

Sumarios

Para garantizar la tutela efectiva de los derechos sociales, es necesario contar con recursos presupuestarios que permitan satisfacer las necesidades ciudadanas y con mecanismos de control a través de los cuales se pueda velar por el correcto y adecuado uso de los fondos públicos. Un Estado Social de Derecho que procure el libre desenvolvimiento de la persona, debe contar con mecanismos judiciales y administrativos que desde la formulación del presupuesto hasta la evaluación de su ejecución le permitan al ciudadano supervisar la labor de las Administraciones Públicas para garantizar el disfrute de sus derechos. Con fundamento en ello, se revisan los distintos mecanismos de control del presupuesto público previstos en el ordenamiento jurídico venezolano y su efectividad para garantizar el acceso a los derechos sociales.

Palabras Claves: derechos sociales, presupuesto público, control fiscal, rendición de cuentas, participación ciudadana.

Los mecanismos de control del presupuesto público como garantía de protección de los Derechos Sociales

Una mirada al ordenamiento jurídico venezolano

Por Jessica Vivas Roso [1]

I. Introducción

El reconocimiento de derechos y libertades ciudadanas ha traído como consecuencia la imposición de un conjunto de deberes y obligaciones que recaen en las distintas instituciones del Estado. Algunas de estas obligaciones han sido clasificadas como positivas porque requieren que el Estado proporcione instituciones, bienes y servicios esenciales que permitan el goce de los derechos.

Ello requiere incorporar en los presupuestos públicos los recursos necesarios para crear o mantener las instituciones públicas; implementar políticas, programas y planes; desarrollar infraestructura; garantizar servicios, personal y equipos, que le permita a los órganos y entes públicos cumplir con las obligaciones que le fueron asignadas. De allí que, el presupuesto público es un instrumento que contribuye a materializar el disfrute efectivo de los derechos de los ciudadanos.

En el caso de los derechos sociales (educación, salud, vivienda, seguridad social, entre otros) algunos ordenamientos jurídicos como el venezolano, incorporan la obligación de destinar un porcentaje de los recursos públicos para satisfacer los gastos asociados al disfrute de los mismos.

Se destaca que la sola estimación de fondos públicos no significa que los ciudadanos tengan satisfechos sus derechos sociales (que existan escuelas suficientes para la cantidad de personas en edad escolar; que los centros de salud cuenten con el número de médicos o camas necesarias para atender a la población) adicionalmente es necesario que se dé el uso adecuado a tales recursos y que existan en el ordenamiento jurídico mecanismos efectivos de control del presupuesto público.

Para que sean efectivos, dichos mecanismos deben permitir: 1) verificar la adecuada asignación de recursos al cumplimiento de programas, políticas o planes destinados a garantizar los derechos sociales; 2) que la ciudadanía conozca el destino final de los recursos asignados; 3) establecer las sanciones respectivas en caso de inadecuado manejo de los fondos públicos.

En este contexto el presente trabajo revisa los diversos mecanismos de control de presupuesto público en Venezuela, en sus distintos niveles político territoriales (nacional, estatal y municipal) tomando en consideración las distintas fases del ciclo presupuestario (formulación; discusión y aprobación; ejecución; seguimiento y control). Asimismo, se analizarán las incidencias prácticas que derivan de la aplicación de dichos mecanismos de control.

II. Presupuesto público y derechos sociales en el régimen venezolano

Las normas en materia de presupuesto público en Venezuela establecen algunos parámetros que persiguen garantizar la protección de los derechos sociales y que sirven de marco de referencia para el control de la actividad estatal en materia presupuestaria. Comenzando con la Constitución de 1999[2] que en su art. 311, consagra como principios rectores de la gestión fiscal la eficiencia, solvencia, transparencia, responsabilidad y equilibrio fiscal y que además dispone que el ingreso generado por la explotación de la riqueza del subsuelo y los minerales, procurará financiar la inversión real productiva, la educación y la salud.

Esta norma predetermina la forma como debe desarrollarse la actividad del Estado alrededor del presupuesto público condicionándola al deber de garantizar derechos como la salud y la educación. Así, al establecerse la eficiencia como principio presupuestario significa que los órganos y entes públicos deben cumplir con sus programas, proyectos, actividades, funciones optimizando el uso de los fondos que le fueron asignados (relación costo-beneficio). La transparencia genera en los órganos del Estado la obligación de rendir cuentas sobre el uso dado a los fondos públicos; permitir el acceso a la información de los recursos y permitir la participación ciudadana. La solvencia obliga a garantizar que en el presupuesto se asignen los recursos suficientes para honrar las obligaciones asumidas por los órganos y entes públicos; principio éste que va atado al de equilibrio fiscal de acuerdo al cual los ingresos públicos deben permitir cubrir todos los gastos estimados. Y por último el principio de responsabilidad que obliga al Estado a responder por los daños y perjuicios causados a los particulares.

A nivel nacional, las normas contenidas en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público[3] y su reglamento Nro 1 sobre el Sistema Presupuestario[4] no contienen reglas precisas que obliguen a los órganos y entes del Poder Nacional a fijar una cuota del presupuesto público para el gasto social o para garantizar el disfrute de los derechos sociales. El art. 9 de la referida Ley vagamente señala que el presupuesto público debe asignar los recursos conducentes para el cumplimiento de las metas de desarrollo económico, social e institucional de la Nación.

Haciendo una interpretación extensiva de este artículo se pudiera afirmar que cuando se establezcan en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación[5] metas para el ámbito social, o relacionadas con el disfrute efectivo de los derechos sociales (reducción de la tasa de deserción escolar; reducción de la tasa de mortalidad materna e infantil; % de personas con acceso a agua potable; % de cobertura de los servicios de telefonía e internet, entre otros), los órganos y entes públicos responsables del cumplimiento de las mismas están obligados a incluir en las leyes de presupuesto los recursos necesarios para ello. Sin embargo, la imprecisión de la norma genera el debate de cuándo pueden considerarse suficientes los recursos para garantizar las metas establecidas en el instrumento de planificación y cómo los órganos del Poder Público y la ciudadanía pueden controlar que la asignación de recursos es adecuada y suficiente.

Por otro lado, resaltan las disposiciones que regulan el presupuesto público en estados y municipios. Tanto la Ley Orgánica de Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público[6] como la Ley Orgánica del Poder Público Municipal[7] imponen a las autoridades locales y municipales la obligación de destinar un porcentaje no menor del 50% de su presupuesto a los gastos de inversión. En el caso de los estados dicho porcentaje será reservado del monto que les corresponde por concepto del Situado Constitucional (uno de los ingresos estatales) mientras que los municipios deben reservar el 50% del monto total de los ingresos previstos en el presupuesto.

La Ley Orgánica de Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público en su art. 20, menciona taxativamente los programas que deben entenderse como de inversión y a los que por tanto, se deben asignar un monto no menor al 50% del situado constitucional. Tales programas son:

1. Programas de desarrollo agropecuario, especialmente construcción de caminos, obras de riego, aprovechamiento de agua y saneamiento de suelos.
2. Programas de desarrollo educativo, cultural, científico y tecnológico, particularmente la construcción y dotación de centros educativos y programas de atención a la familia, niños y niñas en situación irregular.
3. Programas de salud y asistencia social, especialmente programas nutricionales, construcción y dotación de centros médicos asistenciales, acueductos rurales, viviendas de interés social.
4. Programas de reordenación de viviendas urbanas y marginales.
5. Programas de promoción, construcción y financiamiento de obras y servicios para el desarrollo de la industria (pequeña y mediana industria) y del turismo.
6. Programas de construcción y mantenimientos de vías de comunicación y servicios de transporte.
7. Conservación, mantenimiento, reconstrucción y reposición de edificaciones e instalaciones públicas.
8. Conservación del ambiente y recursos naturales.

