

# LIMITES A LA POTESTAD LEGISLATIVA EN LA APROBACION DE LA LEY DE PRESUPUESTO

JUDITH RIEBER DE BENTATA

## SUMARIO

I. *Introducción.* II. *Las llamadas leyes aprobatorias: su naturaleza jurídica.* 1. Las leyes aprobatorias de Presupuesto como verdaderas leyes. 2. Las leyes aprobatorias de Presupuesto como actos administrativos. III. *Derecho Positivo venezolano.* 1. Actuación del Poder Legislativo en el proceso presupuestario: análisis de la legislación venezolana desde el punto de vista de la naturaleza jurídica de las leyes aprobatorias de Presupuesto. A. La ley aprobatoria de Presupuesto como verdadera ley. B. La ley aprobatoria de Presupuesto como acto administrativo. 2. Actuación del Poder Ejecutivo en el proceso presupuestario. A. Elaboración del proyecto de Ley de Presupuesto como expresión de la potestad del Presidente de la República para administrar la Hacienda Pública, por oposición a la actuación del Congreso. B. El Presupuesto como instrumento de la planificación. 3. Intervención del Congreso en el proceso presupuestario. IV. *Conclusiones.*

## I. INTRODUCCION

En Venezuela, el procedimiento presupuestario encuentra su base constitucional en el Artículo 228, que establece lo siguiente:

“El Ejecutivo Nacional presentará al Congreso, en la oportunidad que señale la ley orgánica, el proyecto de Ley de Presupuesto.

“Las Cámaras podrán alterar las partidas, pero no autorizarán gastos que excedan el monto de las estimaciones de ingresos del respectivo proyecto de Ley de Presupuesto”.

La disposición transcrita establece la obligación para el Poder Ejecutivo de presentar el proyecto de Ley de Presupuesto al Congreso “en

la oportunidad que señale la ley orgánica”, y las limitaciones a la actuación del Congreso respecto de dicho proyecto.

El ejercicio de esta competencia constitucional del Poder Ejecutivo en materia presupuestaria está regulada en la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario de promulgación relativamente reciente —30 de julio de 1976—, la cual introduce una innovación importante en la técnica presupuestaria venezolana. A partir de ella, el presupuesto deja de ser un documento contable, simple señalador de ingresos y gastos, para constituirse en un instrumento de la planificación del desarrollo económico-social, insertándose así en la más moderna corriente doctrinaria que considera que el presupuesto expresa la orientación política de la actuación del Estado.

No podría ser de otra manera. En una época en la cual la intervención del Estado para alcanzar determinados fines de desarrollo económico y social es cada vez mayor, los ingresos de que se dispone y los gastos que se pretenden realizar no pueden ser ajenos a los planes que contienen esos objetivos, porque éste es uno de los instrumentos que se utiliza para ello: el presupuesto ha dejado de ser un fin en sí mismo, para convertirse en un instrumento de la planificación.

De acuerdo con la norma constitucional transcrita, una vez elaborado el proyecto de Ley de Presupuesto por el Ejecutivo Nacional, debe ser presentado al Congreso para su aprobación, actuación que estudiaremos de inmediato.

## II. LAS LLAMADAS LEYES APROBATORIAS: SU NATURALEZA JURIDICA

Muy debatida ha sido en la doctrina la naturaleza jurídica de las llamadas leyes aprobatorias, y entre ellas, las leyes aprobatorias del Presupuesto del Estado. Básicamente existen dos posiciones contrapuestas: quienes dan a estas leyes el mismo valor que el de cualquier otra ley, y quienes la consideran como actos administrativos, presentándose entre ambos extremos diversidad de opiniones. Veamos los dos criterios contrapuestos.

### A. *Las leyes aprobatorias de presupuesto como verdaderas leyes*

Según algunos autores, la expresión ley aprobatoria del presupuesto se origina históricamente en Inglaterra, cuando la Corona debía pedir “autorización” a la Cámara de los Comunes para imponer tributos, exponiendo los objetivos que pretendía alcanzar con el dinero así obtenido, visto que buena parte de los ingresos provenían de los entes lo-

cales territoriales. Esta actuación de los Comunes dio origen a la designación de leyes de aprobación que hoy día se mantiene: una lista de los ingresos a que se aspiraban y los gastos que con ellos se realizarían. Actualmente las situaciones son diversas porque el presupuesto, que sigue incluyendo una lista de ingresos y gastos, en los regímenes presidencialistas es "un acto contable para la aplicación de la determinación de las orientaciones políticas, mientras que en los sistemas parlamentarios viene a ser el documento que recoge el programa financiero del gobierno, reflejado en la orientación política que el Parlamento ha deliberado". (Giannini, M. S.: *Diritto Amministrativo*, Volume Primo, p. 398).

Sin embargo, según el mismo autor citado, la práctica ha impuesto una serie de variaciones en la preparación del presupuesto y en las deliberaciones sobre el mismo. Nuevas realidades se unen a las viejas y "el presupuesto viene a ser un acto de determinación de la orientación política, el programa financiero para su aplicación y los preceptos contables para el aparato de la Administración del Estado" (*op. cit.*, p. 399).

Los sostenedores de esta tesis se fundamentan en un criterio básicamente formal, por un lado, porque las leyes aprobatorias de presupuesto siguen el procedimiento que para la formación de las leyes establecen las constituciones.

Por otro lado, se considera que siendo el Congreso el representante de la voluntad popular, debe tener una importancia capital en la determinación del gasto público.

#### B. *Las leyes aprobatorias de presupuesto como actos administrativos*

La consideración de las leyes aprobatorias de presupuesto como actos administrativos requiere de un análisis comparativo de las mismas, en relación con los otros tipos de ley, en los siguientes aspectos:

a. De singular importancia, dentro de las características propias de las leyes aprobatorias de presupuesto distinta a las leyes en general, es su falta de obligatoriedad; puede considerarse que, más que una ley aprobatoria, nos encontramos frente a una ley de autorizaciones y esto es muy cierto. En efecto, las leyes aprobatorias en general pasan a formar parte del derecho vigente y, cuando tienen contenido normativo --como sucede en algunos casos de las leyes aprobatorias de tratados internacionales-- se hacen obligatorias para los sujetos a quienes van

dirigidas. Por el contrario, en el caso de las leyes de presupuesto, más que la aprobación de un acto, nos encontramos frente a una autorización para gastar la que, por lo demás, no obliga a la Administración, porque ella puede eventualmente abstenerse de realizar gastos señalados en la ley de presupuesto.

b. En cuanto a la iniciativa, las normas constitucionales, generalmente, otorgan la iniciativa de las leyes a diversos sujetos; sin embargo, la presentación del proyecto de ley de presupuesto corresponde al Poder Ejecutivo, quien la tiene no sólo como una potestad exclusiva, sino de ejercicio obligatorio y periódico.

