

El Control Parlamentario sobre el Presupuesto Público

*Jhenny Rivas Alberti**

1. Evolución histórica del presupuesto

Los Presupuestos Generales del Estado son la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, puede reconocer el sector público y de las estimaciones de ingresos que se prevea liquidar durante el correspondiente ejercicio y, por ello, constituyen una pieza esencial en la ejecución anual del programa político del Gobierno. Así se explica que la Constitución les haya dedicado un artículo de cierta extensión que, a su vez, ha sido objeto de un intenso desarrollo, tanto legal como jurisprudencial y doctrinal.¹

Hacia la segunda mitad del siglo XIX, y como consecuencia del mayor peso que los tributos tienen en la financiación de los gastos públicos, se produce el desdoblamiento o bifurcación del principio de legalidad financiera. La Ley de presupuestos mantiene su carácter de autorización respecto de los gastos máximos que el ejecutivo puede realizar –principio de legalidad presupuestaria–, pero únicamente realiza una previsión acerca de los ingresos. El establecimiento y regulación de los ingresos públicos se producirá por normas específicas de vigencia indefinida –principio de legalidad tributaria.²

* Abogado *summa cum laude* UCV, Doctora en Derecho, Profesora UCAB

¹ Rodríguez Álvaro, Jurisprudencia Constitucional y Derecho Presupuestario, p.19

² Llob María Dolores, El Control Presupuestario en el Parlamento, p.3

A medida que se va consolidando el Estado Social y sobre todo a partir de la segunda Guerra Mundial, cuando se produce un crecimiento del gasto público, se empiezan a establecer limitaciones a las facultades del Parlamento en el procedimiento presupuestario. Se considera que el Gobierno está mejor preparado para asumir todos los cambios que el Estado del Bienestar demanda y que los mecanismos de control financiero del Parlamento no son los adecuados para este tipo de Estado. La hegemonía de los partidos políticos en la vida parlamentaria en este período supone un escaso interés de la mayoría por controlar un presupuesto que es la plasmación económica del programa político del Gobierno sustentado por esa mayoría. Esto ha supuesto una significativa pérdida de la preeminencia parlamentaria en materia presupuestaria en los sistemas parlamentarios. No ha ocurrido lo mismo en los sistemas presidencialistas donde, frente a este aumento del peso del gasto público en el conjunto de la economía, se decidió dotar al Parlamento de los medios necesarios para ejercer un control eficaz de los mismos.³

1. El presupuesto público en Venezuela

Con el advenimiento de la democracia el 23 de enero de 1958, se inicia en Venezuela un proceso de reforma en la Administración Pública cuyo objetivo era adecuarlo a las exigencias que planteaba el Estado Moderno. De manera casi simultánea, se comienzan a realizar los estudios que darán como resultado, la implantación del sistema de planificación (Decreto 492 del 30 de diciembre de 1958), creación de la Comisión de la Administra-

³ Llob María Dolores, El Control Presupuestario en el Parlamento, p.4

ción Pública Nacional e inicio de la modernización del sistema presupuestario, con la entrega al Congreso de la República del presupuesto por programas como un anexo explicativo de la Ley de Presupuesto.

Por otra parte, en los comienzos de los años sesenta se afirmó la concepción del presupuesto sustentada en el carácter de integralidad de esta técnica. Entendiendo el presupuesto sólo como la expresión financiera del plan de gobierno, sino como una expresión más amplia del mismo, ya que constituye un instrumento de planificación, que refleja una política presupuestaria única.⁴

2. El Debate Presupuestario y la Democracia

El debate presupuestario constituye un claro ejemplo del control que constitucionalmente corresponde al Parlamento sobre el Gobierno. Es el momento en que se somete a crítica pública el programa político del Gobierno. La importancia del control presupuestario como garantía de calidad democrática es tal que la OCDE⁵ ha señalado la necesidad de ampliar el papel del Parlamento en el proceso presupuestario como uno de los elementos fundamentales para lograr gobiernos responsables.

Para un sistema democrático la verdadera importancia de la aprobación de la Ley de presupuesto reside en el control completo y anual que se hace de cómo el Gobierno ha gastado los recursos públicos y qué prioridades tiene, en consonancia con su programa político, para el ejercicio siguiente.⁶

⁴ Carrillo Tomás, La Reforma del Sistema Fiscal Venezolano, p.57

⁵ La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

⁶ Aragón M, El control Parlamentario como Control Político, p.27

El control político que supone la aprobación del presupuesto continúa existiendo aun en el supuesto de que el partido en el gobierno, sea mayoría en el Parlamento. En este caso, el debate presupuestario constituye la mejor ocasión para someter a crítica pública la política del Ejecutivo.

