estado y otros entes descentralizados con fines empresariales cuyo presupuesto no esté aprobado en los términos de esta Ley, ni haya sido publicado en la *Gaceta Oficial*”.

La segunda cuestión se refiere a la entrega de utilidades al Tesoro Nacional. Pues bien, “Las sociedades mercantiles y otros entes descentralizados con fines empresariales, con obligación de transferir utilidades al Ejecutivo Nacional, deben enterar al Tesoro Nacional a más tardar el 31 de enero del año en vigencia, las utilidades del ejercicio anterior, sin aplicación de deducciones por concepto alguno” (artículo 130 del Reglamento N° 1).

B. La evaluación presupuestaria:

Hasta ahora se han analizado la elaboración y la ejecución presupuestarias. Por tal razón, y visto que la liquidación se estudiará en lo atinente al principio de anualidad (*vid. infra* II.2), corresponde determinar sucintamente las formas esenciales de evaluación del presupuesto público, las cuales hemos dividido subjetivamente así: En primer lugar se verá el régimen básico de la Oficina Nacional de Presupuesto (a.) sin perjuicio

de lo ya dicho, o lo que sobre ésta se diga. Y en segundo lugar, entraremos a precisar la custodia fiscal del presupuesto (b.)

a. *La Oficina Nacional de Presupuesto*: Según el artículo 20 de la Ley de Administración Financiera, el órgano rector del sistema presupuestario es la Oficina Nacional de Presupuesto, la cual “estará bajo la responsabilidad y dirección de un Jefe de Oficina, de libre nombramiento y remoción del Ministro de Finanzas”. Y es que a tal efecto, el artículo 8.5 del Decreto sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Central⁵⁷, dispone que en líneas generales es competencia del Ministerio de Finanzas, “El régimen presupuestario”. Y más concretamente hay que tener en cuenta que el enlace entre este Ministerio y la Oficina Nacional de Presupuesto es la Oficina de Planificación y Presupuesto, a la cual de conformidad con el artículo 9, ordinales 5 y 7 del Reglamento Orgánico del Ministerio de Finanzas⁵⁸, le corresponde “Presentar ante la Oficina Nacional de Presupuesto el Proyecto de Presupuesto de gastos del Ministerio para cada ejercicio fiscal”, y de igual forma, es de su competencia el “Coordinar y evaluar los proyectos de presupuestos de los entes descentralizados, adscritos al Despacho, para su tramitación y aprobación ante la Oficina Nacional de Presupuesto”.

Pero como quiera que sea, se sabe que esta Oficina se creó a tenor de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, siendo su estructura original una consecuencia de aquella otra de la Dirección Nacional de Presupuesto, y a tal efecto, en febrero de 1981 se modificó para adecuarla a los esquemas globales sectoriales y regionales previstos en el Plan de la Nación. Luego de esto, en septiembre de 2001, se instituye como Oficina Nacional en sustitución aparentemente sólo nomenclatural de la Oficina Central de Presupuesto⁵⁹.

Pues bien, a tenor de los artículos 21 de la Ley de Administración Financiera y 75 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, esta Oficina como “dependencia especializada del Ministerio de Finanzas” es un sistema de apoyo de la Administración Pública Nacional que, por tal razón, tiene variadísimas competencias. Sin embargo, aquí sólo mencionaremos algunas de éstas. Por ejemplo, la Oficina de Presupuesto tiene que “preparar el proyecto de ley de presupuesto”, “realizará un análisis crítico de los resultados físicos y financieros obtenidos y de sus efectos” y “preparará anualmente el presupuesto consolidado del sector público”, entendiéndose por consolidación del presupuesto al “proceso que se cumple para eliminar las transacciones que llevan a cabo entre sí las unidades integrantes del Sector Público”⁶⁰. Todo esto de conformidad con los artículos 21.4, 36, 60 y 75 de la Ley de Administración Financiera, y 142 y 143 del Reglamento número 1.

La Oficina Nacional de Presupuesto actúa así como un filtro administrativo a través del cual se vierten las expectativas presupuestarias del Estado. Pero esta Oficina no sólo vertirá estas expectativas en el Proyecto de Ley de Presupuesto que se presente ante la Asamblea Nacional para su aprobación, sino que además está encargada de revisar casi incesantemente el desenvolvimiento de lo que ha vertido. Esto quiere decir que la Oficina de Presupuesto preparará el Proyecto de Ley de Presupuesto, y además revisará los resultados que la Administración y todos sus organismos hayan obtenido en el uso de las respectivas partidas presupuestarias, para luego hacer recomendaciones sobre la revisión

57 *Gaceta Oficial* n° 38.124, 10 de febrero de 2005.

58 *Gaceta Oficial* n° 38.086, 14 de diciembre de 2004.

59 Véase al respecto www.ocepre.gov.ve. En esta página se pueden consultar tanto las normas básicas de la administración financiera del sector público, así como los Instructivos de la Oficina. También en este orden de ideas, pero en un aspecto mayormente doctrinario, puede consultarse las páginas web de la Asociación Venezolana de Presupuesto Público (www.avpp.com.ve) y de la Asociación Internacional de Presupuesto Público (www.asip.org.ar).

60 Oficina Central de Presupuesto: Presupuesto Consolidado del Sector Público, Caracas, 1982, p. 8.

hecha, en orden a lo cual, además, pareciera ser la destinataria -como integrante del Poder Ejecutivo Nacional- del artículo 169 de la Ley especial en lo que se refiere a la resolución de “los casos dudosos o no previstos en las leyes fiscales”. E incluso, cabría agregar a lo antes dicho, que si la Administración o cualquiera de sus organismos no participa a la Oficina de Presupuesto de los resultados de la ejecución presupuestaria, tal renuencia “será causal de responsabilidad administrativa”, a tenor del artículo 164 de la Ley de Administración Financiera.

Así las cosas y en resumidas cuentas, se sabe entonces que esta Oficina es la encargada de velar por la elaboración presupuestaria (con todas las facultades y las obligaciones que ya se han descrito en forma dispersa), por lo que toca ahora precisar además cuáles otros son los controles que sobre el presupuesto se pueden ejercer, o lo que equivale decir en puridad de términos, el control fiscal.

b. *La custodia fiscal del presupuesto público*: En orden a lo anterior, hay que tener en cuenta que a pesar de que el control fiscal lo ejercen tanto las Contralorías Distritales, Municipales, Estadales o de la Fuerza Armada, así como las Unidades de Auditoría Interna, en este punto sólo nos referiremos brevemente, por un lado, al Tribunal de Cuentas, que en su momento existió en Venezuela, y, por otro lado, a la Contraloría General de la República.

b.1 *El Tribunal de Cuentas*: El Tribunal o Corte de Cuentas ha sido considerado como la longa *manus* del Poder Legislativo, a través de la cual éste ejerce el control político sobre el aparato gubernamental. Pues bien, hay que tener en cuenta que para 1830 este órgano ya existía en Venezuela, antes incluso que en algunos países de la Europa continental, como por ejemplo Italia, donde la Corte dei Conti se reguló por vez primera por Ley del 14 de agosto de 1862⁶¹.

Visto esto, y tal como se mencionó, al menos para el 14 de octubre de 1830, existía en Venezuela un Tribunal de Cuentas, que a su vez tenía -entre otras- la función de “Examinar las cuentas de la tesorería, administraciones de provincia y de aduanas”, a tenor del artículo 34.1 de la Ley de Organización y gobierno de las oficinas de hacienda⁶². Esta función que parece limitarse a cuestiones de tesorería, entendiéndose por éstas a la “custodia de fondos, percepción de ingresos y realización de pagos” (artículo 107 de la Ley de Administración Financiera) se amplió considerablemente en 1837.

