

INCONSTITUCIONALIDAD DE LA OBLIGACIÓN DE LOS MUNICIPIOS DE ASIGNAR 50% DE SUS INGRESOS AL GASTO DE INVERSIÓN

HÉCTOR EDUARDO RANGEL URDANETA¹

«El gasto de capital de hoy es el gasto corriente de mañana»
(Rodrigo Peraza. Director del Postgrado de Finanzas Públicas
de la UCAB)

RESUMEN:

El artículo 231 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (LOPPM), dictada por el órgano legislativo nacional, impone a los Municipios la obligación de asignar como

ABSTRACT:

Law on Municipal Public Power (LOPPM) Article 23, approved by the National Legislature imposed on Municipalities the obligation to allocate at least 50% of

1 Abogado egresado de la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB). Especialista Mención *Summa Cum Laude* en Derecho Financiero de la UCAB. Especialista en Finanzas Públicas (UCAB). Diploma en Gestión de las Finanzas Bancarias en la UCAB. Ex Profesor invitado en la Escuela Nacional de Administración y Hacienda Pública para la cátedra de «Tributos Estadales y Municipales». Profesor en pregrado de las cátedras de «Contabilidad Gubernamental» y «Presupuesto Público» en la Universidad José María Vargas. Es Miembro de Número de la Asociación Venezolana de Derecho Tributario. Director de Asuntos Tributarios de la Sindicatura Municipal de la Alcaldía de Chacao. rangelhector@gmail.com. (Venezuela).
Los criterios asumidos por el autor son estrictamente personales y en ningún momento pueden reputarse como posición de la Alcaldía de Chacao del Estado Miranda.

mínimo el 50% de sus ingresos al gasto de inversión o de formación de capital, en los términos definidos por la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE) que es un órgano subordinado al Ministerio de Planificación y Finanzas el cual forma parte a su vez del Poder Ejecutivo Nacional. El autor del presente trabajo analiza los antecedentes legislativos del artículo que impone a los Municipios dicha obligación; examina el concepto de gasto de capital que establece la ONAPRE; evalúa la constitucionalidad del mandato legal contenido en el artículo 231 de la LOPPM; asoma las implicaciones de la inconstitucionalidad de la norma sobre el régimen de responsabilidad de los funcionarios que la incumplan y finalmente presenta sus conclusiones.

their income on investment and capital formation in the terms defined by the National Budget Office (ONAPRE) which is an office under the Ministry of Planning and Finance National Government. The author of analyzes the legislative history of the provision that imposed the obligation to municipalities; examines the concept of capital expenditure taken by ONAPRE, evaluates the constitutionality of the statutory mandate contained in Article 231 of the LOPPM; comments the implications of the unconstitutionality of the rule on the liability regime of the officials who fail and finally presents his personal conclusions.

1. Introducción y planteamiento del problema

La autonomía financiera que tienen los municipios en Venezuela, les permite obtener recursos propios. Además de los recursos propios, hay que acotar que los municipios también reciben transferencias del Poder Nacional por distintos conceptos constitucional y/o legalmente establecidos (verbigracia el situado constitucional). Un Municipio es financieramente más independiente de la República, en la medida en que la ejecución de su presupuesto depende menos de los recursos que le transfiera el Poder Nacional.

De modo que, la captación de ingresos propios así como las transferencias que reciben del Poder Nacional, forma en *sentido amplio* la masa de recursos que sirve a los municipios para financiar el gasto público que origina el ejercicio de las distintas atribuciones y competencias que les asigna la Constitución y las Leyes.

Este grado de autonomía financiera de los municipios, para captar ingresos y ejecutar sus gastos, autoriza a afirmar que los municipios pueden, y de hecho lo hacen, diseñar y ejecutar una **política fiscal**. Asimismo, se puede decir, que el **gasto público** constituye por excelencia el instrumento de política fiscal que utilizan los gobiernos con

la finalidad de asignar recursos (en los sectores que suelen representar fallos del mercado) y/o redistribuir el ingreso, para tratar así de elevar el nivel de vida de sus habitantes.

En este orden de ideas, también se puede afirmar que el diseño y ejecución de esa política fiscal comprende dos fases que se identifican claramente en un *sentido amplio*: una **primera fase de planificación** y una **segunda fase de ejecución presupuestaria**.

Ciertamente, los municipios planifican su gasto en función de los ingresos que estiman recaudar y de acuerdo a esa planificación –que se traduce y se concreta en los planes operativos anuales– se prepara el presupuesto público municipal, instrumento mediante el cual el legislador local, esto es, el Concejo Municipal, autoriza la ejecución de los ingresos y los gastos municipales. Ahora bien, el problema es que el artículo 231 de la LOPPM² obliga a los municipios a asignar *como mínimo el 50% de sus ingresos* al gasto de inversión o de formación de capital de acuerdo a lo que la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE) califique como tal.

La limitación impuesta en el artículo 231 resta flexibilidad y margen de maniobra, especialmente al Ejecutivo Municipal, para abordar las acciones de política necesarias para enfrentar aquellas necesidades que tanto las autoridades municipales como los habitantes del Municipio –en ejercicio de los distintos mecanismos de participación ciudadana a su alcance–, han considerado de interés prioritario en un determinado ejercicio fiscal.

Merece la pena acotar, que esa norma, parece no encontrar objeción o reparo alguno en la doctrina nacional, ni tampoco en la jurisprudencia patria. Sin embargo, se analiza el referido mandato legal desde el prisma constitucional, por cuanto se considera que el artículo 231 de la LOPPM se encuentra reñido con la **Carta Magna**, por lo que el autor centra sus esfuerzos en explicar y revelar en términos sencillos en qué consiste la inconstitucionalidad de la referida norma.

2 Reforma de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal. Publicada en la *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 6.015 de fecha 28 de diciembre 2010.

En consecuencia, concluir que esa norma es inconstitucional tiene varias implicaciones. Una de ellas, es que el incumplimiento del referido dispositivo legal, no podría ser considerado un supuesto generador de responsabilidad administrativa, civil o penal y en consecuencia, si una *ordenanza de presupuesto de ingresos y gastos municipal* es sancionada con un porcentaje de inversión o de formación de capital menor al 50%, ello no podría generar responsabilidad para los Concejales, así como tampoco podría generar responsabilidad para el Alcalde –en su carácter de administrador de la Hacienda Pública Municipal– o para cualquier otro funcionario, si la ejecución del gasto público en un determinado ejercicio económico-financiero, resulta finalmente, en la aplicación de un porcentaje menor al previsto en la precitada norma.

No obstante lo anterior, se impone formular la siguiente aclaratoria: dada la vigencia de la norma bajo examen, no pretenden las conclusiones de este trabajo instar en modo alguno su incumplimiento por parte de ninguna autoridad o funcionario municipal, pues para ello debe denunciarse la inconstitucionalidad de la misma mediante los mecanismos que para ello brinda el ordenamiento jurídico vigente, entre los cuales figuran el *control concentrado* y el *control difuso de la constitucionalidad*. Por su parte, aunque se considera que la inconstitucionalidad de la norma tiene como consecuencia, que la misma no pueda constituir un supuesto generador responsabilidad, hay que advertir que, debido a los límites de la monografía, en la presente oportunidad no se profundiza sobre este particular.

Empero, esperamos se origine un debate en el plano académico, que involucre a todos los actores interesados en el tema, para que dentro de un *ambiente de libertad y tolerancia* –propio de la Academia–, se analicen con mayor profundidad las implicaciones derivadas de las conclusiones que se presentan en este trabajo, habida cuenta de su evidente impacto sobre las Finanzas Públicas de los 335 municipios que existen en el país.

2. Antecedentes legislativos de la norma prevista en el artículo 231 de la LOPPM. La Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM) de 1978³

El 18 de agosto de 1978 se dictó la Ley Orgánica de Régimen Municipal. En este instrumento legal, no se introdujo norma alguna que estableciera a los municipios la obligación de asignar un porcentaje del total de sus ingresos al gasto de inversión o de formación de capital. Sin embargo, el artículo 93 establecía que los ingresos públicos extraordinarios debían destinarse solamente a obras o servicios que aseguraran la recuperación de la inversión o el incremento efectivo del patrimonio del Municipio. El referido artículo era del siguiente tenor:

«**Artículo 93.** Los ingresos públicos extraordinarios sólo podrán destinarse a obras o servicios que aseguren la recuperación de la inversión o el incremento efectivo del patrimonio del Municipio.

Cuando dichos ingresos provengan de la venta de terrenos desafectados de la condición de ejidos y demás bienes inmuebles municipales, deberán necesariamente ser invertidos en la adquisición de otros bienes inmuebles de valor equivalente. Los Concejales serán responsables personalmente del incumplimiento de este artículo. Quedan excluidos de esta disposición los ingresos extraordinarios previstos en los ordinales 4º y 5º del artículo 89 cuando ellos hayan sido donados, legados o aportados para un fin determinado».

Los ingresos públicos extraordinarios del Municipio según el artículo 89 *ejusdem* eran los siguientes: 1º Las contribuciones especiales previstas en la ley nacional; 2º El producto de los empréstitos y demás operaciones de crédito público que hubieran sido contratados de acuerdo con la ley de la materia; 3º El precio de la venta de los ejidos y demás bienes inmuebles municipales; 4º Las cantidades de dinero producto de donaciones o legados a su favor; y 5º Los aportes especiales que le hubieran acordado los organismos gubernamentales nacionales o estatales.

3 Ley Orgánica de Régimen Municipal. Publicada en la *Gaceta Oficial* N° 2.297 Extraordinario del 18 de agosto de 1978.

2.1. *Reforma de la LORM de 1989*

En el año 1989, se reformó la LORM de 1978. En esta reforma se mantuvo la obligación de invertir los ingresos públicos extraordinarios en obras o servicios que aseguraran la recuperación de la inversión o el incremento efectivo del patrimonio del Municipio. Sin embargo, se modificó la obligación que imponía la norma, de destinar los ingresos provenientes de la venta de terrenos desafectados de la condición de ejidos y demás bienes inmuebles municipales a la adquisición de otros bienes inmuebles de valor equivalente, pudiendo ser ahora invertidos en bienes que produjeran nuevos ingresos al Municipio o en programas de inversión de interés municipal.