Por su parte, la Ley Orgánica del Poder Público Municipal en su art. 231, indica que el 50% de la totalidad de los ingresos municipales deberán ser destinados para ser aplicados a gastos de inversión o formación de capital, dando preferencia a las áreas de salud, educación, saneamiento ambiental y promoción del desarrollo sustentable del municipio. Esta norma a diferencia de lo previsto en el art. 20 de la Ley Orgánica de Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público no detalla los proyectos que deben entenderse como gasto de inversión o formación de capital, sino que remite a los criterios que establezca al respecto la Oficina Nacional de Presupuesto.

Al respecto, la Oficina Nacional de Presupuesto en el año 2006 dictó la Providencia Administrativa Nro. 100 mediante la cual se determina qué debe considerarse como gasto de inversión o de formación de capital[8], definiéndolos en sus arts. 1 y 2 de la siguiente forma:

1. Los dirigidos a la creación o aumento del patrimonio municipal, a través de la inversión directa (creación o aumento de capital fijo; inversión financiera; adquisición de tierras, terrenos y otros activos)
2. Transferencias de capital.
3. Los créditos presupuestarios asignados a programas que destinen financiar la construcción, mantenimiento y ampliación de obras municipales que incrementen el valor o la vida útil de los bienes de capital, que ejecuten los municipios mediante recursos propios (humanos; materiales; otros insumos o servicios adquiridos y/o contratados por el municipio).

No obstante, la descripción que otorga la Oficina Nacional de Presupuesto al gasto de inversión social o formación de capital en los términos del art. 231 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal resulta precaria comparada con la lista taxativa contenida en la Ley Orgánica de Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público y hasta cierto punto alejada de la concepción de Estado Social de Derecho y de Justicia dispuesto en la Constitución venezolana de 1999.

En la doctrina venezolana Rangel[9] ha planteado la inconstitucionalidad del art. 231 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal y su desacuerdo, con la definición que la Oficina Nacional de Presupuesto le otorga al gasto de inversión por considerar que se aleja completamente del concepto de inversión social.

Más allá de las posibles discusiones que puedan darse sobre este tema, es de resaltar que, en Venezuela existen un grupo de normas que sirven de orientadoras a la formulación de los presupuestos públicos en los distintos niveles políticos territoriales (nacional, estatal y municipal); las cuales orbitan sobre la idea de protección de los derechos sociales y que plantean la necesidad de designar recursos económicos a programas/proyectos/acciones que busquen garantizar la protección de los derechos sociales de los ciudadanos.

Es sobre estas normas y sobre las obligaciones que se generan en torno a los distintos órganos y entes públicos, que se han instaurado diversos mecanismos de control en las etapas del ciclo presupuestario (formulación; discusión y aprobación; ejecución; seguimiento y control) los cuales deberían tener como fin, garantizar el cumplimiento de las mismas así como la protección de los derechos sociales de los venezolanos.

III. Mecanismos de control del presupuesto público en el derecho venezolano

El análisis de los distintos mecanismos de control del presupuesto público que se realiza a continuación, atenderá a las diversas etapas del presupuesto público (formulación; discusión y aprobación; ejecución; seguimiento y control). Cada una de estas etapas será analizada en los distintos niveles político territoriales existentes en Venezuela (República, estados y municipio) en cada una de ellas se identificarán los actores encargados del control, el rol en el que participan y la aplicabilidad de la figura en el contexto actual venezolano.

3.1 Control del presupuesto público durante su formulación.

El ordenamiento jurídico venezolano contempla mecanismos de participación ciudadana en la etapa de formulación del presupuesto a nivel estatal y municipal, que permiten realizar el control del presupuesto público. En estos niveles, cobra especial importancia establecer mecanismos de control durante la formulación del presupuesto dado que, a estas entidades políticas territoriales se les impone la obligación de destinar un porcentaje preestablecido de los recursos públicos al financiamiento de programas/gastos de inversión en los que se incluyen algunos sectores sociales. La competencia para el análisis, revisión y aprobación de los recursos públicos en esta etapa le ha sido asignada a entidades colegiadas que forman parte del sistema nacional de planificación venezolano.

3.1.1 Control de la formulación de los presupuestos estatales.

A nivel estatal le corresponde a los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas el diseño del plan de desarrollo estatal y el proyecto de presupuesto de inversión del estado. Dicho órgano está integrado por: 1) el Gobernador; 2) los Alcaldes; 3) directores estatales de algunos ministerios; 4) diputados del Consejo Legislativo del Estado; 5) miembros de los Concejos Municipales; 6) miembros de los Consejos Locales de Planificación Pública; 7) representantes de organizaciones socio-productivas y movimientos sociales, y; 8) representantes de los pueblos indígenas en aquellos estados en los que hubiere[10].

La Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular[11] establece que las autoridades estatales deberán elaborar un proyecto de plan operativo anual que se presentará ante el Consejo Estatal de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas para su aprobación y posteriormente se remitirá al Consejo Legislativo Estatal para su discusión y aprobación definitiva[12].

Así las cosas, le correspondería al Consejo Estatal de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas, en ejercicio de las atribuciones conferidas, revisar el plan operativo anual del Estado, así como la correspondiente asignación de recursos efectuada al mismo. Dicho organismo debe verificar, entre otras cosas: 1) que un monto no menor al 50% de los recursos que por concepto de situado constitucional estime recibir el Estado, se destine al financiamiento de gastos de inversión tal como dispone el art. 20 de la Ley Orgánica de Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder

Público; 2) que la asignación efectiva se realice en atención a las necesidades de los ciudadanos; 3) que con dicha asignación se persiga garantizar, entre otros, el disfrute de los derechos sociales.

3.1.2. Control de la formulación de los presupuestos municipales.

A nivel local, el control del presupuesto público en la etapa de formulación puede realizarse a través de los siguientes mecanismos: 1) el presupuesto participativo; 2) la revisión y aprobación del Plan de Inversión Municipal por parte del Consejo Local de Planificación Pública.

El presupuesto participativo es una figura prevista en la Ley Orgánica del Poder Público Municipal[13] y reconocida en la Ley de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas y la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública. Es un mecanismo que permite a los ciudadanos proponer, deliberar y decidir en la formulación, ejecución y control del Plan de Inversión Municipal[14].

Esta figura cobra importancia a nivel local dado que los municipios por disposición del art. 231 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal deben destinar el 50% de sus ingresos a gastos de inversión, los cuales pueden ser controlados, supervisados, vigilados en función al sector en el que se invierten los recursos y la forma como se utilizarán los mismos a través del presupuesto participativo.

En tal sentido, en la oportunidad de formulación del proyecto de presupuesto, el Alcalde -una vez efectuada la correspondiente estimación de los ingresos del próximo ejercicio presupuestario- deberá informar al Consejo Local de Planificación Pública el monto de los recursos que serán invertidos en cada sector. Esta información será utilizada en el presupuesto participativo para que la ciudadanía proponga y decida la forma de invertir los recursos públicos de acuerdo a las necesidades que sean presentadas[15].

Una vez que sean consultadas las comunidades organizadas y establecidas las prioridades de inversión se elaborará el proyecto de Ordenanza de presupuesto que contiene a su vez el plan operativo anual y el Plan de Inversión Municipal. Dicho proyecto deberá ser presentado al Consejo Local de Planificación Pública para su aprobación previa remisión al Concejo Municipal[16], no pudiendo el órgano legislativo local, modificarlo sin la previa aprobación del referido Consejo Local.