Y es que para el 28 de mayo de 1837 el artículo 3.1 de la Ley de Organización de las oficinas superiores de hacienda y deberes y funciones de sus empleados, dispuso que es atribución del Tribunal de Cuentas “Recibir todas las cuentas del tesoro nacional, examinarlas, glosarlas, oír los descargos y sentenciarlas”⁶³. Sin embargo, desde 1856 hasta 1860, este Tribunal sustanciaría los juicios de cuenta, mientras que la Contaduría General tendría que “Llevar la cuenta general de los ingresos y gastos de la República”, todo esto a tenor del artículo 16.1 del Decreto del 17 de octubre de 1856. La vigencia de éste como se ve, duró hasta 1860, cuando por Ley del 06 de julio de ese año se facultó al Tribunal de Cuentas para “Examinar, sentenciar y fenecer todas las cuentas de la

61 CARINGELLA, Francesco, DELPINO, Luigi y DEL GIUDICE, Federico, *Diritto Amministrativo* XX, n° 3, Edizione aggiornata alla L. 16 gennaio 2003, Simone, Napoli, 2003, pp. 254-258. También en este sentido, pero con relación al Tribunal de Cuentas de la Comunidad Europea, se puede consultar: Commission européenne: *L'Europe et son budget: à quoi sert votre argent?*, Belgique, 2000, p. 19.

62 Academia de Ciencias Políticas y Sociales, *Leyes y Decretos de Venezuela 1830-1840*, t. 1, Caracas, 1982, p. 89.

63 Academia de Ciencias Políticas y Sociales, *ob. cit.*, p. 389.

Hacienda Pública”⁶⁴ (artículo 3.1), siendo que el artículo 4.1 del Decreto del 19 de enero de 1865 así lo ratificaría⁶⁵.

No obstante esto, en 1873 se iniciaría la adjetivación y consecuente supresión de las competencias del Tribunal de Cuentas, cuando el Código de Hacienda de ese año le atribuía como máxima facultad la de sustanciar los juicios de cuenta de la Hacienda Nacional. Esto se repetiría hasta el Código de Hacienda del 13 de junio de 1912, con la Ley V⁶⁶. Para 1918 el Tribunal de Cuentas desaparecía y la Contaduría resurgía, a través de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional del 04 de junio de tal año.

b.2 *La Contraloría General de la República*: A tenor del artículo 2 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal⁶⁷, la Contraloría “es un órgano del Poder Ciudadano, al que corresponde el control, la vigilancia y la fiscalización de los ingresos, gastos y bienes públicos”. Sin embargo, hay que tener en cuenta que si bien esta Ley es de 2001, pareciera que funcionalmente la Contraloría surge en Venezuela bajo la denominación de Contaduría General a inicios del siglo XIX, tal como se ha visto anteriormente, a pesar de que algunos sostengan que ésta haya sido creada en 1938 por la Ley Orgánica de Hacienda Nacional de ese año y como derivación del Programa de Febrero⁶⁸.

Y es que a tal efecto en el artículo 16.1 del Decreto del 17 de octubre de 1856 se dispuso que era competencia de la Contaduría General de Hacienda “Llevar la cuenta general de los ingresos y gastos de la República”⁶⁹, competencia ésta que anteriormente correspondía al Tesorero y al Contador de la Tesorería Nacional, de conformidad con el artículo 2 de la Ley de Organización y gobierno de las oficinas de hacienda de 1830. No obstante esto, tal competencia de la Contaduría fue derogada por Ley del 06 de julio de 1860, hasta 1873. En este año, mediante la Ley XII del Código de Hacienda se estableció nuevamente la Contaduría General, a los efectos de la “centralización de los ingresos y egresos de todas las Oficinas nacionales y para el examen de sus cuentas”⁷⁰.

Esta intermitencia en las competencias de la Contraloría, y por ende de ésta en general, puede ser considerada como consecuencia de la transición independentista, al punto que se ha pensado que:

La alteración institucional que produjo el tránsito de un régimen a otro (del Estado absoluto al Estado liberal) se expresaba en el rechazo de las viejas instituciones contrarias a los postulados ideológicos de la libertad y de la igualdad entendidas en los nuevos términos que acuñara la Ilustración. Pero rechazo implicaba sustitución, y no se estaba preparado para sustituir. El antiguo

64 Academia de Ciencias Políticas y Sociales, *Leyes y Decretos de Venezuela 1851-1860*, t. 3, Caracas, 1982, p. 868.

65 Academia de Ciencias Políticas y Sociales, *Leyes y Decretos de Venezuela 1861-1870*, t. 4, Caracas, 1982, p. 391.

66 Academia de Ciencias Políticas y Sociales, *Leyes y Decretos de Venezuela 1912*, t. 35, Caracas, 1993, pp. 92-98.

67 *Gaceta Oficial* n° 37.437, 17 de diciembre de 2001. Véase al respecto www.cgr.gov.ve

68 CHIOSSONE, Tulio, *Omnia. Estudios sociales, histórico-políticos y jurídicos*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 1983, p. 189. También puede consultarse sobre los aspectos generales del control fiscal, así como de la Contraloría en general a HERNÁNDEZ, José Ignacio, “La Contraloría General de la República y los principios del régimen de control fiscal en Venezuela”, y, CORREA DE BAUMEISTER, María Alejandra: “El sistema de control fiscal en la nueva Ley Orgánica General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal”, *Leyes Orgánicas del Poder Ciudadano*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2005.

69 Academia de Ciencias Políticas y Sociales, *Leyes y Decretos de Venezuela. 1851-1860*, t. 3, Caracas, 1982, pp. 420-423.

70 Academia de Ciencias Políticas y Sociales, *Leyes y Decretos de Venezuela. 1870-1873*, t. 5, Caracas, 1983, p. 610.

régimen podía así, seguir vivo en muchas manifestaciones, pero con todo, insustituible, no perduraron las prácticas. Y fue lo que ocurrió con la función contralora⁷¹.

Además de esto, hay que tener en cuenta que todo lo dicho es consecuencia de la vida política de Venezuela a inicios del siglo XIX y que tuvo lugar durante más de una centuria iniciada precisamente en 1830. Y es que “Desde el mismo momento en que se estableció la República con la Constitución de 1830 -un hermoso intento de consolidación política que va a estrellarse contra el 24 de enero de 1848: personalismo y anarquía social-, la realidad histórica se caracteriza por el desacomodo popular”, siendo entonces que “Venezuela va a vivir un clima de guerra y cuando ese clima falte será sustituido por la dictadura”⁷².

Se dice que la función contralora fue influenciada en sus orígenes por las reminiscencias absolutistas, pero que fue perfeccionada por la abatida vida política nacional. Y es que si se observa que para 1830, 1864 y 1870 la mayor cantidad de egresos eran hechos para fines militares, en especial, por el Departamento de Guerra y Marina⁷³, no hay duda que vista la considerable cantidad de gastos hechos por tal razón, se buscó mejorar el control de los mismos para que éstos se utilizaren correctamente.

A pesar de estos orígenes históricos, hay que tener en cuenta que es altísima la relevancia de la Contraloría en el correcto desarrollo de la actividad de la Administración⁷⁴, en el entendido de que ella ahora es considerada como “el órgano de control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos, bienes públicos y bienes nacionales, así como de las operaciones relativas a los mismos” (artículo 287 de la Constitución). Y para ese control, la Contraloría tiene múltiples atribuciones pero -sin dejar de lado la importancia de todas éstas- sólo consideraremos la relativa a la consecuencia directa del control fiscal, cual es el procedimiento administrativo sancionador y la responsabilidad administrativa⁷⁵ del caso.

A tal efecto, la jurisprudencia nacional ha reconocido desde decisión de la Sala Político Administrativa del 06 de agosto de 1987, caso *María Elena Lara*, que ese órgano contralor “tiene jurisdicción para sustanciar y decidir acerca de la responsabilidad administrativa en que pudiere haber incurrido un funcionario público” que tenga a su cargo o intervenga “en cualquier forma en la administración, manejo o custodia de bienes o fondos” haya incurrido “en actos, hechos u omisiones contrarios a alguna disposición legal o reglamentaria”. Sin embargo, la Contraloría “en lo que respecta a la responsabilidad penal o civil, su facultad se limita a la sustanciación de la averiguación; y si de ella aparecen indicios de este tipo de responsabilidad, las actuaciones deberán pasar al Fiscal General de la República para que éste ejerza las acciones civiles o penales que sean per-

71 SORIANO DE GARCÍA-PELAYO, Graciela, “La función contralora del Estado como expresión de la vigencia de lo público” en *Contraloría y Gobierno. Una relación difícil*, Contraloría General de la República, Caracas, 1997, pp. 66-67.

72 MORÓN, Guillermo, “La Nacionalidad”, *Historia de Venezuela*, t. V., Britanica, Caracas, 1987, p. 229.

73 TEJERA, Miguel, *Venezuela Pintoresca e Ilustrada*, t. I, Centauro, Caracas, 1986, pp. 343-345. La edición original fue publicada en París en 1875, por la Librería Española de E. DENNÉ SCHMITZ.