c. En relación al procedimiento, a menos que el derecho positivo establezca lo contrario, se sigue el procedimiento para la formación de las leyes, con el objeto de que el Congreso, como representante de la voluntad popular, sepa cómo se van a gastar los dineros públicos para poder ejercer el control que sobre ello le corresponde, pero con una serie de limitaciones.

d. Es principio general de derecho que los actos jurídicos sólo pueden ser modificados por otros actos de igual o superior rango. Por el contrario, las leyes aprobatorias de presupuesto pueden ser modificadas por otro tipo de actos, cuya naturaleza y, sobre todo, procedimiento y autoridad competente, varían en el Derecho Comparado.

e. En virtud del principio de paralelismo de las competencias, toda autoridad que tiene potestad para dictar un acto la tiene para derogarlo. En el caso de las leyes aprobatorias de presupuesto, visto que están sujetas a un período de vigencia preestablecido, estas leyes no pueden ser derogadas, salvo que se modifique la norma que establece tal plazo. Por otra parte, razones de tipo práctico exigen que ello no suceda, pues al ser derogada la ley aprobatoria del presupuesto no existiría regulación alguna en esta materia.

f. Una cuestión importante es la relativa a la eficacia de las leyes aprobatorias respecto de otras leyes. Es principio general de derecho que la ley nueva deroga la ley vieja y la ley especial deroga la ley general. Sin embargo, la ley aprobatoria de presupuesto no deroga ni puede derogar ninguna ley. En Derecho Comparado, son diversos los casos en los cuales expresamente se prohíbe la modificación de otras leyes por la vía de la ley de presupuesto, como por ejemplo, las leyes impositivas o de organización.

g. En la formulación de la ley aprobatoria de presupuesto, ni el Ejecutivo ni el Legislativo tienen la libertad de que se dispone en las

leyes en general: por una parte, porque los gastos obviamente están condicionados por los ingresos previstos y, por la otra, porque en la ley de presupuesto, en cierta medida, la deliberación parlamentaria está destinada a reconocer gastos cuya calidad, y a menudo cantidad, derivan de la legislación vigente. El presupuesto como otorgamiento de autorización para gastar es, en parte, consecuencia de la legislación preexistente y como acto contable tiene naturaleza administrativa.

h. Otra característica de las leyes aprobatorias de presupuesto es su temporalidad, lo cual es contrario al principio de intemporalidad de las leyes, según el cual éstas se mantienen vigentes mientras no sean derogadas por otras leyes; y su periodicidad, que obliga al Poder Ejecutivo a presentar el proyecto de ley de presupuesto todos los años.

Dentro de esta misma corriente, algunos autores afirman que “el Presupuesto General del Estado es materialmente un acto administrativo que requiere de la aprobación legislativa para su eficacia”. Cuando el Parlamento aprueba el Presupuesto: “formalmente está emanando una ley, y así se llama Ley de Presupuesto, pero materialmente se trata de una ley de características bien singulares” (Villar Palasí, José Luis: *Derecho Administrativo*. “Introducción y Teoría de las Normas”).

Ante los criterios contrapuestos presentados, resulta de interés la afirmación de Duverger, quien considera que “el punto de vista político lleva a admitir la posibilidad para el Congreso de modificar más o menos profundamente el proyecto por ser más democrático, ya que el poder de decisión de los diputados queda disminuido, si se limita a la aprobación global que es difícil de rehusar en la práctica. El punto de vista técnico lleva (a admitir) la primera posición (que el Congreso debe aprobar en bloque o improbar), porque el presupuesto es un plan de conjunto en el que todas las partes son solidarias, bien que se trate de asegurar el equilibrio o de ejercer una intervención en el dominio económico-social” (Duverger, Maurice: *Finances Publiques*, p. 287).

En todo caso, la aceptación de uno u otro criterio depende de la legislación vigente, por lo que pasaremos a estudiar el derecho positivo venezolano.

### III. DERECHO POSITIVO VENEZOLANO

#### A. *Actuación del Poder Legislativo: Análisis de la legislación venezolana desde el punto de vista de la naturaleza jurídica de las leyes aprobatorias de presupuesto*

El estudio del Derecho positivo venezolano, en la materia que nos ocupa, requiere, antes que nada, un análisis de nuestro procedimiento

presupuestario, a la luz de los criterios expuestos por las dos tesis contrapuestas.

a. *La ley aprobatoria de Presupuesto como una verdadera ley*

Como hemos visto, esta tesis se fundamenta en dos condiciones principales: una, de tipo jurídico-formal, referida al proceso de aprobación del presupuesto, y, la otra, de tipo político relativa a la intervención del Congreso como representante de la voluntad popular. Veamos nuestro procedimiento presupuestario a la luz de ambas.

En cuanto al criterio jurídico-formal, el Artículo 228 constitucional anteriormente transcrito la denomina Ley de Presupuesto y en su formación, en efecto, se sigue el procedimiento establecido por la Constitución para la discusión de las leyes. Sin embargo, esta circunstancia, por sí sola, no es suficiente para darle a estas leyes características y efectos iguales a los de las leyes en general, pues es necesario analizar la cuestión detalladamente, como haremos más adelante, para verificar si a este criterio estrictamente formal se añan las otras características propias de las leyes.

En cuanto al criterio político, la condición de representante de la voluntad popular es otro de los argumentos que se han esgrimido para considerar la Ley de Presupuesto como cualquier otra ley. Sin embargo, este argumento tiene plena vigencia en los regímenes parlamentarios; pero en los países de régimen presidencialista se debilita, sobre todo cuando el Presidente de la República es elegido directamente por el pueblo como sucede en Venezuela, porque ello le quita al Poder Legislativo la exclusividad de la representación popular. En consecuencia, este argumento carece de solidez en nuestro país.

b. *La ley aprobatoria de Presupuesto como un acto administrativo*

Ante todo, se hace necesario determinar si, en Venezuela, la Ley aprobatoria de Presupuesto responde a las características propias de las leyes en general.

a' *Ausencia de obligatoriedad*

La característica de ley de autorización que tiene la Ley de Presupuesto en Venezuela resulta de manera clara, no sólo por sus caracte-

rísticas generales, sino de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, que expresa:

*Artículo 16:* "Los créditos presupuestarios del Presupuesto de Gastos por programas, subprogramas, proyectos y partidas, *constituyen el límite máximo de las autorizaciones disponibles para gastar*" (subrayado nuestro).

