



UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
Ecuador

Paper Universitario

TÍTULO

PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO. NATURALEZA JURÍDICA DEL ACTO PRESUPUESTAL

AUTORA

Eddy De La Guerra Zúñiga,
Docente del Área de Derecho de la
Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador

Quito, 2014

DERECHOS DE AUTOR:

El presente documento es difundido por la **Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador**, a través de su **Boletín Informativo Spondylus**, y constituye un material de discusión académica.

La reproducción del documento, sea total o parcial, es permitida siempre y cuando se cite a la fuente y el nombre del autor o autores del documento, so pena de constituir violación a las normas de derechos de autor.

El propósito de su uso será para fines docentes o de investigación y puede ser justificado en el contexto de la obra. Se prohíbe su utilización con fines comerciales.

II Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo
Martes 18, miércoles 19 y jueves 20 de febrero de 2014

Quito, 2014

EJE TEMÁTICO:

Constitución y Derecho Administrativo Económico

Tema:

Presupuesto general del Estado. Naturaleza jurídica del acto presupuestal.

Por:

Eddy De La Guerra Zúñiga*.

*Licenciada en Ciencias Públicas y Sociales, Abogada y Doctora en Jurisprudencia por la Universidad Central del Ecuador UCE, Magister en Docencia Universitaria por la Escuela Politécnica del Ejercito ESPE, Magister en Derecho con Mención en Derecho Tributario por la Universidad Andina Simón Bolívar-Sede Ecuador, Doctoranda en Derecho del Departamento de Derecho Financiero de la Universidad Complutense de Madrid, Docente e Investigadora UASB-Ecuador, ha colaborado en la Magistratura de Ecuador en el Tribunal de Justicia de la CAN, miembro del Instituto Ecuatoriano de Derecho Tributario y del Instituto Ecuatoriano de Estudios de Derecho Administrativo y Social.

Sumario: 1. Introducción, 2. El Derecho presupuestal y su relación con el Derecho administrativo, 3. Definición 4. Naturaleza jurídica del presupuesto, 5. Naturaleza económica del presupuesto. Principios presupuestarios, 6. El presupuesto como instrumento. 7. Conclusiones. 8. Bibliografía.

1. Introducción:

Hablar de presupuesto implica poner en evidencia la naturaleza de uno de los institutos jurídicos más completos y complejos de la administración pública; la existencia de un Derecho Presupuestario implica que en algún momento de la historia de los Estados modernos la actividad financiera llegó a tener tanta relevancia que el acto presupuestal y su ejecución se independizaron científica y materialmente del Derecho Económico, y en cierta forma se abstrajo del Derecho Financiero Público sin perder su elemento fiscal, sin embargo más allá de la especialidad y bien consabida autonomía científica es innegable el componente financiero público y por ende administrativo, de su ciclo de vida.

En razón de lo expuesto la presente ponencia expondrá desde la doctrina las diversas posiciones sobre el presupuesto, la relación del Derecho Presupuestal con el Derecho Administrativo y su naturaleza jurídica en calidad de acto complejo.

2. El Derecho presupuestal y su relación con el Derecho administrativo

Giannini señaló en su tiempo que “el Derecho Financiero forma parte [...] del Derecho Público interno, y más concretamente del Derecho Constitucional, en cuanto corresponde al poder legislativo no solo fijar las normas para el desarrollo de la actividad financiera, sino también autorizar anualmente al poder ejecutivo, mediante la aprobación del Presupuesto, para que recaude los ingresos y realice los gastos; dentro de límites preestablecidos”¹

¹ Achille Donato Giannini, *Instituciones de Derecho Tributario*, Serie Manuali Ciuffrè de Dott Giuffrè Editore, Traducción y Estudio preliminar de Fernando Sainz de Bujanda, Editorial de Derecho Financiero, Madrid, 1957, p. 5

En ese sentido el Derecho Financiero se descompone, por tanto, en varias partes, cada una de las cuales tiene un carácter jurídico propio a saber la institución presupuestaria, gestión financiera que deriva del Derecho Constitucional y la gestión del patrimonio estatal en lo que comprende al Derecho Administrativo².

Otras corrientes de pensamiento como la de Franz Von Myrbach-Rheinfeld³ separan al Derecho Constitucional Financiero que es aquel que contiene al presupuesto, del Derecho Administrativo Financiero, que es aquel que contiene normas de gestión financiera, financistas públicos como Vicente Arche⁴ y Benvenuto Grizzioti⁵, sostienen que si bien el presupuesto está imbuido del Derecho Constitucional y sus principios, su ciclo, contenido, elementos y aplicación se convierten en un procedimiento complejo, donde el acto administrativo y el acto jurisdiccional se complementan para darle vida y cumplir los fines del acto presupuestal.

