

III. FUNCIONES DEL SISTEMA PRESUPUESTARIO . . . . .	31
Programación de actividades . . . . .	31
Control de la gestión . . . . .	32
Estructura del presupuesto . . . . .	32
Méritos y limitaciones de los sistemas presupuestarios . . . . .	33
Competencia de los distintos poderes en la formulación, ejecución y fiscalización del presupuesto . . . . .	34
Preparación del presupuesto . . . . .	34
Discusión y aprobación del presupuesto . . . . .	36
Ejecución del presupuesto . . . . .	41
Fiscalización de la ejecución del presupuesto . . . . .	47

### CAPÍTULO III

## FUNCIONES DEL SISTEMA PRESUPUESTARIO

*1º Programación de actividades; 2º Control de la gestión; 3º Estructura del presupuesto; 4º Méritos y limitaciones de los sistemas presupuestarios; 5º Competencia de los distintos poderes en la formulación, ejecución y fiscalización del presupuesto: A) Preparación del presupuesto; B) Discusión y aprobación del presupuesto; C) Ejecución del presupuesto: a) transferencias y partidas extraordinarias; b) anualidad del presupuesto; D) Fiscalización del presupuesto.*

El sistema presupuestario tiene dos funciones principales: programación de actividad y control de la gestión.

### *1º Programación de actividades*

La primera función se refiere a la organización de un programa general en el que se equilibren las actividades gubernamentales totales, comparando las ventajas que ofrecen las varias alternativas a modo de permitir el máximo rendimiento de acuerdo con las sumas que pueden ser erogadas.

Gran parte de la preparación del presupuesto debe hacerse al nivel de las dependencias interesadas, que tienen un conocimiento mayor de los problemas que afrontan, de la necesidad de cambios en sus actividades y de las sumas necesarias para llevarlas a cabo. Pero para estos organismos es imposible conocer en términos relativos la importancia de sus actividades y lo que significan sus gastos en comparación con los de otras instituciones, ni la urgencia de ciertas actividades dentro del plan general, ni la relación entre costo y rendimiento en cada caso.

Una primera depuración es hecha por el nivel administrativo superior de cada establecimiento, de acuerdo con el plan particular de cada uno; pero con una visión de conjunto sólo puede hacerlo el personal encargado de la formulación general del presupuesto, el presidente y sus asesores, y en última instancia, el Poder Legislativo.

A medida que se avanza en la formulación y revisión del presupuesto, quienes intervienen en su redacción conocen cada vez menos de las

necesidades específicas de cada campo de actividad; pero están cada vez en mejor situación para comparar unas con otras, y contra los costos que representan las varias necesidades y los planes para satisfacerlas.

## *2º Control de la gestión*

La segunda función se refiere a la supervisión del manejo de los fondos públicos, efectuado por la contraloría para obtener una óptima eficiencia en la realización de las funciones del Estado. El monto de los gastos erogados no depende tan sólo del ámbito y extensión de las varias funciones verificadas por el gobierno, sino también de la eficiencia con que éstas sean ejecutadas.

Respecto al desarrollo particular del programa en cada caso, las personas en mejor posición para incrementar la eficiencia en la ejecución son quienes tienen el control directo sobre las actividades que han de desempeñarse en cada dependencia; pero generalmente, especializadas en exceso en las funciones de su competencia, carecen de los conocimientos globales para hacerlo, o pueden tener preferencia por ciertas formas de acción inconsistentes con el fin total que trata de alcanzarse, particularmente considerar los intereses propios de su organización —cuando no los personales— en detrimento del interés general.

Por eso corresponde a niveles superiores de administración tratar de obtener mayor eficiencia en los niveles inferiores. Comparando los costos con los resultados obtenidos y el relativo uso de material y personal, la dependencia encargada del control puede descubrir los puntos que representan ineficiencias y a través de medidas intensivas de administración, lograr mayores rendimientos; ya que presionar a las instituciones reduciendo sus presupuestos para obligarlas a economizar —que es el medio más fácil en una mal entendida administración—, generalmente en vez de incrementar la eficiencia frena las actividades.

## *3º Estructura del presupuesto*

La efectividad del presupuesto en relación con sus fines está obviamente influenciada por la manera en la cual se redacta el documento que lo contiene. Tradicionalmente se presenta por dependencias ya que las partidas son autorizadas sobre esta base, descomponiéndolas detalladamente por renglones de acuerdo con las compras por efectuarse, tanto de materia prima como de servicios. Este sistema resulta muy

adecuado para fines de ejecución del presupuesto y de auditoría, pero no proporciona la suficiente información para comprender y evaluar adecuadamente las varias alternativas de la política que pretende seguir el presidente.

Por eso ha surgido la tendencia a complementarlo señalando lo que se intenta realizar, enfatizando los objetivos por alcanzar, más que los bienes que es necesario adquirir para ese fin. El presupuesto se organiza así sobre la base de los programas o actividades por desarrollar, y a su vez cada programa específico se divide de acuerdo con la actividad de las dependencias implicadas en su cumplimiento, a modo de permitir medir la realización y conocer el costo. La información de los objetos y servicios adquiridos se representa en relación con su uso para cumplir determinados programas y no por los objetos o servicios en sí.

#### *4º Méritos y limitaciones de los sistemas presupuestarios*

El sistema presupuestario permite que los niveles más elevados de la administración efectúen una ordenada revisión de los gastos y de los propósitos que se persiguen al erogarlos; facilita aquilatar racionalmente las metas a las que tiende la actividad gubernamental; proporciona un modo satisfactorio para que el Poder Legislativo compare las necesidades de gastos adicionales y los fines a los que se destinan, y hace posible analizar la eficiencia de la gestión del ejecutivo.

El logro de la mayor eficacia en la ejecución del presupuesto depende en parte del cuidadoso control de la gestión y de la revisión de las actividades realizadas, porque obtener y mantener el máximo rendimiento de la acción del gobierno —que asegura los mejores resultados que pueden obtenerse de la erogación hecha— es una tarea que requiere constante vigilancia y perfeccionamiento. El sistema presupuestario permite tanto al Poder Ejecutivo como al Legislativo, una consideración del balance total de los recursos y de los desembolsos, que es de particular importancia dada la creciente influencia de los efectos que sobre la economía del país tienen los ingresos y gastos del gobierno, y el auge en el uso deliberado de estos instrumentos de la política fiscal.

El empleo de un sistema presupuestario no elimina, por supuesto, los obstáculos para obtener niveles óptimos de rendimiento, pero eleva el grado en el que tales impedimentos pueden ser conocidos y superados. Queda en pie el problema de estimar los beneficios y costos sociales de cada actividad, que en cualquier caso entraña necesariamente fuertes elementos subjetivos.

### 5º *Competencia de los distintos poderes en la formulación, ejecución y fiscalización del presupuesto*

La facultad de fijar el programa de las actividades gubernamentales y de los gastos necesarios para desempeñarlas, corresponde a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, en grado diverso de acuerdo con la estructura del sistema de gobierno. En todo caso, el papel del ejecutivo es muy importante, porque normalmente es él el que presenta tanto el programa de gastos, como el que señala las fuentes de las que han de obtenerse los ingresos, y generalmente son aceptados sus proyectos por el legislativo.