Ciertamente, el Presupuesto de Gastos contiene una limitación a la actividad del Ejecutivo, porque éste no puede realizar "gasto alguno que no haya sido previsto en la Ley de Presupuesto" (Constitución, Artículo 227), pero no existe la obligación de realizar tales gastos, debiendo reintegrarse al Tesoro las cantidades presupuestadas y no pagadas. Esto confirma la aseveración que de acuerdo al Derecho positivo venezolano, la Ley de Presupuesto carece de la obligatoriedad propia de las leyes, porque ella consiste en una ley de autorizaciones.

#### b' *Iniciativa de la Ley*

En Venezuela, la iniciativa de las leyes está regulada en la Constitución de la siguiente manera:

*Artículo 165:* "La iniciativa de las leyes corresponde:

- "1º A la Comisión Delegada del Congreso o a las Comisiones Permanentes de cualquiera de las Cámaras;
- "2º Al Ejecutivo Nacional;
- "3º A los senadores o diputados en número no menor de tres;
- "4º A la Corte Suprema de Justicia, cuando se trate de leyes relativas a la organización y procedimiento judiciales;
- "5º A un número no menor de veinte mil electores, identificados de acuerdo con la ley".

A esta lista de sujetos que tienen la iniciativa para poner en marcha el proceso de formación de las leyes en general, se opone la exclusividad en la iniciativa de la Ley de Presupuesto que le corresponde al Ejecutivo Nacional, de acuerdo al Artículo 228 constitucional antes transcrito y al Artículo 20 de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario que establece, no sólo la exclusividad de la iniciativa, sino también la obligatoriedad de su ejercicio en los siguientes términos:

*Artículo 20:* "El Proyecto de Ley de Presupuesto aprobado por el Ejecutivo Nacional deberá ser presentado a la Cámara de Diputados dentro de los

cinco días hábiles siguientes a la instalación del segundo período de sesiones ordinarias”.

### *c' Proceso de formación de la Ley de Presupuesto*

Como hemos afirmado anteriormente, ésta es la única de las características de esta ley que coincide con las leyes en general, pero podría considerarse que esto es así porque el constituyente quiso que el legislador revisara a fondo el proyecto presentado por el Ejecutivo, para así ejercer a plenitud el control que le corresponde realizar; sin embargo, no queda duda de que ha sido llamada “ley”, porque esta es la forma usual de actuar el Poder Legislativo, aun cuando bien podría haber sido un acto parlamentario sin forma de ley. Además, como veremos más adelante, la posibilidad que tiene el Congreso de modificar los proyectos de leyes queda bastante disminuida en el caso de la Ley de Presupuesto, lo que introduce una diferencia sustancial en las potestades legislativas.

### *d' Modificación de la Ley de Presupuesto*

El artículo 177 de la Constitución establece que:

“Las leyes sólo se derogan por otras leyes, y podrán ser reformadas total o parcialmente...”.

Según la disposición transcrita, sólo el Congreso Nacional puede modificar las leyes, siguiendo para ello el proceso de formación de las leyes pautado por la misma Constitución.

Sin embargo, el caso de la Ley de Presupuesto es distinto, porque una vez aprobada la Ley por el Poder Legislativo, éste pierde la posibilidad de modificarla, como no sucede con ninguna otra ley, porque la potestad modificatoria de esta ley pasa a manos del Poder Ejecutivo, el cual la ejerce con la colaboración de la Comisión de Finanzas en algunos casos, o la Comisión Delegada en otros, o sin intervención alguna del Congreso cuando se trata de ajustes presupuestarios por reducción de los ingresos previstos. Veamos los diversos supuestos que trae la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario:

#### *a'') Ajustes presupuestarios en caso de reducción de los ingresos previstos*

En este caso, el Presidente de la República en Consejo de Ministros “ordenará (a los órganos del Poder Ejecutivo Nacional) los ajus-



tes necesarios en los créditos presupuestarios, oída la opinión de la Oficina Central de Presupuesto y de la Oficina Central de Coordinación y Planificación". Igualmente podrá pedirse a los otros órganos del Poder Público Nacional, Estatal y Municipal a los cuales se refiere el artículo 2º de la Ley, la elaboración de ajustes de gastos (Artículo 28 de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario).

Esta decisión modificatoria de la Ley de Presupuesto corresponde, según los casos, al Presidente de la República en Consejo de Ministros, oída la opinión de las oficinas presidenciales mencionadas, o al organismo competente en cada caso. Este acto sólo requiere de su publicación en la *Gaceta Oficial*.

b'') *Créditos adicionales al Presupuesto de Gastos*

Según el Artículo 31 de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, similar al Artículo 227 constitucional, el Ejecutivo Nacional podrá decretar créditos adicionales "para cubrir gastos necesarios no previstos en la Ley de Presupuesto o créditos presupuestarios insuficientes".

Estas modificaciones a la Ley de Presupuesto permitidas por la misma Constitución, requieren sólo de la autorización del Congreso o de la Comisión Delegada.

c'') *Trasposos entre programas, proyectos y partidas*

Según el Artículo 35, el "traspaso consiste en una reasignación de créditos presupuestarios que no afecta el total de gastos".

La Ley establece varios supuestos:

a''') Dentro de un mismo sector, trasposos de créditos presupuestarios entre partidas de un mismo programa o distintos programas hasta el límite de un 5 por ciento de los respectivos créditos originales (Artículo 35 *in fine*).

Estas modificaciones a la Ley de Presupuesto sólo requieren de la orden del Ejecutivo Nacional, exigiéndose solamente su "fundamentación ante la Comisión de Finanzas", y su comunicación a la Contraloría General de la República.

b''') Traspasos de "créditos presupuestarios que modifiquen la Distribución Institucional del Presupuesto de Gastos, dentro de un mismo programa, subprograma, proyecto o partida" (Artículo 36, encabezamiento).

Estas modificaciones a la Ley de Presupuesto, una vez ordenadas por el Ejecutivo Nacional, deberán ser informadas a la Comisión de Finanzas y a la Contraloría General de la República.

En el caso de que estos traspasos se refiera a organismos distintos al Poder Ejecutivo, la autoridad competente lo requerirá de éste.

El análisis de las disposiciones legales anteriormente comentadas, a la luz de la norma constitucional relativa a la modificación de las leyes transcritas, nos permite afirmar que no sólo la Constitución limita las potestades del legislador en materia presupuestaria, sino que esa limitación fue desarrollada en la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, admitiendo ésta que la aprobación del proyecto de Ley de Presupuesto por parte del Congreso, aun cuando reviste las características de una ley formal, es un acto *sui generis* que puede ser modificada por el Ejecutivo en mayor o menor medida, siguiendo un procedimiento en el cual la intervención del Congreso no se parece en absoluto a aquella que la Constitución exige para la modificación de las leyes. Esta circunstancia impide considerar a la Ley de Presupuesto como una ley formal típica, porque, de serlo, sería imposible admitir que existieran procedimientos de modificación distintos a los previstos en la Constitución para la modificación de las leyes, y mucho menos por un poder distinto al Poder Legislativo, aun cuando razones prácticas así lo aconsejen.