3. Definición

Definir el término *presupuesto* desde el Derecho Público equivale a describir al elemento que permite la planificación de las actividades financieras del Estado, la doctrina ha esbozado múltiples definiciones que lo califican desde instrumento legal, ley propiamente dicha, pasando por acto administrativo normativo y como es de esperar como herramienta técnica de planificación.

A decir verdad todas estas concepciones son acertadas, sin embargo cada una de ellas por si sola deja por fuera elementos importantes incluso tanto para el alcance e importancia del *presupuesto* como para sus contenidos mínimos, para evitar caer en el error de incorporar a este estudio una definición incompleta, he de empezar con una definición clásica, considerada como didáctica aunque un tanto en desuso debido al transcurso del tiempo desde su presentación y debido a la evolución progresiva de la administración

² Pfr. Giannini , op. Cit, p. 6.

³ Vid. Myrbach-Rheinfeld, *Précis de Droit Financier*, 1906, traducción al frances de la obra original escrita en aleman *Gurundriss des Finanrezrechts*, de Frains Freiherrm Leipzing, París, 1910.

⁴ Vid. Vicente Arche, “Hacienda Pública y Administración Pública”, *Hacienda Pública Española* N° 26, (Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda – IEF, 1974).

⁵ Vid. Benvenuto Grizzioti; *Principios de ciencia de las Finanzas*, traducido por Dino Jarach, (Buenos Aires, DEPALMA, 1959).

pública en América Latina, sin embargo bastante ilustrativa sobre los elementos de presupuesto, así contamos con el aporte de Manuel Matus Benavente quien dijo:

“Muchas definiciones se han dado de lo que es el Presupuesto, pero adoptaremos una a base de los elementos fundamentales que se contienen en todas ellas y así diremos que el presupuesto es el documento legal en el cual sistemáticamente y anticipadamente se calculan los ingresos y se autorizan los gastos que habrán de producirse en un Estado en un cierto período de tiempo.”⁶

Si bien el término “*documento legal*” subsume al “presupuesto” a una existencia “*legal*”, en un principio puede considerarse como explicativo para describir al presupuesto en su concepción jurídica, toda vez, que la terminología, acoge intrínsecamente un marco normativo generalmente concebido como “*ley*” y por ende se remite al principio de legalidad, para verificar su existencia y validez.

Sin embargo, más allá del instrumento a través del cual se formalice su contenido, hay que tener la clara la diferencia entre el presupuesto desde una visión financiera, del presupuesto desde una visión jurídica.

En este punto vale la pena aclarar que en materia de finanzas públicas no hay doctrinas caducas, ni pensamientos extemporáneos, si bien en el Ecuador no se han profundizado los estudios en esta área, quedan trabajos de gran envergadura como los de Eduardo Riofrío Villagómez para guiarnos sobre el pensamiento financiero ecuatoriano. Así el mencionado autor en su obra Tratado de Finanzas Públicas sostuvo que:

“En punto de definición del presupuesto, sigue en pie la tradicional concepción financiera del mismo, una de las más altas autoridades en la explicación de la teoría tradicional financiera de presupuesto, que, financieramente, sigue siendo cierta y respetada en la práctica, nos dice que elaborar un presupuesto es “enumerar, evaluar y comparar” periódicamente, y anticipadamente, para un periodo de tiempo futuro, los gastos a efectuarse y los ingresos a percibir.”⁷

Esta afirmación del autor con plena validez académica a pesar del tiempo transcurrido desde su postulación, a la cual me adhiero; permite afirmar con fundamento que en un primer estadio, el presupuesto se configura como una operación financiera de cálculo, en

⁶ Manuel Matus Benavente, *Finanzas Públicas*, (Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1959), p. 220.

⁷ Eduardo Riofrío Villagómez, *Tratado de Finanzas Públicas* Tomo I, (Quito: Editorial Casa de la Cultura Ecuatoriana, 1968) p. 423.

dos niveles, el primero de control y evaluación de un ejercicio financiero anterior y el segundo en una proyección de ingresos y egresos para un ejercicio financiero posterior, proyección que parte del primer nivel de evaluación y control y cuyo objeto es ser juridificado y validado por medios e instrumentos legales para que los ingresos y gastos se mantengan dentro de límites financieros, monetarios y de obligatoriedad.