Las prácticas presupuestarias varían de país a país y entre los distintos niveles administrativos dentro de una nación, pero en esencia; la secuencia del procedimiento para preparar, discutir, ejecutar o controlar el cumplimiento del presupuesto, es semejante en todos los casos.

A) *Preparación del presupuesto.* El primer paso, la formulación del proyecto del presupuesto, generalmente corresponde al ejecutivo; la responsabilidad recae sobre el presidente, que cuenta con un personal especializado que realiza el trabajo. Las cifras iniciales se originan en cada dependencia, como ya se dijo, pero el grupo encargado de preparar el presupuesto coordina y evalúa los proyectos de cada dependencia en relación con el programa total. Cuando el proyecto de presupuesto está integrado, se presenta al Poder Legislativo con un documento en el que se exponen las consideraciones que llevan a efectuar modificaciones en las actividades sujetas a rectificaciones. La preparación del presupuesto es importante por el papel global que desempeña el presidente en el desarrollo económico y social del país a través de él, dado que cumple la responsabilidad específica de estructurar un programa integral de actividades, así como su ejecución.

De acuerdo con todas las constituciones latinoamericanas, es atribución del Poder Ejecutivo la preparación del presupuesto.

De acuerdo con la Constitución de Costa Rica, compete al presidente y al respectivo ministro del gobierno enviar a la Asamblea Legislativa el proyecto del presupuesto.<sup>35</sup> Conforme a la de Nicaragua el ejecutivo somete por medio del ministro de Hacienda el proyecto correspondiente,<sup>36</sup> en el Estado Libre y Asociado de Puerto Rico ésa es atribución

<sup>35</sup> Constitución Política de la República de Costa Rica, artículo 140.

<sup>36</sup> Constitución Política de la República de Nicaragua, artículo 252.

del gobernador,<sup>37</sup> y en Colombia es el ejecutivo el que envía a la Cámara de Representantes el presupuesto.<sup>38</sup>

La Constitución Mexicana omite señalar a quién le corresponde la preparación del presupuesto. No lo señala entre las atribuciones del ejecutivo, pero obviamente se encuentra incluido en la potestad general de iniciar leyes<sup>39</sup> y al aludir a la facultad del ejecutivo para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, dice la constitución: "... El propio ejecutivo, al enviar al congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiere hecho de la facultad concedida."<sup>40</sup> Además, al asentar que compete a la Cámara de Diputados "aprobar el presupuesto anual de gastos... discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrir aquél",<sup>41</sup> se supone que es parte de un proyecto que recibe ya elaborado.

En Uruguay corresponde al Presidente de la República, actuando con el ministro, ministros respectivos o consejo de ministros, entre otras atribuciones, preparar y presentar a la Asamblea General el proyecto del presupuesto,<sup>42</sup> y aclara que el Poder Ejecutivo realizará dicho proyecto con el asesoramiento de la Oficina de Planeación y Presupuesto.<sup>43</sup>

En Perú es atribución del ministro de Hacienda remitir el proyecto de presupuesto,<sup>44</sup> y en Brasil el Presidente de la República tiene la competencia de iniciativa en leyes presupuestales<sup>45</sup> y le compete privativamente enviar al legislativo el proyecto de presupuesto.<sup>46</sup> En Bolivia a la formulación del presupuesto general concurrirán todos los ministros en sus ramos correspondientes, pero es atribución del presidente presentar los presupuestos nacionales y departamentales y proponer las modificaciones que estime necesarias.<sup>47</sup>

La Constitución de Ecuador es la que menciona con más detalle esta materia:

La elaboración del proyecto de presupuesto corresponde a la Comisión Técnica del Presupuesto, integrada con arreglo a la ley. En el cumplimiento de

<sup>37</sup> Constitución del Estado Libre y Asociado de Puerto Rico, artículo 4.

<sup>38</sup> Constitución de la República de Colombia, artículo 118.

<sup>39</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 71, fracción I.

<sup>40</sup> *Ibid*, artículo 131.

<sup>41</sup> *Ibid*, artículo 74, fracción IV.

<sup>42</sup> Constitución de la República Oriental de Uruguay, artículo 168, inciso 19.

<sup>43</sup> *Ibid*, artículo 214.

<sup>44</sup> Constitución de la República de Perú, artículo 177.

<sup>45</sup> Constitución de la República de Brasil, artículo 65.

<sup>46</sup> *Ibid*, artículo 81, fracción XIX.

<sup>47</sup> Constitución de la República de Bolivia, artículo 94, inciso 7.

su cometido, la comisión atenderá cuantas sugerencias le hicieren los legisladores, autoridades y corporaciones respecto a necesidades nacionales o provinciales.<sup>48</sup> En el presupuesto se atenderá de preferencia a la educación pública y a la defensa nacional. Se destinará a la educación no menos del treinta por ciento de los ingresos ordinarios del Estado, y las partidas de educación no podrán destinarse a otro objeto salvo en el caso de conflicto internacional o de inminente invasión.<sup>49</sup>

Corresponde al presidente aprobar el proyecto de presupuesto que le presente la Comisión Técnica del Presupuesto<sup>50</sup> y presentarlo al Poder Legislativo.<sup>51</sup>

B) *Discusión y aprobación del presupuesto.* La segunda etapa consiste en la discusión y aprobación por el Poder Legislativo, de las medidas y partidas propuestas en el presupuesto. Este proceso puede implicar el simple debate y ratificación del documento tal como es presentado por el ejecutivo, para cumplir con el requisito legal; o una revisión extensa efectuada por comités, y tanto respecto a las medidas como a las partidas mencionadas, modificaciones a las opiniones del ejecutivo en cuanto a la política general propuesta y a los medios con que proyecta desarrollarla.

En Colombia corresponde al congreso hacer las leyes, entre ellas, dictar las normas orgánicas del presupuesto nacional, establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración.<sup>52</sup> En Nicaragua corresponde al congreso por cámaras separadas la misma función,<sup>53</sup> materia que atañe en Argentina al congreso,<sup>54</sup> mientras que en Venezuela es atribución de la Cámara de Diputados iniciar la discusión del presupuesto y de todo proyecto de ley concerniente al régimen tributario.<sup>55</sup>

Con arreglo a la Constitución Uruguaya corresponde a la Asamblea General establecer las contribuciones necesarias para cubrir los presupuestos, su distribución, el orden de su recaudación e inversión.<sup>56</sup> De acuerdo con la de El Salvador corresponde a la Asamblea Legislativa decretar el presupuesto de ingresos y egresos de la administración públi-

<sup>48</sup> Constitución Política del Estado Ecuatoriano, artículo 161.

<sup>49</sup> *Ibid.*, artículo 157.

<sup>50</sup> *Ibid.*, artículo 184, inciso II.

<sup>51</sup> *Ibid.*, artículo 145.

<sup>52</sup> Constitución de la República de Colombia, artículo 76, inciso 3 y 13.

<sup>53</sup> Constitución Política de la República de Nicaragua, artículo 148, inciso 9.