Asimismo, se introdujo una modificación importante respecto a la responsabilidad para los Concejales, pues a diferencia de la LORM de 1978 en la que se indicaba que ellos serían responsables personalmente por el incumplimiento del artículo 93, ahora estarían a cargo de velar por su cumplimiento siendo solidariamente responsables con el Alcalde por su contravención, salvo que hubiesen advertido oportunamente a la Cámara la infracción o hubieran gestionado la iniciación del procedimiento para establecer las responsabilidades correspondientes.

«**Artículo 116.** Los ingresos públicos extraordinarios sólo podrán destinarse a obras o servicios que aseguren la recuperación de la inversión o el incremento efectivo del patrimonio del Municipio. Cuando dichos ingresos provengan de la venta de terrenos desafectados de la condición de ejidos y demás bienes inmuebles municipales, deberán necesariamente ser invertidos en bienes que produzcan nuevos ingresos al Municipio o en programas de inversión de interés municipal. Los Concejales velarán por el cumplimiento de este artículo, pero serán responsables solidariamente con el Alcalde por la contravención de esta norma, a menos que oportunamente hubieren advertido a la Cámara la infracción o hubieren gestionado la iniciación del procedimiento para establecer las responsabilidades a que hubiere lugar.

Quedan excluidos de esta disposición los ingresos extraordinarios previstos en los ordinales 4° y 5° del artículo 112 cuando ellos hayan sido donados, legados o aportados para un fin determinado».

Ahora bien, precisamente en esta reforma de la LORM se introdujo el artículo 144, que podemos identificar como el *predecesor inmediato* del artículo 231 de la LOPPM vigente. Dicho artículo establecía la obligación para el Municipio de destinar, como mínimo, el 30% de los ingresos previstos en el presupuesto al gasto de inversión o de formación de capital. La norma textualmente establecía lo siguiente

«**Artículo 144.** De los ingresos previstos en el Presupuesto, se destinará, como mínimo, el treinta por ciento (30%) para ser aplicado a gastos de inversión o de formación de capital».

Por supuesto, merece la pena acotar las coincidencias y diferencias de este artículo con el artículo 231 de la LOPPM vigente:

La norma de la LOPPM vigente, establece expresamente que deberá entenderse como gasto de inversión, aquéllos a los que la Oficina Nacional de Presupuesto les atribuya tal carácter. En este sentido, aunque el artículo 144 de la LORM de 1989, no remitía expresamente a las definiciones que hiciera entonces la Oficina Central de Presupuesto (OCEPRE) sobre los gastos de inversión, parece que podía llegarse a la misma conclusión, es decir, que debían tenerse en cuenta las definiciones formuladas por ese órgano técnico, habida cuenta de que el artículo 143 *ejusdem* señalaba que los Municipios debían aplicar las normas que se adoptaran a nivel nacional para el establecimiento de un sistema presupuestario uniforme y que a tal efecto, el Ejecutivo Nacional por intermedio de la **Oficina Central de Presupuesto** y de la Dirección Nacional de Contabilidad del Ministerio de Hacienda, prescribiría los procedimientos relativos a la administración presupuestaria de los Municipios, dentro de los términos de la (ya derogada) Ley Orgánica de Régimen Presupuestario.

Empero, el artículo 231 de la LOPPM a diferencia del artículo 144 de la LORM derogada, estableció que el gasto de inversión debe hacerse «*dando preferencia a las áreas de salud, educación, saneamiento ambiental y a los proyectos de inversión productiva que promuevan el desarrollo sustentable del Municipio*».

3. La LOPPM de 2005

La LOPPM se dictó en el año 2005, pero entró en vigencia a partir del año 2006.

Al igual que su predecesora, la LOPPM establece en su artículo 140 que los ingresos públicos extraordinarios sólo podrán destinarse a inversión en obras o servicios que aseguren la recuperación de la inversión o el incremento efectivo del patrimonio del Municipio, aunque se consagra una excepción, la cual consiste en que tales ingresos podrán destinarse a la atención de las emergencias producidas por una catástrofe o calamidad pública. Aunque operó un cambio en la redacción de esta norma, respecto a la contenida en el artículo 116 de la LORM de 1989, se puede afirmar que mantiene en esencia el mismo contenido que su antecesora. El artículo en cuestión establece lo que se transcribe a continuación:

«**Artículo 140.** Los ingresos públicos extraordinarios sólo podrán destinarse a inversión en obras o servicios que aseguren la recuperación de la inversión o el incremento efectivo del patrimonio del Municipio. Excepcionalmente y sólo en caso de emergencia por catástrofe o calamidad pública, podrán destinarse para atenderla; este destino requerirá la autorización del Concejo Municipal.

Cuando dichos ingresos provengan de la enajenación de terrenos de origen ejidal y demás bienes muebles e inmuebles del Municipio, deberán necesariamente ser invertidos en bienes que produzcan nuevos ingresos al Municipio.

Los concejales o concejales velarán por el cumplimiento de este artículo y responderán solidariamente con el alcalde o alcaldesa por la contravención de esta norma, a menos que demostraren el respectivo procedimiento para hacer efectiva la responsabilidad administrativa y civil del alcalde o alcaldesa».

Sobre el contenido del artículo 231, su texto quedó consagrado de la siguiente manera:

«**Artículo 231.** De los ingresos previstos en el presupuesto municipal se destinará como mínimo, el cincuenta por ciento (50%) para ser aplicado a gastos de inversión o de formación de capital, entendiéndose como gasto de inversión aquéllos a los que le atribuye

tal carácter la Oficina Nacional de Presupuesto y, dando preferencia a las áreas de salud, educación, saneamiento ambiental y a los proyectos de inversión productiva que promuevan el desarrollo sustentable del Municipio».

De manera que, antes de explicar cuáles son las razones que conducen a considerar que el artículo 231 precedentemente transcrito es inconstitucional, primero se estima necesario introducir los conceptos de *gasto de inversión* o *de formación de capital* y *gasto corriente*, que existen según la doctrina y los cuales componen la denominada «clasificación económica» del gasto público. Precisadas estas nociones, se examinará el sentido restringido del concepto de *gasto de inversión* o *de formación de capital* de acuerdo a lo que ha establecido la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE) para comenzar el análisis objeto del presente trabajo.

4. La clasificación económica del gasto.

El «*gasto de inversión o de formación de capital*»
y el «*gasto corriente o de funcionamiento*»

Plazas Vega (2006, 382) sostiene que «La importancia de la clasificación en gastos de *inversión* y de *funcionamiento* es indudable para lo relacionado con los medios financieros con los cuales se realizan. Los gastos de funcionamiento deben financiarse con ingresos corrientes y los de inversión con los excedentes que resulten de destinar los ingresos corrientes al funcionamiento estatal y con empréstitos. De lo contrario, si los gastos de funcionamiento se financian con empréstitos o con la enajenación de bienes estatales, puede generarse un desequilibrio profundo en las finanzas públicas en el cual la diferencia negativa entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes origine un endeudamiento creciente que afecte a las generaciones futuras y un aumento desmedido en la presión tributaria»⁴.

En un trabajo anterior, hemos señalado, sin embargo, que «la República además de los recursos de fuente tributaria, puede acudir a otras fuentes de financiamiento como el endeudamiento público, no así los Estados ni los Municipios. Para éstos, existen los recursos

4 PLAZAS VEGA, Mauricio. (2006). **Derecho de la hacienda pública y derecho tributario**. (Tomo I, 2da. ed.). Bogotá: Editorial Temis. p. 382.

de fuente tributaria y los recursos que obtienen por las transferencias que reciben del Poder Nacional, vía situado constitucional y otras asignaciones como la que reciben, por la vía del Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) sustituido ahora por el Fondo de Compensación Interterritorial. En otros países del mundo como los EEUU, se admite la posibilidad de que los Municipios puedan emitir obligaciones, esto es, endeudarse (Ver Lawrence *et al*, 1997; 359-363)⁵. Desde mi punto de vista, en Venezuela no estamos preparados para autorizar que los Municipios o los Estados puedan endeudarse»⁶.

Sobre la clasificación económica del gasto público, transcribimos por su pertinencia, las consideraciones sobre la distinción entre **gastos de inversión** y **gastos de funcionamiento** en la doctrina y en el derecho comparado, realizadas por la Dirección General de los Servicios Jurídicos de la Contraloría General de la República, y contenidas en Memorándum N° 04-02-176 del 31 de julio de 2002⁷:

«II. BREVE REFERENCIA A LA DISTINCIÓN ENTRE GASTOS DE INVERSIÓN Y GASTOS DE FUNCIONAMIENTO EN LA DOCTRINA Y EN EL DERECHO COMPARADO

Cabe precisar que la ubicación conceptual de determinados gastos dentro de los llamados **gastos de inversión**, también denominados **gastos de capital**, atiende a un **criterio económico** de clasificación de los gastos públicos, que distingue entre los denominados gastos de funcionamiento u operativos y los citados gastos de inversión o capital. **Clasificación que**, tal como se indicará a continuación,

5 LAWRENCE, J. y JOEHNK, M. (1997). **Fundamentos de Inversión**. (5ta. ed. Trad. Enrique M. González). México: Industria Editorial Mexicana.

6 RANGEL URDANETA, Héctor. **El crecimiento económico: condición indispensable para la construcción de un sistema tributario más eficiente y más equitativo**. En: *X Jornadas de Derecho Tributario* (2011). Caracas: Asociación Venezolana de Derecho Tributario.

7 Contraloría General de la República. «Memorándum N° 04-02-176 del 31 de julio de 2002». En: *Dictámenes de la Dirección General de los Servicios Jurídicos de la Contraloría General de la República* (2001-2002). N° XVII. Caracas: Ediciones de la Contraloría General de la República. pp. 325 a 330. Disponible en web: http://www.cgr.gob.ve/pdf/publicacion/dictamenes/dicta2001_2002.pdf.

ha sido objeto de desarrollo doctrinario e igualmente ha sido consagrada en la legislación de otros países; fundamentalmente en las normas relativas a la estructura presupuestaria.

En el ámbito doctrinario, destaca por su sencillez y amplitud, la opinión expuesta por el autor mexicano Sergio De La Garza para diferenciar entre uno y otro tipo de gastos, al afirmar que **los gastos de capital o inversión «son los destinados a aumentar la tasa de desarrollo económico del país»**, en tanto que los que él denomina gastos **«corrientes o de administración»** (mayormente conocidos como gastos de funcionamiento u operativos) en cambio, **«son los destinados a sostener el costo directo de la Administración Pública»**.