Parafraseando a Gastón Jéze, autor mencionado por Riofrío, el presupuesto es un acto de previsión, un plan administrativo del gobierno y una autorización del poder ejecutivo⁸; acto de previsión porque ante todo es una hipótesis, no una apuesta mal hecha, sino más bien un cálculo de una realidad futura con el menor margen de error, es un plan político administrativo en la medida en que estos factores no se pueden separar y la ejecución del presupuesto es lo que finalmente permite llevar a cabo la referida planificación.

La proyección que contiene el acto presupuestal sobre los ingresos y los gastos futuros se elabora a partir del comportamiento de esos mismos indicadores y elementos presupuestales en ciclos presupuestales pasados, se han de tomar en cuenta el comportamiento habitual de los ingresos y gastos en relación a crecimientos de decrecimientos habituales; se discute entonces si el acto de previsión es propiamente un acto administrativo propiamente dicho, o se trata más bien de un conjunto de actos de naturaleza técnica financiera que se conjugan en un instrumento técnico, que requieren de aprobación legislativa para adquirir validez y fuerza obligatoria.

Juan Camilo Restrepo dice que “el presupuesto es en primer lugar, un estimativo de los ingresos fiscales, mas no siempre fue así ... el presupuesto de una parte estima los ingresos y, de otra autoriza los gasto”⁹ ello se conoce en doctrina como bifurcación del principio de legalidad; expone además que en cuanto a los gastos se refiere, el presupuesto va más allá que en relación a los ingresos.

Álvaro Rodríguez Bereijo afirma que los efectos del presupuesto son triples “autoriza a la administración a realizar el gasto público, limita las cantidades a gastar hasta la cifra

⁸ Pfr. Gastón Jéze en Eduardo Riofrío Villagómez, op. cit., p. 423

⁹ Juan Camilo Restrepo, *Hacienda Pública*, (Bogotá: Universidad del Externado de Colombia, 20^o5), p. 241.

consignada en el presupuesto, y fija el empleo o destino que hasta de darse a los créditos aprobados”¹⁰

4. Naturaleza jurídica del presupuesto

Habiendo analizado aunque brevemente la naturaleza financiera del presupuesto, conviene estudiar la condición jurídica del presupuesto, toda vez que como habíamos señalado la mayoría de los autores se refieren a él como *ley* o como *instrumento legal*.

Al respecto se han esbozado muchas teorías, entre las más relevantes está teoría Dualista de Laband, quien señala es indispensable distinguir entre la ley en sentido material, es decir aquella que determina deberes y derechos para los ciudadanos; y la ley en sentido formal, aquella que en forma de ley expresa la opinión política del legislador sin determinación de deberes o derechos; en ese sentido para Laband el presupuesto ha pertenece al segundo tipo de leyes¹¹, en ese sentido Laband expone “La ley presupuestaria no constituye el fundamento legal ni de la realización de gastos ni de la recaudación de ingresos, siendo solamente la constatación del acuerdo entre el Gobierno y el Parlamento sobre la idoneidad de la estimación previa y sobre la necesidad y conveniencia de las sumas en ella indicadas”¹², ello hace que se desligue el acto presupuestal propiamente dicho de la ley aprobatoria, de tal forma que se termina dotándole de profundo contenido administrativo al presupuesto que requiere para obtener formalidad una ley en tal sentido, dicha separación implica una naturaleza dual, por un lado el acto administrativo presupuestal y por otro lado la ley formal que aprueba dicho acto.

Otra teoría destacada es la de Gasto Jéze quien se refiere al presupuesto como un Acto-Condición; en los siguientes términos: “El presupuesto es un estado de previsión de gastos e ingresos del Estado para un tiempo determinado. Es un acto particular, no establece ninguna regla general y permanente. ¿En qué consiste entonces el presupuesto? Únicamente en la puesta en funcionamiento de las leyes preexistentes; el presupuesto no hace más que asegurar la ejecución de las leyes preexistentes. Por tanto, el presupuesto no

¹⁰ Álvaro Rodríguez Bereijo, *El presupuesto del Estado*, referenciado por Juan Camilo Restrepo, op. Cit., p. 241.

¹¹ Ver comentario a Laband de Juan Camilo Restrepo, op. Cit., p. 228

¹² Paul Laband, *El derecho presupuestario*, (Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1979. Citado por Juan Camilo Restrepo. *Ibíd.*

es una ley sino un acto administrativo”¹³. Esta teoría fortalece el argumento del presupuesto como acto administrativo que existe como condición para aplicar otras leyes relativas tanto a los ingresos como al gasto.

Como parte del análisis de la naturaleza jurídica se ha mencionado especialmente en doctrina italiana que el presupuesto es un acto de naturaleza política que consiste en la aprobación del acto de previsión de ingresos y proyección de gastos.