3. De la Ley de Presupuesto

La Ley de Presupuesto como una Ley específica, propia, que posee ciertas características peculiares que la distinguen o cualifican respecto a las demás Leyes, en cuanto que tiene un contenido específico constitucionalmente determinado; es una Ley de efecto esencialmente temporal y constituye, al mismo tiempo, el vehículo de la dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno, es decir, la función que en la doctrina constitucionalista se denomina como Leyes de «*indirizzo politico*».⁷

La singularidad de la Ley de Presupuesto viene dada, entre otras características por las siguientes:

a) Del carácter instrumental del Presupuesto en relación con la política económica (cualificación de la Ley de Presupuestos como “vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno”).

b) De las normas que regulan el procedimiento parlamentario de debate y aprobación de la Ley de Presupuesto, que limitan la iniciativa legislativa

⁷Rodríguez Álvaro, Jurisprudencia Constitucional y Derecho Presupuestario, p.18

parlamentaria y el derecho de enmienda y restringen, por consiguiente, los derechos y competencias del Parlamento.

c) Del carácter esencialmente temporal que tiene la Ley de Presupuesto.

Adicionalmente, de acuerdo con el artículo 74 de la Constitución de 1999 la Ley de Presupuesto no puede ser sometida a referendo abrogatorio.

El presupuesto tiene, evidentemente, una vertiente de naturaleza económica, porque constituye el plan de actuación financiera de la Hacienda Pública para un ejercicio determinado. Pero además y sobre todo el presupuesto es un conjunto normativo porque los órganos de la Administración Pública deben ajustar su actuación en todos los órdenes a la legalidad que ha de imperar en el Estado de Derecho.⁸

Adicionalmente, la intervención del Parlamento en el presupuesto, es una de las más claras consecuencias del principio de supremacía de la ley. Ya en 1689, tras la “Gloriosa Revolución” el Parlamento inglés condiciona el ascenso del trono Guillermo Orange a los principios contenidos en el Bill de Derechos del mismo año. Este texto abre declarando ilegal “el pretendido poder de suspender las leyes y la aplicación de las mismas en virtud de la autoridad real y sin el consentimiento del Parlamento”.⁹

Desde este punto de vista, los tradicionales principios jurídicos que inspiran la elaboración del presupuesto constituyen una manifestación de la supremacía del Parlamento y de la ley en relación al Ejecutivo cuánto podrá gastar, dónde deberá hacerlo y en cuanto tiempo.

⁸ Biglino Paloma, Parlamento, Presupuesto y Tribunal de Cuentas, p.15

⁹ Biglino Paloma, Parlamento, Presupuesto y Tribunal de Cuentas, p.13

El Parlamento establece el máximo montante del que podrá disponer el Ejecutivo, porque en virtud del principio de universalidad y de unidad presupuestaria, dicha norma deberá contener la totalidad de los gastos del sector público estatal. Pero, en segundo lugar, el Parlamento no concede una autorización genérica e indeterminada al Gobierno sino que, en aplicación del principio de especialidad presupuestaria, el Parlamento concreta cómo deberán emplearse los fondos, definiendo la cantidad máxima que puede destinarse para cada finalidad. Por último, el Parlamento especifica el tiempo de que dispondrá la Administración para realizar el gasto, porque en virtud del principio de temporalidad de los presupuestos, la ley que los aprueba, nace con una vigencia limitada.¹⁰

Es cierto que de aquellas primeras formulaciones liberales, la primacía de la ley ha experimentado una profunda evolución, motivada no sólo por su más compleja formulación técnica, sino sobre todo porque la ley ha cedido su papel de norma suprema a otra norma jurídica dotada de mayor fuerza “*la constitución*”. Aún así la primacía de la ley continúa siendo uno de los pilares fundamentales del Estado de Derecho.¹¹

A pesar de las dificultades teóricas que puedan presentarse, es posible afirmar que el principio de primacía de la ley, contiene básicamente otros dos principios, incluye en primer lugar la idea de reserva de ley y comprende en segundo lugar, el principio de legalidad, ambas facetas se manifiestan en el caso del presupuesto.¹²

¹⁰ Biglino Paloma, Parlamento, Presupuesto y Tribunal de Cuentas, 24

¹¹ Aragón M, El control Parlamentario como Control Político, p.26

¹² Giménez I, Las competencias presupuestarias del Parlamento , p.234

Los principales obstáculos que encuentra el Parlamento para el ejercicio del control en la fase de aprobación y que condicionan el debate presupuestario son: i) La limitación a la posibilidad de modificación, ii) Las limitaciones del procedimiento de tramitación del presupuesto, iii) Las limitaciones a la transparencia.