74 ÁLVAREZ BERNÉE, Freddy, “Control de la Administración Pública y responsabilidad de los Órganos de Control”, *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales* n° 68, Caracas, 1977, pp. 221-227.

75 BREWER-CARÍAS, Allan, “La responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos”, *Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1997, HARO, José Vicente, “La Ley contra la Corrupción. Marco constitucional, principios fundamentales, sanciones administrativas y responsabilidad administrativa”, *Comentarios a la Ley contra la Corrupción*, Vadell Hermanos, Caracas, 2003, pp. 9-89, y, RACHADELL, Manuel, “Naturaleza y efectos de la declaratoria de responsabilidad administrativa”, *Libro Homenaje al Profesor Antonio MOLES CAUBET*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1981.

tinentes”. En este sentido ya se pronunciaba el artículo 27 de la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público, y ahora así se pronuncian los artículos 162 de la Ley de Administración Financiera, 91 y 92 de la Ley de la Contraloría General, y 43 y 44 de la Ley contra la Corrupción.

De todas formas, hay que tener en cuenta que según el artículo 159 de la Ley de Administración Financiera “Los encargados de la administración financiera del sector público, independientemente de las responsabilidades penales, administrativas o disciplinarias en que incurran, estarán obligados a indemnizar al Estado de todos los daños y perjuicios que se causen por infracción de esta Ley y por abuso, falta, dolo, negligencia, impericia o imprudencia en el desempeño de sus funciones”. Pues bien, esta obligación de indemnizar al Estado es muy parecida a la acción de regreso que éste tiene para con los funcionarios cuando se han cometido faltas personales separables, pero con alguna conexión con el servicio, sea ésta circunstancial (precisar si la falta se cometió durante el servicio), instrumental (saber si el funcionario usó medios de la Administración para cometer la falta) o teleológica (determinar si la actuación fue con fines de la Administración o personales del agente)⁷⁶. Y finalmente, al margen de la anterior consideración, hay que tener en cuenta que la Sala Político Administrativa en decisión del 07 de marzo de 2001, caso *Elsa Ramírez*, dispuso que “los actos y las operaciones de la Administración para efectuar gastos, están regulados de una manera minuciosa en las leyes financieras, estableciéndose un cúmulo de responsabilidades para los funcionarios que infrinjan las normas dictadas a tales fines, todo ello para garantizar la legalidad y honestidad en el manejo de los fondos públicos”.

III. LOS PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS BÁSICOS EN LA LEY ORGÁNICA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO

Siendo el presupuesto el conjunto total de ingresos y gastos de la Administración Pública para la satisfacción del interés general, permitiendo “El ejercicio de la discusión democrática y evaluadora sobre la administración”⁷⁷, hay que tener en cuenta que tal presupuesto tiene correspondencia con la distribución vertical del Poder Público, existiendo así el presupuesto nacional y los presupuestos estatales y municipales. Y es en ese sentido que tienen lugar varios principios rectores del presupuesto en toda esa distribución hacendaria que según algunos es una innovación de la Constitución de 1961⁷⁸ y que, en nuestro criterio, podrían dividirse según el momento en el ciclo presupuestario en el cual se apliquen. No obstante esto, y sin entrar en la diatriba filosófica sobre la no-

76 ORTIZ-ÁLVAREZ, Luis, “La responsabilidad civil de los funcionarios públicos”, Sherwood, Caracas, 2002, pp. 29 y 92-99.

77 TINOCO RICHTER, César, *Teoría de la Administración y del Derecho Administrativo*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1970, p. 366.

78 BREWER-CARÍAS, Allan, “La Hacienda Pública Venezolana. Bases Constitucionales para su Estudio”, *Revista del Ministerio de Justicia* n° 49, Caracas, 1964, pp. 63-124, e, *Instituciones Políticas y Constitucionales*, t. II. *El régimen del Poder Público y su distribución vertical: El Poder Nacional y el Régimen Federal y Municipal*, Editorial Jurídica Venezolana - Universidad Católica del Táchira, Caracas - San Cristóbal, 1996, pp. 29-83.

ción de principio⁷⁹, consideramos que los principios presupuestarios son “aquellas reglas o criterios básicos que tienen como finalidad disciplinar la institución presupuestaria”⁸⁰.

Pues bien, al margen de lo anterior, hay que tener en cuenta que existen al menos en derecho comparado normas que sintetizan los principios presupuestarios, como es el caso del artículo 6 de la Ley de Administración Financiera de Paraguay, el cual indica que “El Presupuesto General de la Nación se administrará con sujeción a los principios de universalidad, legalidad, unidad, anualidad y equilibrio” y de seguidas, dicha norma pasa a definir cada uno de éstos. Pero no obstante esto, acá no se seguirá la división de los principios hecha en orden a los momentos del ciclo presupuestario, sino que, visto que varios de éstos -o al menos su mayoría- tienen que aplicarse en todo el ciclo, consideramos conveniente analizar cada uno de éstos de forma autónoma y por ende, sin sujeción alguna a una clasificación preliminar. Por tal razón, el enunciado siguiente de los principios presupuestarios es convencionalmente metodológico y se reduce, a aquellos que hemos considerado básicos.

1. Equilibrio. Su redefinición “eficiente” y “razonada”

En 1934 Gastón Doumergue dijo en una alocución radial que “el ama de casa que va al mercado no puede gastar más de lo que tiene en el bolsillo. El Estado está exactamente en la misma situación: no puede gastar más de lo que recibe”⁸¹. Esto quiere decir que el Estado tiene que equilibrar lo que gasta con lo que recibe para obtener así un equilibrio presupuestario, siendo que si éste es desbordado por dichos gastos se considerará como deficitario, teniéndose en cuenta que se ha dicho que tal despilfarro administrativo en sí es consecuencia “de la burocratización entendida como ineficiencia”⁸².

A tal efecto, los artículos 311 de la Constitución y 16 de la Ley de Administración Financiera disponen que la gestión fiscal “estará regida y será ejecutada con base en principios de eficacia, solvencia, transparencia, responsabilidad y equilibrio fiscal”, y que a su vez “los presupuestos públicos deben mostrar equilibrio entre el total de las cantidades autorizadas para gastos y aplicaciones financieras y el total de las cantidades estimadas como ingresos y fuentes financieras”. De igual manera se pronuncian los artículos 16 del Reglamento número 1 de la Ley especial, 27 de la Ley Orgánica de Administración Financiera de El Salvador y 20 de la Ley de Administración Financiera de Paraguay, entre tantos otros.

Este equilibrio financiero tiene lugar en la preparación presupuestaria debido a que en él se reflejan los gastos autorizados y los ingresos estimados, y por tanto no necesariamente obtenidos. Hay que tener en cuenta de igual forma que el equilibrio es consecuencia de la paridad que debe existir entre los ingresos y los gastos, lo cual además puede influir en la política monetaria del país. Y es que si bien un “presupuesto equilibrado no cambia la base monetaria”, se sabe que “el incremento en los gastos del gobierno sí aumenta el ingreso nacional, haciendo que el público desee mantener más dinero por moti-

79 V., por todos a DWORKIN, Ronald, *Taking rights seriously*, London, 1978. Hay También una versión en castellano traducida por GUSTAVINO, Marta, *Los derechos en serio*, Ariel, Barcelona, 2002.

80 GARCÍA NOVOA, César, “Principios presupuestarios”, *Manual de Derecho Presupuestario*, Comares, Granada, 2001, p. 51.

81 DUVERGER, Maurice, *Hacienda Pública*, ob.cit., p. 192.

82 BREWER-CARÍAS, Allan, *El Estado. Crisis y Reforma*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 1982, p. 194.

vos de transacción y precaución”⁸³. En resumen a lo dicho, pareciera entonces que el presupuesto tendrá que ser materialmente equilibrado. Sin embargo, en la actualidad esto no necesariamente es así.

El equilibrio real quiere decir en el estado actual de las cosas, eficiencia en los recursos. A tal efecto, hay que tener en cuenta que el artículo 18 de la Ley especial establece que “Las autoridades correspondientes designarán a los funcionarios encargados de las metas y objetivos presupuestarios, quienes participarán en su formulación y responderán del cumplimiento de los mismos y la utilización eficiente de los recursos asignados”.