De manera más sistemática, el tratadista argentino Héctor Villegas se refiere a los **gastos de inversión**, primero, en términos generales, expresando que **«son todas aquellas erogaciones del Estado que significan un incremento directo del patrimonio público»** y añade a continuación, con mayor detalle, ejemplificando, que **«Pueden consistir en pagos emanados de la adquisición de bienes de producción (maquinarias, equipos, etc.), en inversiones en obras públicas infraestructurales (presas hidroeléctricas, viaductos, carreteras, puentes) o en inversiones destinadas a industrias claves (siderurgia, petroquímica, fabricación de equipo pesado, etc.), ya sea que éstas sean motivo de explotación pública o privada, en cuyo último caso la inversión se hace en forma de préstamo o aporte de capital»** (destacado nuestro).

En contraste, **los gastos de funcionamiento** o gastos operativos según el mismo autor, **«son los pagos que el ente público debe realizar en forma indispensable para el correcto y normal desenvolvimiento de los servicios públicos y de la administración en general. Pueden ser gastos de consumo (p. ej., conservación y reparación de edificios, renovación de bienes muebles, etc.) o retributivos de servicios (p. ej., sueldos, salarios, dietas y honorarios de funcionarios y empleados). Estos gastos no significan un incremento directo del patrimonio nacional, pero contribuyen a la productividad general del sistema económico...»** (destacado y puntos suspensivos nuestros).

Hemos subrayado *supra*, a la **conservación y reparación de edificios**, debido a que **tradicionalmente** los gastos en esas actividades han sido incluidos **como gastos de funcionamiento**, pero en ocasiones, tal como se precisará *infra* **determinadas erogaciones** en

conservación y reparación de edificios, al menos en nuestro país, han sido consideradas gastos de inversión por estimarse que aumentan el valor de las construcciones y que prolongan notablemente su vida útil.

En cambio, tanto en el ámbito doctrinario, como en el normativo, de manera coincidente se considera a los gastos para la construcción de edificaciones, carreteras y en general, para obras de infraestructura, como típicos gastos de inversión. Igual inclusión cabe hacer respecto a las **adquisiciones de bienes inmuebles y de bienes de producción**, así como a las **inversiones** en industrias «**claves**» operadas por el sector público o privado, que se desee desarrollar o promover, a través de **aportes de capital** o de **préstamos** (operaciones de financiamiento a la industria).

Del lado opuesto, existe consenso en considerar a los gastos en remuneraciones de funcionarios (gastos de personal) como típicos gastos de funcionamiento. Similar afirmación puede hacerse respecto a las erogaciones en **alquileres** y a los **desembolsos en bienes de consumo encuadrables** dentro del rubro atinente a **materiales y suministros** por tener un corto período de uso o duración o un costo unitario relativamente bajo, tales como combustibles y lubricantes, alimentos y bebidas, papel, materiales de construcción, entre otros.

Igualmente, se suele ubicar, dentro de los **gastos de funcionamiento** u operativos, a los relacionados con el **servicio o pago de intereses de la deuda pública**. En cambio, a la amortización del capital de la deuda, se le ha llegado a considerar, como un gasto de inversión.

En cuanto a lo que se obtiene a cambio de una u otra especie de gastos, Villegas señala que «mientras los gastos de funcionamiento retribuyen bienes de consumo o prestación de servicios, **los gastos de inversión retribuyen bienes de capital**, y por consiguiente **contribuyen a aumentar el capital del sector público** de la economía» (destacado nuestro).

En el presupuesto español, se recoge también esa clasificación económica de los gastos, distinguiendo entre gastos de capital, y «gastos corrientes» (los cuales en nuestro país se denominan «gastos de funcionamiento») adoptándose una nomenclatura presupuestaria un tanto más actualizada y un tanto similar a la nuestra.

Al respecto, conviene citar al autor Fernando Pérez Royo, quien al referirse a la clasificación económica de los gastos públicos, precisa lo siguiente:

«Este sistema de clasificación atiende a la distinción entre los gastos públicos **según su naturaleza económica**. De acuerdo con esto, dentro de las diferentes secciones y servicios... las partidas o créditos presupuestarios se agrupan en capítulos según su clasificación económica. Existen dos grandes grupos de capítulos: los correspondientes a **gastos corrientes** y **los de gastos de capital**. Pertenecen a los **primeros**, los capítulos de personal, compra de bienes y servicios, gastos financieros y **transferencias corrientes**. **Integran los gastos de capital, los capítulos de inversiones reales, transferencias de capital y variaciones de activos y pasivos financieros**» (destacado nuestro).

Hemos subrayado dentro de la parte relativa a los gastos corrientes (de funcionamiento u operativos) a las transferencias corrientes. Y dentro de la parte atinente a los gastos de capital (o de inversión) a las transferencias de capital, para destacar que, de acuerdo con la finalidad con que se realice la respectiva transferencia, ésta será encuadrable dentro de una u otra especie de gastos; es decir, como gasto de funcionamiento o como gasto de inversión.

De allí que la mención de la partida genérica «transferencias» no bastará por sí sola para identificar si estamos ante un gasto de capital o ante un gasto de funcionamiento, sino que para ello siempre será necesario verificar respectivamente, si se realizó una transferencia de capital o una transferencia corriente.

Las transferencias de capital al sector público, son consideradas como típicos gastos de inversión. En términos simples, son aquellas aportaciones de capital que un ente público hace a otro, para que éste realice a su vez, gastos de inversión.

En contraste, las transferencias corrientes a otros entes públicos, constituyen típicos gastos de funcionamiento. Se trata de aquellas erogaciones que un ente público hace a otro para contribuir con los gastos de funcionamiento de éste». [Destacado de la fuente].

En la doctrina nacional, *CONTASTI et al* (2004, 204) señala que los gastos de capital «son aquellos destinados a la adquisición de

bienes materiales e inmateriales, así como la inversión real que acrecienta el acervo de capital del Estado, y que permite incrementar la capacidad productiva de bienes y servicios»⁸. Así, el gasto de capital permite la formación bruta de capital fijo, esto es, la creación o adquisición de activos como represas, maquinarias, etc., que en el futuro contribuirán a la generación directa o indirecta de recursos. Por su parte, el mismo autor, afirma que los gastos corrientes «son aquellos que no tienen como contrapartida la creación de activos, sino que constituyen actos de consumo, tales como, los destinados a la producción de los bienes y servicios del sector público, el pago de intereses, y las transferencias de recursos destinadas a gastos de tipo corriente».⁹

En nuestra legislación, la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP) desde el año 2001, – año en que entró en vigencia–, hasta la reforma del 19 de noviembre de 2010¹⁰, definía en los numerales 7 y 8 del artículo 7, los ingresos corrientes y los ingresos de capital, en los siguientes términos:

«Artículo 7.

(...omissis...)

7. Se entiende por ingresos corrientes, los ingresos recurrentes, sean o no tributarios, petroleros o no petroleros.
8. Se entiende por ingresos de capital, ingresos por concepto de ventas de activos y por concepto de transferencias con fines de capital».

A efectos de comprender adecuadamente la definición de ingresos corrientes, hay que agregar que, el numeral 10 del mismo artículo definía a los ingresos recurrentes, como aquéllos que se previeran producir o se hubiesen producido por más de 3 años.

8 CONTASTI, EMY, ARRIECHI, y otros. (2004). **El Sistema Presupuestario del Sector Público Nacional**. Caracas: CEPROCAB. Contasti. p. 204.

9 CONTASTI y otros (2004). Ob. Cit. *supra*. p. 204.

10 Publicada en la *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 39.556 de fecha 19 de noviembre de 2010.

La reforma de la LOAFSP del 23 de agosto de 2011¹¹ suprimió dichas definiciones, y se limitó a establecer, solamente, una confusa y ambigua definición de ingresos ordinarios y de ingresos extraordinarios. Cuando operó este cambio, algunos medios de comunicación, sobre la base de opiniones de algunos políticos y economistas, reseñaron que la modificación tenía por objeto distorsionar las definiciones para considerar ciertos ramos de ingresos como extraordinarios en vez de ordinarios, con afectación sobre las transferencias que, por ejemplo, la República debía hacer a los Estados y a los Municipios por concepto de situado constitucional. En nuestra opinión, la modificación tuvo lugar, para que el producto de lo recaudado por concepto de la contribución establecida en el «*Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley que crea contribución especial por precios extraordinarios y precios exorbitantes en el mercado internacional de hidrocarburos*» fuera considerado ingreso extraordinario y no ingreso ordinario.

En efecto, los ingresos ordinarios eran los ingresos recurrentes y los recurrentes eran aquéllos que se previeran producir o se hubiesen producido por más de 3 años. Finalmente, los ingresos corrientes, eran los ingresos recurrentes, fueran o no tributarios, fueran petroleros o no petroleros. De modo que, esa contribución que se creó en abril de 2008 y que debía ser considerada entonces como un ingreso extraordinario, habría cumplido en abril de 2011 los tres años y hubiera tenido que considerarse su inclusión para el presupuesto de la República del ejercicio fiscal 2012 como ingreso ordinario. Considerando que el precio del barril de petróleo de la cesta venezolana, durante 2011 se encontraba, en promedio, por encima de los 100 dólares, esa es la única –o en su defecto– la principal explicación, para que se modificara la definición de ingresos extraordinarios, entendiendo ahora por tales, aquellos ingresos producidos de *manera eventual, aunque su vigencia comprendan varios ejercicios económicos financieros*. ¿Cómo es eventual el ingreso pero comprende una vigencia que supera más de tres ejercicios fiscales?. Simplemente absurdo.

A continuación, se presenta un cuadro contentivo de la modificación de las definiciones del artículo 7 de la LOAFSP ocurrida en agosto de 2011.