En consecuencia, a nivel normativo pareciera existir fuertes mecanismos de control del presupuesto público en su etapa de formulación; sin embargo, tanto la doctrina como investigaciones de campo realizadas han reflejado la poca utilización y/o aplicación que se le da a los mismos.

Así, Rodrigues de Caires[17] afirma que si bien es cierto, en Venezuela la participación ciudadana en la etapa de formulación del presupuesto público a nivel municipal se inicia en el año 1989, no es menos cierto que la aplicabilidad del mecanismo se ha visto obstaculizada entre otros factores por: 1) la dinámica conflictiva y polarizada que deriva del excesivo poder atribuido a la Presidencia de la República; 2) el viraje político-ideológico impuesto por el Ejecutivo Nacional a partir del año 2007 que ha traído como consecuencia la recentralización territorial y en la restricción de la pluralidad asociativa consagrada en la Constitución de 1999; 3) Existencia de prácticas políticas representativas y clientelares, que han generado un limitado desarrollo de las instancias participativas a nivel local, y; 4) Debilidades institucionales y déficits gerenciales que afectan la buena gestión de los gobiernos locales; factores que se traducen en la inaplicabilidad de estos mecanismos como formas de control del presupuesto público.

Se destaca que estas afirmaciones fueron ratificadas en el estudio realizado por Transparencia Venezuela en 2017 a 150 municipios venezolanos, en el cual se constató que 61% no realizó presupuesto participativo[18], lo que evidencia que a pesar de la consagración legal de mecanismos de control y participación ciudadana en la etapa de formulación del presupuesto, los mismos actualmente tienen poca aplicabilidad.

3.2 Control del presupuesto público durante su discusión y aprobación.

La discusión y aprobación de las leyes de presupuesto en Venezuela corresponde a los órganos legislativos (Parlamento Nacional, Consejos Legislativos Estadales, Concejos Municipales), como una clara manifestación del principio de separación de poderes y como una garantía de la existencia de un sistema de pesos y contrapesos, propio del Estado Social de Derecho.

Rivas Alberti[19] considera que el control del presupuesto por los parlamentos es una garantía del sistema democrático, dado que a través de él se controla la forma cómo el Gobierno asigna y gasta los recursos, validando la adecuación del presupuesto al programa político que se tenga para un momento determinado.

3.2.1. Control parlamentario nacional.

En el caso del presupuesto de la República, el art. 187 numerales 6 y 7 Constitución de 1999 le otorga al Parlamento Nacional la competencia para discutir y aprobar el proyecto de Ley de Presupuesto que debe presentar el Ejecutivo Nacional, mientras que el art. 313 del mismo texto[20] le asigna la potestad para modificar las partidas presupuestarias, siempre y cuando no se autoricen medidas que generen una disminución de los ingresos, ni un aumento de los gastos en relación a las estimaciones de ingresos previstas en el proyecto de Ley de Presupuesto.

Al someter al Parlamento la aprobación de las leyes de presupuesto, se le otorga la potestad de establecer el monto máximo del gasto del Estado, concretando cómo deberán emplearse los fondos y estableciendo la cantidad máxima que puede destinarse para cada finalidad. Atendiendo a los preceptos del art. 311 de la Constitución de 1999 y el art.

9 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público, puede el Parlamento Nacional verificar que los ingresos estimados por concepto de explotación de la riqueza del subsuelo y los minerales, se destinen a financiar entre otros aspectos los gastos de la educación y la salud, o en su defecto que se asignen los recursos necesarios para el cumplimiento de las metas de desarrollo económico, social e institucional establecidas en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación.

Resulta necesario enfatizar que en Venezuela, este mecanismo de control del presupuesto público no se aplica desde el año 2016, oportunidad en la que la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia Nro. 814 del 11 de octubre de 2016, autorizó al Presidente de la República a presentar el proyecto de Ley de Presupuesto del ejercicio económico financiero 2017 ante dicha Sala, bajo la figura de Decreto-Ley, con la finalidad que se realice un control de constitucionalidad del mismo.

Esta decisión se fundamentó en el argumento de un presunto desacato por parte de la Junta Directiva del Parlamento Nacional a una de las sentencias dictadas por el Tribunal Supremo de Justicia, situación que pudiera comprometer la validez de la Ley de Presupuesto para dicho ejercicio fiscal. Al respecto, la Sala Constitucional se pronunció en los siguientes términos:

Por ello, ante ese desacato de la Asamblea Nacional que compromete la validez y eficacia de sus actos, frente a la imperiosa necesidad de cumplir una fase del proceso de formación jurídica del presupuesto nacional, ante el deber de honrar los postulados de separación y equilibrio entre los poderes que conforman el Poder Público y con el propósito de mantener el funcionamiento del Estado, la garantía de los derechos fundamentales y el orden constitucional, esta Sala, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, declara que en esta oportunidad el Presidente la República deberá presentar el presupuesto nacional ante esta máxima instancia de la jurisdicción constitucional, bajo la forma de decreto, la cual ejercerá el control de ese acto del Poder Ejecutivo Nacional, conforme a lo previsto en el Texto Fundamental, todo ello en garantía de los principios constitucionales que rigen la materia presupuestaria.[21]

La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia Nro. 1190 del 15 de diciembre de 2016, no realizó una revisión y aprobación formal del proyecto de Ley de Presupuesto del ejercicio fiscal 2017, en parte por el hecho que la competencia para ello se encuentra constitucionalmente atribuida al Parlamento Nacional. En la referida sentencia, se declaró la constitucionalidad del “Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley N° 7, Mediante el cual se Dicta el Presupuesto para el Ejercicio Económico Financiero 2017 en el Marco del Estado de Excepción y Emergencia Económica”, y el “Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley N° 8 Mediante el cual se Dicta el Endeudamiento para el Ejercicio Económico Financiero 2017 en el Marco del Estado de Excepción y Emergencia Económica”, sin realizar un análisis sobre las asignaciones presupuestarias realizadas por el Ejecutivo Nacional, limitándose el análisis realizado a verificar que se respetaran las disposiciones establecidas para la formulación del presupuesto anual y de la ley que limita el endeudamiento público para el ejercicio económico financiero, en cuanto a su contenido esencial y ámbito procedimental.[22]

En cuanto a las Leyes de Presupuesto de los ejercicios económicos financieros 2018 y 2019, se indica que tampoco fueron aprobados por el Parlamento Nacional en violación flagrante de la Constitución de 1999 y en vulneración del principio de separación de poderes. Los proyectos de Ley fueron “aprobados” por la Asamblea Nacional Constituyente, figura prevista en el art. 347 y siguientes de la Constitución de 1999 cuya única finalidad y competencia constitucionalmente atribuida es transformar el Estado, crear un nuevo ordenamiento jurídico y redactar una nueva Constitución[23], pero que desde su instalación el 30 de julio de 2017[24], ha usurpado las competencias constitucional y legalmente atribuidas al Parlamento Nacional[25].

Con ello se evidencia que el Parlamento Nacional en los 3 últimos ejercicios presupuestarios no ha ejercido el control del presupuesto público en la fase de discusión y aprobación (ni sobre la ejecución, para la aprobación de los créditos adicionales), lo que trae como consecuencia que no se haya podido realizar un control efectivo de los recursos públicos que hayan sido asignados para el disfrute de los derechos sociales o para el cumplimiento de las metas establecidas en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación.