Conviene rescatar una sección de la teoría francesa encabezada por Duguit que “no ve en el presupuesto un acto jurídico único, sino un acto jurídico múltiple o complejo ... para esta vertiente de la doctrina francesa era preciso distinguir el presupuesto de ingresos del de gastos, pues ambos tenían naturaleza jurídica diferente”¹⁴. Aunque esta teoría actualmente no tiene acogida, no se descarta la concepción de acto completo o múltiple del presupuesto por razones que se expondrán más adelante en este estudio.

Se ha desarrollado con gran énfasis teorías sobre el presupuesto como ley en sentido formal y material, dejando atrás los debates sobre la naturaleza administrativa y los actos político de aprobación; esta tendencia cobró gran fuerza y es acogida por la doctrina latinoamericana; hasta cierto punto conforme la derogada Constitución de 1998, esta teoría habría descrito la naturaleza de aquel presupuesto en ella configurado; sin embargo la Constitución vigente en el artículo 292 denomina al Presupuesto General del Estado como “el instrumento para la determinación y gestión de los ingresos y egresos del Estado”; por lo que ha de replantearse un análisis sobre su verdadera naturaleza.

Desde una perspectiva técnica el presupuesto es el resultado prever ingresos y proyectar gastos, consecuentemente su primera fase es técnico administrativa y está a cargo del ejecutivo a través de un organismo técnico, en cuyo caso su naturaleza originaria es la de un *acto administrativo*, en la medida en que es una “declaración unilateral de voluntad de autoridad competente que versa sobre asuntos de la administración pública y que tiene efectos jurídicos de orden práctico y regular”¹⁵; es una declaración unilateral porque deviene del ejecutivo, de autoridad competente puesto que está a cargo de organismo técnico designado por el ejecutivo para tal efecto, que versa sobre asuntos financieros de

¹³ Vid. Juan Camilo Restrepo, op. cit., p. 229

¹⁴ Juan Camilo Restrepo; op. cit., p. 230

¹⁵ Marco Morales, “*El acto administrativo*” en *Derecho Constitucional para fortalecer la democracia*, Quito, Konrad Adenauer-Tribunal Constitucional, 1999, p. 99.

administración pública y cuyos efectos jurídicos son de orden práctico puesto que se ejecuta periódica y planificadamente en forma constante y regular.

Específicamente puede calificarse a este como un *acto administrativo* de carácter normativo toda vez que en su estructura y forma es *dispositivo* a través de un articulado, su naturaleza es administrativa puesto que busca efectivamente “administrar” recursos, pero en su forma es normativa puesto que dispone a través de mandatos.

Sin embargo, el presupuesto no existe por la sola voluntad y planificación del ejecutivo, y no tiene fuerza obligatoria por el solo hecho de existir como acto administrativo normativo, ésta es a penas su etapa de concepción, requiere para que su existencia sea validada y goce de exigibilidad de la aprobación por parte del legislativo, en tal sentido el plan concebido como acto administrativo se presenta en calidad de “proyecto o proforma presupuestaria”; y se tramita dentro de los parámetros constitucionales de una actividad reglada para su aprobación. Lo que puede denominarse Ley General de Presupuesto, y de tal forma ha sido nombrada usualmente, o bien puede concebirse simplemente como Presupuesto General y Proyección cuatrianual presupuestaria, tal como sucede hoy en día.

De ello se deduce que en su segunda etapa, la de aprobación legislativa, el presupuesto se aprueba a través de un conjunto de pasos legislativos, que si bien se asemejan al proceso de aprobación de una ley, no son en *stricto sensu* idénticos. Así, vale la pena aclarar que las leyes en general se presentan con una iniciativa, se sancionan al interior del legislativo y se aprueban o vetan por el ejecutivo en su calidad de colegislador, mas la batuta la lleva el legislativo en colaboración con el ejecutivo; mientras que el presupuesto no solo es de iniciativa del ejecutivo, sino que es una facultad inherente e intransferible de éste para su elaboración, en cuyo caso el legislativo sigue una suerte de elemento validador del presupuesto a través de un procedimiento especial, por lo que el poder en este caso es del ejecutivo de principio a fin, toda vez que es quien crea, modifica, y una vez aprobado ejecuta el presupuesto.

Ello implica finalmente que el presupuesto es un instrumento técnico-jurídico de naturaleza compleja, mixta, de múltiples instancias, donde el elemento administrativo inicial permite su construcción y una posterior aplicación, mientras que su naturaleza jurídica, verificada en una etapa intermedia le otorga fuerza normativa y le confiere

obligatoriedad y generalidad, a través de lo cual se manifiestan sus efectos tanto jurídicos como financieros.