<sup>54</sup> Constitución de la Nación Argentina, artículo 67.

<sup>55</sup> Constitución de la República de Venezuela, artículo 153, inciso I.

<sup>56</sup> Constitución de la República Oriental de Uruguay, artículo 85, inciso 4.

ca en el cual deberá disponer la inversión de las rentas de modo que sean atendidas de preferencia la cultura, la salud pública y asistencia social, la administración de justicia y la policía.<sup>57</sup>

En Bolivia es atribución del Poder Legislativo fijar para cada gestión financiera los gastos de la administración pública, previa presentación del proyecto de presupuesto por el ejecutivo.<sup>58</sup> El ejercicio de esta atribución tendrá origen en la Cámara de Diputados.<sup>59</sup> Asimismo, en Chile, las leyes sobre contribuciones, de cualquier naturaleza que sean, sobre los presupuestos de la administración pública, sólo pueden tener origen en la Cámara de Diputados,<sup>60</sup> y sólo en virtud de una ley se puede aprobar anualmente el cálculo de entradas y fijar en la misma ley los gastos de la administración pública.<sup>61</sup>

Al respecto la Constitución de Panamá señala entre las funciones legislativas la de aprobar, con modificaciones o sin ellas, el proyecto de ley sobre obras públicas, que para el ejercicio fiscal correspondiente presente el ejecutivo,<sup>62</sup> y compete a la Comisión Legislativa Permanente aprobar los proyectos de presupuesto de rentas y gastos y planes de obras públicas en caso de que hubiesen sido adoptados por la asamblea.<sup>63</sup>

De acuerdo con la Constitución Dominicana son atribuciones del congreso establecer los impuestos o contribuciones generales y determinar el modo de recaudación e inversión.<sup>64</sup>

El congreso no podrá modificar las partidas que figuren en los proyectos de ley que eroguen fondos o en la ley de gastos públicos sometidos por el Poder Ejecutivo, sino con el voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada cámara...<sup>65</sup>

Compete a la Unión, de conformidad con la Constitución Brasileña, “legislar sobre normas generales del presupuesto, gastos y gestión patrimonial y financiera de naturaleza pública...”<sup>66</sup> Además de reuniones para otros fines previstos en la Constitución, se reunirán, el Senado Federal y la Cámara de Diputados para discutir y votar el presupuesto.<sup>67</sup>

<sup>57</sup> Constitución Política de la República de El Salvador, artículo 47, inciso 17.

<sup>58</sup> Constitución de la República de Bolivia, artículo 58, inciso 3.

<sup>59</sup> *Ibid*, artículo 66.

<sup>60</sup> Constitución Política de la República de Chile, artículo 45.

<sup>61</sup> *Ibid*, artículo 44.

<sup>62</sup> Constitución de la República de Panamá, artículo 118, inciso 16.

<sup>63</sup> *Ibid*, artículo 123, inciso 3.

<sup>64</sup> Constitución de la República Dominicana, artículo 31.

<sup>65</sup> *Ibidem*, artículo 111.

<sup>66</sup> Constitución de la República de Brasil, artículo 8, fracción XVII, inciso c.

<sup>67</sup> *Ibidem*, artículo 29, inciso 3°



Será organizada una comisión mixta de diputados y senadores para examinar el proyecto de ley presupuestal y emitir parecer sobre ella.<sup>68</sup>

La Carta Magna de México establece que corresponde al congreso:

Examinar, discutir y aprobar el presupuesto del año siguiente y decretar los impuestos necesarios para cubrirlo.<sup>69</sup> La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos cámaras con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos... los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.<sup>70</sup>

Aunque el congreso tiene facultad “para imponer las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto”,<sup>71</sup> es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados “aprobar el presupuesto anual de gastos discutiendo las contribuciones que a su juicio deban decretarse para cubrir aquél”.<sup>72</sup>

En relación con el tema de que se trata, la Constitución Ecuatoriana señala que:

El congreso confiará el estudio del proyecto de presupuesto a una Comisión Interna la cual estará constituida por un legislador por cada provincia. En el plazo de treinta días, la comisión presentará un informe que precise los puntos en que no hubiere llegado a un acuerdo con la Comisión Técnica. La Comisión Interna considerará también las sugerencias que los legisladores, autoridades y corporaciones presentaren durante los primeros diez días de sesiones.<sup>73</sup>

Conocido el informe de la Comisión Interna, el congreso pleno —en un solo debate— decidirá sobre las discrepancias a que se refiere el artículo anterior. De no haberlas —o resueltas por el congreso pleno las que se hayan suscitado— el presupuesto quedará aprobado sin más trámite.<sup>74</sup>

De acuerdo con las constituciones de Venezuela, Panamá y Honduras:

Las cámaras podrán alterar las partidas del presupuesto, pero no autorizar gastos que excedan del monto de las estimaciones de ingresos del respectivo

<sup>68</sup> *Ibidem*, artículo 66, inciso 1°

<sup>69</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 65, fracción II.

<sup>70</sup> *Ibid*, artículo 72, inciso H.

<sup>71</sup> *Ibid*, artículo 73, fracción VII.

<sup>72</sup> *Ibid*, artículo 74, fracción IV.

<sup>73</sup> Constitución Política del Estado Ecuatoriano, artículo 162.

<sup>74</sup> *Ibid*, artículo 163.

presupuesto.<sup>75</sup> “Todas las entradas y salidas de los tesoros públicos deben estar incluidas y autorizadas en el respectivo presupuesto de rentas y gastos. No se percibirán entradas por impuestos que la ley no haya establecido ni se pagaran gastos no previstos en el presupuesto.”<sup>76</sup> No podrá hacerse ningún compromiso o pago fuera de las asignaciones válidas en el presupuesto. Cualquier cantidad exigida, invertida o pagada fuera del presupuesto y sin aprobación legal, hará civil y criminalmente responsable al funcionario que ordena la exacción o gasto indebido.<sup>77</sup>

### En Costa Rica, Uruguay y Puerto Rico:

La asamblea no podrá aumentar los gastos presupuestados por el Poder Ejecutivo si no es señalando los nuevos ingresos que hubieren de cubrirlos previo informe de la contraloría general de la República sobre la efectividad fiscal de los mismos.<sup>78</sup> El Poder Legislativo se pronunciará exclusivamente sobre los montos globales por incisos, programas, objetivos de los mismos, escalafones y número de funcionarios y recursos; no pudiendo efectuarse modificaciones que signifiquen mayores gastos que los propuestos.<sup>79</sup> ... Toda otra ley que signifique gastos para el tesoro nacional, deberá indicar los recursos con que serán cubiertos...<sup>80</sup> Las asignaciones hechas para un año económico no podrán exceder de los recursos totales calculados para dicho año económico a menos que se prevea por ley la imposición de contribuciones suficientes para cubrir dichas asignaciones.<sup>81</sup>

### La Constitución Dominicana señala que:

El congreso no podrá votar válidamente ninguna erogación a menos que esté incluida en el proyecto de ley de gastos públicos sometida por el Poder Ejecutivo... o que sea solicitada por el Poder Ejecutivo después de haber enviado dicho proyecto, sino en el caso de que la ley que ordene esa erogación haya sido apoyada por las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada cámara...<sup>82</sup> —Además— el congreso no podrá modificar las partidas que figuren en los proyectos de ley que eroguen fondos o en la ley de gastos públicos sometidos por el Poder Ejecutivo, sino con el voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada cámara.<sup>83</sup> No ten-

<sup>75</sup> Constitución de la República de Venezuela, artículo 228.