3.1. La limitación a la posibilidad de modificación

La Asamblea Nacional puede alterar las partidas presupuestarias, sin embargo está limitada para autorizará medidas que conduzcan a la disminución de los ingresos públicos ni gastos que excedan el monto de las estimaciones de ingresos del proyecto de Ley de Presupuesto (artículo 313 constitucional).

En España encontramos la figura de la conformidad presupuestaria de acuerdo con la cual el Gobierno puede oponerse a la tramitación parlamentaria de proposiciones de ley, así como de enmiendas a otras iniciativas legislativas que supongan un aumento de los créditos autorizados en la Ley de Presupuestos que se aprobó y que está ejecutándose en el ejercicio, así como si los efectos de la medida se contraen a una disminución de los ingresos presupuestarios. Ello coloca, lógicamente, al titular de esta facultad de veto en una situación preeminente frente a los integrantes de las Cámaras parlamentarias y la justificación puede encontrarse en el mantenimiento del equilibrio de las grandes cifras que aparecen en el Presupuesto en curso, de sus estados numéricos de ingresos y gastos.¹³

¹³ Aragón M, El control Parlamentario como Control Político, p.27

3.2. Las limitaciones del procedimiento de tramitación del presupuesto

De acuerdo con el artículo 187 numeral 6 corresponde a la Asamblea Nacional discutir y aprobar el presupuesto, así como autorizar los créditos adicionales al mismo (numeral 7).

El Ejecutivo Nacional debe presentar 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. Las características de este marco, los requisitos para su modificación y los términos de su cumplimiento están también sometidos al marco legal correspondiente.

Si el Poder Ejecutivo, por cualquier causa, no hubiese presentado a la Asamblea Nacional el proyecto de ley de presupuesto dentro del plazo establecido legalmente, o el mismo fuera rechazado, seguirá vigente el presupuesto del ejercicio fiscal en curso, se produce la reconducción del presupuesto (artículo 313 constitucional).

3.3. Limitaciones a la transparencia

Un proceso presupuestario es transparente cuando permite conocer la verdadera situación de las finanzas públicas y verificar el cumplimiento de los objetivos presupuestarios y, para conseguirlo, debe ser capaz de generar toda la información necesaria y contar con los medios técnicos y humanos que permitan hacer inteligible toda esa información.

La gran cantidad de información que contienen las cuentas públicas, como consecuencia del enorme peso del sector público en la economía, ha con-

vertido el estudio del proyecto de presupuestos en un ejercicio para auténticos expertos en la materia, que sean capaces de desentrañar el contenido de las miles de páginas de textos y cuadros numéricos que se remiten al Parlamento.¹⁴

4. Elaboración y aprobación del presupuesto

Conforme a la Constitución, “la administración económica y financiera del Estado se regirá por un presupuesto aprobado anualmente por ley” (art. 313), de manera que “no se hará ningún tipo de gasto que no haya sido previsto en la Ley de Presupuesto.” (art. 314).

Adicionalmente, sólo podrán decretarse “créditos adicionales al presupuesto para gastos necesarios no previstos o cuyas partidas resulten insuficientes, siempre que el Tesoro Nacional cuente con recursos para atender la respectiva erogación; a este efecto, se requerirá previamente el voto favorable del Consejo de Ministros y la autorización de la Asamblea Nacional o, en su defecto, de la Comisión Delegada” (art. 314).

El artículo 236.13 de la Constitución de 1999 dispone que el Presidente de la República sólo puede “decretar créditos adicionales al Presupuesto, previa autorización de la Asamblea Nacional o de la Comisión Delegada,” correspondiendo a la Asamblea Nacional no sólo “discutir y aprobar el presupuesto nacional y todo proyecto de ley concerniente al régimen tributario y al crédito público” (art. 187.6), sino “autorizar los créditos adicionales al presupuesto” (art. 187.7); y a la Comisión Delegada de la

¹⁴ Lucena M, La Transparencia Presupuestaria. Problemas y Soluciones. P.16

Asamblea, la atribución de “autorizar al Ejecutivo Nacional para decretar créditos adicionales” (art. 196.3).

Se trata pues de manifestaciones del control político sobre las finanzas públicas que constitucionalmente corresponde a la Asamblea Nacional como centro y base de un régimen democrático.

5. Control de la ejecución presupuestaria

Una vez aprobado el presupuesto, el control parlamentario debe extenderse a la verificación de que las actuaciones del ejecutivo en materia económica se ajustan a las previsiones, cuantías y destinos que el Parlamento ha decidido otorgar.

El control de la ejecución del presupuesto se encuentra con multitud de limitaciones. La información que el Parlamento recibe acerca de los grados de ejecución del presupuesto en sus diversas clasificaciones y fases contables, las modificaciones presupuestarias, es absolutamente inmanejable con los medios de que disponen los Parlamentos.