11 Publicada en la *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 39.741 de fecha 23 de agosto de 2011.

Artículo 7 de la LOAFSP	Reforma de la LOAFSP publicada en la Gaceta Oficial N° 39.556 de fecha 19 de noviembre de 2010	Reforma de la LOAFSP publicada en la Gaceta Oficial N° 39.741 de fecha 23 de agosto de 2011
Numeral 5	5. Se entiende por ingresos ordinarios, los ingresos recurrentes.	5. Se entiende por ingresos ordinarios, aquellos ingresos que se produzcan de manera permanente durante el correspondiente ejercicio económico financiero.
Numeral 6	6. Se entiende por ingresos extraordinarios, los ingresos no recurrentes, tales como los provenientes de operaciones de crédito público y de leyes que originen ingresos de carácter eventual o cuya vigencia no exceda de 3 años.	6. Se entiende por ingresos extraordinarios, aquellos ingresos producidos de manera eventual, aunque su vigencia comprendan varios ejercicios económicos financieros.
Numeral 7	7. Se entiende por ingresos corrientes, los ingresos recurrentes, sean o no tributarios, petroleros o no petroleros.	Eliminado
Numeral 8	8. Se entiende por ingresos de capital, ingresos por concepto de ventas de activos y por concepto de transferencias con fines de capital.	Eliminado
Numeral 9	9. Se entiende por ingreso total, la suma de los ingresos corrientes y los ingresos de capital.	Eliminado
Numeral 10	10. Se entiende por ingresos recurrentes, aquéllos que se prevea producir o se hayan producido por más de 3 años.	Eliminado

Volviendo sobre la definición de gasto de capital, cabe mencionar el artículo 6 del Reglamento N° 1 de la LOAFSP sobre el Sistema Presupuestario, el cual sobre este particular, señala lo siguiente:

«**Gastos de inversión pública o de formación de capital público**

Artículo 6. A los efectos de la clasificación económica de los egresos, constituirán gastos de capital, los realizados con cargo a los créditos previstos en las diferentes categorías presupuestarias, dirigidos tanto a la inversión directa, conformada por la creación o aumento de la formación bruta de capital fijo, la inversión financiera, el incremento de existencias, la adquisición de tierras, terrenos y otros activos existentes, y de activos intangibles, que realicen la República y sus entes descentralizados; como la inversión indirecta o transferencias de capital acordadas a sus entes descentralizados, de conformidad con las normas e instrucciones técnicas que dicte la Oficina Nacional de Presupuesto.

Se excluyen las asignaciones del Ministerio de la Defensa de uso exclusivo militar y organismos similares, las cuales se consideran gastos corrientes, según el caso».

A los fines de resumir, se puede afirmar que el gasto de inversión o de formación de capital, comprende por un lado, la **inversión directa**, que está conformada por la creación o aumento de la formación bruta de capital fijo, la inversión financiera, el incremento de existencias, la adquisición de tierras, terrenos y otros activos existentes, así como la adquisición de activos intangibles, realizada por la República y sus entes descentralizados; y por otro lado comprende, la **inversión indirecta** representadas por las transferencias de capital acordadas a sus entes descentralizados.

Asimismo, el gasto de inversión o de capital se suele contraponer al denominado gasto corriente. Desde la perspectiva contable, los **gastos corrientes** incluyen los conceptos que representan los flujos de salida de recursos del ente contable y que disminuyen el patrimonio público durante el ejercicio económico. Entre los componentes más importante del gasto corriente figuran, los gastos de consumo, las rentas de la propiedad, y las transferencias corrientes otorgadas¹².

12 Oficina Nacional de Contabilidad Pública. *Estados Financieros de la República del año 2004*. pp. 44 a 45.

Los **gastos de consumo**¹³, son los recursos originados en la producción de bienes y servicios por el ente contable. Están constituidos, por los gastos de personal entre ellos sueldos, salarios, beneficios socio económicos, aportes patronales y prestaciones sociales; materiales y suministros, y servicios no personales.

Los gastos por concepto de **rentas de la propiedad**¹⁴ en el caso de la República, por ejemplo, están compuestos principalmente por el monto de los intereses de la deuda pública, interna y externa a corto y largo plazo, originados en las operaciones de crédito público, así como el de los intereses causados por mora, multas y las comisiones y otros gastos derivados de tales operaciones. En el caso de los municipios, no se suele usar esta clasificación a efectos de presentación, pero ello no quiere decir que no existan o que no se pudieran clasificar ciertos gastos en este renglón.

Las **transferencias corrientes**¹⁵ representan el monto de los aportes corrientes, efectuados por los órganos del sector público nacional, estatal o municipal a sus entes descentralizados, que no suponen contraprestación alguna y que no serán reintegrados por los beneficiarios.

Con estas consideraciones previas, pasamos a continuación a exponer el concepto de gasto de inversión o de formación de capital según la Oficina Nacional de Presupuesto.

Debemos recordar que según el artículo 231 de la LOPPM, los municipios deben destinar como mínimo, el cincuenta por ciento (50%) de sus ingresos a gastos de inversión o de formación de capital, **entendiendo como gasto de inversión aquéllos a los que le atribuye tal carácter la Oficina Nacional de Presupuesto**. Pues bien, ¿cuáles son para la Oficina Nacional de Presupuesto los gastos de inversión o de formación de capital?

13 Oficina Nacional de Contabilidad Pública. *Estados Financieros de la República del año 2004*. p. 45.

14 *Ibidem*.

15 *Ibidem*. p. 46.

En la sección III del Dictamen de la Dirección General de los Servicios Jurídicos de la Contraloría General de la República al que se hizo mención anteriormente¹⁶, se afirma lo siguiente:

«En nuestro país, la anterior Oficina Central de Presupuesto (OCEPRE) actual Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE) ha dictado en los años 1991, 1993 y muy recientemente, en este año 2002, sendas Resoluciones mediante las cuales se ha establecido cuáles gastos deben ser considerados como gastos de inversión o de formación de capital, a los efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 144 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, en el que se establece lo siguiente:

“De los ingresos previstos en el Presupuesto, se destinará, como mínimo, el treinta por ciento (30%) para ser aplicado a gastos de inversión o de formación de capital”.

De las tres, conviene destacar, especialmente, a la más reciente Resolución, la N° 253, dictada por la ONAPRE, de fecha 15-07-2002 (publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.486 del 17-07-2002); Resolución que, según lo previsto en su artículo 3, “entrará en vigencia a partir del primero de agosto de dos mil dos” lo que significa que dentro de muy poco tiempo entrará en vigor y quedará así definitivamente derogada su antecesora, la Resolución N° 285 del 17-12-1993, publicada en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 35.368 del 27-12-1993, dictada por la anterior OCEPRE.

Destacamos la mencionada Resolución, porque si bien al igual que sus antecesoras, de modo directo ha sido dictada, según lo previsto en el encabezamiento de su artículo 1, “A los efectos de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 144 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal”, sin embargo, a diferencia de las dos Resoluciones anteriores, contiene, en dos de sus “Considerandos” (el primero y el tercero) una fundamentación que implica la aplicabilidad de los criterios contenidos en esa Resolución acerca de lo que debe entenderse como “gasto de inversión”, no sólo a los Municipios, sino también a los Estados de la República.

Así, de acuerdo con el “Considerando” primero de dicha resolución, se considera “necesario mantener la uniformidad en los criterios que establece el ordenamiento jurídico vigente para

16 Contraloría General de la República. Ob. Cit. pp. 330 a 333. Disponible en web: http://www.cgr.gob.ve/pdf/publicacion/dictamenes/dicta2001_2002.pdf.

identificar el gasto de inversión, para los Estados y los Municipios, a fin de evitar diferencias en la noción en referencia” (destacado nuestro).

De modo similar, en el tercero y último “Considerando” también se alude a la aplicabilidad de la Resolución no sólo a los Municipios, sino también a los Estados, pues en ese “Considerando” se expresa “Que la **inversión** debe estar **orientada al incremento de la capacidad productiva de los Estados y Municipios**, que abarca los recursos humanos, así como los gastos dirigidos a la provisión de servicios de salud y educación, que coadyuven a la formación de ese capital”. [Destacado de la fuente].

De modo pues, que desde el año 1991, la otrora Oficina Central de Presupuesto (OCEPRE), se había ocupado de delimitar lo que debía entenderse como gasto de inversión o de formación de capital.

Por otra parte, cabe acotar que la sección IV del referido dictamen, concluyó que la Resolución que había dictado en 2002 la Oficina Nacional de Presupuesto (ONAPRE), era aplicable también a los Estados aunque se refiriera fundamentalmente a los Municipios. La importancia de esta opinión del órgano de la Contraloría General de la República, radica en que sus consideraciones posiblemente informen a todos los demás órganos que integran el Sistema Nacional de Control Fiscal, entre los cuales figuran las Contralorías Estadales y Municipales, de modo pues, que conviene tener en cuenta que para el órgano de control, a través de su Dirección General de los Servicios Jurídicos, apartarse de lo establecido en la Providencia de la ONAPRE, podría dar lugar a responsabilidad administrativa. En todo caso, respecto al punto que nos interesa tratar, veamos lo que concluyó el referido dictamen de la Contraloría con relación a la enumeración de los gastos de inversión prevista en la Resolución de la ONAPRE N° 253 publicada en la *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 37.486 de fecha 17 de julio de 2002.

«IV. CONSIDERACIONES FINALES SOBRE LA ENUMERACIÓN DE GASTOS DE INVERSIÓN, CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 1 DE LA RESOLUCIÓN N° 253 DE LA ONAPRE

El texto completo del artículo 1 de la Resolución N° 253, dictada por la ONAPRE, donde se establece qué debe entenderse por “gasto de inversión” es el siguiente:

“A los efectos de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 144 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, **se entiende por gasto de inversión, los realizados con cargo a los créditos presupuestarios** previstos en las diferentes categorías programáticas de la respectiva ordenanza de presupuesto, **dirigidos a la creación o aumento de la formación de capital, en el marco del desarrollo humano, social, cultural y económico** del municipio, de conformidad con lo establecido en el artículo 15 de la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública. En este sentido, se consideran programas de inversión o de formación de capital, **entre otros**, los siguientes:

1. Programas de desarrollo agropecuario, los cuales comprenden la construcción de caminos de penetración rural, obras de riego, otras obras de aprovechamiento de aguas y saneamiento de suelos.
2. Programas de Desarrollo educativo, cultural, científico y tecnológico, especialmente la construcción y dotación de centros educativos, de instalaciones culturales y deportivas, los programas sociales de atención a la familia y al niño.
3. Programas de salud y asistencia social, especialmente los nutricionales, la construcción y dotación de edificios médico-asistenciales; la construcción de acueductos rurales; la construcción de viviendas de interés social.
4. Programas de reorganización de las áreas municipales y marginales.
5. Programas de promoción, construcción y financiamiento de obras y servicios destinados al desarrollo de la industria, especialmente a la pequeña y mediana industria y del turismo, así como a la asistencia técnica y capacitación profesional del personal necesario para tales fines.
6. Programas de construcción y **mantenimiento** de vías de comunicación y servicio de transporte.
7. Programas para la **conservación, mantenimiento**, reconstrucción y reposición de las **edificaciones e instalaciones públicas**.
8. Programas de conservación del ambiente y de los recursos naturales” (destacado nuestro).