<sup>76</sup> Constitución de la República de Panamá, artículo 220.

<sup>77</sup> Constitución de la República de Honduras, artículo 170.

<sup>78</sup> Constitución de la República de Costa Rica, artículo 170.

<sup>79</sup> Constitución de la República Oriental de Uruguay, artículo 215.

<sup>80</sup> *Ibidem*, artículo 86.

<sup>81</sup> Constitución del Estado Libre y Asociado de Puerto Rico, artículo 7.

<sup>82</sup> Constitución de la República Dominicana, artículo 115, fracción II.

<sup>83</sup> *Ibidem*, artículo 115, fracción III.

drá efecto ni validez ninguna ley que ordene o autorice un pago o engendre una obligación pecuniaria a cargo del Estado sino cuando esa misma ley cree fondos especiales o dispongan que el pago se haga de entradas calculadas del año y de éstas queden en el momento de la publicación de la ley una proporción disponible suficiente para hacerlo.<sup>84</sup>

Con arreglo a la Constitución de Ecuador:

El congreso no podrá expedir leyes que deroguen o modifiquen las que establecen ingresos comprendidos en el presupuesto vigente o en el dictado para el año siguiente fiscal, sino a condición de que al propio tiempo establezcan nuevas rentas o aumenten las existentes para sustituir las que trate de modificar o derogar, y en ningún caso, podrá aprobar ley alguna que desequilibre el presupuesto con nuevos egresos. Si el congreso discute proyectos de ley que aumenten gastos o creen o aumenten los impuestos, oírán anteriormente al ministro encargado de las finanzas, quien deberá emitir su opinión dentro del plazo que se le fijare, si por cualquier causa no hiciere conocer su opinión, el congreso procederá libremente.<sup>85</sup>

La Constitución de Colombia señala que:

... Los cómputos de las rentas de los recursos del crédito y los provenientes del balance del tesoro, no podrán aumentarse por el congreso sino con el concepto previo y favorable suscrito por el ministro del ramo. Ni el congreso ni el gobierno podrán proponer el aumento o inclusión de un nuevo gasto, si se altera con ello el equilibrio entre el presupuesto de gastos y de rentas. El congreso podrá eliminar o reducir partidas de gastos propuestos por el gobierno, con excepción de los que se necesiten para el servicio de la deuda pública, las demás obligaciones contractuales del Estado, la atención completa de los servicios ordinarios de la administración y las inversiones autorizadas en los planes y programas...<sup>86</sup>

Al tenor de la Constitución Boliviana:

Todo proyecto de ley que implique gastos para el Estado debe indicar el propio tiempo la manera de cubrirlos y la forma de su inversión.<sup>87</sup> Al considerar los proyectos de presupuesto, las cámaras podrán aceptar, dis-

<sup>84</sup> *Ibidem*, artículo 115, fracción I.

<sup>85</sup> Constitución Política del Estado Ecuatoriano, artículo 160.

<sup>86</sup> Constitución de la República de Colombia, artículo 210.

<sup>87</sup> Constitución de la República de Bolivia, artículo 117.

minuir o rechazar los servicios, sueldos, aumentos y empleos que se propongan, pero no podrán crear nuevas partidas.<sup>88</sup>

Estatuye la ley fundamental de Chile que:

La ley de presupuestos no podrá alterar los gastos o contribuciones acordadas en leyes generales o especiales. Sólo los gastos variables pueden ser modificados por ella; pero la iniciativa para su aumento o para alterar el cálculo de las entradas corresponde al Presidente de la República... No podrá el congreso aprobar ningún nuevo gasto con cargo a los fondos de la nación, sin crear o indicar al mismo tiempo las fuentes de recursos necesarios para atender a dicho gasto.<sup>89</sup>

Conforme a la Constitución Nicaragüense:

El congreso, al conocer el proyecto de presupuesto no podrá alterar los gastos fijos, como los destinados al servicio de intereses y amortización de empréstitos, pago de cuotas internacionales y gastos decretados por leyes, los cuales se entenderán incluidos en el presupuesto. Podrá sin embargo modificar los gastos variables; pero corresponderá exclusivamente al ejecutivo la iniciativa para su aumento, así como para alterar el cálculo de ingresos.<sup>90</sup> Y no podrá el congreso aprobar ningún nuevo gasto con cargo a los fondos de la nación, sin crear o indicar concretamente, al mismo tiempo, los recursos necesarios para atenderlo.<sup>91</sup>

C) *Ejecución del presupuesto.* El tercer paso es la ejecución del presupuesto por el Poder Ejecutivo, realizando la política autorizada por el Poder Legislativo dentro de los límites fijados por el monto de las sumas susceptibles de ser gastadas en cada área según la autorización del mismo poder, bajo la supervisión del propio presidente.

a) *Transferencias y partidas extraordinarias.* Un problema que plantea la gestión financiera es el de mantener adecuada flexibilidad para la actividad de cada dependencia, y al mismo tiempo asegurar el control sobre sus gastos. La amplitud de la flexibilidad depende en gran parte de la extensión de los organismos para los que se autorizan las partidas y del detalle con que se presenten y autoricen las mismas. Si éstas aparecen muy pormenorizadas, las dependencias tendrán dificultades para hacer

<sup>88</sup> *Ibidem*, artículo 115.

<sup>89</sup> Constitución Política de la República de Chile, artículo 44.

<sup>90</sup> Constitución Política de la República de Nicaragua, artículo 256.

<sup>91</sup> *Ibidem*, artículo 262.

## 42 REGÍMENES FINANCIEROS LATINOAMERICANOS

frente a condiciones mutables, y tendrán déficit para algunos propósitos y superávit en otros.

Aun suponiendo un perfecto manejo de sus fondos, no es extraño que los órganos del Estado agoten sus fondos antes de terminar el año, sin que sea atribuible a ellos, sino a la elevación en la demanda de sus servicios o a que se hayan presentado factores que no pudieron preverse en el momento de preparar el presupuesto. Puede pensarse en tres posibilidades para suplir las deficiencias presupuestarias:

a) Establecimiento de un fondo de contingencia que el presidente pudiera usar para aliviar las necesidades de las dependencias en situación deficitaria.

b) Transferencia de fondos por el presidente de organismos con superávit a los que tienen déficit. Esta práctica generalmente está prohibida, por lo que se limita a transferencias de un propósito a otro, pero dentro de la misma dependencia.

c) Autorización por el Poder Legislativo de partidas adicionales para proveer los fondos necesarios. El empleo extenso de esta medida puede nulificar totalmente el orden del sistema presupuestario.

Cualquiera de estas medidas facilita la falta de control en los gastos de cada órgano; sin embargo, disposiciones de este tipo son necesarias.