Admitir lo contrario llevaría a dudar de la constitucionalidad de las disposiciones de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario que permiten al Poder Ejecutivo modificar la Ley de Presupuesto porque, si se considerara una ley, toda modificación requeriría de la intervención del Congreso siguiendo el procedimiento establecido para la formación de las leyes, de acuerdo a las disposiciones constitucionales transcritas.

#### *e' Derogatoria de la Ley de Presupuesto*

Si bien no existe disposición alguna que prohíba al Congreso derogar la Ley de Presupuesto, su vigencia desde el 1º de enero hasta el 31 de diciembre de cada año, se deduce de diversas disposiciones de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario.

Más aún, imaginemos por un momento, que el Congreso decidiera derogar la Ley de Presupuesto durante un ejercicio presupuestario. ¿Cuál sería la ley que regiría entonces? No parecen aquí aplicables las disposiciones relativas a la reconducción del Presupuesto anterior, lo cual

por lo demás no dejaría de ser complicado, porque no quedaría clara la porción del Presupuesto que debe ser reconducida. Por otra parte, la aprobación de una nueva ley requeriría la presentación de un proyecto por parte del Ejecutivo, el cual debería ser aprobado antes de derogar la Ley de Presupuesto, porque lo contrario daría origen a la inexistencia de una Ley de Presupuesto que rigiera el ejercicio de la competencia del Presidente de la República de administrar la Hacienda Pública Nacional.

Todo lo anterior nos lleva a afirmar que, aun cuando no haya disposición legal que expresamente prohíba la derogatoria de la Ley de Presupuesto, parece muy poco probable que tal situación se presente.

#### *f' Eficacia de la Ley de Presupuesto frente a otras leyes*

La eficacia de la Ley de Presupuesto frente al resto de las leyes es relativa. Incluso en el Derecho Comparado son diversos los casos en los cuales expresamente se prohíbe la modificación de otras leyes, como por ejemplo las leyes impositivas, por la vía de la Ley aprobatoria del Presupuesto.

En este sentido, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en sentencia del 13 de diciembre de 1961, ha sostenido que "constituye, según doctrina, una falta de técnica y de metodología legislativa, establecer en una Ley de Presupuesto, que es siempre de vigencia temporal, disposiciones que no corresponden estrictamente al régimen financiero administrativo sustancialmente inherente a la naturaleza de tal ley. La Ley de Presupuesto no debe contener normas con validez general para un tiempo indeterminado. Dicha ley sólo debe comprender disposiciones de dos clases: a) las que establecen o fijan recursos, especialmente las contribuciones fiscales, que forman la llamada renta pública; b) las que autorizan gastos públicos. Toda otra disposición concerniente o tocante a la administración financiera no debe ser necesariamente materia de Ley de Presupuesto, sería de Ley General u Orgánica o de Ley Especial" (G. F. N° 34, 1961, pp. 158-159, citada por Brewer-Carías, A. R.: *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974*, y *Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo II, p. 141).

Igualmente debe recordarse que la misma Corte Suprema de Justicia, ya en 1940, consideró que la Ley de Presupuesto no es la vía apropiada para la creación de servicios públicos entendidos en sentido orgánico, sino que ello debe hacerse a través de las vías jurídicas adecuadas de acuerdo a los diversos casos (*Cfr.* Brewer-Carías, A. R.: *op.*

*cit.*, Tomo II, p. 183). Este criterio fue acogido por la vigente Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, que expresa lo siguiente:

*Artículo 21:* "El Proyecto de Ley de Presupuesto contendrá las modificaciones en la estructura administrativa que hayan sido decretadas en el transcurso del año.

"Cuando en el Proyecto de Ley de Presupuesto se prevea una modificación sustancial en la composición de los gastos, en razón de reformas de la estructura administrativa, el Ejecutivo Nacional deberá informar debidamente al Congreso, en la Exposición de Motivos, sobre las fuentes legales o reglamentarias de tales reformas y su justificación técnica".

En cuanto a la posibilidad de modificar las leyes impositivas, se llega a una respuesta negativa por razones de tipo práctico, entre ellas, qué sucede con tales disposiciones normativas una vez transcurrido el año de vigencia de la Ley de Presupuesto: no pueden aplicarse las disposiciones de la ley impositiva contenidas en la Ley de Presupuesto por razones obvias, ya que su condición de ley sujeta a término lo impide. Pareciera que el resultado sería una laguna de la ley, lo cual parece absurdo como intención del legislador.

*g' Potestades del legislador durante la discusión del proyecto que presenta el Ejecutivo*

Las potestades del legislador en este caso son bastante limitadas. El constituyente ha regulado de una manera especial estos poderes, cosa que no ha hecho en ningún otro caso. No se ha conformado con la competencia para modificar los proyectos que otorga en el caso de las leyes en general, respecto de las cuales no establece límite (Constitución, artículo 167), sino que ha hecho especial referencia a ello cuando afirma que las "Cámaras podrán alterar las partidas presupuestarias, pero no autorizarán gastos que excedan el monto de las estimaciones de ingresos del respectivo proyecto de Ley de Presupuesto" (artículo 228).

Esta disposición establece dos limitaciones fundamentales: por una parte, el Congreso sólo puede alterar las partidas, no el presupuesto; por otra parte, su intervención se reduce prácticamente a los gastos, pues respecto de los ingresos no puede sobrepasar el cálculo hecho por el Ejecutivo.

Por su parte, la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario establece una serie de limitaciones como consecuencia de la relación tan estrecha que establece entre presupuesto y planificación.

Cuando estudiemos la actuación del Ejecutivo en materia presupuestaria, trataremos este punto más extensamente.

### *h' Temporalidad y periodicidad de la Ley de Presupuesto*

En cuanto a la temporalidad y periodicidad características de la Ley de Presupuesto, ciertamente ellas no corresponden a las de las leyes en general, las cuales son dictadas con vocación de intemporalidad y se mantienen en vigencia mientras no sean derogadas por otras leyes.

### *B. Actuación del Poder Ejecutivo en el proceso presupuestario*

Una vez señalada la actuación del Congreso en el proceso presupuestario, resulta necesario analizar las potestades del Ejecutivo en esta materia.

#### *a. Elaboración del Presupuesto como expresión de la potestad de administrar la Hacienda Pública Nacional por oposición a la actuación del Congreso*

Ciertamente, la disposición constitucional contenida en el artículo 228 transcrito, no es clara, por lo que se hace necesaria examinar cuáles son las potestades de que dispone el Congreso cuando la Constitución le otorga poder para "alterar las partidas presupuestarias", no pudiendo en ningún caso "autorizar gastos que excedan el monto de las estimaciones del ingreso contenidas en el proyecto presentado por el Ejecutivo".