De forma similar, dispone el artículo 21 de la Ley de la Administración Pública que “Las formas organizativas que adopte la Administración Pública serán suficientes para el cumplimiento de sus metas y objetivos y propenderán a la utilización racional de los recursos del Estado”. Con esto se quiere decir que en cuanto a la formulación y a la ejecución el presupuesto debe procurarse cierta eficiencia o razonabilidad en la teleología del mismo, o si se quiere, en el principio de especialidad que más adelante veremos.

En tales términos, el equilibrio tiene que ser eficiente, cualidad ésta que requiere la obtención efectiva de los fines previstos. Pero no obstante esto, visto que tal cosa “es algo que no se puede garantizar, el contenido del principio de eficiencia simplemente exige la utilización correcta e idónea de los medios, en el sentido objetivamente más eficaz para conseguir los fines que se proponen”⁸⁴. Parece así que la eficiencia evoca a la razonabilidad: El equilibrio debe ser eficiente, y así será en tanto sea razonable.

En este punto hay que hacer entonces las precisiones del caso La razonabilidad es la adecuación propiamente “racional” entre los medios utilizados y la obtención de los objetivos propuestos. Y de forma más concreta, tal característica requiere que la medida del caso tenga un fin (adecuación), que dicha medida sea la que menos afecte derechos (necesidad) y que, en definitiva, la medida guarde una relación razonable con el fin (proporcionalidad *strictu sensu*)⁸⁵. La eficiencia, por su parte, se refiere al uso racionalmente concretado del presupuesto público. En otras palabras, con esto se quiere decir que la eficiencia es la efectiva prestación de los servicios, o del cumplimiento de las actividades estatales que, precisamente, serán efectivas en tanto y en cuanto sean razonables en su propia realidad. Es en este sentido que se utiliza la expresión equilibrio eficiente o equilibrio razonable.

Pero como quiera que sea, existen algunas normas que diferencian la eficiencia del equilibrio. Tal es el caso, por ejemplo, del artículo 80 de la Ley Orgánica para la Prestación de los Servicios de Agua Potable y de Saneamiento. Dicha norma establece que el régimen financiero de tales servicios está basado, entre otros, en los principios de “Eficiencia económica, que impida el traslado de ineficiencias a los suscriptores y promueva un uso eficiente de los recursos necesarios para la prestación de los servicios” (literal a.) y de “equilibrio económico, que posibilite la recuperación del total de los costos de operación, mantenimiento, reposición y expansión, así como la obtención de una rentabilidad justa y razonable” (literal b.). Aún cuando este segundo principio pretenda una relación de paridad en los contratos administrativos, en beneficio del concesionario del ser-

83 MILLER, Roger LeRoy y PULSINELLI, Robert, *Moneda y Banca*, McGrawHill, Colombia, 1993, p. 522. Traducción de Modern Money and Banking, McGrawHill.

84 GARCÍA NOVOA, César, “El gasto público. Principios constitucionales en material de gasto público”, *Manual de Derecho Presupuestario*, ob.cit., p. 10.

85 CINCIARDO, Juan, *El principio de razonabilidad. Del debido proceso sustantivo al moderno juicio de proporcionalidad*, Universidad Austral, Ábaco, Buenos Aires, 2004, pp. 62, 79 y 93.

vicio público⁸⁶, interesa que se tenga en cuenta que, en estos casos, si es posible hablar de un equilibrio económico dado que tiene un significado distinto que aquel utilizado en derecho presupuestario. No obstante, al margen de tal consideración, si puede aplicarse a este último el primero de los principios.

En la norma mencionada, ciertamente, se establece un “uso eficiente de los recursos necesarios”, y a su vez, esta eficiencia está concebida en la forma arriba expuesta. Esto quiere decir que antes que cualquier cosa, interesa que se cumpla eficazmente con el cometido básico: a prestación del servicio. Sin embargo, en la Constitución se encuentran algunas reminiscencias sobre el punto que acá se discute.

En su artículo 320 se dispone que el Banco Central de Venezuela “no podrá convalidar o financiar políticas fiscales deficitarias”. Ahora bien, siendo que la eficiencia es el primer principio que establece la Constitución en su artículo 311, cabe presumir que con el déficit al que se hace referencia, más allá, pero sin exclusión de la compensación numérica entre los ingresos y los egresos, se quiere significar un déficit prestacional en la actividad estatal del caso. Pero como quiera que sea, la cuestión queda así planteada.

Pues bien, de manera similar al equilibrio aquí analizado, el presupuesto tendrá que ser temporalmente anual, tal como se verá de seguidas. Sin embargo, antes de realizar esta aproximación, haremos una breve precisión sobre la posibilidad de modificar el presupuesto y sobre los efectos colaterales de esto en el equilibrio del mismo, todo a tenor de los artículos 52 y 53 de la Ley de Administración Financiera y 87 al 92 de su Reglamento número 1. En efecto, bien se sabe que el presupuesto puede estar sujeto a modificaciones, que, en principio están reservadas a la Asamblea Nacional en lo que se refiere al presupuesto de gastos. En la modificación de éstos se tramitarán los créditos adicionales, pero no se podrá hacer tal trámite si la modificación de los gastos es perjudicial para los gastos del servicio de la deuda pública. Por su parte, hay que tener en cuenta que dentro del presupuesto de gastos de la República ha de incorporarse un crédito (Rectificaciones al Presupuesto) que no sea inferior al 0,5 % ni mayor al 1 % de los ingresos ordinarios de tal presupuesto, a los efectos de “atender gastos imprevistos que se presenten en el transcurso del ejercicio o para aumentar los créditos presupuestarios que resultaren insuficientes, previa autorización del Presidente de la República en Consejo de Ministros”.

2. Anualidad. Desde el siglo XVII hasta nuestros días

Si se quiere, la anualidad es una forma de que el control legislativo sobre el presupuesto sea temporalmente más riguroso. Tanto así, que para algunos “La anualidad de los presupuestos asegura la participación permanente de los representantes en las definiciones del gasto público”⁸⁷. Pero hay que tener en cuenta que no siempre la anualidad ha estado presente en los presupuestos de los Estados.

Y es que ya sobre esto se ha dicho que “el concepto de presupuesto apareció cuando los Parlamentos exigieron una relación anual con las previsiones de gastos, antes de autorizar la percepción de impuestos durante el año. Ciertamente en los principios hubo ciertas vacilaciones ya que, habiendo consentido el Parlamento inglés los impuestos para

86 ARAUJO JUÁREZ, José, *Manual de Derecho de los Servicios Públicos*, Vadell Hermanos, Caracas-Valencia, 2003, pp. 218 y ss.

87 GUTIÉRREZ, Gerónimo y LUJAMBIO, Alonso, “El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder”, *ob. cit.*, p. 32.

dos o tres años, se habría podido llegar a presupuestos bienales o trienales. Pero desde finales del siglo XVII se estableció la anualidad en Inglaterra. Cuando la utilización del presupuesto fue introducida en las otras naciones la anualidad se fue imponiendo por el simultáneo desarrollo de la utilización de presupuestos anuales en los grandes negocios privados. De esta forma la anualidad presupuestaria acabó por ser considerada como normal⁸⁸, aún cuando existieron algunas renuencias históricas, como es el caso de Otto Bismarck quien en 1887 ordenó la disolución del Parlamento porque éste le negó la autorización de un presupuesto para siete años seguidos.

En este sentido, los artículos 313 de la Constitución, y 8 y 56 de la Ley de Administración Financiera contemplan el principio aquí analizado, siendo que por un lado, el artículo 313 dispone que la “administración económica y financiera del Estado se regirá por un presupuesto aprobado anualmente por ley”, y por otro lado, que el artículo 8 establece que a “los fines previstos en esta Ley, el ejercicio económico financiero comenzará el primero de enero y terminará el treinta y uno de diciembre de cada año”. El artículo 6 del Reglamento Financiero aplicable al Presupuesto General de las Comunidades Europeas establece algo similar a lo anterior.