En materia de ejecución del presupuesto, algunas constituciones son excesivamente parcas, la de México se limita a consignar entre las facultades y obligaciones del presidente la de "promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia".<sup>92</sup> Sin hacer ninguna referencia especial a las leyes tributarias. Las de Argentina, Uruguay y Honduras señalan entre las atribuciones del ejecutivo recaudar las rentas y decretar su inversión, darles el destino o reglamentar su inversión con arreglo a las leyes.<sup>93</sup>

Otras se extienden algo más en este tema y apuntan las bases para resolver el problema crucial, que no deja de presentarse: el de la insuficiencia de los fondos previstos para hacer frente a las necesidades del Estado.

De acuerdo con la Constitución de Bolivia:

<sup>92</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 89.

<sup>93</sup> Constitución de la Nación Argentina, artículo 86, inciso 13; Constitución de la República Oriental de Uruguay, artículo 168, inciso 18; Constitución de la República de Honduras, artículo 201, inciso 12.

El Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Ministros, podrá decretar pagos no autorizados por la ley de presupuesto, únicamente para atender necesidades impostergables derivadas de calamidades públicas de conmoción interna o de agotamiento de recursos destinados a mantener los servicios cuya paralización causaría graves daños a la República. Los gastos destinados a estos fines no excederán del uno por ciento del total de egresos autorizados por el presupuesto nacional.<sup>94</sup>

En relación con esta materia, la Constitución Ecuatoriana consigna que cuando el financiamiento del presupuesto requiera nuevos gravámenes, éstos se establecerán de acuerdo con el trámite fijado en la constitución para la expedición de estas leyes.<sup>95</sup> Y también que la declaratoria de Estado de sitio confiere a la función ejecutiva entre otras atribuciones, la de "... en caso de conflicto interno o de inminente invasión, invertir para fines de defensa del Estado aun los fondos fiscales destinados a otros objetos, excepto los correspondientes a sanidad y asistencia pública."<sup>96</sup>

Al tenor de la Constitución de El Salvador:

Cuando la Asamblea Legislativa no estuviere reunida, la Comisión Permanente podrá autorizar al Poder Ejecutivo para que éste erogue sumas que no hayan sido incluidas en los presupuestos, a fin de satisfacer necesidades provenientes de guerra, calamidad pública o de grave perturbación del orden. Reunida la asamblea deberá solicitársele la aprobación de los créditos correspondientes. El Poder Ejecutivo, con las formalidades legales, podrá efectuar transferencias entre partidas de un mismo ramo u órgano administrativo, excepto las que en el presupuesto se declaren intransferibles.<sup>97</sup>

Con arreglo a la Constitución Brasileña, la ley presupuestal no tendrá disposiciones extrañas a la fijación de gastos y a la previsión de ingresos; pero no se incluye en esta prohibición: "La autorización para la apertura de créditos suplementarios y operaciones de crédito por anticipado del ingreso";<sup>98</sup> pero está vedada "la transferencia sin previa autorización legal de recursos de una partida presupuestaria a otra; la apertura de créditos especiales o suplementarios sin previa autorización legislativa y sin indicación de los recursos correspondientes",<sup>99</sup> y aclara que "la apertura de créditos extraordinarios solamente será admitida para

<sup>94</sup> Constitución de la República de Bolivia, artículo 116.

<sup>95</sup> Constitución Política del Estado Ecuatoriano, artículo 159.

<sup>96</sup> *Ibidem*, artículo 186, inciso 5.

<sup>97</sup> Constitución Política de la República de El Salvador, artículo 126.

<sup>98</sup> Constitución de la República de Brasil, artículo 60.

<sup>99</sup> *Ibidem*, artículo 61, inciso 1°

atender gastos imprevisibles y urgentes como los consecuentes de guerra, subversión interna o calamidad pública”.<sup>100</sup>

De conformidad con la Constitución de la República Dominicana:

La ley de gastos públicos se dividirá en capítulos que correspondan a las diferentes ramas de la administración y no podrán trasladarse sumas de un capítulo a otro ni de una partida presupuestaria a otra, sino en virtud de una ley. Esta ley cuando no sea iniciada por el Poder Ejecutivo, deberá tener el voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada cámara.<sup>101</sup>

Cuando el congreso esté en receso, el Poder Ejecutivo podrá disponer por medio de decretos los traslados o transferencias de sumas dentro de la ley de gastos que exijan las necesidades urgentes del servicio administrativo, así como las creaciones o supresiones de cargas administrativas o servicios públicos que afecten aquella ley, con la obligación de someter al congreso, en la próxima legislatura, para su aprobación, las referidas disposiciones. Podrá asimismo, en el caso previsto por este párrafo, del mismo modo erogar los fondos necesarios para atender gastos de la administración pública, dando cuenta al congreso cuando éste se reúna.<sup>102</sup>

En lo que atañe a Nicaragua, su Constitución establece que:

... La facultad delegada de legislar en hacienda no comprende la de crear impuestos, ni la de modificar las partidas del presupuesto general de gastos; sin embargo, podrá el Presidente de la República en Consejo de Ministros crear contribuciones o impuestos con carácter general cuando hubiese estallado una guerra civil o internacional en que participe la República, dando cuenta al congreso en su próxima reunión.<sup>103</sup>

Los créditos consignados en el presupuesto de egresos se fijan como cantidades máximas destinadas a cada servicio y no podrán ser transferidas por el Poder Ejecutivo sin autorización previa del congreso.<sup>104</sup>

El Poder Ejecutivo podrá, en receso del congreso y cuando a su juicio ocurriera un caso de emergencia que reclame la ampliación de gastos presupuestos o la creación de otros, abrir, por resolución del Presidente de la República en Consejo de Ministros, un crédito suplementario o extraordinario. En este caso también podrá hacer las transferencias de una o más

<sup>100</sup> *Ibidem*, artículo 61, inciso 2º

<sup>101</sup> Constitución de la República Dominicana, artículo 115.

<sup>102</sup> *Ibidem*, artículo 115, fracción V.

<sup>103</sup> Constitución Política de la República de Nicaragua, artículo 150.

<sup>104</sup> *Ibidem*, artículo 264.

partidas. El crédito así votado o la transferencia deberá ser legalizado por el congreso.<sup>105</sup>

b) *Anualidad del presupuesto.* Otro problema que se suscita en la ejecución del presupuesto es el de la anualidad. No todas las constituciones señalan solución a la cuestión que se plantearía en el caso de que al iniciarse el nuevo ejercicio fiscal no estuviera aprobado el presupuesto. En principio, la actuación del presidente se vería imposibilitada, ya que al dar vigencia la Ley de Ingresos a las leyes impositivas, faltando aquélla, no sería exigible ningún tributo. Asimismo, todo gasto debe estar autorizado en la Ley de Egresos, y en ausencia de ésta, ningún pago puede ser erogado.

La Constitución Mexicana no destina un artículo específico a dilucidar este tema. Consigna la anualidad del presupuesto al decretar entre las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados la de “aprobar el presupuesto anual de gastos, discutiendo primero las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrir aquél”;<sup>106</sup> pero omite cualquier referencia a la situación que aquí se comenta.