Para el ejercicio del control, es necesario además de la voluntad de ejercerlo, tener información que lo haga verosímil, la información requerida debe comprender elementos para examinar, no sólo la legalidad de la actuación en materia de gastos público, como ha ocurrido tradicionalmente, siendo como es imprescindible en un Estado de Derecho, sino asimismo la eficiencia y la eficacia de esta actuación.

La información que procede del sujeto a controlar, debe ser contrastada, con la propia información generada en la medida de lo posible. En Fran-

cia, por ejemplo, hay un *rappoteur* por Departamento Ministerial, que informa sobre los créditos solicitados por el Ministerio cuando se presentan los presupuestos, y mantienen a lo largo de todo el año unas competencias de seguimiento del gasto del Departamento.¹⁵

El control de la ejecución presupuestaria puede constituir el ámbito donde del control donde más puede avanzar el Parlamento, ya que no se trata de decidir, lo que siempre está en manos de la mayoría, sino de provocar el escrutinio y debate sobre la eficacia de la gestión del Gobierno.

En función del momento en que se verifica el control parlamentario sobre el Presupuesto, se puede hablar de un control concomitante, realizado durante la propia ejecución presupuestaria y cuyos medios serían las preguntas que diputados pueden dirigir al Gobierno, las interpelaciones, la constitución de comisiones de investigación o preguntas, etc. Por otro lado, estaría un control a posteriori, cuya expresión más clara consiste en el examen y aprobación de la memoria y cuenta del Ejecutivo.¹⁶

6. Constitución de una Oficina de Presupuesto del Parlamento

Quien suscribe estas líneas propone la creación de una Oficina del Presupuesto destinada a asesorar técnicamente a los órganos de la Asamblea Nacional, y a informar a sus integrantes sobre la ejecución durante cada ejercicio del presupuesto público, y sobre aquellos aspectos de la actividad legislativa que tengan repercusión en el ingreso y en el gasto público.

¹⁵ Recoder Emilio, El Control Parlamentario del Gasto Público, p.486

¹⁶ Martínez Miguel, El Control Parlamentario sobre el Presupuesto Público, p.7

Que serviría también como apoyo para la labor de la Comisión Permanente de Finanzas.

La supervisión parlamentaria del presupuesto es una cuestión de política y de incentivos políticos, así como de las capacidades técnicas.

7. Del Decreto de Estados de Excepción

En desacato de las normas constitucionales en cuanto a la necesaria e imprescindible intervención autorizatoria de la Asamblea Nacional para decretar créditos adicionales al presupuesto, en el decreto No 2.323 de estado de excepción y emergencia económica, se estableció: 4. “La autorización por parte del Presidente de la República, en Consejo de Ministros, de erogaciones con cargo al Tesoro Nacional y otras fuentes de financiamiento que no estén previstas en la Ley de Presupuesto, para optimizar la atención de la situación excepcional. En cuyo caso, los órganos y entes receptores de recursos ajustarán los correspondientes presupuestos de ingresos” (art. 2.4).

Se trata de una grave violación al principio de materias reservadas a la ley y del principio de legalidad, columnas fundamentales de un Estado de Derecho, Además, se afectan gravemente el control y el principio de transparencias en el manejo de las finanzas públicas.

8. Reflexiones finales

En democracia el Parlamento es el principal centro de debate y gravitación política, por ello el presupuesto es un estupendo instrumento de con-

trol en manos del Parlamento, y la discusión y reflexión sobre el mismo es escenario para la transparencia y la garantía democrática.

Bibliografía

- Aragón Reyes M, “El control Parlamentario como Control Político”, Revista de Derecho Político, UNED, n° 23, 1986
- Carrillo Tomás, La Reforma del Sistema Fiscal Venezolano N° 18, Caracas 1989
- Biglino Paloma, “Parlamento, Presupuesto y Tribunal de Cuentas”, Revista de las Cortes Generales, n° 37, 1996.
- Giménez I.M., Las Competencias Presupuestarias del Parlamento, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008
- Llob María Dolores, El Control Presupuestario en el Parlamento, Fundación Manuel Giménez Abad
- Lucena M, “La Transparencia Presupuestaria. Problemas y soluciones”, Fundación Alternativas, Documento de trabajo 20/2003.
- Martínez Miguel, “El Control Parlamentario sobre el Presupuesto Público”, Presupuesto y Gasto Público 48/2007
- Recoder Emilio, El Control Parlamentario del Gasto Público; Jornadas de Derecho Parlamentario, Madrid 1998
- Rodríguez Álvaro, “Jurisprudencia Constitucional y Derecho Presupuestario”, Revista Española de Derecho Constitucional, Año 15. Núm. 44. Mayo-Agosto 1995