3.2.2 Control parlamentario estatal.

El numeral 2 del art. 182 de la Constitución de 1999 le otorga a los Consejos Legislativos Estadales la competencia para sancionar la Ley de presupuesto del estado. La Constitución no le otorga a los Consejos Legislativos Estadales la posibilidad de modificar las partidas del presupuesto o proponer modificaciones en el mismo; sin embargo es de destacar que el rol de estos órganos colegiados en la discusión y aprobación de los presupuestos estadales de cara a la protección de los derechos sociales resulta vital, puesto que el art. 20 de la Ley Orgánica de Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público obliga a destinar un 50% del monto que reciban los estados por concepto de situado constitucional para el financiamiento de programas de inversión.

Es decir; corresponde a los Consejos Legislativos Estadales asegurar que en el presupuesto del estado se garantice que el 50% del monto que corresponde al situado constitucional se asigne al financiamiento de programas de inversión.

3.2.3 Control parlamentario municipal.

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del art. 95 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal[26], le corresponde a los Concejos Municipales la discusión y aprobación del proyecto de Ordenanza de Presupuesto. El proyecto de ordenanza de presupuesto contiene el plan y el presupuesto de inversión municipal, el cual es aprobado por mayoría absoluta de los miembros del Consejo Local de Planificación Pública[27].

Al igual que en el nivel nacional y estatal, los Concejos Municipales en la etapa de discusión y aprobación del proyecto de Ordenanza de presupuesto, deben velar porque se cumplan los requisitos de asignación de recursos públicos a gastos de inversión. En el caso de los gobiernos locales, deben asegurar que se destinen el 50% de los recursos del municipio para atender este tipo de gastos.

Se destaca que a diferencia del Parlamento Nacional, la facultad de los Concejos Municipales para modificar el proyecto de Ordenanza de Presupuesto se encuentra limitada a la aprobación o revisión por parte del Consejo Local de Planificación Pública. El art. 38 de la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública, señala que cualquier cambio que se realice en el plan de inversión municipal -y que afecta el contenido del proyecto de Ordenanza de presupuesto- debe ser consultado y aprobado por el Consejo Local de Planificación Pública, so pena de considerar nula cualquier modificación acordada por los Concejos Municipales, si no cuenta con la aprobación del órgano de planificación.

Por lo tanto, los Concejos Municipales no pueden -en ejercicio del principio de separación de poderes- modificar el contenido del proyecto de Ordenanza de presupuesto autónomamente. El órgano legislativo se encuentra condicionado a que las modificaciones planteadas sean aprobadas por el órgano local de planificación. Valdría preguntar si esta condicionante normativa que se encuentra en la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública es una violación al principio de separación de poderes o, si por el contrario, es una de las consecuencias de la participación ciudadana en la gestión pública.

3.3 Control del presupuesto público durante la ejecución.

La ejecución del presupuesto le corresponde a los distintos órganos y entes del Estado que administran, custodian y resguardan fondos y bienes públicos. En el caso concreto del disfrute efectivo de los derechos sociales (educación, salud, seguridad social) pudiera afirmarse que en principio, buena parte de la responsabilidad recae sobre las Administraciones Públicas (nacionales, estatales y municipales); sin embargo, no debe dejarse de lado el hecho que otras ramas del Poder Público (por ejemplo, la judicial) también juegan un rol importante en el resguardo de estos derechos, bien sea por controlar la actividad de los órganos ejecutivos o al resolver los conflictos particulares que pudieran surgir entre los ciudadanos y los órganos del Estado.

3.3.1 Control judicial de las leyes de presupuesto.

Corresponde a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia conocer y decidir las acciones de nulidad que se interpongan contra las Leyes de presupuesto que dicten los órganos legislativos de los distintos niveles políticos territoriales (República, estados, municipios). Con fundamento en el principio de universalidad del control de los actos dictados por los distintos órganos y entes del Estado y con fundamento en el derecho a la tutela judicial efectiva, podría la Sala Constitucional en el marco de las denuncias que sean interpuestas en las demandas, emitir pronunciamiento sobre el destino que se le dan los recursos públicos, o las asignaciones que se realizan para el cumplimiento de las metas establecidas en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación o de los distintos instrumentos de planificación.

Sin embargo, la práctica ha demostrado que la temporalidad de las leyes presupuestarias -un ejercicio fiscal que oscila entre el 1ro. de enero al 31 de diciembre- ha operado en contra de las acciones de nulidad, puesto que la Sala Constitucional lejos de emitir un pronunciamiento de fondo en el que se evalúe el cumplimiento de las normas presupuestarias, prefiere esperar que transcurra el ejercicio fiscal para el cual se aprobó la ley de presupuesto y proceder a dictar sentencias que no resuelven el fondo del asunto, sino que terminan el proceso (decaimiento del objeto, perención de la instancia, entre otros).

Esta forma de proceder pudo observarse en los siguientes juicios:

N° Exp.	Demandante	Demandado	Objeto demandado	Presentación Recurso	Fecha	Decisión
2011-1432[28].	Contralor del Municipio Palavecino estado Lara	Alcalde y Presidente de la Cámara Municipal del municipio Palavecino del estado Lara	Ordenanza de presupuesto de ingresos y gastos del año 2001	11/11/2011	25/4/2012	Decaimiento del objeto del recurso de nulidad por razones de inconstitucionalidad e ilegalidad interpuesto contra la Ordenanza de presupuesto de ingresos y gastos del municipio Palavecino del estado Lara para el ejercicio fiscal 2001

02-1570[29].	Daniel Buvat	Concejo del municipio Chacao del estado Miranda	Ordenanza de presupuesto de ingresos y gastos para el ejercicio fiscal año 2002	11/6/2002	22/7/2003	Inadmisible sobrevenidamente el recurso de nulidad interpuesto por el abogado Daniel Buvat contra la Ordenanza de presupuesto de ingresos y gastos para el ejercicio fiscal año 2002
06-1546[30].	Alcalde del municipio Piar del estado Bolívar	Cámara Municipal del municipio Piar	Ordenanza de presupuesto de ingresos y gastos para el ejercicio fiscal 2006	19/10/2006	23/7/2007	Terminado el procedimiento por decaimiento del objeto del recurso de nulidad contra la Ordenanza de presupuesto de ingresos y gastos para el ejercicio fiscal 2006 del municipio Piar del estado Bolívar
Aa50-t-2009-0074[31].	Alcaldesa del municipio Chaguaramas del estado Guárico	Concejo Municipal del municipio Chaguaramas del estado Guárico	Ordenanza de ingresos y gastos para el ejercicio económico financiero del año 2009	20/1/2009	26/7/2011	Perención de la instancia y la extinción del proceso
09-0213[32].	Contralor del municipio Carrizal del estado Miranda	Concejo Municipal del municipio Carrizal del estado Miranda	Ordenanza de presupuesto de ingresos y gastos para el ejercicio fiscal del 2009	26/2/2009	5/8/2014	Consumada la perención y, en consecuencia, extinguida la instancia
2011-1157[33].	Contralor Municipal del municipio Vargas	Alcalde y Concejo Municipal del municipio Vargas	Ordenanza de presupuesto anual de ingresos y gastos del municipio Vargas para el ejercicio fiscal 2011. Decreto n° 192-11 del 2 de enero de 2011. Acuerdo n° 002 del Concejo Municipal. Resolución n° 006-11, emanada del Alcalde del municipio Vargas	20/9/2011	9/12/2014	Pérdida del interés procesal y el abandono del trámite en el recurso de nulidad
16-0179[34].	Cuerpo electoral del municipio Colina del estado Falcón	Ayuntamiento del municipio Colina del estado Falcón	Ordenanza de presupuesto de ingresos y gastos públicos del mencionado municipio,	19/2/2015	30/6/2016	Decaimiento del objeto del recurso de nulidad por razones de inconstitucionalidad e ilegalidad

		correspondiente al año fiscal 2015	interpuesto contra la ordenanza de presupuesto de ingresos y gastos del municipio Colina del estado Falcón para el ejercicio fiscal 2015
--	--	------------------------------------	--