La situación en Brasil es similar, La Constitución señala, en lo tocante al tema, que:

Ninguna inversión cuya ejecución traspase un ejercicio financiero podrá ser iniciada sin previa inclusión en el presupuesto plurianual de inversión, o sin previa ley que autorice o fije la suma de las dotaciones de los que anualmente constarán el presupuesto durante el plazo de su ejecución.<sup>107</sup>

Al respecto, la Constitución de El Salvador dispone que:

... Una ley especial establecerá lo concerniente a la preparación, votación, ejecución y rendición de cuentas de los presupuestos, y regulará el procedimiento que deba seguirse cuando al cierre de un ejercicio fiscal no esté aún en vigor el presupuesto del nuevo ejercicio.<sup>108</sup>

En Perú, en caso de que el 31 de diciembre el congreso no hubiere sancionado el presupuesto, entrará en vigencia el proyecto remitido por el ministro de Hacienda.<sup>109</sup> En la República Dominicana y en Hondu-

<sup>105</sup> *Ibidem*, artículo 265.

<sup>106</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 74, fracción IV.

<sup>107</sup> Constitución de la República de Brasil, artículo 62, inciso 3.

<sup>108</sup> Constitución Política de la República de El Salvador, artículo 122.

<sup>109</sup> Constitución de la República de Perú, artículo 177.



ras, continuará en vigencia el presupuesto del ejercicio anterior;<sup>110</sup> y en Chile entrará en vigor el proyecto presentado por el Presidente de la República.<sup>111</sup>

De acuerdo con la Constitución Colombiana:

Si el congreso no expidiere el presupuesto, regirá el presentado por el gobierno... si el presupuesto no hubiere sido presentado... regirá el del año anterior; pero el gobierno podrá reducir gastos y en consecuencia suprimir o refundir empleos, cuando así lo aconsejen los cálculos de rentas del nuevo ejercicio.<sup>112</sup>

Sobre esta misma materia, decreta la Constitución de Puerto Rico, que

Cuando a la terminación de un año económico no se hubieran aprobado las asignaciones necesarias para los gastos ordinarios y funcionamiento del gobierno, y para el pago de intereses y amortización de la deuda pública durante el siguiente año económico; continuarán rigiendo las partidas consignadas en las últimas leyes aprobadas para los mismos fines y propósitos, en todo lo que fuere aplicable, y el gobernador autorizará los desembolsos necesarios a tales fines hasta que se aprueben las asignaciones correspondientes.<sup>113</sup>

En lo que se refiere a este tema, expresa la Constitución de Ecuador que: "Si por cualquier causa no se concluyere hasta el 10 de septiembre el trámite constitucional previsto para la aprobación del presupuesto, entrará en vigencia el proyecto presentado por el Presidente de la República."<sup>114</sup>

La Constitución de Guatemala señala:

Que los ingresos del Estado serán previstos y los egresos fijados en el presupuesto general que regirán durante el ejercicio fiscal para el que haya sido aprobado...<sup>115</sup> Si al concluir el ejercicio el nuevo presupuesto no está aprobado, regirá el que hubiere estado en vigencia.<sup>116</sup>

<sup>110</sup> Constitución de la República Dominicana, artículo 115, fracción V; Constitución de la República de Honduras, artículo 276.

<sup>111</sup> Constitución Política de la República de Chile, artículo 44, inciso 4.

<sup>112</sup> Constitución de la República de Colombia, artículo 209.

<sup>113</sup> Constitución del Estado Libre y Asociado de Puerto Rico, artículo 6.

<sup>114</sup> Constitución Política del Estado Ecuatoriano, artículo 165.

<sup>115</sup> Constitución Política de la República de Guatemala, artículo 225.

<sup>116</sup> *Ibidem*, artículo 170.

Al respecto establece la Constitución de Nicaragua que: “Mientras el congreso no vote la ley de presupuesto, antes del primer día del año económico, en que deba regir, se tendrá como tal, por trimestre, el proyecto presentado por el ejecutivo.”<sup>117</sup>

De conformidad con la Constitución de Bolivia, si en el plazo legal

... No son sancionados los presupuestos nacionales y departamentales, el presupuesto del año fiscal corriente continuará rigiendo el próximo año fiscal. Siempre que el legislativo no sancione el presupuesto durante dos años consecutivos, el último proyecto presentado por el ejecutivo, y que no hubiese sido aprobado, regirá durante el año fiscal siguiente.<sup>118</sup>

D) *Fiscalización de la ejecución del presupuesto.* El paso final es la auditoría, generalmente realizada por una dependencia independiente del presidente, para comprobar que los gastos se ajustaron, tanto en monto como respecto a su finalidad, al presupuesto autorizado por el Poder Legislativo.

La revisión de las cuentas de la administración corresponde al Poder Legislativo. Esta atribución, consignada en todas las constituciones, lo está en diversos grados por lo que respecta a las obligaciones del ejecutivo de rendir cuentas, desde establecerlo en forma indirecta como la Constitución Mexicana, al señalar entre las atribuciones del legislativo la de

examinar la cuenta que anualmente debe presentarle el Poder Ejecutivo, debiendo comprender dicho examen no sólo la conformidad de las partidas gastadas por el presupuesto de egresos, sino también la exactitud y justificación de tales partidas;<sup>119</sup> o establecerlo directamente como la Constitución de la República Dominicana que expresa: Corresponde al Presidente de la República: 3) velar por la buena recaudación y fiel inversión de las rentas nacionales; 22) depositar ante el congreso nacional... un mensaje acompañado de las memorias de las secretarías de Estado, en el cual dará cuenta de su administración del año anterior;<sup>120</sup>

hasta estatuir esa obligación previendo graves sanciones en caso de omisión como ocurre en la Constitución de El Salvador:

<sup>117</sup> Constitución Política de la República de Nicaragua, artículo 259.

<sup>118</sup> Constitución de la República de Bolivia, artículo 114.

<sup>119</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 73, fracción XXVIII.

<sup>120</sup> Constitución de la República Dominicana, artículo 55.

Corresponde al Poder Ejecutivo presentar por conducto de los ministros al Poder Legislativo, dentro de los dos meses siguientes a la terminación de cada año de gestión administrativa, relación circunstanciada y cuenta documentada de la administración pública en el año transcurrido. El ministro de Hacienda presentará además dentro de los tres primeros meses siguientes a la terminación de cada periodo fiscal, la cuenta general del último presupuesto y el estado demostrativo de la situación del tesoro público y del patrimonio fiscal.

Si dentro de estos términos no se cumpliere con estas obligaciones quedará por el mismo hecho depuesto el ministro que no lo verifique, lo cual será notificado al Presidente de la República para que inmediatamente nombre al sustituto. Éste presentará dentro de los quince días siguientes la memoria y la relación y cuenta correspondiente, si aún en este caso no se cumpliere con lo preceptuado, quedará depuesto el Presidente de la República.<sup>121</sup>

Para realizar la fiscalización de las funciones de la administración es necesario un organismo eminentemente técnico. Las referencias a este organismo en las constituciones, van de la simple mención a señalar su integración y funcionamiento. En ambos casos, por supuesto, existe además una ley especial que desarrolla los principios establecidos en la ley fundamental.