El centro de la discusión se encuentra en el significado que debe darse a la palabra "alterar", dentro de la competencia otorgada.

Si nos limitamos a su significado semántico, la palabra "alterar", según el *Diccionario de la Real Academia*, significa: "cambiar la esencia o forma de una cosa", pero para hacer tal cambio, obviamente, la cosa debe existir; por ello, alterar una cosa nunca puede suponer crearla. Además, un problema jurídico de la envergadura del que tenemos planteado no permite una actitud superficial ante una disposición tan poco clara que, por lo demás, ha dado origen a que en algunas oportunidades el Congreso haya asumido actitudes que más parece que la función de elaborar el presupuesto fuera competencia del Poder Legislativo y no del Ejecutivo.

Para comenzar, resulta conveniente citar dos artículos de la Constitución:

*Artículo 118:* "Cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias; pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado".

*Artículo 190:* "Son atribuciones y deberes del Presidente:

.....  
12. Administrar la Hacienda Pública Nacional".

Si aceptáramos la palabra "alterar" en su sentido estrictamente semántico, y admitiéramos en consecuencia la posibilidad para el Legislativo de introducir modificaciones cualitativas en el proyecto que se le presenta, sería sólo un elemento cuantitativo el que nos permitiría determinar quién ejerce en mayor y en menor proporción la competencia de administrar la Hacienda Pública: a mayores modificaciones cualitativas por parte del Congreso, mayor ejercicio inconstitucional por lo demás, de las competencias señaladas.

Uno de los principios de interpretación jurídica exige analizar las normas dentro de su contexto, lo que nos obliga primero a estudiar completo el aparte único del artículo 228 de la Constitución, que nuevamente transcribimos de manera textual:

"Las Cámaras podrán alterar las partidas presupuestarias, pero no autorizarán gastos que excedan el monto de las estimaciones de ingresos del respectivo proyecto de Ley de Presupuesto".

La parte final del texto transcrito nos da la idea de que la atribución que se otorga al Congreso es sólo para variaciones cuantitativas, cuando a su juicio se proponen partidas cuyo monto no parezca proporcionado a los objetivos que se proponen.

Nótese, por lo demás, que la disposición transcrita permite alterar *partidas*, lo que nos lleva a insistir sobre la limitación a la potestad del Congreso que le permite modificar las partidas como tales, pero no introducir modificaciones sustanciales en el Proyecto. Por otra parte, debe recordarse que este artículo se encuentra dentro del título relativo a la Hacienda Pública Nacional.

En este sentido, la Sala Político-Administrativa de la antigua Corte Federal y de Casación, conoció de la nulidad de la Ordenanza aprobatoria del Proyecto de Presupuesto presentado por el Gobernador del Distrito Federal, cuya Ordenanza de Presupuesto establecía en la materia que nos ocupa, una disposición que da al órgano legislativo municipal potestades más amplias que aquellas otorgadas al Congreso por el Artículo

228 transcrito, pues según el Artículo 14 de la Ley Orgánica del Distrito Federal, entre los deberes del Gobernador de esa entidad política, en su carácter de primera autoridad ejecutiva en lo administrativo y económico, se incluye el de "preparar anualmente el Presupuesto de Rentas y Gastos y someterlo al Concejo Municipal para su discusión y aprobación, con las *adiciones y modificaciones* que considere del caso" (subrayado nuestro).

Sin embargo, en esa oportunidad, en sentencia del 29 de marzo de 1938, la Corte afirmó que: "la preparación hecha por el Gobernador no admite alteraciones sustanciales que a título de modificaciones pretenda hacerle el Concejo. Con efecto, si el Presupuesto se forma principalmente con la fijación aproximada de los gastos y de los ingresos públicos para evitar en el funcionario ejecutivo la imprevisión y el despilfarro, es claro que la aprobación del Presupuesto no viene a ser sino el estatuto o plan financiero que determina la conducta de la Administración, que incurriría en responsabilidad judicial o administrativa, por todo exceso en el ejercicio del Presupuesto.

La Ley dispone que el Gobernador prepare el Proyecto para que el Concejo lo discuta y apruebe o modifique, para que elevada a la categoría de ley constituya la regla de conducta administrativa del Gobernador.

La facultad de adicionar, que en cierto modo es la misma que la de modificar, que tiene el Concejo respecto del Proyecto de Presupuesto que le presente el Gobernador para su aprobación (Nº 14, Artículo 4º, de la Ordenanza de Presupuesto), no puede asumir la característica de crear que, en la materia, corresponde exclusivamente al Gobernador. Toda adición o modificación que hiera lo sustancial del Presupuesto es abusiva de poder, desde luego que si se aceptara, el Proyecto del Gobernador podría ser sustituido enteramente por la respectiva Ordenanza Municipal.

Y como la esencia de un presupuesto consiste en la determinación de la renta disponible y su distribución, todo considerable aumento o disminución de los ingresos y egresos, constituye una alteración esencial del Presupuesto, que, como se ha dicho, es de la sola incumbencia del Gobernador. Además, se observa que no se advierten las razones en que pudiera el Concejo fundar tales innovaciones sustanciales, las que asumen un aspecto de arbitrariedad que las hace ineficaces". (Cfr. Brewer-Carías, A. R.: *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo II, pp. 171 y 172).

Permitir una intervención cualitativa por parte del Congreso podría llevar incluso, a la posibilidad de que éste devolviera a la Administración un presupuesto incoordinado, de difícil ejecución por parte del Ejecutivo, el cual no podría cumplir con la obligación de ejecutar el Plan de la Nación que es vinculante para el sector público, como sucede con el actualmente vigente.

Ya para 1940, la Corte fue muy clara al referirse a la "preponderancia definitiva (del Ejecutivo Municipal) sobre la sustancia del Presupuesto". Afirma la Corte lo siguiente: "Por lo demás, esta preponderancia ha merecido consagración especial en doctrinas financieras muy corrientes en punto a Presupuesto. Efectivamente, la de Presupuesto es una ley fundamental del organismo social-político, por más que al propio tiempo debe ser limitadora del Poder Nacional, y protectora de los intereses de los ciudadanos. Determina, sin duda, el Presupuesto, las funciones y límites de la acción del Estado y los de la acción abandonada a las sociedades.