Fuente: Elaboración propia, con información disponible en la página web www.tsj.gov.ve

Al revisar la fecha de presentación de la solicitud y la fecha de la decisión, puede observarse que en todos los casos, la decisión fue tomada luego de transcurrido un año del ejercicio de la acción de nulidad, o una vez finalizado el ejercicio económico financiero para el cual se dictó la ley de presupuesto cuya nulidad fue solicitada. Consecuentemente, puede afirmarse que la acción de nulidad como mecanismo que permita controlar la actuación de los órganos ejecutivos y legislativos en las etapas de formulación, discusión y aprobación del presupuesto resulta ineficaz, dado que la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia no dicta decisiones de fondo que resuelvan los planteamientos de los accionantes dentro del ejercicio fiscal objetado.

Esta situación ha sido reconocida y advertida por la propia Sala Constitucional, que en sentencia Nro. 495 del 25 de abril de 2012, señaló:

En el caso de autos, se ha impugnado la Ordenanza de Presupuesto de Ingresos y Gastos del Municipio Palavecino del Estado Lara para el Ejercicio Fiscal 2001, el cual ya no se encuentra vigente. Si bien el recurso se intentó durante el tiempo que estuvo en vigencia, lo cierto es que en este momento esa situación ha variado.

La jurisprudencia de esta Sala admite que, en dos casos, persiste el interés en declarar la inconstitucionalidad de un texto derogado: 1) cuando la norma impugnada se trasladó a un nuevo texto, que sí esté vigente; y 2) cuando, aun sin ese traslado, la disposición recurrida mantiene sus efectos en el tiempo.

Así, en principio, no es necesario pronunciarse sobre un recurso dirigido contra un texto legal derogado, pues ya el mismo ha desaparecido del ordenamiento jurídico, con lo que la decisión judicial sería innecesaria. Sólo en los dos casos mencionados existe necesidad del fallo: en el primero, porque en realidad la norma impugnada se eliminó, pero lo dispuesto en ella aún integra el ordenamiento; en el segundo, porque es necesario analizar si es procedente declarar el vicio de la norma -no su anulación, que sería inútil- cuando el demandante ha planteado una situación en la que subsiste un interés concreto en relación con el pronunciamiento.

Reconoce así la Sala Constitucional la ineficacia de la acción de nulidad contra las leyes de presupuesto vista la temporalidad que caracteriza a estas leyes. Llama la atención que el órgano que ha sido catalogado como máximo y último intérprete de la Constitución, lejos de contribuir a garantizar el derecho a una tutela judicial efectiva y mejorar sus tiempos de respuesta, se ha limitado a dejar que el tiempo transcurra y volver ineficaz un mecanismo de control que podría permitir evaluar que los ingresos estimados por los distintos entes políticos territoriales se destinen efectivamente a garantizar las necesidades ciudadanas y el disfrute de los derechos sociales.

3.3.2 Control parlamentario de la ejecución del presupuesto.

Los órganos legislativos en Venezuela también tienen atribuida la competencia para controlar la ejecución del presupuesto público. Rivas Alberti[35] lo define como un control concomitante que se realiza al tiempo que se ejecutan los gastos de determinado ejercicio fiscal.

Para poder ejercer sus funciones los órganos parlamentarios pueden ejercer, entre otras acciones: interpelaciones, investigaciones, autorizaciones y las aprobaciones parlamentarias; declarar la responsabilidad política de los funcionarios públicos; solicitar a los órganos de control fiscal y el Ministerio Público, el ejercicio de las acciones que le correspondan, entre otros[36].

Se destaca que para el ejercicio efectivo de este mecanismo de control, es necesario que las Administraciones Públicas cumplan con su obligación de transparencia y rendición de cuentas periódicas; de lo contrario, mal podría realizarse interpelaciones, investigaciones o aprobaciones sobre información que se desconoce o se encuentra incompleta.

Otra figura presupuestaria que pudiera ser considerada como un mecanismo de control en la etapa de ejecución del presupuesto, es el crédito adicional. La competencia para aprobación de recursos adicionales a los previstos en las leyes de presupuesto bajo la forma de créditos adicionales, se encuentra atribuida a los órganos legislativos (Parlamento Nacional, Consejos Legislativos Estadales, Concejos Municipales).

En la oportunidad de discutir sobre la aprobación del crédito adicional, los órganos legislativos pueden solicitar información, cuestionar o pedir cuentas de los recursos utilizados y los motivos por los cuales se solicitan nuevos fondos, e incluso, dependiendo de las necesidades y las limitaciones financieras existentes puede negar la aprobación de los fondos solicitados.

En este punto, se debe hacer referencia nuevamente a la excepcional situación que se vive en Venezuela con el presupuesto de la República, debido al desconocimiento de las competencias constitucionalmente atribuidas al Parlamento Nacional por parte del Tribunal Supremo de Justicia y el Presidente de la República.

Desde el año 2016, los créditos adicionales al presupuesto nacional no pasan por el control y la aprobación del Parlamento Nacional; dichos recursos adicionales han sido autorizados directamente por el Presidente de la República bajo el uso de la figura de decretos “en el marco del estado de excepción y emergencia económica”, burlando el control que le corresponde al Parlamento Nacional.

3.4 Control del presupuesto público en la etapa de seguimiento y control.

Una vez que las leyes de presupuesto han cumplido su fin y se ha cerrado el ejercicio económico financiero para el cual fue aprobada, se inicia una etapa de control posterior al uso de los recursos públicos. Esta etapa está destinada principalmente a evaluar el adecuado y correcto uso de los fondos públicos; el cumplimiento de los objetivos y metas de los órganos y entes del Estado y la eficacia y eficiencia de los mismos para garantizar el disfrute efectivo de los derechos de los ciudadanos.

3.4.1. Control posterior de los órganos de control fiscal.

En Venezuela, el control fiscal persigue verificar la legalidad, sinceridad, exactitud, eficacia, eficiencia, economía e impacto de las operaciones y los resultados organismos públicos[37]. La responsabilidad de realizar el control posterior de las operaciones administrativas, financieras y contables le corresponde al Sistema Nacional de Control Fiscal, cuya máxima autoridad es la Contraloría General de la República. Este sistema cuenta con Contralorías Estadales y Municipales y Unidades de Auditoría Interna, que son los responsables de realizar las auditorías en los distintos niveles político territoriales.

Los órganos de control fiscal en Venezuela, no solamente tienen la potestad para realizar inspecciones, fiscalizaciones y auditorías; adicionalmente pueden declarar la responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos o responsables del uso de fondos y bienes públicos, así como imponer multas y reparos (cuando se comprueben daños al patrimonio del Estado). Solamente el Contralor General de la República tiene la competencia para imponer sanciones accesorias a la declaratoria de responsabilidad administrativa, a saber; 1) la suspensión del ejercicio del cargo sin goce de sueldo por un período no mayor de veinticuatro meses, 2) destitución, 3) inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas hasta por un máximo de quince años[38].