Así las cosas, todo presupuesto tiene que ser aprobado por la Asamblea Nacional para períodos anuales, para evitar así posibles abusos administrativos. Y en este orden de ideas, también se ha considerado que el carácter anual de la Ley de Presupuesto no obsta a que esta Ley se recurra en nulidad luego del ejercicio presupuestario al que ésta corresponde (por ejemplo que la Ley de Presupuesto de 2004 se recurra durante el 2005) en el entendido de que las disposiciones impugnadas “producen efectos jurídicos -aun cuando esté vigente una nueva ley de presupuesto- en la esfera subjetiva de personas”. Así lo reconoce la jurisprudencia nacional, en decisión de la Sala Constitucional del 08 de abril de 2003, caso *Gobernador del Estado Amazonas*, después de haberlo rechazado unos años antes, como es el caso del fallo del 30 de octubre de 2001, de esa misma Sala, caso *Ley que Crea el Instituto de Beneficencia Pública y Bienestar Social del Estado Táchira*.

También en este sentido cabría preguntarse sobre la posibilidad del Poder Legislativo o algún legislador en particular, para impugnar la Ley de Presupuesto del ejercicio pasado, o del vigente. Sobre esto ya se ha pronunciado la jurisprudencia de Estados Unidos de Norteamérica (a favor y en contra) así como aquella de Argentina, aún cuando de forma mayormente discreta⁸⁹.

A lo anterior habría que agregar otra pregunta: ¿Puede aplicarse en estos casos la teoría de los actos propios⁹⁰? Como bien se sabe, según ésta no es posible contrariar conductas que, con anterioridad, la propia persona haya desarrollado, como por ejemplo, que un legislador vote favorablemente a la aprobación de la Ley de Presupuesto, y luego

88 DUVERGER, Maurice, *Hacienda Pública, ob. cit.*, p. 204.

89 BIANCHI, Alberto, “¿Pueden los tribunales federales intervenir en conflictos de poderes?”, *La Ley* 1998-D, Buenos Aires, pp. 1245-1253.

90 ALSINA ATIENZA, Dalmiro, “El sometimiento voluntario a un régimen jurídico y la impugnación de inconstitucionalidad” en *El Derecho*, t. 119, Universidad Católica Argentina, Buenos Aires, 1986, pp. 819 y ss., BIANCHI, Alberto, *Control de Constitucionalidad*, t. 2, Ábaco, Fundación de Derecho Constitucional José Manuel de ESTRADA, Buenos Aires, 2002, pp. 35 y ss., BIDART CAMPOS, Germán, “El “voluntario” sometimiento a un régimen jurídico” en *El Derecho*, t. 78, Universidad Católica Argentina, Buenos Aires, 1978, pp. 248 y ss., y MAIRAL, Héctor, *La doctrina de los propios actos y la Administración Pública*, Depalma, Buenos Aires, 1988.

quiera impugnarla en sede judicial. Pues bien, esta teoría que ha sido bastante trabajada en la jurisprudencia argentina desde al menos 1927, a raíz del caso *Gath & Chaves*⁹¹, consiste en que “Nadie puede oponerse en contradicción con sus propios actos y ejerciendo una conducta incompatible, con una anterior conducta, deliberada, jurídicamente relevante y plenamente eficaz” (1976, Krebs)⁹². Sin embargo, esta tesis no ha de aplicarse rigurosamente, dado que, cada situación concreta, es cambiante. En efecto, desde hace muchísimo tiempo se ha sostenido que la realidad es “una incesante fluidez y transformación de las cosas”⁹³, por lo que puede decirse que esta cuestión, en definitiva, dependerá del agravio particular que alguna disposición de dicha Ley pueda causar a los legisladores, dado que, de no requerirse ese agravio, se reconocería que el control parlamentario, naturalmente *ex ante*, es un control contrario a la propia anualidad presupuestaria, y, por consiguiente, se crearía un conflicto de poderes⁹⁴.

A su vez, hay que tener en cuenta que si bien la anualidad se refiere básicamente a la ejecución del presupuesto, en ésta podemos encontrar principios subsidiarios que son consecuencia de situaciones irregulares con respecto de esa anualidad, como por ejemplo, la sucesividad del presupuesto para con proyectos de considerable envergadura o el gasto excedente. Y es que a pesar de que éstos se consideren como principios autónomos, es conveniente que se analicen como principios derivados de la anualidad, tal como acá se hace.

A. Ejecución de proyectos:

Como se vio, los proyectos -en lo que a su presupuesto se refiere- se estiman anualmente. No obstante esto, en ocasiones tal anualidad presupuestaria no implica una anualidad en la ejecución del proyecto mismo, pues de lo contrario toda actividad del Estado o dada por él en concesión tiene que ser al igual que el presupuesto, ejecutada anualmente. Véase por ejemplo el siguiente escenario: Para el 2003 se fijó una partida presupuestaria al Ministerio de Infraestructura para el mantenimiento de las vías de comunicación de la Región Centro-Occidental del país, la cual fue aprobada en la respectiva Ley de Presupuesto. Sin embargo, tal mantenimiento si bien ya se ha iniciado para febrero de 2003, no se realizó completamente para diciembre de ese año.

Ante tal supuesto, hay que tener en cuenta que artículo 19 de la Ley especial establece que “Cuando en los presupuestos se incluyan créditos para obras, bienes o servicios cuya ejecución exceda del ejercicio presupuestario, se incluirá también la información correspondiente a su monto total, el cronograma de ejecución, los recursos erogados en ejercicios precedentes, los que se erogarán en el futuro y la respectiva autorización para gastar en el ejercicio presupuestario correspondiente. Si el financiamiento tuviere diferentes orígenes se señalará además, si se trata de ingresos corrientes, de capital o de fuentes financieras. Las informaciones a que se refiere este artículo se desagregarán en el proyecto de ley de presupuesto y se evaluará su impacto en el marco plurianual del presu-

91 Fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, t. 149, pp. 137 y ss.

92 Fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, t. 294, pp. 220 y ss.

93 Esta concepción data del siglo VI a.C., y es de Heráclito de EFESO, también conocido como Heráclito “El Oscuro”. Para algunos datos biográficos de este filósofo, así como de su forma de pensar, véase a DE CRESCENZO, Luciano, *Storia della filosofia greca. I presocratici*, Mondadori, Milano, 1998, pp. 81-91.

94 SAGÜÉS, Néstor Pedro, “La Corte Suprema y los conflictos de poderes”, *Función política de la Corte Suprema. Obra en homenaje a Julio OYHANARTE*, Universidad Austral, Ábaco, Buenos Aires, 2000, pp. 57-74.

puesto”. De igual forma lo establece el artículo 34 de la Ley Orgánica de Administración Financiera de El Salvador.

En este sentido, la ejecución de proyectos que trascienda de la anualidad no es sorprendente, debido a que ésta tiene que reflejarse en un cronograma, y todas las informaciones referentes a los ingresos serán desagregadas en el Proyecto de Ley de Presupuesto. Y por consiguiente a esto, se respetará la anualidad presupuestaria por más que la obra o servicio tenga una continuidad temporal mayor a un año.

B. Reconducción y sucesividad

Hemos visto que la anualidad es un temporizador que puede observar ciertas anomalías, como por ejemplo, cuando hay créditos cuya ejecución trasciende de un año. Sin embargo, esta no es la única desviación posible de la anualidad como principio presupuestario. A tal efecto, hay que tener en cuenta que es posible que los proyectos presupuestarios no sean aprobados por cuestiones sustanciales o temporales, o que bien durante un año se hayan generado ingresos o gastos que se cancelan al año siguiente, por lo que la anualidad se desviraría al menos en apariencia.

Ante estos escenarios, la Ley especial establece las soluciones. Para el primero de ellos se dispone que si por cualquier causa el Ejecutivo no hubiese presentado a la Asamblea Nacional, dentro del plazo correspondiente, el proyecto de ley de presupuesto, o si éste fuere rechazado o no aprobado por la Asamblea antes del quince de diciembre de cada año, el presupuesto vigente se reconducirá con los ajustes a cargo del Ejecutivo Nacional, que a continuación se enuncian: En el presupuesto de ingreso, se eliminarán los ramos que no pueden recaudarse de nuevo y, por su parte, estimará cada uno de los ramos para el ejercicio en curso; en el presupuesto de gasto, se eliminarán los créditos presupuestarios que no deben repetirse, por haberse cumplido sus objetivos, pero se incluirán la asignación por situado constitucional y aquellos créditos indispensables para el pago de la deuda pública, y, finalmente; en las operaciones de financiamiento se borrarán los recursos de crédito público en cuanto fueron utilizados, se excluirán los excedentes de ejercicios anteriores si se hubiere previsto su uso, se incluirán los recursos provenientes de operaciones de crédito público a percibirse en el ejercicio en cuestión, y se agregarán las aplicaciones financieras esenciales para la amortización de la deuda pública (artículo 39). De todas formas, en estos casos, el Ejecutivo Nacional publicará el decreto de reconducción en *Gaceta Oficial* (cuya vigencia definitiva está determinada a si la Asamblea sanciona la Ley de Presupuesto antes del primero de abril del año en cuestión), y, a su vez, en el período de reconducción, se aplicarán, en cuanto así pueda hacerse, las disposiciones generales de la Ley de Presupuesto del ejercicio anterior (artículos 40, 41 y 42 *eiusdem*).