El Presupuesto es simple proyecto, plan político, administrativo y económico del Gobierno, antes de convertirse en ley por la aprobación y sanción correspondiente. Después de esto se trueca en ley del plan político, administrativo y económico del Gobierno. La Ley Orgánica la llama, por eso, Proyecto; y si bien prevé esta ley, además de la aprobación, la introducción en él de modificaciones, la discusión que el Concejo puede realizar al efecto no es sino de simple control del equilibrio del Presupuesto, a fin de que éste en la estructura y forma, se ajuste a la ley y a la Constitución. Si no fuera así, la frase de esta ley de que se presente al Concejo el Proyecto "para su discusión y aprobación con las adiciones o modificaciones que considere del caso", sería repugnante hasta en lógica general. Porque, si, efectivamente, el Concejo puede hacer en el Proyecto mudanzas esenciales o sin limitaciones, es decir, relativas a cargos, servicios, sueldos, rentas, es trivial que antes que aprobación podría realizar hasta una total sustitución del Proyecto. Además, el Presupuesto, en razón de ser en su fondo una gestión administrativa, fuente y origen de actos administrativos predeterminados o en potencia, ha de ser la obra de mayor importancia del Ejecutivo Municipal. Esta autoridad es la llamada a señalar los servicios públicos necesarios, a crear los empleos y organismos que deban llevar a cabo tales servicios, a fijar las remuneraciones que merezcan los empleados y funcionarios en proporción a la utilidad de los servicios, todo con las solas excepciones que la ley contiene. Lo principal de este sistema radica en la obligatoriedad del Presupuesto; porque el Presupuesto debe ser



obligatorio para el Gobierno, ya que de otro modo no podría hacerse efectiva la responsabilidad de los funcionarios que deben cumplirlo.

Insistió la Corte en afirmar que "introducir una nueva (partida) creando cargos u oficinas es, en principio, herir la sustancia del Presupuesto, ya que de estas alteraciones resultan cambios no sólo en la distribución de las rentas sino en el desarrollo mismo de la Administración Pública que corresponde exclusivamente al Gobierno... Dedúcese de aquí que la preparación del Presupuesto comprende la fijación de los gastos y rentas, no para que esta importante función de índole administrativa venga a parar en una mera fórmula inspiradora apenas de autorizaciones concejiles; porque, se repite, es el Ejecutivo el poder que puede apreciar con exactitud las necesidades y los recursos públicos, y el que, únicamente, representa el interés permanente de la Municipalidad frente a la variada opinión del cuerpo deliberante. El sistema financiero contrario pone la preparación del Presupuesto Municipal en manos del propio Ayuntamiento. Parece ser esta la aspiración del Concejo Municipal del Distrito Federal. Pero no se percata esta entidad política de que tal sistema, a fuerza de querer ser perfecto, aparentando contener una ciega manifestación de democracia pura, llega hasta liquidar, prácticamente, la responsabilidad misma del Ejecutivo".

"Sin embargo —afirma la Corte que—, de acuerdo con la ley no es posible ver en el Distrito Federal un régimen tan absurdamente democrático que constriña al Ejecutivo Municipal a desempeñar una actuación sumisa por entero en materia de presupuesto, es decir, supeditada ciegamente a la mayoría circunstancial de la corporación edilicia" (*Cfr. Brewer-Carías, A. R.: op. cit., pp. 184 y ss.*).

Incluso, el voto salvado de los magistrados Pedro Arismendi e Inocente Osorio, nos permite corroborar lo dicho anteriormente. Afirman los magistrados disidentes que aceptar que el órgano deliberante no pueda modificar substancialmente el proyecto presentado, equivaldría a cercenar la potestad legislativa. Tal afirmación no tiene asidero alguno, pues la aprobación de la Ley de Presupuesto no supone ejercicio de la función legislativa como tal ya que, como hemos dicho, la Ley de Presupuesto no es una ley propiamente dicha, sino que pertenece a una categoría de acto *sui generis*.

Más adelante afirman los magistrados disidentes que lo "natural y lógico es que esa facultad de revisión y modificación se ejercite a fondo como las imperfecciones del proyecto lo requieran... (si) el Concejo no pudiese discutir y modificar sino los detalles de poca monta,

resultaría, contra lo establecido expresamente por la Ley Orgánica del Distrito Federal, que no es al Concejo Municipal sino al Gobernador a quien compete principal y casi exclusivamente la función deliberante en lo administrativo-económico..." (Cfr. Brewer-Carías, A. R.: *op. cit.*, p. 187).

Al respecto considera esta Dirección que si surgen tales imperfecciones a nivel nacional, el Congreso debe indicárselas al Ejecutivo para que éste introduzca en el proyecto las modificaciones del caso y luego continúe el proceso de formación presupuestaria, siguiendo las disposiciones que lo regulan en la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario.

Por otra parte, olvidan estos magistrados que la elaboración del Presupuesto no es ejercicio de una función deliberativa, sino de la atribución de administrar la Hacienda Pública, por lo que esa actuación no puede considerarse como ejercicio de una competencia que le corresponde como propia, sino, en este caso, como un control que ejerce un organismo de representación popular del destino que se dará a los dineros públicos.

El presupuesto debe considerarse como un acto administrativo que requiere para su eficacia de la aprobación del Congreso. Debe tenerse presente entonces que la elaboración del proyecto de Ley de Presupuesto constituye uno de los aspectos de la Administración de la Hacienda Pública Nacional que, de acuerdo con la Constitución, corresponde al Presidente de la República (Artículo 190, Ordinal 12, ya transcrito), porque ello supone la fijación de los gastos que se pretenden realizar para alcanzar las metas que la Administración se ha fijado, en base a estudios realizados respecto de la oportunidad y conveniencia de la actuación programada --calificación que es potestativa de la autoridad administrativa y el costo que ello implica.

La Constitución establece el principio de separación de funciones, según el cual a cada uno de los poderes le corresponde como propias determinadas funciones, con la colaboración de los otros poderes (Artículo 118), pero mal puede el Congreso, fundamentándose en esta colaboración y en el Artículo 228 constitucional que le da competencia para aprobar la Ley de Presupuesto, crear partidas distintas a las presentadas por el Ejecutivo, ni siquiera en base a la potestad que le otorga este último artículo de alterar las partidas, porque ello, insistimos, supondría una alteración del Presupuesto como tal y no una alteración de partidas, que es lo que le está permitido.

La intervención del Congreso en el proceso presupuestario es a título de un control previo de la actuación del Ejecutivo en el manejo de los dineros públicos, pero no puede nunca interpretarse que la colaboración del Congreso en el ejercicio de esta competencia del Presidente de la República pueda llegar a sustituirlo, porque ello constituiría una usurpación de funciones, por lo que debemos recordar la disposición constitucional que afirma que: "Toda autoridad usurpada es ineficaz y sus actos son nulos" (Artículo 119).

En cuanto a la doctrina nacional consultada, no es muy explícita. Ambrosio Oropeza afirma que "las Cámaras colaboran positivamente en la Ley de Presupuesto y pueden por lo mismo rechazar, modificar y aun aumentar las previsiones del Ejecutivo" (la Nueva Constitución venezolana, 1961, p. 485).