El control posterior que realizan los órganos de control fiscal en Venezuela, si bien no permite garantizar que los recursos presupuestados se hayan utilizado correctamente, sí permite establecer las responsabilidades y sanciones correspondientes en caso de desvío o uso inadecuado de los fondos y bienes públicos.

Su utilidad como mecanismo que permite asegurar el disfrute de los derechos sociales de los ciudadanos, deriva del hecho que la declaratoria de responsabilidad administrativa es un mecanismo que permite garantizar que los funcionarios actúen apegados a la ley, administrando adecuadamente los fondos y bienes públicos que tienen a su cargo, los cuales deben utilizarse para la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos. Adicionalmente, en el caso de comprobarse daños al patrimonio público, el funcionario puede ser sancionado con reparo equivalente al monto del daño causado.

El uso indebido de los recursos públicos, o el desvío de los mismos para intereses particulares causa atrofia en las Administraciones Públicas y no garantiza el disfrute efectivo de los derechos de los individuos (salud, educación, vivienda, seguridad social, entre otros), de allí que es importante que existan mecanismos de control posterior a la ejecución del presupuesto, puesto que el examen realizado puede: 1) determinar la existencia de desviaciones (si las hubiere), 2) establecer los correctivos necesarios; 3) sancionar a los responsables; 4) recuperar las cantidades de dinero correspondientes en caso de daños al patrimonio público; 5) servir de ejemplo para que otros funcionarios que resguarden, custodien o manejen fondos públicos, actúen apegados a la ley y al derecho.

Es de destacar que el Contralor General de la República como máximo representante del Sistema Nacional de Control Fiscal ha reconocido en diversas oportunidades la ineficacia e incapacidad de los órganos de control fiscal para hacer seguimiento oportuno y adecuado al uso de los fondos y bienes públicos.

A mediados de 2017, el Contralor General de la República declaraba el fracaso del control posterior que realizan los órganos de control fiscal en Venezuela y expresaba la necesidad de retornar al denominado control previo[39] y vigorizar el control sobre el manejo de los fondos públicos por parte de los entes descentralizados[40]. A finales de 2018, reconoció las grandes debilidades en el sistema de control fiscal y el fracaso del control al afirmar que en Venezuela existe corrupción que se comporta como un cuero seco y reconocer que el otorgamiento de recursos a las comunidades porque éstas no se encuentran preparadas para cuidar y manejar adecuadamente fondos y bienes públicos[41].

En este mismo orden de ideas, organizaciones como Transparencia Venezuela[42] han denunciado el uso inadecuado de fondos públicos destinados a programas sociales o actividades que -en alguna medida- persiguen garantizar el disfrute de los derechos sociales de los venezolanos y han resaltado la inactividad de los órganos de control fiscal, especialmente la Contraloría General de la República, para investigar dichas denuncias y sancionar a los responsables. Salud y alimentación son algunos de los sectores en los cuales se ha denunciado el uso inadecuado de los recursos públicos, sin que se tenga conocimiento de investigaciones o imposición de sanciones a los responsables[43].

La debilidad de la actuación de los órganos de control fiscal impacta el disfrute de los derechos sociales de los venezolanos. Si las instituciones de control posterior no cuentan con la capacidad, herramientas, personal, y disposición para garantizar el adecuado y correcto uso de los fondos públicos, en especial aquellos destinados a los sectores sociales, mal podría un Estado garantizar el disfrute de los derechos sociales de sus ciudadanos.

3.4.2. Rendición de cuentas como mecanismo de control del presupuesto.

La Constitución de 1999 consagra la transparencia y rendición de cuentas como principios que rigen el funcionamiento de la Administración Pública. Por ello, tomándolos como premisas fundamentales, se han impuesto un conjunto de obligaciones sobre los órganos y entes públicos que se configuran como mecanismos de control del presupuesto público.

Las máximas autoridades de los órganos y entes públicos tienen la obligación de presentar memoria razonada y suficiente sobre la gestión del año inmediatamente anterior y rendir cuenta y presentar el balance de la ejecución presupuestaria del mismo período [44].

La rendición de cuentas se configura como un mecanismo de control del presupuesto público, en la medida que los ciudadanos tengan acceso a la información relacionada con el uso dado a los fondos y bienes públicos, y que la misma sea adecuada y suficiente para conocer el destino que se les ha dado a los recursos asignados al presupuesto. Adicionalmente, el acto de presentación de la memoria y cuenta deber realizarse ante el Parlamento Nacional, órgano que puede ejercer el control parlamentario posterior sobre la ejecución del presupuesto.

Se destaca que al igual que ocurre con la discusión y aprobación del presupuesto nacional; en Venezuela ni el Presidente de la República, ni sus ministros ha realizado la presentación de la memoria y la rendición de cuentas públicas ante el Parlamento Nacional desde el año 2015.

La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia mediante sentencias Nros. 2[45] y 90[46] de fechas 11 de enero y 24 de febrero de 2017, bajo el argumento del presunto desacato del Parlamento Nacional a las decisiones dictadas por dicho tribunal, autorizó al Presidente de la República, el Vicepresidente y los Ministros a presentar memorias razonadas y suficientes sobre la gestión de los órganos del Poder Ejecutivo Nacional del año 2016, ante el Tribunal Supremo de Justicia.

De acuerdo con la información que se pudo conocer a través de medios de comunicación, el Presidente de la República y el Vicepresidente Ejecutivo, en la oportunidad fijada en las mencionadas decisiones presentaron ante el máximo tribunal los documentos relativos a la presentación de la memoria y cuenta del año 2016[47]; sin embargo, dichos documentos (así como los correspondientes informes de gestión de los órganos y entes del Poder Ejecutivo Nacional) no se encuentran disponibles a la ciudadanía a través de ningún medio, bien sea porque no se facilitan en documento físico, ni están disponibles en las páginas web de los ministerios respectivos.

Esta misma situación pudo observarse con la presentación de la memoria y la rendición de cuentas públicas correspondientes a los ejercicios económicos financieros 2017 y 2018. El Presidente de la República no se presentó ante el Parlamento Nacional a cumplir con la obligación contenida en la Constitución de 1999 (arts. 141 y 315), sino que acudió ante la Asamblea Nacional Constituyente[48] para realizar la presentación de la memoria y cuenta.[49]

Cabe destacar que los informes de gestión de los años 2017 y 2018 tampoco se encuentran disponibles a la ciudadanía; solo se ha publicado el discurso efectuado por el Presidente de la República con ocasión a la presentación de la memoria y cuenta del año 2018[50], cuyo texto carece de datos precisos que no pueden ser cotejados con el presupuesto nacional toda vez que dicho documento no es público desde el 2016.

Al igual que en el nivel nacional, son pocos los órganos ejecutivos estatales y municipales que realizan rendición de cuentas públicas o que colocan a disposición de los ciudadanos información sobre el uso dado a los fondos públicos asignados. En el año 2017, Transparencia Venezuela afirmaba que una evaluación realizada a 150 de los 335 municipios que existen en Venezuela, permitió constatar que 145 de los municipios evaluados no dan acceso a información oficial y no rinden cuentas públicas y periódicas.[51]

Debe recordarse que la legislación venezolana obliga a destinar un porcentaje de los ingresos públicos de los estados y municipios a programas sociales[52], de allí que la rendición de cuentas de estas entidades político territoriales es un mecanismo que permite a los ciudadanos comprobar y verificar el uso que debe darse a los fondos que por mandato legal deben destinarse a los sectores sociales y de allí verificar si se está garantizando el disfrute efectivo de los derechos sociales. Sin embargo, a pesar de la existencia de la obligación legal de rendir cuentas, las autoridades públicas incumplen con esta obligación.