Finalmente cabe aclarar, el motivo fundamental para la selección de término contemporáneo de 'instrumento', para categorizar al 'presupuesto' ya que bien podría ser llamado 'manuscrito presupuestal', 'directriz técnico-jurídico presupuestal', 'plan financiero del sector público' entre otras concepciones; en ese sentido el término instrumento denota su verdadera importancia en el quehacer de las finanzas públicas, así lo explica Roberto Mario Mordeglia en los siguientes términos:

“Todo acto de gobierno se traduce o refleja, en una decisión financiera, por cuanto representa un gasto. La prestación de servicios públicos lleva necesariamente a reunir o a suministrar los medios necesarios, para poder cumplimentarlos. Por consiguiente, el presupuesto resume esta actividad financiera, y refleja la acción del gobierno, por esta razón es que modernamente se lo define como instrumento del gobierno”.¹⁶

Este valioso comentario es sustentado por el autor con el criterio de Giuliani Fonrouge, quien manifiesta que existe una corriente doctrinal muy generalizada que destaca una supuesta evolución del concepto de presupuesto desde una noción política, pasando por la faz jurídica al dar preponderancia al control hasta llegar a la supremacía del aspecto económico del presupuesto¹⁷; todo lo cual justifica que modernamente las medidas financieras hayan creado el ambiente propicio para identificar verdaderas 'políticas presupuestarias', como parte de la actividad política de los estados.

El principio de legalidad es una tradición constitucionalmente vinculante; la aprobación del legislativo, no es precisamente un acto político; se trata de un acto legislativo formalización que garantiza deberes y derechos de los ciudadanos, la incorporación de ingresos tributarios aglutina la obligación de contribución, mientras que aprobación de los montos del gasto le pone límites al poder público, trasladando así la voluntad soberana del pueblo hacia la dirección del gasto.

Ahora bien, el esquema constitucional vigente en el Ecuador ha generado un efecto atenuante en el principio de legalidad en materia presupuestaria, toda vez que es función de la Asamblea verificar que el presupuesto se ajuste al Plan Nacional de Desarrollo, un

¹⁶ Roberto Mario Mordeglia, "El presupuesto del Estado" en *Manual de Finanzas Públicas*, varios autores, Buenos Aires, AZ Editora S.A., 1977, p. 401

¹⁷ Pfr. Roberto Mario Mordeglia, "El presupuesto del Estado", op. cit. p. 401

verdadero instrumento de planificación del Estado, que a diferencia del Presupuesto no se aprueba por la Asamblea, su ciclo de elaboración y aprobación está condensado en la función ejecutiva, puntualmente el Consejo Nacional de Planificación; mientras que su aplicación y verificación de cumplimiento compete a la Secretaría Nacional de Planificación.

Todo lo cual subsume al acto legislativo de aprobación del presupuesto a lo contenido en otro instrumento de naturaleza administrativa elaborado por el propio ejecutivo; de tal forma que la aprobación del presupuesto esta se restringe, y la potestad de establecer límites al poder público sobre el destino del gasto salvo mejor criterio opino se ve casi anulada.

5. Naturaleza económica del presupuesto¹⁸

Luego de haber dilucidado las dudas sobre la naturaleza jurídica del presupuesto, es importante aclarar que como bien lo afirma Roberto Mario Mordegia todo acto del Gobierno se relaciona directamente con una decisión financiera, lo que a su vez implica que cada decisión financiera se expresa en el presupuesto o bien en las erogaciones efectuadas previamente o posiblemente en las proyecciones presupuestarias para los siguientes periodos financieros, ello implica que el presupuesto en su naturaleza económica tenga dos manifestaciones, la de presupuesto financiero y la de *presupuesto nacional o económico*.

Se ha de entender al *presupuesto financiero* como ese documento técnico legal, “instrumento” a efectos de la Constitución vigente del cual ya se habló previamente y se esclareció su naturaleza jurídica, que contiene los actos de previsión de ingresos y gastos a través de una proyección tanto anual como cuatrianual como es nuestro caso particular; mientras que, se ha de tener por *presupuesto nacional* al balance financiero que contiene los resultados de la actividad financiera no solo del Estado sino de toda la Nación con inclusión de todos los datos sobre los ingresos y gastos efectivos de la producción nacional. Por ende al hablar de finanzas públicas cuando se encuentre el término *presupuesto* este

¹⁸ Sobre la naturaleza del presupuesto y los sus principios se habló en Eddy De la Guerra, El Rol de los ingresos tributarios en las finanzas públicas ecuatorianas, (Quito: UASB-CEP, 2013).