Por su parte, Luis Britto García afirma que, "a pesar de las características especiales que reviste la Ley de Presupuesto, se ha considerado que el Congreso tiene amplias facultades en materia presupuestaria, sobre todo después del debate parlamentario surgido con motivo de la aprobación del Presupuesto del ejercicio económico 1938-1939 (*El Presupuesto del Estado*, p. 89). Sin embargo, no examina Britto García la sentencia de la Corte Federal y de Casación del mismo año de 1938, ni la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, quizás aún no vigente para la fecha de publicación de su libro. Posiblemente esto último habría permitido una afirmación menos categórica.

Siebel Girón afirma que "la falta de claridad constitucional, el uso de la expresión «podrán alterar» y la carencia de una interpretación legal, han contribuido a transformar esta materia en fuente de roces entre el Ejecutivo y el Congreso, y a convertir a éste, «no en un razonable y prudente instrumento de control presupuestario, sino en un co-administrador, que de acuerdo con interpretaciones de conveniencia, podría devolverle al Ejecutivo para que rija su Administración un instrumento político, inconocible con relación al presentado y en desacuerdo con los planes administrativos de la Hacienda Pública, que son por disposición constitucional de la competencia y responsabilidad del llamado «Poder Ejecutivo».

"Resulta lamentable que una materia de esta naturaleza, de capital importancia para los intereses del Estado, tenga tan escasa y deficiente regulación legal. Y que una cuestión tan delicada y polémica como es la de la intervención del Congreso en la aprobación del proyecto presentado, y el alcance y modalidades del control previo que indudable-

mente le corresponde, quede sujeto a interpretaciones que hechas en un momento dado por un Parlamento eminentemente «político» y adverso al Ejecutivo, pueda enervar la acción administrativa o restarle intencionalmente eficacia”.

Destaca Siebel Girón que “el Derecho Comparado nos muestra que la intervención del Congreso en el proceso presupuestario es determinante en los países de sistema parlamentario, no así en los países presidencialistas, en los cuales la preeminencia del Ejecutivo en la elaboración del Presupuesto es clara” (*El Control Fiscal. La Contraloría General de la República. Organización y procedimientos*, pp. 167 y ss.).

b. *El Presupuesto como instrumento de la planificación*

Según el “Informe que presenta la Comisión Permanente de Finanzas sobre el proyecto de Ley Orgánica de Presupuesto, a los efectos de la primera discusión”, “se consagra expresamente el carácter del presupuesto como parte del proceso de planificación y como instrumento de desarrollo económico, social e institucional” (*Diario de Debates del Congreso*, sesión del 14 de agosto de 1975, p. 1.308), dando a la elaboración del presupuesto “un enfoque moderno y racional fundamentado en la programación, con la debida consideración a los objetivos, metas y políticas administrativas de las actividades públicas y análisis y determinación de los recursos o medios para lograrlos” (*loc. cit.*, p. 1.309). Este criterio se expresa igualmente en la Exposición de Motivos, que el entonces Ministro de Hacienda, Héctor Hurtado, acompaña al Proyecto de Ley remitido al Congreso el 11 de abril de 1975, y se repite a lo largo de las discusiones.

Durante la revisión del proyecto por parte del Congreso se plantearon las limitaciones que tal vinculación originaría y, sin embargo, advertido el Poder Legislativo de las consecuencias de esta relación que él mismo estaba aprobando en la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, la admitió sin oposición alguna, lo cual es indicativo de que eran esos los resultados queridos (*Diario de Debates*, sesión del 26-4-76, p. 319).

Todas estas manifestaciones quedaron reflejadas en el texto de la Ley Orgánica del Régimen Presupuestario vigente, que establece lo siguiente:

*Artículo 2°: “Los presupuestos públicos expresan el Plan de la Nación en aquellos aspectos que exigen, por parte del Sector Público, captar y asig-*

nar recursos conducentes al cumplimiento de las metas de desarrollo económico, social e institucional del país. *Son parte e instrumento de la planificación nacional*, y en su *formulación, aprobación y ejecución*, deberán seguir las orientaciones del Plan Operativo Anual, cuyas bases preliminares, referidas al Sector Público, deberán ser remitidas al Congreso previamente a la presentación formal del Proyecto de Ley de Presupuesto". (Subrayado nuestro).

Desglosando esta disposición, tenemos que:

1º "Los presupuestos públicos *expresan* el Plan de la Nación 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".

2º Los presupuestos públicos "son *parte e instrumento de la planificación nacional*".

3º En "su formulación, aprobación y ejecución (de los presupuestos públicos), (se) deberán *seguir las orientaciones del Plan Operativo Anual*", . . . "a objeto de que sirva de vínculo entre las previsiones globales del Plan de Desarrollo y las estimaciones presupuestarias anuales" (Informe que presenta la Comisión Permanente de Finanzas sobre el Proyecto de Ley Orgánica de Presupuesto, a los efectos de la Primera Discusión. *Diario de Debates*, sesión del 14 de agosto de 1975, p. 1308).

De la lectura de este artículo se evidencia la sujeción del proceso presupuestario a la planificación, por ser indispensable la adecuación al Plan de la Nación para permitir la ejecución de este último.

La afirmación anterior nos remite de nuevo dentro de la misma Constitución, al Título IV, relativo al Poder Público, que establece lo siguiente:

*Artículo 117:* "La Constitución y las leyes definen las atribuciones del Poder Público, y a ellas debe sujetarse su ejercicio".

*Artículo 118:* "Cada una de las ramas del Poder Público tiene sus *funciones propias*; pero los órganos a los que incumbe su ejercicio *colaborarán* entre sí en la realización de los fines del Estado". (Subrayado nuestro).

En consecuencia, debemos examinar la legislación vigente, para determinar a cuál de las ramas de los poderes públicos le corresponde la planificación del desarrollo económico-social como función propia, lo

cual nos lleva a la Ley Orgánica de la Administración Central, que establece:

*Artículo 47:* "Corresponde a la Oficina Central de Coordinación y Planificación:

- "1º Elaborar estudios sobre el desarrollo económico y social de la Nación, preparar las respectivas proyecciones y alternativas y mantener al día el plan general de desarrollo social y económico de la Nación.
- .....
- "3º Formular la Estrategia de Desarrollo Económico y Social a largo plazo, el Plan de la Nación y el Plan Operativo Anual.
- "4º Coadyuvar en la preparación del Proyecto de Ley de Presupuesto, a los fines previstos en el Artículo 2º de la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario".