Conviene hacer las siguientes consideraciones sobre la norma que acabamos de reproducir:

a) Según se aprecia de la expresión “entre otros”, la norma en referencia –y por ende, la propia Resolución N° 253 dictada por la ONAPRE– **contiene una enumeración enunciativa, no taxativa de las erogaciones que deben considerarse como gastos de inversión**, lo cual la diferencia de las Resoluciones dictadas por la OCEPRE, que la antecedieron.

Se ha elaborado una lista de gastos que servirán por así decirlo, de “modelos”, de “prototipos” de gastos de inversión, **lo que les confiere un carácter “preferente” e “indubitable”** de gastos de esa especie, pero **no un carácter exclusivo ni excluyente**.

Ello implica entonces, que aparte de los gastos mencionados en la citada norma, podrían considerarse a otros desembolsos, como gastos de esa inversión.

Para realizar tal determinación, **resulta de evidente utilidad la aplicación de los criterios doctrinarios y de Derecho Comparado, a los cuales nos referimos en el Capítulo anterior, ya que existen según expresamos, “típicos” gastos de inversión** y típicos gastos de funcionamiento; pero el intérprete debe cuidarse, en todo caso, de no utilizar un criterio de inclusión o exclusión que resulte incompatible con la enumeración contenida en la norma en comentario.

Al respecto, cabe hacer especial advertencia sobre el caso de los gastos en conservación y mantenimiento de obras y edificaciones públicas (a los que se refieren los numerales 6 y 7 del artículo 1 de la Resolución N° 253 de la ONAPRE), los cuales, según adelantamos *supra*, han sido considerados tradicionalmente por un sector de la doctrina, como gastos de funcionamiento, pero que en nuestro país, en cambio, han sido calificados como gastos de inversión por **todas** las Resoluciones dictadas al efecto; primero, por la OCEPRE y ahora por la ONAPRE, por estimarse que mediante los gastos en esas actividades, se incrementa el valor o vida útil de tales obras; criterio que constituye una evolución dentro del concepto de gastos de inversión, pues lo adapta a la realidad actual, de revalorización inmobiliaria.

Sin embargo, resultaría conveniente, según se indicó anteriormente en el presente capítulo, que de manera preventiva se consulte a la **ONAPRE** en todos aquellos casos en que se le presenten

dudas al funcionario ordenador del gasto o incluso, al órgano de control, acerca de la verdadera naturaleza del desembolso; es decir, si verdaderamente se trata o no de un gasto de inversión o de funcionamiento.

b) La referida enumeración enunciativa prevista en la citada norma de la Resolución dictada por la ONAPRE, también se distingue de sus antecesoras dictadas por la OCEPRE, en que a diferencia de éstas, **dicha enumeración no alude directamente a determinadas partidas presupuestarias, sino que en ella subyace un criterio fundamentalmente material**, en cuanto a considerar como gastos de inversión a los realizados principalmente en determinadas áreas de actividad; mayormente en la construcción y dotación (equipamiento) de obras de infraestructura en determinados sectores de interés público, **que no se circunscriben al área económica, sino que abarcan también al ámbito social y cultural**; extensión que en el fondo constituye una evolución del original y tradicional criterio economicista de desarrollo y de gastos de inversión.

Ese criterio “**material**” y “**extensivo**” no sólo se refleja en los 8 numerales del artículo 1 de la Resolución de la ONAPRE, sino en el propio encabezamiento del mismo, en donde se hace referencia expresa a gastos “dirigidos a la creación o aumento de la formación de capital, en el marco del desarrollo humano, social, cultural y económico”.

Ello significa un cambio importante, pues de acuerdo con lo previsto en las anteriores Resoluciones de la OCEPRE, en la mayoría de los casos simplemente bastaba con que el respectivo gasto fuese imputable a ciertas partidas, para considerarlo como un gasto de inversión.

En cambio, en lo sucesivo, a partir de la entrada en vigencia de la Resolución N° 253, el 1° de agosto de 2002, deberá prestarse una mayor atención a las actividades y áreas mencionadas en el artículo 1 de dicha Resolución, a los fines de cumplir con aquellas normas, que, como las previstas en el artículo 144 de la LORM y en el literal b) del artículo 16 de la Ley que crea al (FIEM) establezcan obligaciones relacionadas con la **destinación** de determinados recursos, a gastos **de inversión**.

Debido a la referida modificación, cobra aún mayor importancia el asesoramiento que pueda prestar la ONAPRE, para despejar cualquier duda sobre el gasto de inversión a realizarse y sobre su correcta imputación presupuestaria».

Creemos que la Resolución de la ONAPRE del año 2002, tomó como base para definir lo que debía considerarse como gasto de inversión o formación de capital, lo establecido en el artículo 17 de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público (LODDT CPP) del año 1989¹⁷ que establecía lo siguiente:

«**Artículo 17.** En cada ejercicio fiscal, las Gobernaciones deberán destinar a sus programas de inversión un mínimo del cincuenta por ciento (50%) del monto que les corresponde por concepto del Situado Constitucional.

Se entenderá por programas de inversión, exclusivamente los siguientes:

1° Programas de desarrollo agropecuario y nivel estatal y regional, los cuales comprenderán especialmente la construcción de caminos de penetración rural, de obras de riego, otras obras de aprovechamiento de aguas y saneamiento de suelos;

2° Programas de desarrollo educativo, cultural, científico y tecnológico, especialmente la construcción y dotación de centros educacionales, tomando en cuenta los niveles y modalidades del sistema educativo y vigente, de instalaciones culturales y deportivas e igualmente los programas sociales de atención a la familia y al niño en situación irregular;

3° Programas de salud y asistencia social, especialmente los nutricionales; la construcción y dotación de edificios médico-asistenciales; la construcción de acueductos rurales: la construcción y el financiamiento de viviendas de interés social;

4° Programas de reordenación de las áreas urbanas y marginales;

5° Programas de promoción, construcción y financiamiento de obras y servicios destinados al desarrollo de la industria, especialmente a la pequeña y mediana industria y del turismo, así como la asistencia técnica y capacitación profesional del personal necesario para tales fines;

6° Programas de construcción y mantenimiento de vías de comunicación y servicios de transporte;

17 Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público publicada en la *Gaceta Oficial* N° 4.153 de fecha 28 de diciembre de 1989.

7° Programas para la conservación, mantenimiento, reconstrucción y reposición de las edificaciones e instalaciones públicas; y,

8° Programas de conservación del ambiente y de los recursos naturales».

Como se puede observar, la norma contenida en la Resolución de la ONAPRE del año 2002, era similar –por no decir idéntica– en su contenido al precitado artículo 17 de la LODDTCP.

La definición de gasto de inversión o de formación de capital que previó la ONAPRE en el año 2002, y en consecuencia, la delimitación de su alcance o significado, expuesta acertadamente por la Contraloría General de la República, es la orientación que debería seguirse en este tema. Ello por cuanto, desde esta perspectiva se tiene en cuenta el concepto implícito pero fundamental de *inversión social*, al cual, tanto la Constitución como tantas otras leyes le conceden una incuestionable preeminencia, debido a que este concepto se enmarca dentro de la concepción de Estado Social de Derecho y de Justicia que traza la Carta Magna.

De modo que, no puede pretenderse reducir o minimizar la noción de gasto de inversión o formación de capital a las desagregaciones de la **partida 4.04** «Activos Reales», **partida 4.05** «Activos Financieros», **partida 4.07** en cuanto a las «Transferencias y donaciones de capital» y a la porción del gasto correspondiente al impuesto al valor agregado, que surja como consecuencia de la aplicación de créditos presupuestarios considerados como gastos de inversión o formación de capital, limitado a las partidas mencionadas.

Este concepto de inversión social, está implícito en la enumeración a que se refiere la resolución de la ONAPRE de 2002, porque el gasto de inversión o de formación de capital no se reduce o no puede reducirse a un problema de mera imputación presupuestaria a unas partidas determinadas, sino que encierra una concepción de inversión tan amplia como necesaria, para atender en su justa dimensión los problemas y las necesidades que demandan la aplicación de los recursos públicos.

En este sentido, hay que mencionar que se puede distinguir entre la inversión reproductiva y la inversión no reproductiva. El

Estado puede construir una represa para generar energía hidroeléctrica, siendo que en el futuro la explotación de esa energía se convertirá en fuente de recursos para el país, debido, por ejemplo, a la comercialización del suministro. En este caso, se estaría frente a una inversión reproductiva. Pero el Estado puede (o mejor dicho «debe»), construir escuelas y la construcción de las edificaciones en las cuales funcionarán, incrementan el activo de la República.

No obstante, lo cierto es que después de construir la escuela, hay que mantenerla y lo que es más importante aún, **garantizar su pleno y adecuado funcionamiento** precisamente para que existan espacios de calidad para una educación digna para los niños, los jóvenes o quienes sean los usuarios beneficiarios del servicio público de educación. Es aquí donde el activo (el edificio construido), no genera ingresos sino gastos, los cuales por cierto no se limitarán a su cuidado, pues ahora esos gastos se han extendido debido a que deben cubrir la nómina de los docentes, la nómina del personal de mantenimiento, etc., que deben atender y mantener la escuela funcionando. En este caso, la inversión puede considerarse no reproductiva. Empero, nadie discutirá los beneficios para la economía de un país y el desarrollo de la Nación que los niños y los jóvenes sean adecuadamente formados, siendo el capital humano o el recurso humano uno de los factores esenciales del crecimiento económico y social del país. Esto es **inversión social** y sus beneficios son tangibles en el mediano o largo plazo.