IV. Conclusiones

El ordenamiento jurídico venezolano contempla para las Administraciones Públicas de los distintos niveles políticos territoriales (República, estados y municipios) la obligación de disponer dentro de sus presupuestos, recursos destinados a financiar programas/sectores sociales. Al mismo tiempo, existen diversos mecanismos de control del presupuesto que se aplican en las diferentes etapas de ciclo presupuestario: formulación; discusión y aprobación; ejecución; seguimiento y control.

La finalidad de tales mecanismos de control es no solo avalar que se destinen los recursos suficientes para garantizar los derechos sociales de los ciudadanos, sino que además son un reflejo del principio de preparación de poderes, el Estado de derecho y la materialización de los principios de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana.

Sin embargo, luego de realizar una revisión de los mecanismos de control del presupuesto público existentes en Venezuela, se pudo observar que en su mayoría han sido desaplicados, desvirtuados o banalizados, bien sea por inobservancia de las autoridades públicas o -como ocurre a nivel nacional- por la intencionalidad de las autoridades públicas de desconocer el ordenamiento jurídico existente.

La debilidad institucional y la falta de información oficial de los órganos y entes del Poder Público, especialmente el Poder Nacional[53], son algunas de las limitantes que dificultan hacer seguimiento adecuado al uso de los recursos públicos y evaluar la gestión del Estado para garantizar el disfrute de los derechos sociales de los ciudadanos.

Notas

[1] Profesora de la Especialización en Derecho Administrativo de la Universidad Central de Venezuela (UCV) y de la Especialización en Gerencia del Sector Público de la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB), Caracas, Venezuela, correo electrónico: vivasrosoj@gmail.com. Abogada, Especialista en Derecho Administrativo y Especialista en Gerencia del Sector Público. Doctoranda en Derecho Administrativo Iberoamericano. Directora de Consultoría Jurídica de la Contraloría Municipal de Sucre, estado Miranda (2014). Directora de Asuntos Corporativos de la Sindicatura Municipal de Chacao, estado Miranda (2015). Profesora de las cátedras de Derecho Constitucional y Contencioso Administrativo en la Universidad José María Vargas (2014-2015) y profesora de las cátedras de Finanzas y Presupuesto Público, Régimen Jurídico del Control Fiscal y Teoría de la Actividad Administrativa en la Universidad Central de Venezuela y la Universidad Católica Andrés Bello (2018-actual)

[2] Asamblea Nacional. (2009). Constitución de la República Bolivariana de Venezuela con la Enmienda Nro. 1. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N. 5.908 Extraordinario. Caracas. Imprenta Nacional.

[3] Presidencia de la República. (2009). Decreto N° 2.174, mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N. 6.210 Extraordinario. Caracas. Imprenta Nacional.

[4] Presidencia de la República. (2005). Decreto N° 3.776, mediante el cual se dicta el Reglamento N° 1 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del sector Público, sobre el Sistema Presupuestario. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N. 5.781 Extraordinario. Caracas. Imprenta Nacional.

[5] De acuerdo con la Ley Orgánica de Planificación el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación es el instrumento de planificación en el que se establecen las políticas, objetivos, metas y acciones para la concreción del proyecto país. Ver: Presidencia de la República. (2009). Decreto N° 1.406, mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Planificación Pública y Popular. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N. 6.148 Extraordinario. Caracas. Imprenta Nacional.

[6] Asamblea Nacional. (2009). Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N. 39.140 Ordinario. Caracas. Imprenta Nacional.

[7] Asamblea Nacional. (2010). Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N. 6.015. Extraordinario. Caracas. Imprenta Nacional.

[8] Oficina Nacional de Presupuesto. (2006). Providencia administrativa mediante la cual se determina lo que debe considerarse como Gastos de Inversión o de Formación de Capital. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N. 38.484. Ordinario. Caracas. Imprenta Nacional. (Consultado el 10 de junio de 2019). Recuperado de: <http://www.tsj.gob.ve/gaceta-oficial>

[9] Rangel, H. (2011). Inconstitucionalidad de la obligación de los municipios de asignar 50% de sus ingresos al gasto de inversión. ERGA OMNES. Revista Jurídica de la Sindicatura Municipal de Chacao, Nro 7, 295-338.

[10] Asamblea Nacional. (2015). Ley de reforma parcial de los Consejos Estadales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N. 6.184 Extraordinario. Caracas. Imprenta Nacional. Ver arts. 2; 8 y 10 de la Ley.

[11] Presidencia de la República. (2014). Decreto N° 1.406 mediante el cual se dicta el Decreto Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N. 6.184 Extraordinario. Caracas. Imprenta Nacional. Ver arts. 2; 8 y 10 de la Ley.

[12] Ver arts. 69 y siguientes de la Ley.

[13] Asamblea Nacional. (2010). Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal. Ob. Cit, art. 232 y siguientes.

[14] Al respecto véase art. 5.19 de la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública.

[15] Ver art. 232 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.

[16] Ver arts. 36 y 37 de la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública

[17] Rodrigues de Caires, C. (2016). El diseño del presupuesto participativo en Venezuela: apuntes a partir de una experiencia municipal. Cuadernos del Cendes, 33(91), 1-28. (Consultado el 28 de junio de 2019). Recuperado de: http://saber.ucv.ve/ojs/index.php/rev_cc/article/view/11004/10727

[18] Véase: <http://indice.transparencia.org.ve/hal/lazgos.php?ev=2>.

[19] Rivas, J. (2017). El control parlamentario del presupuesto público. Revista Electrónica de Investigación y Asesoría Jurídica- REDIAJ, Nro 7, 12-24.