Hecha esta precisión, toca referirse a la respuesta normativa para el segundo de los escenarios planteados. Pues bien, los artículos 56 y 57 de la Ley de Administración Financiera establecen lo siguiente:

Artículo 56. Las cuentas de los presupuestos de ingresos y gastos se cerrarán al 31 de diciembre cada año. Después de esa fecha, los ingresos que se recauden se considerarán parte del presupuesto vigente, con independencia de la fecha en que se hubiere originado la obligación de pago o liquidación de los mismos. Con posterioridad al treinta y uno de diciembre de cada año, no podrán asumirse compromisos ni causarse gastos con cargo al ejercicio que se cierra en esa fecha.

Artículo 57. Los gastos causados y no pagados al treinta y uno de diciembre de cada año se pagarán durante el año siguiente, con cargo a las disponibilidades en caja y banco existentes a la fecha señalada.

Los gastos comprometidos y no causados al treinta y uno de diciembre de cada año se imputarán automáticamente al ejercicio siguiente, afectando los mismos a los créditos disponibles para ese ejercicio.

Como quedó dicho, el hecho de que se haya causado un ingreso o un gasto para determinado ejercicio presupuestario no necesariamente significa que éste se cancelará durante tal ejercicio. Y ante tal realidad, para procurar que la anualidad del presupuesto se mantenga, se crea una sucesividad alrededor de tales ingresos o gastos aún no cancelados para que -vista la imposibilidad temporal de cancelarlos para el año respectivo después de pasado el 31 de diciembre- se inserten en el ejercicio siguiente. En igual manera, “no podrán asumirse compromisos ni causarse gastos” con cargo al ejercicio que ya se ha cerrado, en el sentido que la anualidad permanezca íntegra retroactivamente, tal como se procura conservarla a futuro. De todas formas, tanto las ejecuciones de proyectos que trasciendan de un año como el caso que aquí se analiza, pueden ser consideradas como anomalías a la anualidad, pero sólo en principio, debido a que ante tales supuestos tienen lugar principios si se quiere insertos en aquellos de la anualidad, que buscan que ésta no se desconozca, ni hacia el pasado, ni hacia el futuro.

3. Unidad y no afectación específica. La omnicompreñsion presupuestaria y el (a veces no) necesario “paso” por el Tesoro

Hasta ahora hemos dicho que el presupuesto tiene que ser equilibrado y anual. Sin embargo, hay que saber que éste también debe ser omnicompreñsivo, en el sentido de reflejar la totalidad de ingresos y la totalidad de egresos, tratando siempre -insistimos- que ese reflejo sea equilibrado. En tal entendido, el artículo 12 de la Ley de Administración Financiera establece que “Los presupuestos públicos comprenderán todos los ingresos y todos los gastos, así como las operaciones de financiamiento sin compensaciones entre sí, para el correspondiente ejercicio económico financiero”. En igual sentido se deduce del artículo 4 del Reglamento Financiero aplicable al Presupuesto General de las Comunidades Europeas.

Se ve entonces que el presupuesto es un acto en el cual se deben encontrar todos los ingresos y todos los egresos estimados para el ejercicio correspondiente, lo cual equivale a evidenciar la entrada y salida dineraria del Estado en toda su magnitud. Por tal razón, no se permite que en el presupuesto se compensen algunos gastos con determinados ingresos y menos aún, que éstos se afecten específicamente. A tal efecto, esta no afectación específica -que antes se encontraba en el artículo 15 de la Ley de Régimen Presupuestario- se encuentra en el artículo 34 de la Ley de Administración Financiera, según el cual “No se podrá destinar específicamente el producto de ningún ramo de ingreso con el fin de atender el pago de determinados gastos, ni determinarse asignaciones presupuestarias para atender gastos de entes o funciones estatales específicas, salvo las afectaciones constitucionales”, como es el caso del situado constitucional, a tenor de los artículos 167.4 de la Constitución y 13 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público.

No obstante -continúa el artículo citado- y sin que ello constituya la posibilidad de realizar gastos extrapresupuestarios, podrán ser afectados para fines específicos los siguientes ingresos: 1.

Los provenientes de donaciones, herencias o legados a favor de la República o sus entes descentralizados funcionalmente sin fines empresariales, con destino específico; 2. Los recursos provenientes de operaciones de crédito público; 3. Los que resulten de la gestión de los servicios autónomos sin personalidad jurídica; 4. El producto de las contribuciones especiales.

La no afectación específica impide que tenga lugar una compensación apriorística dentro del presupuesto, para que éste conserve así su unidad. En otras palabras, los ingresos no “entran” en el Tesoro Nacional, considerándola algunos así como atentatoria “contra la economía de la producción del servicio” dado que crea una “financiación rígida”⁹⁵. Pero sin embargo, al margen de esto, se destaca que existen supuestos especiales y -a nuestro juicio- taxativos en los que sí se pueden afectar ingresos determinados. Tal es el caso, además del situado constitucional ya mencionado, del artículo 311 de la Constitución, según el cual “El ingreso que se genere por la explotación de la riqueza del subsuelo y los minerales, en general, propenderá a financiar la inversión real productiva, la salud y la educación”. Por supuesto que “la recomendación constitucional no siempre es atendida”⁹⁶, en el entendido de que al menos la salud y la educación no reflejan ni en general ni en particular, una propensión de ser financiados por los ingresos derivados de hidrocarburos.

Pero como quiera que sea, hay que tener en cuenta la unidad del presupuesto y su consecuente no afectación, tienen que complementarse con la especialización o especificidad del mismo, tal como se verá de inmediato.

4. Especialización o especificidad (cualitativa y cuantitativa). Las limitaciones subjetivas y objetivas del presupuesto, y su deslimitada realidad

Ya para 1858 el artículo 152 de la Constitución de ese año disponía que “No se extraerá del Tesoro público, cantidad alguna para otros usos que los determinados por la ley, y conforme á los presupuestos, que precisamente se publicarán”. Hay que precisar así cuál será el destino de los dineros públicos, siendo que tal destino es tanto cualitativo como cuantitativo. He aquí el principio de especialización o especificidad en sus dos dimensiones, en base a las cuales ya la Contraloría General de la República en dictamen número DGSJ-1-172 del 13 de noviembre de 1985⁹⁷, ha considerado que “las autorizaciones para gastos no deben ser globales sino detalladas a fin de determinar la naturaleza y la cuantía de cada erogación, de allí que ellas constituyan un límite cualitativo y cuantitativo para la actuación del gobierno. En efecto, el presupuesto constituye una limitación a la discrecionalidad de la Administración en cuanto a la realización del gasto público”.

De forma similar a lo anterior, la Sala Político Administrativa en decisiones del 20 de julio de 2004, caso *José Alberto Galíndez*, y del 30 de noviembre de 2004, caso *Salomón Centeno*, ha dicho que conforme a los principios de especificidad cualitativa y cuantitativa de gastos, “las autorizaciones disponibles para éstos deben utilizarse, tanto dentro de

95 JARACH, Dino, *Finanzas Públicas*, Cangallo, Buenos Aires, 1978, p. 87. En igual sentido se pronunció el Procurador General Oscar FAPPIANO, el 24 de febrero de 1994, en la causa Horacio LEVY, considerando además que la afectación resiente “los principios básicos de la unidad y la universalidad del presupuesto del Estado”.

96 RACHADELL, Manuel, “La reforma del régimen jurídico de la administración financiera del sector público”, *ob. cit.*, p. 443.