A pesar de la precedente consideración, la ONAPRE dictó en el año 2006 la **«Providencia administrativa mediante la cual se determina lo que debe considerarse como gasto de inversión o de formación de capital»**¹⁸. El artículo 1 de esa providencia establece que «se entiende por gasto de Inversión de Formación de Capital, los realizados con cargo a los créditos previstos en las diferentes categorías presupuestarias de la respectiva Ordenanza de Presupuesto; dirigidos a la creación o aumento del patrimonio municipal, a través de la inversión directa, conformada por la creación o aumento de la formación de capital fijo; la inversión financiera; la adquisición de tie-

18 Publicada en la *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 38.484 de fecha 21 de julio de 2006.

rras; terrenos; y otros activos existentes y activos intangibles, así como la inversión indirecta o transferencia de capital; asignadas a las partidas genéricas, específicas y sub-específicas de gasto, que se señalan a continuación...».

En resumen, se trata como se mencionó anteriormente, de las **partidas 4.04 «Activos Reales», 4.05 «Activos Financieros», y 4.07** en cuanto a las «Transferencias y donaciones de capital», todas con sus correspondientes niveles de desagregación y a la porción del gasto correspondiente al impuesto al valor agregado, que surja como consecuencia de la aplicación de esas partidas. Sobre la orientación que sigue la ONAPRE en esta providencia, el autor ha hecho explícito su desacuerdo, por cuanto considera que se obvia por completo el concepto claramente de corte y espíritu constitucional de inversión social.

No se trata de asignar a unas partidas, como la 4.01 «Gasto de Personal» o la 4.02 «Materiales y suministros», –que se consideran **gasto corriente**– un carácter que no tengan, dado que estos gastos no son, por definición, gastos de capital¹⁹. De lo que se trata en cambio, es de considerar que el gasto (de capital en sentido estricto y de funcionamiento) asignado a ciertos sectores como: educación, salud, seguridad ciudadana, ciencia y tecnología, entre otros, independientemente de su imputación presupuestaria, se considere **inversión social**, pues como veremos más adelante, lo importante en materia de ejecución del gasto público es que **la ejecución sea eficiente**, por lo que, más importante que la distribución cuantitativa de los ingresos respecto a los gastos de capital y gastos corrientes, resulta el control, seguimiento y la evaluación de la ejecución físico-financiera del presupuesto, para medir si el gasto efectivamente se ha destinado a los programas y proyectos que les corresponde, y si esa ejecución es sincera.

19 Salvo en aquellos casos donde los gastos tales gastos son capitalizables, verbigracia: el gasto del personal que construye un hospital es imputable a la obra y se considera entonces gasto de capital. En estos casos, la providencia de la ONAPRE del año 2006, exige que la construcción, ampliación, mantenimiento y reparación de la obra, sea ejecutada directamente por el municipio, con la utilización de recursos propios. (Artículo 2).

5. Inconstitucionalidad del artículo 231 de la LOPPM: violación de la «Autonomía Financiera del Municipio»

Comenzaremos por aclarar, que estamos de acuerdo y que es plausible como deseable, que se realicen todos los esfuerzos técnicos necesarios para uniformar la presentación de la información financiera de los órganos y entes del sector público (nacional, estatal o municipal) relacionada con la ejecución financiera del gasto público. De modo que, en este sentido, es conveniente que los Estados y los Municipios se ciñan a las instrucciones dictadas por los órganos nacionales técnicos competentes (verbigracia: la Oficina Nacional de Presupuesto en materia presupuestaria y la Oficina Nacional de Contabilidad Pública en materia de contabilidad pública).

Lo que resulta inconstitucional es que el Poder Nacional, mediante la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (que es una Ley Nacional) *ex* artículo 231 le diga a los Municipios qué porcentaje de sus ingresos debe destinar al gasto de capital y qué porcentaje de sus ingresos debe destinar al gasto de funcionamiento, cuando la autonomía del Municipio comprende entre otras cosas la **«inversión de sus ingresos»**.

Ciertamente, los municipios gozan de autonomía política, normativa, financiera y de gestión. Tal autonomía es relativa y no absoluta como ha sostenido un amplio sector de la doctrina, así como también las Salas Constitucional y Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, siendo relativa porque la Constitución y las Leyes pueden limitarla.

Sin embargo, la propia Sala Constitucional ha dicho lo siguiente:

«Esa autonomía municipal contiene tres aspectos, a saber: a) Político: en tanto se autogobierna por la elección de sus autoridades por parte de los ciudadanos que conviven en su jurisdicción, mediante los mecanismos democráticos previstos en la Constitución y la ley; b) Normativo: en el sentido de que tienen capacidad para dictar su propio ordenamiento jurídico en las materias que le han sido atribuidas constitucionalmente, sean estas materias exclusivas o concurrentes con otro ente político-territorial (República y Estados); y, c) **Financiero: toda vez que la Constitución precisó las distintas fuentes de ingresos con las que cuenta el gobierno muni-**

cipal para llevar a cabo su gestión, teniendo la posibilidad de invertir dichos ingresos según las prioridades que determine la realidad de cada Municipio, sin injerencia del Poder Nacional y Poder Estatal, con la excepción de la inversión de los ingresos provenientes del Situado Constitucional, puesto que estos se invierten coordinadamente con planes desarrollados por los Estados²⁰» (destacado y cursivas nuestro).

La inconstitucionalidad que se denuncia, se verifica cuando el Poder Nacional por órgano de la Asamblea Nacional invadiendo el ámbito de la autonomía financiera del Municipio, le asigna ex artículo 231 de LOPPM la obligación de destinar –como mínimo– el 50% de sus ingresos al gasto de inversión o de formación de capital. Cualquier porcentaje que establezca el Poder Nacional deviene en inconstitucional y constituye un atentado contra las administraciones financieras municipales.

Pero amén de lo anterior, hay que acusar que un porcentaje de tal magnitud (¡50% como mínimo!) coarta la libertad que debe tener el administrador de la Hacienda Pública Municipal, es decir: el Alcalde, para establecer las necesidades prioritarias de gasto, así como también suprime la libertad de los ciudadanos de una comunidad, que habilitados por los mecanismos de participación en la gestión de los asuntos públicos, son titulares del derecho y de su correlativo deber de coadyuvar con el Ejecutivo Municipal a determinar igualmente las necesidades y las prioridades reales del gasto de su Municipio.

Además, ¿cómo puede determinarse a *priori* si las necesidades reales de una comunidad se concentran en el gasto de inversión, más aún considerando la heterogeneidad manifiesta de las condiciones geográficas, sociales, culturales, económicas, etc., que existen entre muchos municipios del país? En otras palabras, el legislador nacional supone –ya que así lo consagró–, que todos los municipios necesitan al menos destinar el 50% de sus ingresos al gasto de inversión o de formación de capital. Merece la pena recordar que hay 335 Municipios en la República y la regla en la determinación de las prioridades de gasto de un Municipio respecto a otro suele ser la «*desigualdad de las prioridades*», impuesta, por cierto, por los electores (los ciudada-

20 Sentencia de la Sala Constitucional de fecha 02 de mayo de 2001, con ponencia del Magistrado Antonio García García.

nos) que eligen a las autoridades municipales y que a través del proceso político *revelan sus preferencias* en atención a las diversas opciones y ofertas electorales que les presentan los políticos.

En este orden de ideas, resulta pertinente traer a colación el comentario de la ex senadora del Congreso de la República Dra. Haydée Castillo de López quien afirma lo siguiente:

«El Situado Municipal representa en muchos municipios una parte determinante de sus ingresos ordinarios, porque no todos poseen igual capacidad financiera que el Municipio Chacao, en donde la proporción del Situado representa apenas un 10% de sus ingresos ordinarios y por ello puede prestar servicios eficientes a las comunidades que allí habitan. En la mayor parte de los municipios del país la situación es radicalmente distinta. Es el caso, por ejemplo, del Municipio Rómulo Gallegos del Estado Apure, en el que fácilmente se puede constatar que la generación de recursos propios para financiar las actividades que le competen es tan débil que si no fuera por el Situado que recibe de la gobernación ese municipio prácticamente no existiría, no podría funcionar»²¹.

Sobre el aspecto relacionado con la determinación de las necesidades a efectos presupuestarios, es conveniente traer a colación el fallo de la Sala Constitucional que el profesor tachirense José Luis Villegas resume de la siguiente manera: «El segundo caso que consideramos pertinente destacar es el del Municipio Chaguaramas del Estado Guárico. En este caso el Alcalde de dicho municipio interpuso demanda de nulidad contra la ordenanza del Régimen de Organización y Funcionamiento del Concejo Municipal referido, por considerar que el Concejo se extralimitó en sus funciones al exigir el 10% de los ingresos municipales para el funcionamiento del mismo. La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia de 09-03-10 N° 140 admitió dicho recurso y suspendió la ordenanza impugnada»²².

21 CASTILLO DE LÓPEZ, Haydée. **Las Reformas de la Hacienda Municipal Venezolana**. Documento electrónico. [Consultado el 03 de mayo de 2012]. Disponible en la web: <http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/23354/1/articulo5.pdf>.

22 VILLEGAS MORENO, José Luis. **Doscientos años de Municipalismo en Venezuela**. (2010). San Cristóbal: Fundación de Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA). p. 74.

Por la importancia de las consideraciones formuladas por la Sala en el fallo que resume Villegas, se estima conveniente transcribir algunas de las consideraciones plasmadas en el mismo:

«Por lo tanto, que el legislador en el ejercicio de sus funciones deba actuar bajo el principio de racionalidad o de no arbitrariedad, comporta que toda medida adoptada debe responder o ser idónea a los fines y límites que el ordenamiento jurídico establece, lo cual en el caso de la formulación del presupuesto local, encuentra entre otras restricciones, la adecuación de la inversión a las necesidades de las comunidades o que de los ingresos previstos en el presupuesto municipal al menos el cincuenta por ciento deba destinarse a gastos de inversión en áreas preferentes como salud, educación, saneamiento ambiental y a los proyectos de inversión productiva que promuevan el desarrollo sustentable del Municipio; ***ello trae como consecuencia fundamental, que la prioridad para la asignación de los ingresos debe tenerla la Alcaldía, vale decir el Alcalde –a quien corresponde el gobierno y administración del Municipio– y demás órganos o dependencias cuya competencia sea la satisfacción de necesidades en tales áreas*** –Cfr. Sentencia de esta Sala N° 2/09–». (Destacado y cursivas nuestro).