Resultan de especial interés, en relación con lo expresado anteriormente, las atribuciones referidas al Plan de la Nación y a los Planes Operativos Anuales, porque con ello "se facilita la integración del Plan y el Presupuesto, aspecto que ha venido dificultando enormemente la expresión de las metas globales del plan en metas específicas a nivel institucional. Con los Planes Operativos Anuales el Congreso de la República y la opinión pública dispondrán de mayores elementos de juicio para evaluar la gestión de gobierno y las peticiones de recursos contenidas en el Proyecto de Presupuesto (Informe citado, p. 1.310).

La interpretación conjunta de las normas transcritas permite afirmar que la competencia en materia de planificación económico-social, que se manifiesta a través de la Estrategia de Desarrollo Económico y Social a largo plazo, el Plan de la Nación y el Plan Operativo Anual, le corresponden al Poder Ejecutivo según la Ley Orgánica de la Administración Central; y dado que de acuerdo a la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, el presupuesto es un instrumento de la planificación, no cabe duda alguna de que la formulación y ejecución del presupuesto deben hacerse de acuerdo con el Plan de la Nación.

En el supuesto de que pudiera plantearse alguna objeción a la afirmación anterior, la misma Ley Orgánica de Régimen Presupuestario la desecharía, pues en la elaboración de los proyectos de presupuesto, ella vincula incluso al Ejecutivo Nacional a los objetivos, políticas y metas previstos en el Plan de la Nación.

*Artículo 9º:* "Cuando en los proyectos de presupuestos se modifiquen los objetivos, políticas y metas previstos en el Plan de la Nación o los plazos

establecidos inicialmente para su cumplimiento, se informará de los fundamentos de tales cambios al Congreso o al órgano de aprobación presupuestaria correspondiente”.

En consecuencia, una vez aprobado el Plan de la Nación por el Ejecutivo Nacional, tal como se hizo con el V Plan mediante Decreto N° 1.454, del 9 de marzo de 1976 (*Gaceta Oficial* N° 30.939, de 11 de marzo de 1976), este mismo poder queda vinculado a los efectos presupuestarios, entre otros, porque si bien por el principio de paralelismo de las competencias, al igual que puede aprobar el plan puede modificarlo, esta modificación debe ser informada al Congreso.

Visto todo lo anterior, este Despacho considera que no existe duda alguna respecto de la adecuación que según el Derecho positivo venezolano debe existir entre el Presupuesto y el Plan de la Nación, siendo este último elaborado, aprobado y ejecutado por el Ejecutivo Nacional.

### C. *Intervención del Congreso en el proceso presupuestario*

Sin embargo, no podemos tampoco considerar que la intervención del Congreso en el procedimiento presupuestario simplemente se limite a aprobar o improbar el presupuesto. Lo que sucede es que ésta es de naturaleza diversa a la del Ejecutivo que, al elaborar el Proyecto de Presupuesto, obviamente, crea las partidas. La intervención del Congreso en materia presupuestaria tiene por objeto ejercer un control previo sobre el manejo de los dineros públicos, y hacer obligatoria para el Ejecutivo Nacional la fijación del máximo de gastos que se ha hecho, para que ésta no pueda ser modificada a capricho del funcionario de turno. Con muy buen sentido, la Corte ha considerado al Presupuesto como “un acto previo de administración, programa de Gobierno antes que legislación”. Más aún, ha afirmado la Corte que la modificación (realizada por el órgano legislativo) de los ingresos, y de los gastos propuestos por el Ejecutivo, puede ser contraproducente, “puesto que en cierto modo constituye un pretexto de atenuación, por lo menos, de la responsabilidad del Ejecutivo. Y no es que el propio Ejecutivo se autorice a sí mismo para verificar los gastos que requiera la Administración, es el Concejo quien al aprobar y sancionar el presupuesto lo erige en instrumento *obligatorio* para el Gobernador. Este debe, por tanto, rendir cuenta de su administración, bajo la base presupuestada obligatoriamente”. (Subrayado nuestro). (Brewer-Carías, A. R.: *op. cit.*, p. 187).

Por otra parte, si recordamos la afirmación que hemos hecho de que el presupuesto expresa la orientación política de la actuación del

Estado, no podemos pretender que el máximo organismo de representación popular asuma una posición pasiva. Sí interviene, pero en otro momento que él mismo se ha fijado en la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, en los siguientes términos:

*Artículo 20:*

.....  
 "El Ejecutivo Nacional, antes del primero de julio de cada año, informará al Congreso acerca de los aspectos más relevantes que contendrá dicho proyecto y remitirá las bases preliminares del Plan Operativo Anual, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 2º".

Durante la elaboración de esta ley se discutió el alcance de esta información, habiendo admitido el Congreso la redacción que hoy encontramos en la ley (*Cfr. Diario de Debates*, p. 318, sesión del 26 de abril de 1976).

En todo caso, no podría nunca afirmarse que la limitación de las potestades del Legislativo y el alcance de la información señalada pasaron desapercibidas, dando origen a una laguna de la ley. Por el contrario, la cuestión fue claramente señalada durante las discusiones de la ley, mostrándose que la interpretación sería la de la sola información del Ejecutivo al Legislativo, y así quedó aprobado el artículo señalado.

Abundando en este criterio, podemos afirmar que el legislador admitió el carácter meramente informativo de este envío que debe hacer el Ejecutivo, sin considerarlo indispensable a los efectos de la actuación del Congreso, pues en el último año del período constitucional, el Ejecutivo está exento de esta obligación (Ley Orgánica de Régimen Presupuestario, artículo 20).

Por otra parte, el Legislativo puede aprobar o improbar la ley; en este último caso, se reconduce al Presupuesto del año anterior, tal como lo establece la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario (Artículos 23 y ss.), cosa que no sucedería si tuviera potestad para reelaborar por sí mismo el Presupuesto cuando no lo considere adecuado. Si ello sucede, sólo puede el Congreso devolver el Proyecto al Ejecutivo para su formulación.

Esta potestad atribuida al Legislativo le da un severo poder de control sobre el proyecto de ley, representado por la improbación que obliga al Ejecutivo a presentar un nuevo proyecto en el cual, el Ejecutivo deberá examinar las razones alegadas por el Congreso y, salvo



razones excepcionales, seguramente se aceptarán o, al menos, se negociará.

#### IV. CONCLUSIONES

Visto lo anterior, debe considerarse que desde el punto de vista jurídico, la intervención del Congreso en el proceso presupuestario tiene por objeto el ejercer un control previo sobre el destino de los dineros públicos, y el establecer un límite máximo a la autorización para gastar.

Por el contrario, al Poder Ejecutivo le corresponde calcular los ingresos posibles y presentar los gastos que pretende realizar para que el Congreso los autorice; pero no puede éste invadir la competencia del Presidente de la República expresada en este caso mediante la formulación del proyecto de presupuesto, lo cual sucedería si el Poder Legislativo crea partidas distintas a las presentadas por el Ejecutivo, o introduce en ellas reformas sustanciales.