ha de entenderse no como aquel balance estimativo del crecimiento económico nacional, sino más bien se deduce que la referencia es directa a la del *presupuesto financiero*. Sin embargo, para aclarar plenamente estos conceptos se ha de recurrir a Héctor Villegas quien los expone con gran claridad en los siguientes términos:

“Se ha argumentado por algunos teóricos que el tradicional instrumento que estudiamos (presupuesto financiero) debe ser sustituido como en ciertas democracias modernas, por el concepto más amplio y útil al que se ha dado en llamar **presupuesto económico o nacional**. La diferencia consiste en que el **presupuesto financiero** es el acto de predicción y autorización de ingresos y gastos estatales en un lapso generalmente anual. En cambio, el llamado **presupuesto nacional** es aquel que refleja toda la actividad económica de la Nación. Comprende la contabilidad pública y también la contabilidad privada de la Nación, y de esa manera, el **presupuesto financiero** pasa a ser una parte del presupuesto nacional. Esto no significa que el **presupuesto nacional** absorba o sustituya al financiero, sino que lo completa, y amplía la noción. A su vez, el presupuesto nacional es parte de algo más amplio todavía: la planificación.”¹⁹

Lo expuesto no hace más que aclarar la naturaleza económica del presupuesto en sus dos manifestaciones, lo que se pretende es aclarar estos conceptos y dejar en claro que los textos de finanzas públicas incluido el presente al hablar de *presupuesto* en forma general hacen referencia al *presupuesto financiero* y no al *presupuesto nacional*, ello considerando advertencias como la del mismo autor Villegas que afirma “que el denominado **presupuesto nacional** no reviste el carácter de presupuesto. Se trata de un documento estimativo del desarrollo de la actividad económica del país, o sea, un estado de previsiones económicas en el cual se manifiestan las cantidades totales de los ingresos, gastos, de la producción y de las inversiones, tanto privadas como públicas”²⁰

6. Principios presupuestarios

En cuanto a que el presupuesto sea una autorización que confiere el *poder legislativo al poder ejecutivo* para que gaste conforme una planificación, los autores antes mencionados no hacen mayores comentarios, sin embargo, en este punto vale la pena aclarar el alcance que actualmente tal afirmación tendría.

¹⁹ Héctor Villegas, *Manual de Finanzas Públicas*, Buenos Aires, DEPALMA, 2000, pp. 374-375

²⁰ *Ibí.* p. 375

Para ello hay que tener en cuenta los principios presupuestarios, que básicamente consisten en *el principio de equilibrio, universalidad, unidad y el principio de la anualidad*.

El *principio de equilibrio* originado en el pensamiento financiero clásico y fundamentalmente en la escuela Keynesiana, consiste básicamente en que los gastos guarden equilibrio con los ingresos para evitar el déficit, así también los superávits para mantener el equilibrio deberán asignarse al siguiente ejercicio fiscal para gastar, ahorrar o invertir de tal forma que sea productivo en términos económicos.

Otros principios de importancia son el de la *unidad* y el de la *universalidad*; el de *unidad* que básicamente significa que todos los gastos e ingresos se aglutinen en un solo documento, desde la visión clásica implicaba que existiere un solo presupuesto que aglutine a todos los ingresos del Estado cualesquiera sea su forma (federal o unitario) así como a todos los gastos, en razón de lo cual este principio tan importante para los clásicos ha perdido fuerza, considerando que aun en los estados unitarios donde se propugna la descentralización y autonomía, y mucho más, en los estados federales, el gobierno central maneja un presupuesto independiente al presupuesto de las entidades seccionales autónomas de administración, si bien el presupuesto de éstas contiene a su vez las asignaciones conferidas por el gobierno central a través del presupuesto general, al fin de cuentas el gran balance no aglutina ni a todos los ingresos ni a todos los gastos.

Por otro lado el principio de *universalidad presupuestaria* “complementa a los anteriores en especial al de equilibrio y exige que los gastos no sean compensados por los recursos, o sea, que tanto aquéllos como éstos sean presentados en sus cantidades brutas, sin mostrar saldos netos”²¹; esto a consideración de que permite verificar la eficiencia y eficacia de todas las entidades y organizaciones estatales que efectivamente recaudan y gastan, en cuyo caso este principio no debería ni atenuarse ni dulcificarse, sin embargo de lo cual, habría que verificarse detenidamente los presupuestos y sus normas técnicas de ejecución para verificar su cumplimiento actual.