No se pasa por alto, que la Sala está consciente de que la formulación del presupuesto local, encuentra entre otras restricciones, la adecuación de la inversión a las necesidades de las comunidades y aquella restricción establecida en el artículo 231 de la LOPPM, según la cual, de los ingresos previstos en el presupuesto municipal al menos el 50% deba destinarse a gastos de inversión.

No obstante, se considera que el énfasis que pone la Sala en que los recursos presupuestarios deben destinarse a la atención real de las necesidades de las comunidades, aunado al reconocimiento de que el Ejecutivo Municipal es el órgano que debe decidir la prioridad para la asignación de los tales ingresos, hace sugerir o pensar que la Sala adopta, al menos de las *perspectiva teleológica* del presupuesto (cuyo fin no es otro que ordenar los ingresos y los gastos para la satisfacción de las necesidades públicas y reales de la población) un ***concepto amplio de gasto de inversión***. En todo caso, que la Sala esté consciente de la restricción prevista en el artículo 231 de la LOPPM, no resta de ningún modo al argumento de inconstitucionalidad que se ha expuesto en estas líneas, habida cuenta de que el objeto de la senten-

cia no era estudiar la adecuación o no del mandato legal contenido en el 231 de la LOPPM a la Constitución.

Señala la Sala en el mismo fallo, un poco más adelante, lo siguiente:

«Sobre la base de las anteriores consideraciones, la Sala advierte preliminarmente del texto del artículo 6 de la Ordenanza objeto del recurso interpuesto y, de los elementos de convicción que cursan en autos, que la misma aparentemente no se adecua –de conformidad con la normativa vigente– a los principios contenidos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, conforme a los cuales, el presupuesto tiene como fin último, **lograr que con los recursos asignados a la respectiva entidad político territorial, se logre satisfacer las necesidades reales de la comunidad.**

De ello resulta pues, que en principio la aplicación de la norma contenida en el artículo 6 de la Ordenanza del Régimen de Organización y Funcionamiento del Concejo Municipal de Chaguaramas y sus Dependencias Auxiliares, no sólo afectaría en términos generales la capacidad de prestación de servicios públicos, el pago de salarios o contrataciones de obras públicas, sino acometer de forma efectiva la realización de aquellas obras que serían financiadas con ingresos extraordinarios, tales como las relacionadas con asignaciones especiales –circunstancia que esta Sala conoce como consecuencia del ejercicio de su propia labor jurisdiccional, vid. Expediente N° 09-0074–, como los provenientes del Gobernador del Estado Guárico, para el desarrollo adecuado y eficiente de los servicios prestados por la Alcaldía del Municipio Chaguaramas del Estado Guárico, en orden a “**solventar situaciones de: Alumbrado Público, Limpieza, Seguridad, Bacheo, Problemática del Agua, Culminación de Obras, Transporte y mejoras al mal estado de las escuelas en cuanto al techado**”, entre otras.

Tales circunstancias generan en esta Sala, en principio, la convicción que el acto impugnado en apariencia no se ajusta y desconoce, al dejarlos sin efecto, los principios y normativas que regulan la elaboración de las Ordenanzas de presupuesto, **con lo cual la ejecución de su contenido afectaría de forma inmediata el cumplimiento de las metas de desarrollo económico, social e institucional del Municipio**, bajo los principios de eficiencia; solvencia; transparencia; responsabilidad y equilibrio fiscal, lo cual contravendría el contenido normativo consagrado en la Constitución de la Repú-

blica Bolivariana de Venezuela, con lo cual estima satisfecha la presunción de buen derecho. Así se declara.

De igual forma, la ejecución del acto impugnado generaría a juicio de esta Sala, un desequilibrio en la satisfacción de las necesidades de inversión en el Municipio Chaguaramas del Estado Guárico, irreparable o de difícil reparación por la definitiva, toda vez, que para lograr *el desarrollo económico y social del mismo; conforme a los postulados para la consolidación de los requerimientos formulados, en el Plan Municipal del Desarrollo, por los consejos comunales, las organizaciones vecinales y comunitarias; resulta necesaria la efectiva disponibilidad presupuestaria, sin que ello se vea limitado por una norma que aparentemente resulta desproporcionada en su aplicación.*

Así, de la revisión efectuada a los recaudos acompañados al presente expediente, la Sala estima que existen elementos que sirven de convicción acerca de las lesiones graves o de difícil reparación que se le estarían ocasionando al recurrente además del colectivo del Municipio Chaguaramas del Estado Guárico, *en la medida que la ejecución de un presupuesto que –en principio–, no responda a las necesidades de la comunidad para el año 2010, respecto de la inversión en áreas tales como salud, educación, saneamiento ambiental y vías terrestres, impediría una gestión eficiente de los recursos asignados al Municipio* en el que ejerce sus funciones, afectando por consiguiente la gestión del recurrente». (Destacado y cursivas nuestro).

Si la Sala Constitucional considera que la asignación de un 10% de los ingresos municipales para el funcionamiento de un Concejo Municipal es desproporcionado (y *prima facie* así parece realmente) ¿cómo no va a ser desproporcionado destinar 50% del ingreso municipal al gasto de capital (en su sentido restringido según lo establecido por la ONAPRE), desatendiendo al hecho de que las reales necesidades de un Municipio determinadas por el Ejecutivo y sus habitantes podrían demandar una distribución del gasto en una proporción totalmente diferente (60% gasto corriente y 40% gasto de capital ó 70% de gasto corriente y 30% de gasto de capital, etc.)?

Así pues, se impone como conclusión que el artículo 231 vulnera sin lugar a dudas, la autonomía municipal e incluso, quizás podría entenderse vulnerado también el derecho de los ciudadanos a intervenir en los asuntos públicos de su Municipio, si los ciudadanos

estiman que la distribución del gasto debe ser diferente a la que determina el artículo 231 de la LOPPM (mínimo 50% gasto de capital por lo que el resto sería gasto corriente).

6. La obligación del artículo 231 de la LOPPM está reñida con el «Principio de Equilibrio Fiscal»

La Constitución postula en su artículo 311 que la gestión fiscal estará regida y será ejecutada con base en varios principios, uno de los cuales es el denominado Principio de Equilibrio Fiscal. De acuerdo a este principio, el equilibrio de la gestión fiscal supone que los ingresos ordinarios sean suficientes para cubrir los gastos ordinarios.

Para la República, la gestión fiscal puede equilibrarse en el marco plurianual del presupuesto, que de acuerdo a la LOAFSP tiene una duración de 3 años. Sin embargo, mientras los municipios no establezcan ninguna legislación que regule esta materia, la gestión fiscal del Municipio debe equilibrarse anualmente.

De modo que, si los Municipios deben destinar el 50% de sus ingresos, a la atención de los gastos de inversión en el sentido restringido definido por la ONAPRE mediante la Providencia dictada en el año 2006, entonces la gestión fiscal puede verse seriamente comprometida visto que la regla legalmente establecida ni siquiera previó la consagración de algún supuesto de excepción.

En todo caso, de acuerdo a lo que vimos en el apartado anterior, la determinación de las prioridades y necesidades de gasto es un asunto que le compete al Ejecutivo Municipal y también a los ciudadanos que hacen vida en el Municipio por lo que, el porcentaje establecido en la LOPPM resulta totalmente desproporcionado.

No obstante, se comprende la intención del legislador de promover el desarrollo de los Municipios, pero esa intención no puede dar la espalda a los principios constitucionales que informan su régimen autonómico, y de otros principios como el de equilibrio fiscal de fundamental importancia en este tema. De nuevo, el problema del desarrollo de los Municipios no se resolverá incrementando el porcentaje de ingresos que debe destinarse al gasto de inversión o de formación de capital, sino evaluando la calidad de la gestión de las

autoridades municipales y haciendo efectivo seguimiento a la ejecución físico-financiera del presupuesto. Sobre este particular, el control fiscal y la contraloría social juegan un rol fundamental.

Sobre la contraloría social, los ciudadanos de un Municipio pueden y deben exigir la *adecuada rendición de cuentas* de sus gobernantes, pueden y deben *demandar la transparencia* en la administración de los recursos públicos, exigiendo que las autoridades municipales den cumplimiento a ciertos deberes –que ya existen– como el deber de facilitar y colocar al alcance de los ciudadanos información pública, (publicación de las Ordenanzas de presupuesto, de los informes de ejecución físico financiera del presupuesto municipal, etc.).

Por otra parte, dado el sustrato económico que informa a la administración financiera en general y a la municipal en particular, cabe en este apartado señalar tres razones que se relacionan sensiblemente con el principio de equilibrio fiscal.

A.– El gasto de capital de hoy es el gasto corriente de mañana

La primera persona a quien escuché decir que «**El gasto de capital de hoy es el gasto corriente de mañana**» fue al distinguido profesor Rodrigo Peraza, Director entonces del Postgrado de Finanzas Públicas de la UCAB, quien explicaba que más importante que distinguir cuánto se destina al gasto de inversión más importante resulta para todos los órganos y entes del sector público, ser eficientes –en términos económicos– en la ejecución del gasto público.

Esa reflexión del profesor Peraza ha motivado la redacción de estas líneas, pues considero especialmente que la expresión comentada encierra una verdad muy poderosa, razón por la cual, no puede pasarse por alto sus implicaciones para el tema bajo examen.

En efecto, anteriormente se hizo una distinción entre la *inversión reproductiva* y la *inversión no reproductiva*²³. Si el Municipio invierte en la construcción de una escuela, de un hospital, de un preescolar o

23 Algunos artículos de la Constitución utilizan esta terminología y por eso nos hemos permitido su aplicación. Sin embargo, bien se pudiera hablar de inversión productiva y de inversión no productiva y se quiere expresar exactamente lo mismo.

de un centro de atención a las personas mayores, una vez terminada la obra, ese gasto de inversión o de formación de capital, conllevará necesariamente los gastos de funcionamiento normales, permanentes y necesarios para que la escuela, el hospital, el preescolar o el centro de atención a las personas mayores siga funcionando.

Si esta verdad no se tiene en cuenta, resulta que en el mediano o largo plazo mantener el equilibrio entre ingresos ordinarios y gastos ordinarios sería prácticamente imposible, debido a la inflexibilidad de la norma establecida en el artículo 231 de la LOPPM.