La alusión más breve y ambigua es la de la Constitución Mexicana: "Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: 11) vigilar por medio de una comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la contaduría mayor."<sup>122</sup>

La Constitución de Venezuela consigna que: "Corresponde a la Contraloría General de la República el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes nacionales, así como de las operaciones relativas a las mismas",<sup>123</sup> y precisa que "la Contraloría General de la República es órgano auxiliar del congreso en su función de control sobre la Hacienda Pública y gozará de autonomía funcional en el ejercicio de sus atribuciones".<sup>124</sup>

En Puerto Rico

habrá un contralor que será nombrado por el gobierno con el consejo y consentimiento del número total de los miembros que componen cada cámara... El contralor fiscalizará todos los ingresos, cuentas y desembolsos del Estado,

<sup>121</sup> Constitución Política de la República de El Salvador, artículo 78.

<sup>122</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 74.

<sup>123</sup> Constitución de la República de Venezuela, artículo 234.

<sup>124</sup> *Ibidem*, artículo 236.

de sus agencias e instrumentalidades y de los municipios, para determinar si se han hecho de acuerdo con la ley.<sup>125</sup>

En Bolivia la Cámara de Senadores propone a la Cámara de Diputados ternas para la elección de contralor general y fiscal general de la República y de estas ternas, el presidente nombra a dichos funcionarios.<sup>126</sup>

### En Costa Rica

el Poder Ejecutivo enviará a la contraloría la liquidación del presupuesto ordinario y de los extraordinarios que se hubieren acordado... La contraloría deberá remitirla a la asamblea junto con su dictamen. La aprobación o improbación definitiva de las cuentas corresponde a la Asamblea Legislativa.<sup>127</sup>

En este país el contralor y el subcontralor son nombrados por la Asamblea Legislativa, lo que hace su actuación más independiente en relación con el ejecutivo.<sup>128</sup>

En Guatemala, también estudia el legislativo la rendición de cuentas del ejecutivo previo informe de la contraloría,<sup>129</sup> que

es una institución técnica con funciones descentralizadas que fiscaliza los ingresos, egresos e intereses hacendarios de los organismos del Estado, del municipio, de las entidades estatales descentralizadas autónomas y semiautónomas, así como de cualquiera entidad o persona que reciba fondos del Estado o haga colectas públicas.<sup>130</sup>

En Panamá, el contralor general y el subcontralor son responsables ante la Asamblea Nacional. La contraloría general es un departamento independiente del órgano ejecutivo cuya misión es "regular, vigilar y controlar los movimientos de los tesoros públicos, y la de examinar, comprobar, revisar e intervenir las cuentas de los mismos".<sup>131</sup>

De acuerdo con la Constitución de Colombia corresponde a la Cámara de Representantes "elegir al contralor general de la República; 3) examinar y fenecer definitivamente la cuenta general del presupuesto y del tesoro que le presente el contralor".<sup>132</sup>

<sup>125</sup> Constitución del Estado Libre y Asociado de Puerto Rico, artículo 22.

<sup>126</sup> Constitución de la República de Bolivia, artículos 71 y 94.

<sup>127</sup> Constitución Política de la República de Costa Rica, artículo 181.

<sup>128</sup> *Ibidem*, artículo 183.

<sup>129</sup> Constitución Política de la República de Guatemala, artículo 170.

<sup>130</sup> *Ibidem*, artículo 226.

<sup>131</sup> Constitución de la República de Panamá, artículo 223.

<sup>132</sup> Constitución de la República de Colombia, artículo 102.

## El Congreso en Honduras aprueba o rechaza las cuentas de gastos públicos

tomando por base los informes que rinda la contraloría general de la República y las reservas que para él presente el Poder Ejecutivo.<sup>133</sup> La fiscalización preventiva de la ejecución del presupuesto general de egresos e ingresos de la República estará a cargo del Poder Ejecutivo, que deberá especialmente: 1) verificar la recaudación y vigilar la custodia, el compromiso y la erogación de fondos públicos y, 2) aprobar todo egreso de fondos públicos de acuerdo con el presupuesto...<sup>134</sup> Para la fiscalización *a posteriori* de la Hacienda Pública habrá un organismo auxiliar del Poder Legislativo denominado Contraloría General de la República.<sup>135</sup>

### De acuerdo con la Constitución Chilena:

... Un organismo autónomo con el nombre de Contraloría General de la República fiscalizará el ingreso o la inversión de los fondos del fisco, de las municipalidades, de la beneficencia pública y de los otros servicios que determinen las leyes; examinará y juzgará las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades, llevará la contabilidad general de la nación y desempeñará las demás funciones que le encomiende la ley.<sup>136</sup>

El organismo de que se trata, en la República Dominicana recibe el nombre de Cámara de Cuentas y está integrado por cinco miembros por lo menos, elegidos por el senado de las ternas que presente el ejecutivo.<sup>137</sup> Sus atribuciones, además de las que le confiere la ley son: “examinar las cuentas generales y particulares de la República; 2) presentar al congreso en la primera legislatura ordinaria de cada año, el informe respecto de las cuentas del año anterior”.<sup>138</sup>

En Perú cualquier diputado o senador, por intermedio de sus respectivas cámaras, puede pedir a los ministros de Estado los datos e informes que estime necesarios para el ejercicio de sus funciones. Cada cámara puede nombrar comisiones de investigación para los casos de fiscalización de la marcha financiera del Estado, y todas las autoridades están obligadas a suministrar los informes y documentos que les soliciten;<sup>139</sup> pero el departamento especial encargado de controlar la ejecu-

<sup>133</sup> Constitución Política de la República de Honduras, artículo 34.

<sup>134</sup> *Ibidem*, artículo 287.

<sup>135</sup> *Ibidem*, artículo 289.

<sup>136</sup> *Ibidem*, artículo 21.

<sup>137</sup> Constitución de la República Dominicana, artículo 78.

<sup>138</sup> *Ibidem*, artículo 79.

<sup>139</sup> Constitución de la República de Perú, artículo 119.

ción del presupuesto general y la gestión de las entidades que recauden o administren rentas o bienes del Estado, está bajo la dirección de un jefe nombrado por el Presidente de la República con acuerdo del Consejo de Ministros.<sup>140</sup>

De conformidad con la ley primordial de Ecuador, la Contraloría General del Estado

es el organismo de fiscalización y contabilización de la Hacienda Pública, le corresponde vigilar la recaudación e inversión de los fondos públicos...<sup>141</sup> ... vigilará la ejecución del presupuesto, lo cerrará y liquidará y sobre ello presentará al congreso un mensaje motivado y documentado, tal documento explicará los trasposos, aumentos y disminuciones de partidas efectuadas conforme a la ley.<sup>142</sup> ... A la Contraloría General del Estado le compete también velar por la debida conservación y utilización de los bienes fiscales de las municipalidades y demás instituciones de derecho público. También le compete examinar y fallar las respectivas cuentas y llevar la contabilidad del fisco.<sup>143</sup>

El contralor general es elegido por el congreso pleno, de la terna presentada por el Presidente de la República.<sup>144</sup>

Al tenor de la Constitución Nicaragüense,

El Tribunal de Cuentas es el órgano de fiscalización de la administración del tesoro nacional. Tendrá a su cargo la vigilancia de la ejecución del presupuesto y la función de controlar en todo lo relativo a la Hacienda Pública, con facultades para supervigilar el manejo de las rentas y examinar y finiquitar las cuentas de los administradores de fondos fiscales.<sup>145</sup>

Corresponde a la ley, entre otras cosas, establecer el modo de nombrar a sus miembros.<sup>146</sup>

En Uruguay es competencia de la asamblea general, en reunión de ambas cámaras, elegir a los miembros del Tribunal de Cuentas,<sup>147</sup> que estará compuesto por siete miembros electos por dos tercios del voto de los componentes de la asamblea general.<sup>148</sup> Compete al tribunal

<sup>140</sup> *Ibidem*, artículo 10.