97 *Dictámenes de la Dirección General de los Servicios Jurídicos de la Contraloría General de la República*, t. VIII, Caracas, 1985, p. 171.

los límites previstos como para el objetivo indicado, no teniendo los funcionarios ejecutores facultad para modificarlos”. También la propia Sala Político Administrativa en fallo del 11 de mayo de 2004, caso *Carlos Alberto Muñoz* ha dispuesto que “una vez efectuada la respectiva clasificación, los créditos asignados a cada una de las categorías deberán imputarse a la correspondiente partida, las cuales expresarán la especie de los bienes y servicios que son adquiridos. La inobservancia de tal obligación, esto es, atribuir de manera equivocada un pago a una partida que no se corresponde, hace incurrir al contraventor en una clara trasgresión del principio de especialidad cualitativa, trayendo como consecuencia un desequilibrio en las asignaciones del presupuesto”.

En este sentido, los artículos 14 y 49 de la Ley Orgánica de Administración Financiera disponen por una parte, que “Los presupuestos públicos de gastos contendrán los corrientes y de capital, y utilizarán las técnicas más adecuadas para formular, ejecutar, seguir y evaluar las políticas, los planes de acción y la producción de bienes y servicios de los entes y órganos del sector público, así como la incidencia económica y financiera de la ejecución de los gastos y la vinculación de éstos con sus fuentes de financiamiento. Para cada crédito presupuestario se establecerá el objetivo específico a que esté dirigido, así como los resultados concretos que se espera obtener, en términos cuantitativos, mediante indicadores de desempeño, siempre que ello sea técnicamente posible”. Y por otra parte, que “No se podrán adquirir compromisos para los cuales no existan créditos presupuestarios, ni disponer de créditos para una finalidad distinta a la prevista”. Aquí hay que tener en cuenta que el artículo 14 tiene su base constitucional en el artículo 315 de la Constitución, según el cual “en todos los niveles de gobierno, se establecerá de manera clara, para cada crédito presupuestario, el objetivo específico a que esté dirigido, los resultados concretos que se espera obtener y los funcionarios públicos o funcionarias públicas responsables para el logro de tales resultados”. Mientras tanto, el artículo 49 encuentra su reflejo constitucional en el artículo 314 de la Constitución, que establece que no se hará “ningún tipo de gasto que no haya sido previsto en la Ley de Presupuesto”.

Todo gasto debe tener un objetivo específico, en cantidad y en calidad, al igual que con su previsión deberá indicarse, también en cantidad y en calidad, los resultados del gasto hecho. La cantidad se expresa numéricamente en la partida correspondiente (artículo 13 de la Ley especial). Y por su parte, la calidad, la expresarán los respectivos órganos, tales como los Ministerios del Poder Ejecutivo o el Ministerio Público, a tenor de los artículos 76.10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública y 87 de la Ley Orgánica del Ministerio Público, en sus anteproyectos que presentarán a la Oficina Nacional de Presupuesto, en el entendido del artículo 36 de la Ley de Administración Financiera. Además de esto, dentro de la calidad del presupuesto podríamos ubicar también una “distribución institucional” que indicará “cuáles son las unidades administrativas responsables de la ejecución de cada programa”⁹⁸, en el entendido de los artículos 17 de la Ley especial y 94 de su Reglamento número 1. Así las cosas, esta especialización bidimensional tenían asidero en la Ley de Salvaguarda del Patrimonio Público, y ahora lo tiene en la Ley contra la Corrupción, en cuyo artículo 18 se dispone que “Los funcionarios públicos deberán utilizar los bienes y recursos públicos para los fines previstos en el presupuesto correspondiente”.

98 BREWER-CARÍAS, Allan, “La distribución horizontal del Poder Público y el sistema de gobierno”, *Instituciones Políticas y Constitucionales*, t. III. Editorial Jurídica Venezolana - Universidad Católica del Táchira, Caracas - San Cristóbal, 1996, p. 245.

Pero a pesar de todas estas declaraciones normativas que han tenido lugar en Venezuela desde hace más de una centuria, se ha destacado que “La regla del carácter limitativo de los créditos ha sido objeto de violaciones más o menos frecuentes desde la fecha de su vigencia. En efecto, los responsables de la ejecución del Presupuesto en los diferentes regímenes que hemos tenido, han aplicado, con pocas excepciones, créditos presupuestarios destinados a un objeto para cumplir una finalidad distinta a la presupuestada. Esta situación se ha presentado particularmente cuando surgen necesidades no previstas o de urgente atención o cuando se agota una partida y quedan remanentes en otra, en cuyos casos se realiza el traspaso de créditos sin dar cumplimiento a las normas que establecen el procedimiento a seguirse para las modificaciones presupuestarias”⁹⁹. Y a tal efecto, la Sala Política Administrativa en decisión del 06 de marzo de 2001, caso *Elsa Ramírez*, ha considerado que surge el “principio de la legalidad presupuestaria, referido a las formalidades que deben cumplirse en salvaguarda del patrimonio del Estado y, en el cual se define el procedimiento presupuestario que debe seguir toda ejecución de créditos públicos, resulta claro, que las autorizaciones para disponer de algún crédito deben estar ajustadas a los límites previstos y para el objeto indicado, sin que los funcionarios ejecutores tengan facultad para modificar estos aspectos”.

Al margen de estas consideraciones, hay que hacer una última precisión: El artículo 20 de la Ley Orgánica sobre Estados de Excepción¹⁰⁰ dispone que “Decretado el estado de excepción, el Ejecutivo puede hacer erogaciones con cargo al Tesoro Nacional que no estén incluidas en la Ley de Presupuesto y cualquier otra medida que considere necesaria para regresar a la normalidad con fundamento en la Constitución... y la presente ley”. Como se ve, dicho artículo contraría el antes citado 314, razón por la cual algunos ya se han pronunciado sobre la inconstitucionalidad de este artículo 20¹⁰¹. Ciertamente, el pronunciamiento no puede ser distinto. Aceptar lo contrario equivaldría a subordinar el presupuesto público entero a la libre discrecionalidad del Ejecutivo que, precisamente por tal subordinación, es muy probable que se vuelque en un libertinaje a discreción. Y es que a pesar de que el estado de excepción siendo una circunstancia real, pueda controlarse por la Asamblea Nacional o la Sala Constitucional, a tenor de los artículos 27 y 31 de la Ley sobre Estados de Excepción, y 336.6 de la Constitución, el ejercicio (o no) de tales posibilidades, no se entiende jamás como una venia para desconocer el principio de especificidad presupuestaria. El “regreso a la normalidad” en los estados de excepción se hace “con fundamento en la Constitución”. Por tal razón, si el artículo 314 de ésta establece que no se hará “ningún tipo de gasto que no haya sido previsto en la Ley de Presupuesto”, aún en circunstancias excepcionales, el principio acá contenido no podría ser echado por tierra.

Hechas estas precisiones, de seguidas se analiza una situación distinta a la aquí narrada, pero de alguna forma relacionada con el artículo 314: La contratación por parte del Estado sin la existencia previa de una partida presupuestaria y, en definitiva, la validez de las obligaciones contraídas por el Estado ante la previsión presupuestaria del caso.

5. Validez de las obligaciones contraídas.

99 RACHADELL, Manuel, “Lecciones sobre Presupuesto Público”, *ob. cit.*, p. 79.

100 *Gaceta Oficial* n° 37.261, 15 de agosto de 2001.

101 BREWER-CARÍAS, Allan, “Las potestades normativas del Presidente de la República, Los actos ejecutivos de orden normativo”, Caracas, 2005, p. 24. Este ensayo al igual que los demás estudios de Allan BREWER-CARÍAS pueden consultarse en la página www.allanbrewercarias.com.

¿Qué viene antes, el presupuesto o el contrato?:

A tenor del artículo 54 de la Ley especial ningún “pago puede ser ordenado sino para pagar obligaciones válidamente contraídas y causadas”. Esto quiere decir que dentro del presupuesto sólo se tendrán en cuenta los gastos que se requieran para cancelar obligaciones “válidamente contraídas y causadas”, salvo aquellas referentes a la constitución de los fondos del tesoro nacional (artículo 113 *eiusdem*), siendo que tales obligaciones derivan a su vez -casi siempre- de contratos o cualquier acuerdo de voluntades de la Administración Pública. Visto esto, la expresión “válidamente contraídas y causadas” parece revelar que esos contratos tienen que observar los requisitos de validez y de eficacia que se insertan en los artículos 1.141 y 1.142 del Código Civil.