- [20] Asamblea Nacional. (2009). Constitución de la República Bolivariana de Venezuela con la Enmienda Nro. 1. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N. 5.908 Extraordinario. Caracas. Imprenta Nacional.
- [21] Sentencia Nro. 814 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, del 11 de octubre de 2016 (Consultado el 10 de junio de 2019). Recuperado de: <http://historico.tsj.gov.ve/decisiones/scon/octubre/190792-814-111016-2016-2016-897.HTML>
- [22] Sentencia Nro. 1190 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, del 15 de diciembre de 2016 (Consultado el 12 de junio de 2019). Recuperado de: <http://historico.tsj.gov.ve/decisiones/scon/diciembre/194201-1190-151216-2016-16-0897.HTML>
- [23] Asamblea Nacional. (2009). Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, ob cit, pág. 38.
- [24] ¿Qué ha logrado la ANC a un año de su instalación?. (2018, 30 de julio). TeleSur. (Consultado el 14 de junio de 2019). Recuperado de: <https://www.telesurtv.net/news/logros-primer-ano-asamblea-nacional-constituye-nte-20180730-0002.html>
- [25] Véase: En Gaceta Oficial decreto de la ANC que aprueba el presupuesto 2018. (2017, 6 de diciembre). Banca y Negocios. (Consultado el 12 de junio de 2019). Recuperado de: <http://www.bancaynegocios.com/en-gaceta-oficial-decreto-de-la-anc-que-aprueba-el-presupuesto-2018/>. ANC aprueba Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal del año 2019. (2018, 12 de diciembre). Globovisión/AVN. (Consultado el 12 de junio de 2019). Recuperado de: <https://globovision.com/articulo/anc-aprueba-ley-de-presupuesto-para-el-ejercicio-fiscal-del-ano-2019>
- [26] Asamblea Nacional. (2010). Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, ob. cit, pág. 71.
- [27] Al respecto véase arts. 37 y 38 de la Ley de reforma parcial de la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública. Asamblea Nacional. (2009). Constitución de la República Bolivariana de Venezuela con la Enmienda Nro. 1. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N. 5.908 Extraordinario. Caracas. Imprenta Nacional.
- [28] Sentencia Nro. 495 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, del 25 de abril de 2012 (Consultado el 18 de junio de 2019). Recuperado de: <http://historico.tsj.gov.ve/decisiones/scon/abril/495-25412-2012-11-1432.HTML>
- [29] Sentencia Nro. 1982 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, del 22 de julio 2003 (Consultado el 18 de junio de 2019). Recuperado de: <http://historico.tsj.gov.ve/decisiones/scon/julio/1982-220703-02-1570.htm>
- [30] Sentencia Nro. 1591 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, del 23 de julio 2007 (Consultado el 18 de junio de 2019). Recuperado de: <http://historico.tsj.gov.ve/decisiones/scon/julio/1591-230707-06-1546.htm>
- [31] Sentencia Nro. 1273 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, del 26 de julio 2011 (Consultado el 18 de junio de 2019). Recuperado de: <http://historico.tsj.gov.ve/decisiones/scon/julio/1273-26711-2011-09-0074.html>
- [32] Sentencia Nro. 1036 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, del 5 de agosto 2014 (Consultado el 18 de junio de 2019). Recuperado de: <http://historico.tsj.gov.ve/decisiones/scon/agosto/167749-1036-5814-2014-09-0213.html>
- [33] Sentencia Nro. 1742 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, del 9 de diciembre 2014 (Consultado el 18 de junio de 2019). Recuperado de: <http://historico.tsj.gov.ve/decisiones/scon/diciembre/172595-1742-91214-2014-11-1157.html>
- [34] Sentencia Nro. 500 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, del 30 de junio 2016 (Consultado el 18 de junio de 2019). Recuperado de: <http://historico.tsj.gov.ve/decisiones/scon/junio/188635-500-30616-2016-15-0179.html>
- [35] Rivas, J. (2017). El control parlamentario del presupuesto público, ob. cit, pág. 22.
- [36] El art. 231 de la Constitución de 1999 establece la competencia del Parlamento Nacional para realizar control de la ejecución presupuestaria. En el caso de los Concejos Municipales, la competencia se encuentra establecida en el numeral 20 del art. 95 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal.
- [37] Asamblea Nacional. (2010). Ley de reforma parcial de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N. 6.013. Extraordinario. Caracas. Imprenta Nacional.
- [38] Art. 105 de la Ley.
- [39] En Venezuela, el control previo consiste en la verificación de la legalidad, veracidad y sinceridad de las operaciones administrativas y financieras que realicen los órganos y entes del poder público, antes de proceder a la adquisición de bienes o servicios, o a la elaboración de otros contratos que impliquen compromisos financieros. Es una competencia que poseen las unidades administrativas de cada órgano y ente público. El planteamiento realizado por el Contralor General de la República consistían en que los órganos de control fiscal puedan realizar el mencionado control previo.
- [40] Como proyectos ante el seno de la ANC Contralor General promete retomar el control previo y vigorizar el control sobre las fundaciones (23 de junio de 2017). Contraloría General de la República. (Consultado el 24 de junio de 2019). Recuperado de: http://www.cgr.gov.ve/site_news.php?notcodigo=00001313&Anno=2017&t=1
- [41] Alfonso, F. (2018, 7 de octubre). Galindo Ballesteros: Es necesario retomar el control previo para evitar la corrupción. TeleSur. (Consultado el 24 de junio de 2019). Recuperado de: <https://www.telesurtv.net/news/logros-primer-ano-asamblea-nacional-constituye-nte-20180730-0002.html>
- [42] Capítulo venezolano de Transparencia Internacional.
- [43] De Freitas, M. (2017). Contraloría General de Venezuela. Allorando el camino para el PSUV. En Muchas instituciones un jefe. El desmontaje de la democracia venezolana. (Consultado el 24 de junio de 2019). Recuperado de: <https://supremainjusticia.org/wp-content/uploads/2017/06/Muchas-instrucciones-un-jefe-TV-web-2017.pdf>
- [44] Los principios de transparencia y rendición de cuentas están mencionados en el art. 141 de la Constitución de 1999. La obligación de presentar memoria y rendir cuentas se encuentra en los arts. 161; 244 y 315 de la Constitución y 9 de la Ley Orgánica contra la Corrupción, entre otros instrumentos normativos internos.
- [45] Sentencia Nro. 2 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, del 11 de enero de 2017 (Consultado el 25 de junio de 2019). Recuperado de: <https://www.civilisac.org/civiles/wp-content/uploads/Sentencia-02-Sala-C>

onstitucion al-11-1-17. pdf

[46] Sentencia Nro. 90 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, del 24 de febrero de 2017 (Consultado el 25 de junio de 2019). Recuperado de: <https://www.civilisac.org/civilis/wp-content/uploads/Sentencia-90-Sala-Constitucional-24-2-17.pdf>

[47] Al respecto véase: Varela, M. (2017, 15 de enero). Presidente Maduro realiza Mensaje Anual a la Nación ante el TSJ. Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información. (Consultado el 25 de junio de 2019). Recuperado de: <http://www.minci.gob.ve/pr esidente- maduro-rin de-mem oria-y-cue nta-2016 -a-la-nacion- ante-el-tsj/>. También puede revisarse: Gabinete Ejecutivo entregó memoria y cuenta ante el Tribunal Supremo de Justicia. (2017, 3 de marzo). Tribunal Supremo de Justicia. (Consultado el 25 de junio de 2019). Recuperado de: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://www.tsj.gob.ve/-/gabinete-ejecutivo-entregomemoria-y-cuenta-ante-el-tribunal-supremo-de-justicia>

[48] Órgano que usurpa y suplanta las competencias del Parlamento Nacional.

[49] Carrasquel, A. (2018, 15 de enero). Presidente Nicolás Maduro presenta memoria y cuenta de gestión 2017 ante la ANC. Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información. (Consultado el 25 de junio de 2019). Recuperado de: <http://www.minci.gob.ve/presidente-nicolas-maduro-presenta-memoria-cuenta-gestion-2017-ante-la-anc/>. Asimismo véase: Pdte. Nicolás Maduro presenta memoria y cuenta de 2018 ante la ANC de Venezuela (2019, 14 de enero). TeleSur. (Consultado el 25 de junio de 2019). Recuperado de: <https://www.telesur.tv.net/news/nicolas-maduro-balance-anual-plan-patria-20190114-0016.html>

[50] El documento puede revisarse en el siguiente enlace: <https://albaciuada.org/wp-content/uploads/2019/01/14-ENERO-2019-MEMORIA-Y-CUENTA-DEL-PDTE-MADURO-SN.pdf>

[51] Barreto, J. (2018, 17 de febrero). 145 alcaldías de 20 estados manejan fondos públicos y no rinden cuentas. El Nacional. (Consultado el 25 de junio de 2019). Recuperado de: http://www.el-nacional.com/noticias/sociedad/145-alcaldias-estas-dos-manegan-fondos-publicos-rinden-cuentas_223471. Los resultados del estudio pueden consultarse en: <http://indice.transparencia.org.ve/>

[52] Véase lo expuesto en el capítulo II de este artículo.

[53] Transparencia Venezuela. (2018). Opacidad: La regla impuesta desde el alto Gobierno. En Informe Anual de Corrupción 2017. (Consultado el 25 de junio de 2019). Recuperado de: <https://transparencia.org.ve/proyecto/opacidad-la-regla-impuesta-desde-el-alto-gobierno/>