<sup>141</sup> Constitución Política del Estado Ecuatoriano, artículo 225.

<sup>142</sup> *Ibidem*, artículo 167.

<sup>143</sup> *Ibidem*, artículo 226.

<sup>144</sup> *Ibidem*, artículo 277.

<sup>145</sup> Constitución Política de la República de Nicaragua, artículo 267.

<sup>146</sup> *Ibidem*, artículo 270.

<sup>147</sup> Constitución de la República Oriental de Uruguay, artículo 85, inciso 18.

<sup>148</sup> *Ibidem*, artículo 208.

A) dictaminar e informar en materia de presupuestos; C) dictaminar e informar respecto de la rendición de cuentas y gestiones de todos los organismos del Estado, inclusive gobiernos departamentales, entes autónomos y servicios descentralizados, cualquiera que sea su naturaleza, así como también en cuenta a las acciones correspondientes en caso de responsabilidad exponiendo las consideraciones y observaciones pertinentes; E) intervenir en todo lo relativo a la gestión financiera de los órganos del Estado, gobiernos departamentales, entes autónomos y servicios descentralizados, y denunciar, ante quien corresponda, todas las irregularidades en el manejo de fondos públicos e infracciones a las leyes del presupuesto y contables; F) dictar las ordenanzas de contabilidad que tendrán fuerza obligatoria para todos los organismos del Estado, gobiernos departamentales, entes autónomos y servicios descentralizados cualquiera que sea su naturaleza.<sup>149</sup>

El Tribunal de Cuentas además,

presentará al Poder Ejecutivo el proyecto de ley de contabilidad y administración financiera... Dicho proyecto comprenderá las normas reguladoras de la administración financiera y económica y especialmente la organización de los servicios de contabilidad y recaudación.<sup>150</sup>

De acuerdo con la Constitución de Brasil:

La función financiera y presupuestaria de la unión será ejercida por el Congreso Nacional mediante control externo y por los sistemas de control interno del Poder Ejecutivo instituidos por ley. 1º El control externo del Congreso Nacional será ejercido con auxilio del Tribunal de Cuentas de la Unión y comprenderá la apreciación de cuentas del Presidente de la República, el desempeño de funciones de auditoría financiera y presupuestaria, tanto como la apreciación de las cuentas de los administradores y demás responsables por bienes y valores públicos. 2º El Tribunal de Cuentas de la Unión dará parecer previo en sesenta días sobre las cuentas que el Presidente de la República presente anualmente; si no son enviadas dentro del plazo, el hecho se comunicará al Congreso Nacional para los fines legales, debiendo aquel tribunal en cualquier caso, presentar minucioso informe del ejercicio financiero clausurado.<sup>151</sup>

El Poder Ejecutivo mantendrá un sistema de control interno a fin de: I. Crear condiciones indispensables para asegurar la eficacia del control externo y la regularidad de la realización de ingresos y gastos; II. Acompañar la ejecución de programas de trabajo y del presupuesto; III. Evaluar los resul-

<sup>149</sup> *Ibidem*, artículo 211.

<sup>150</sup> *Ibidem*, artículo 213.

<sup>151</sup> Constitución de la República de Brasil, artículo 70.

tados alcanzados por los administradores y verificar la ejecución de los contratos.<sup>152</sup>

Los ministros del Tribunal de Cuentas son nombrados por el Presidente de la República después de aprobada la selección por el Senado General. De oficio, o mediante petición del ministerio público de los auditores financieros y presupuestarios y demás organismos auxiliares, el Tribunal de Cuentas "...verificará la ilegalidad de cualquier gasto..."<sup>153</sup>

En El Salvador,

La fiscalización de la Hacienda Pública en general y de la ejecución del presupuesto en particular, estará a cargo de un organismo independiente del Poder Ejecutivo que se denominará Corte de Cuentas de la República y que tendrá las siguientes atribuciones: 1) Vigilar la recaudación, la custodia, el compromiso y la erogación de los fondos públicos; así como la liquidación de impuestos y demás contribuciones cuando la ley lo determine. Autorizar toda salida de fondos de tesorería pública de acuerdo con el presupuesto; intervenir preventivamente en todo acto que de manera directa o indirecta afecte al tesoro público de acuerdo con el presupuesto; intervenir preventivamente en todo acto que de manera directa o indirecta afecte al tesoro público o al patrimonio del Estado y refrendar los actos y contratos relativos a la deuda pública; ... 2) vigilar, inspeccionar y glosar las cuentas de los funcionarios que manejen fondos o bienes públicos, y conocer de los juicios a que den lugar dichas cuentas; 3) fiscalizar la gestión económica de las instituciones y empresas estatales de carácter autónomo y de las cantidades que se costeen con fondos del erario o reciban subvenciones del mismo. Esta fiscalización se hará de manera adecuada a la naturaleza y fines del organismo de que se trate, de acuerdo con lo que al respecto determine la ley; 4) examinar la cuenta que sobre la gestión de la Hacienda Pública rinda el Poder Ejecutivo a la asamblea e informar a ésta del resultado del examen.<sup>154</sup>

Siempre que un acto sometido a conocimiento de la corte en el ejercicio de sus funciones legales viole a su juicio alguna ley o reglamento en vigor, ha de advertirlo así a los funcionarios que se lo comuniquen y el acto de que se trate quedará en suspenso.

El ejecutivo puede ratificar el acto total o parcialmente siempre que lo considere legal, por medio de resolución razonada tomada en el Consejo de Ministros y comunicada por escrito al presidente de la Corte. Tal resolución deberá ser publicada en el *Diario Oficial*.

<sup>152</sup> *Ibidem*, artículo 71.

<sup>153</sup> *Ibidem*, artículo 72.

<sup>154</sup> Constitución Política de la República de El Salvador, artículo 128.



## 54 REGÍMENES FINANCIEROS LATINOAMERICANOS

La ratificación debidamente comunicada hará cesar la suspensión del acto, siempre que las observaciones de la Corte no consistan en falta o insuficiencia de crédito presupuestario al cual debe aplicarse el gasto, pues en tal caso, la suspensión debe mantenerse hasta que la deficiencia del crédito haya sido llenada.<sup>155</sup>

<sup>155</sup> *Ibidem*, artículo 129.