Además se encuentra presente el *principio de la anualidad*, sobre este Giuliani Founruge²² nos recuerda que el mismo se consolida por influencia de las prácticas

²¹ José María Martín, *Ciencia de las Finanzas Públicas*, Buenos Aires, Ediciones Contabilidad Moderna, 1976, pp. 269

²² Carlos M. Giuliani Founruge, *Derecho financiero*, Buenos Aires, 1970. p. 157 y 158

financieras británicas de las escuelas clásicas, “la anualidad designa el término o plazo de aplicación de un presupuesto, el cual, conforme al criterio tradicional, no debía ser votado más que una sola vez para todo el año financiero y autorizar los gastos públicos y estimar los recursos públicos por un año solamente”²³; este principio que ha sufrido modificaciones y del cual se contemplan algunas excepciones tales como, modificaciones extemporáneas por requerimientos de créditos adicionales, reducciones de presupuesto por acontecimientos emergentes o ampliaciones de las proyecciones financieras a efectos de programar a corto, mediano y largo plazo, así como también constatar el efecto de deudas públicas de largo plazo contraídas en periodos financieros previos, mas no inmediatos, ha permitido reconsiderar el principio de la anualidad, confiriéndole obligatoriedad funcional con opciones de atenuación.

Partiendo de este hecho cabe aclarar que en primera instancia el presupuesto en el Ecuador es efectivamente anual, sin embargo de lo cual el Ministerio de Economía y Finanzas entidad gubernamental técnica del Ejecutivo a cargo del tema presupuestario, elabora la Programación Cuatrianual presupuestaria, instrumento que permite justamente planificar a mediano plazo y verificar el cumplimiento de obligaciones pre-adquiridas por gobiernos anteriores, además sobre este esquema se elabora el proyecto de presupuesto anual que se envía a la Asamblea Nacional.

El órgano legislativo no podrá en ningún caso modificar las asignaciones presupuestarias, se limitará a aprobar el proyecto u observarlo. Así lo estatuye el artículo 294 de la Constitución en los siguientes términos:

Art. 294.- La Función Ejecutiva elaborará cada año la proforma presupuestaria anual y la programación presupuestaria cuatrianual. La Asamblea Nacional controlará que la proforma anual y la programación cuatrianual se adecuen a la Constitución, a la ley y al Plan Nacional de Desarrollo y, en consecuencia, las aprobará u observará.²⁴

El trámite para su aprobación definitiva está contenido en el artículo siguiente y básicamente señala a más de los plazos respectivos dos hechos relevantes; el primero por el cual el trámite contempla un solo debate para el análisis de la proforma presupuestaria y en

²³ José María Martín, obra citada, p. 265

²⁴ Artículo 294. Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial N° 449 del lunes, 20 de Octubre de 2008. (status vigente).

caso de no haber pronunciamiento dentro del plazo establecido por parte de la Asamblea dicha proforma presupuestaria y la programación cuatrianual entrarán en vigencia automáticamente, ello marca una diferencia con el trámite de una *ley* general en sentido estricto y se asemeja más al de una *ley con carácter económico urgente*, ello se debe a la naturaleza, contenido e importancia de ambas instituciones; y segundo, el hecho de que la Asamblea al observar tanto la proforma presupuestaria como la programación cuatrianual no podrá modificar propiamente el *presupuesto*, sus facultades alcanzan para observar únicamente por sectores de ingresos y gastos, sin alterar el monto global de la proforma, ello se encuentra normado en el artículo 295 de la Constitución.

Art. 295.- La Función Ejecutiva presentará a la Asamblea Nacional la proforma presupuestaria anual y la programación presupuestaria cuatrianual durante los primeros noventa días de su gestión y, en los años siguientes, sesenta días antes del inicio del año fiscal respectivo. La Asamblea Nacional aprobará u observará, en los treinta días siguientes y en un solo debate, la proforma anual y la programación cuatrianual. Si transcurrido este plazo la Asamblea Nacional no se pronuncia, entrarán en vigencia la proforma y la programación elaboradas por la Función Ejecutiva. Las observaciones de la Asamblea Nacional serán sólo por sectores de ingresos y gastos, sin alterar el monto global de la proforma.

En caso de observación a la proforma o programación por parte de la Asamblea Nacional, la Función Ejecutiva, en el plazo de diez días, podrá aceptar dicha observación y enviar una nueva propuesta a la Asamblea Nacional, o ratificarse en su propuesta original. La Asamblea Nacional, en los diez días siguientes, podrá ratificar sus observaciones, en un solo debate, con el voto de dos tercios de sus integrantes. De lo contrario, entrarán en vigencia la programación o proforma enviadas en segunda instancia por la Función Ejecutiva.

Hasta que se apruebe el presupuesto del año en que se posesiona la Presidenta o Presidente de la República, regirá el presupuesto anterior.