Si bien toda contratación como fuente de obligaciones tiene que cumplir con esos requisitos, éstos se derivan, por un lado y con relación a aquellos de validez, de la frase “válidamente contraídas”, y por otro lado, ya con referencia a aquellos de eficacia, de la palabra “causadas”, debido a que la causa, así como el consentimiento y el objeto, integran los requisitos de eficacia de todo contrato, sea público o privado¹⁰². Y es que a pesar de la obstinación de dividir tajantemente los contratos privados de los contratos administrativos, hay que tener en cuenta que tal división no acarrea que “no tengan ya aplicaciones en los contratos administrativos los preceptos de derecho privado. Este sigue siendo el derecho común de todo aquello que en dichos contratos no ofrezcan una naturaleza especial”. Así lo reconoció la Corte Federal y de Casación, en fallo del 05 de diciembre de 1944, caso *N.V. Anemersbedrijf*.

Vistas así las cosas, se sabe que todo contrato administrativo o cualquier otra fuente de obligación para la Administración Pública tienen que cumplir con los requisitos comunes a todo contrato o, de ser el caso, a la fuente de la obligación distinta del contrato. No obstante esto, aquí cabría preguntarse qué sucede con aquellos contratos cuya autorización presupuestaria no haya sido todavía dada o, se ha dado por un monto menor al contratado. Antes de dar respuesta, hay que saber que la jurisprudencia nacional ha toca, directa o indirectamente, el meollo de esta interrogante. Así lo ha hecho por ejemplo la Sala Político Administrativa, en decisiones del 03 de octubre de 1990, caso *Ramón Riera*, del 07 de mayo de 1992, caso *Consortio Vinccler*, del 23 de septiembre de 1993, caso *Ayala y Plaja*, y, del 30 de mayo de 1995, caso *Instituto Nacional de Hipódromos*¹⁰³.

Pues bien, para algunos, teniendo en cuenta que si bien el artículo 314 de la Constitución dispone que no se hará ningún tipo de gasto que no haya sido previsto en la Ley de Presupuesto, “el contrato celebrado por una autoridad administrativa, sin base en una partida presupuestaria o en un crédito adicional, o excediendo el monto de una u otro, es jurídicamente válido”¹⁰⁴. Así las cosas, dicha validez jurídica derivaría básicamente del principio *pacta sunt servanda*.

102 MÉLICH ORSINI, José, *Doctrina General del Contrato*, Editorial Jurídica Venezolana - Marcial Pons, Caracas, 1997, pp. 79-316. También sobre los contratos administrativos en general, véase por todos BREWER-CARIAS, Allan, *Contratos Administrativos*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1992, GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, t. I, Civitas, Madrid, 1998, pp. 674-759, y, LARES MARTÍNEZ, Eloy, *Manual de Derecho Administrativo*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2002, pp. 247-305.

103 Estas sentencias pueden consultarse en ORTIZ-ÁLVAREZ Luis A. y MASCETTI, Giovanna, *Jurisprudencia de Contratos Administrativos*, Sherwood, Caracas, 1999.

104 LARES MARTÍNEZ, Eloy, *Manual de Derecho Administrativo*, *ob. cit.*, p. 269.

Por el contrario, podría pensarse también que la falta o defecto de la partida presupuestaria correspondiente harían que el contratante con la Administración incurra en un error esencial, excusable y reconocible al contratar, en el entendido de los artículos 1.146, 1.148 y 1.149 del Código Civil. Y a su vez, el artículo 49 de la Ley de Administración Financiera dispone que “No se podrán adquirir compromisos para los cuales no existan créditos presupuestarios”.

Como quiera que así sea, el contrato administrativo dado en divergencia con la partida presupuestaria correspondiente, o en ausencia de ésta, sí existe y sí es válido, por un lado, ya que el contratante con la Administración no tiene por qué saber si ésta ha efectuado el plan de presupuesto correspondiente, con lo cual se excluye el error como vicio del consentimiento, y por otro lado, debido a que pensar en la inexistencia o en la invalidez de un contrato dado en esos términos, equivaldría a desconocer la buena fe del contratante distinto de la Administración. Lo que sucede en estos casos es que los efectos y la consecuente ejecución del contrato sí están subordinados a las aprobaciones presupuestarias. El contrato se celebra y se tiene como válido pero él no podrá ejecutarse hasta tanto se aprueben las partidas correspondientes al caso, dado que hay que tener en cuenta que el artículo 54 de la Ley especial dispone que se ordenará el pago de las obligaciones válidamente contraídas y causadas.

III. CONCLUSIONES

En base a lo antes expuesto podemos formular algunas reflexiones finales, sin perjuicio de lo que hasta ahora se ha concluido, en especial, sobre lo referente al ciclo presupuestario:

Primera. El presupuesto público y la estructura de su Ley. En líneas generales, el presupuesto puede considerarse como un acto que elabora la Administración Pública y que al propio tiempo su ejecución está supeditada al control inicial de la Asamblea Nacional a través de su aprobación, y a controles sucesivos de ésta y de sus órganos auxiliares, tales como la Contraloría General de la República o de ser el caso, el Poder Judicial mismo.

Además de lo anterior, hay que tener en cuenta que a tenor del artículo 30 de la Ley de Administración, la Ley de Presupuesto deberá contener tres Títulos: Un primer título (Título I) referente a disposiciones generales y que por ello no podrá “contener disposiciones de carácter permanente, ni reformar o derogar leyes vigentes, o crear, modificar o suprimir tributos u otros ingresos”. Y otros dos títulos: Uno referente a los presupuestos ingresos y gastos y operaciones de financiamiento de la República (Título II), y otro relativo a los mismos presupuestos y operaciones, pero en este caso de los entes descentralizados funcionalmente de la República, sin fines empresariales (Título III).

Segunda. El control parlamentario del presupuesto. Todo Proyecto de Ley de Presupuesto tiene que remitirse a la Asamblea Nacional, para que ésta apruebe las “líneas generales” de ese presupuesto. A tal efecto, este control legislativo permite, al menos en nuestro criterio, que se contenga la discrecionalidad presupuestaria de la Administración, evitando así que ésta desemboque en un primitivo libertinaje. Lo irónico de tal control es que estamos siempre en presencia de una lucha de discrecionalidades.

Tercera. Los principios presupuestarios básicos en la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público. En líneas generales, los principios básicos del presupuesto público son los siguientes:

Equilibrio. El Estado tiene que equilibrar lo que gasta con lo que recibe para obtener así un equilibrio presupuestario, siendo que si éste es desbordado por dichos gastos, se considerará como deficitario. De igual forma, este equilibrio puede encontrar ciertas modificaciones, en los términos arriba expuestos, en especial, bajo la tónica de la eficiencia o de la razonabilidad.

Anualidad. Como ya se dijo, todo presupuesto tiene que ser aprobado por la Asamblea Nacional para períodos anuales, para evitar así posibles abusos administrativos. Y a su vez, hay que tener en cuenta que si bien la anualidad se refiere básicamente a la ejecución del presupuesto, en ésta podemos encontrar principios subsidiarios que son consecuencia de situaciones irregulares con respecto de esa anualidad, como por ejemplo, la ejecución de proyectos, la reconducción y la sucesividad.

Unidad y no afectación específica. El presupuesto es un acto en el cual se deben encontrar todos los ingresos y todos los egresos estimados para el ejercicio correspondiente, lo cual equivale a evidenciar la entrada y salida dineraria del Estado en toda su magnitud, siendo que por tal razón, no permite que en el presupuesto se compensen algunos gastos con determinados ingresos y menos aún, que éstos se afecten específicamente.

Especialización. Todo gasto debe tener un objetivo específico, en cantidad y en calidad, al igual que con su previsión deberá indicarse, también en cantidad y en calidad, los resultados del gasto hecho. La cantidad se expresa numéricamente en la partida correspondiente. Y por su parte, la calidad, la expresarán los respectivos entes u órganos.

Validez de las obligaciones contraídas. Dentro del presupuesto sólo se tendrán en cuenta los gastos que se requieran para cancelar obligaciones “válidamente contraídas y causadas”, siendo que tales obligaciones derivan a su vez casi siempre de contratos o cualquier acuerdo de voluntades de la Administración Pública.