Cualquier aumento de gastos durante la ejecución presupuestaria deberá ser aprobado por la Asamblea Nacional, dentro del límite establecido por la ley. Toda la información sobre el proceso de formulación, aprobación y ejecución del presupuesto será pública y se difundirá permanentemente a la población por los medios más adecuados.²⁵

Consecuentemente, si bien desde la doctrina el poder legislativo otorga una autorización hacia el ejecutivo para que ejecute un presupuesto, en la práctica más que una autorización, se constituye como un visto bueno para ejecutar ese plan político-administrativo y llevar a cabo esa proyección financiera previamente elaborada por el

²⁵ Artículo 295. Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial N° 449 del lunes, 20 de Octubre de 2008. (status vigente).

propio ejecutivo, un visto bueno que se concede una vez que se ha pronunciado sobre los montos de los rubros en el contenidos, una autorización implicaría aprobar o negar la proforma, en razón de una superioridad o supremacía jerárquica entre las funciones del Estado, donde el legislativo tendría la última palabra, mientras que un visto bueno implica una actividad de observación y por ende de participación en la discusión de un instrumento que si bien elaborado y ejecutado por el ejecutivo, por otro lado es supervisado y controlado por el legislativo, no en ejercicio de sus funciones de ente legislador sino más bien en sus funciones de control como representantes del pueblo que es finalmente quien nutre el presupuesto con sus aportaciones y quien recibe parte de los gastos a través de los servicios públicos, de esta dinámica se hablará más adelante en esta misma obra cuando se aborde el tema los efectos en el ciclo presupuestario.

7. Conclusiones

El presupuesto no puede verse y por ende analizarse sesgadamente separando los ingresos de los gastos, por su naturaleza; ni tampoco ha de tenerse o bien como ley en sentido material y/o formal, o como acto administrativo aprobado por el legislativo.

Se trata efectivamente de un acto jurídico complejo, cuyo ciclo de vida, alcance y naturaleza mixta lo configura como un instrumento técnico-legal, que permite aplicar leyes financieras; y lo que es más relevante para el caso ecuatoriano la aplicación de un instrumento de planificación.

Preocupa entonces que por efecto de la atenuación del principio de legalidad en su más profundo alcance en materia presupuestaria y de la subsunción de este instrumento a otro de planificación producto exclusivo del legislativo, se produzca una traslación de inconsciente de objetivos de largo plazo, algunos de ellos utópicos del plan de desarrollo a la ejecución del presupuesto en tiempo real, con recursos limitados, afectando así no solo el principio de legalidad, sino además el principio especial de equilibrio presupuestario y de universalidad del presupuesto; preocupación que plantea una hipótesis sujeta a comprobación.

8. Bibliografía.

GIANNINI Achille Donato, *Instituciones de Derecho Tributario*, Serie Manuali Ciuffrè de Dott Giuffrè Editore, Traducción y Estudio preliminar de Fernando Sainz de Bujanda, Editorial de Derecho Financiero, Madrid, 1957.

GIULIANI FOUNRUGE Carlos M, *Derecho financiero*, Buenos Aires, 1970.

GRIZIOTTI BENVENUTO; *Principios de ciencia de las Finanzas*, traducido por Dino Jarach, Buenos Aires, DEPALMA, 1959.

LABAND PAUL, *El derecho presupuestario*, (Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1979.

MARTIN José María, *Ciencia de las Finanzas Públicas*, Buenos Aires, Ediciones Contabilidad Moderna, 1976.

MATUS BENAVENTE Manuel, *Finanzas Públicas*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1959

MYRBACH-RHEINFELD, *Précis de Droit Financier*, 1906, traducción al francés de la obra original escrita en alemán *Gurundriss des Finanrezrechts*, de Frains Freiherr Leipzig, París, 1910.

MORALES Marco, “*El acto administrativo*” en *Derecho Constitucional para fortalecer la democracia*, Quito, Konrad Adenauer-Tribunal Constitucional, 1999.

MORDEGLIA Roberto Mario, “El presupuesto del Estado” en *Manual de Finanzas Públicas*, varios autores, Buenos Aires, AZ Editora S.A., 1977.

RESTREPO Juan Camilo, *Hacienda Pública*, Bogotá, Universidad del Externado de Colombia, 2005.

RIOFRÍO VILLAGÓMEZ Eduardo, *Tratado de Finanzas Públicas* Tomo I, Editorial Casa de la Cultura Ecuatoriana, Quito, 1968.

VILLEGAS Héctor, *Manual de Finanzas Públicas*, Buenos Aires, DEPALMA, 2000.