Se tratará de ilustrar lo expuesto a través de un ejemplo. Se advierte que, el ejemplo no supone la construcción de ningún modelo económico ni econométrico, ni nada por el estilo, pero tiene por objeto, al igual que un modelo, simplificar una realidad sobre la base de unos supuestos o suposiciones que facilitarán ilustrar el punto. En esta realidad simplificada, **no se quiere demostrar sino más bien mostrar** lo que sucedería, en el mediano o largo plazo bajo la aplicación de una regla como la contenida en el artículo 231 de la LOPPM.

Así pues, supóngase lo siguiente:

- Con la porción del gasto de capital de cada año se construye una obra que se culmina ese mismo año.
- Se supone un escenario en el que no hay inflación.
- La cantidad de ingresos municipales es la misma para todos los años del ejemplo (Bs. 100).
- Se supone que la Alcaldía, después de construida la obra, asumirá la prestación del servicio, el cual será totalmente gratuito para los usuarios.

Cuadro N° 1

Desequilibrio entre gastos de capital y gastos corrientes					
PRIMER AÑO		SEGUNDO AÑO		TERCER AÑO	
	<i>Gasto de capital</i>		<i>Gasto de capital</i>		<i>Gasto de capital</i>
INGRESO	50	INGRESO	50	INGRESO	50
100		100		100	
	<i>Gastos corriente</i>		<i>Gastos corriente</i>		<i>Gastos corriente</i>
	50		50		50
	<i>Deficit por año (a partir del 2do año)</i>		25	25	
	<i>Déficit acumulado (a partir del 2do año)</i>		25	50	

Cuadro N° 2

Desequilibrio entre gastos de capital y gastos corrientes					
PRIMER AÑO		SEGUNDO AÑO		TERCER AÑO	
	<i>Gasto de capital</i>		<i>Gasto de capital</i>		<i>Gasto de capital</i>
INGRESO	50	INGRESO	25	INGRESO	0
100		100		100	
	<i>Gastos corriente</i>		<i>Gastos corriente</i>		<i>Gastos corriente</i>
	50		75		100

Bajo los supuestos dados, se explicará el ejemplo:

En el primer año, se decide construir un *ambulatorio* y para la construcción del mismo se destinan Bs. 50 Los otros Bs. 50 se suponen que cubren todos los demás gastos de funcionamiento de la Alcaldía y de los servicios que presta.

Dado que el ambulatorio se construyó en el primer año, resulta que para el segundo año debe preverse el gasto de funcionamiento del mismo (nómina de trabajadores, mantenimiento de los equipos, reparaciones menores, material médico, medicinas, etc.).

En el cuadro N° 1 se muestra que la distribución de los gastos para el segundo año es igual a la del año anterior, debido a la norma contenida en el artículo 231 de la LOPPM (50% gasto de capital y 50% gasto corriente). Pero suponiendo que los gastos de funcionamiento del nuevo ambulatorio ascienden a Bs. 25 habría un déficit para la atención del gasto corriente de Bs. 25 dado que el gasto corriente real para el segundo año ascendería a Bs. 75 Si los ingresos son los mismos Bs. 100 del año anterior, es imposible dar cumplimiento al artículo 231 de la LOPPM sin generar un déficit en el gasto corriente (para destinar 50% a gasto de capital) o un déficit en el gasto de capital (para atender la porción de gasto corriente que genera el ambulatorio).

El cuadro N° 2, recoge el efecto que produciría para el segundo año el tener que atender los gastos del funcionamiento del nuevo ambulatorio. Es decir, se trata de un dilema estrictamente económico que no es difícil de formular: **si la Alcaldía quiere que el ambulatorio (ya construido) funcione, debe necesariamente aumentar el gasto corriente y disminuir el gasto de capital.** En esta materia, el ingreso

(variable independiente) determina los gastos (variable dependiente) o lo que es lo mismo, el gasto es una función del ingreso.

Ahora, utilizando como referencia el cuadro N° 2, con el gasto de capital que resta para el segundo año (Bs. 25), se ha construido una segunda obra, a saber, un **centro de atención a los mayores**.

Pues bien, suponiendo que, para el *funcionamiento* de ese centro de atención a los mayores se necesita destinar Bs. 25 más para cubrir ese gasto corriente durante el tercer año, resulta que, si el presupuesto de gastos se muestra igual que en el año anterior (Bs. 50 gasto de capital y Bs. 50 gasto corriente), como señala el cuadro N° 1, existirá ahora un déficit acumulado de gasto corriente que asciende a Bs. 50 (que resulta de la suma del déficit del 2do. año con el déficit del 3er. año).

Sin embargo, para que funcionen el ambulatorio y el centro de atención a los mayores, la Alcaldía tendría que decidir destinar todo el gasto del tercer año al gasto corriente, como se muestra en el cuadro N° 2.

A pesar de las críticas que se le puedan formular a este ejemplo, en términos económicos será imposible (si es que ya no lo es) cumplir a cabalidad con la regla contenida en el artículo 231 de la LOPPM, lo que deviene en inconstitucional porque las autoridades municipales deben contar con la flexibilidad económica suficiente para poder equilibrar de manera sincera, los ingresos ordinarios con los gastos ordinarios. Por eso, lo que merece mayor importancia, es que los planes formulados por los Municipios conjuntamente con los ciudadanos se cumplan y que las autoridades competentes procuren el efectivo seguimiento de dichos planes a través de la ejecución físico-financiera del gasto público.

B.- El artículo 231 de la LOPPM desconoce que los Municipios son fundamentalmente prestadores de servicios

Subyace a la distribución de competencias que hace la Constitución a favor de cada uno de los entes político territoriales (Repúblicas, Estados y Municipios), un sustrato no sólo jurídico sino también

económico. Este sustrato económico, justifica que, existan gastos que por su naturaleza sólo deben ser atendidos por la República, como, por ejemplo, el gasto de defensa militar. En ese sentido, los Municipios atienden los gastos inherentes a los problemas propios de la vida local. Se trata, si se quiere, de la dimensión espacial o territorial del gasto público, lo que justifica que sea uno y no otro ente político territorial el que se encuentre constitucionalmente obligado a cubrir ciertos gastos.

Incluso, aun cuando existen las denominadas competencias concurrentes para la atención de algunas materias (salud y educación entre otras), difícilmente se verán Municipios construyendo y manteniendo Universidades Públicas u Hospitales especializados en la atención de cáncer o de enfermos renales, etc. La razón es sencilla: sería sumamente costoso para un Municipio y seguramente los beneficios se extenderían a muchos ciudadanos no residentes del mismo, los cuales aprovecharían en consecuencia, los beneficios que produciría estudiar en la Universidad o ser atendidos en el Hospital, *sin coadyuvar en nada a sufragar sus costos*, a través del pago de impuestos municipales.

Pues bien, los Municipios son, en este sentido, fundamentalmente prestadores de servicios, con lo cual se quiere decir, que lo normal es que la proporción del gasto corriente en los presupuestos municipales sea mayor que la del gasto de capital. Por supuesto, que es necesario que los Municipios destinen una parte de su gasto, al gasto de inversión o de formación de capital en los términos en que hoy lo entiende la ONAPRE, pero asumir, como parece considerarlo el legislador nacional, que el gasto corriente es algo malo o inconveniente *per se*, es un error grave, pues ello desconoce el ámbito o radio de acción de los Municipios.

C.- *La administración de la Hacienda Pública Municipal debe ser suficientemente flexible para asegurar el mantenimiento de los servicios públicos municipales esenciales en tiempos de crisis.*

Se debe llamar la atención sobre un tercer aspecto que no tiene en cuenta el artículo 231 de la LOPPM y que pone de relieve también su inconstitucionalidad.

Los Municipios se encuentran sumamente expuestos a los impactos de ciertas situaciones. Una catástrofe natural, una crisis nacional por bajas en los precios del petróleo, etc., puede afectar el nivel de sus ingresos (reduciéndolos) y en consecuencia, puede determinar la necesidad de replantear el destino del gasto público municipal.

Si los ingresos municipales se reducen, es natural que el Municipio ajuste sus niveles de gastos para tratar de procurar la plena satisfacción de los servicios públicos municipales esenciales. No corresponde a este trabajo determinar o entrar a discernir cuáles serían esos servicios públicos esenciales, pero sin duda, se contarían entre ellos, el aseo urbano, la seguridad ciudadana, la protección civil y la salud.

Las circunstancias que conducen al Municipio a recortar sus ingresos, o simplemente a reajustar la distribución de sus gastos, suponen que deba sacrificarse en primer término el gasto de capital originalmente asignado, pues de otra manera no sería posible garantizar la cobertura de recursos que debe destinarse a la atención de los servicios públicos municipales esenciales.

En una familia, el gasto corriente se destina a cubrir las necesidades básicas de sus miembros, como alimentación y vestido, entre otros. En tiempos de bonanza o simplemente de mejora en los ingresos, es posible que esta familia pueda adquirir un vehículo u otros bienes de capital (televisores, neveras, computadores, etc.) sin descuidar el gasto corriente (alimentación, vestido, educación de los hijos, etc.). De manera que, en tiempos de crisis –supóngase que quienes aportan el ingreso han perdido el empleo– lo que cabe esperar es que los ahorros acumulados, por ejemplo, se destinen al *gasto corriente*, ya que, no se puede vivir sin alimentos o sin vestido, pero se puede prescindir –mientras dura la crisis– de ciertos bienes de capital.

Salvando, por supuesto, las diferencias que hay entre comparar una familia con un Municipio, lo que se quiere destacar es que la limitación establecida en el artículo 231 de la LOPPM supone una camisa de fuerza para los municipios que atenta contra sus propios intereses y abonan a la tesis de que el referido artículo 231, se encuentra reñido con el «Principio de Equilibrio Fiscal» establecido en la Constitución vigente.

7. Implicaciones inmediatas de la inconstitucionalidad del artículo 231 de la LOPPM

Aunque no constituya el objeto principal de este artículo evaluar el tema de la posible responsabilidad que pueda generar el incumplimiento del artículo 231 de la LOPPM, luce importante asomar al menos la consecuencia de la inconstitucionalidad del artículo sobre el particular.

En efecto, si el artículo 231 es inconstitucional, entonces el incumplimiento de ese mandato legal no podría ser considerado un supuesto generador de responsabilidad administrativa, civil o penal y en consecuencia, si una *ordenanza de presupuesto de ingresos y gastos municipal* es sancionada con un porcentaje de inversión o de formación de capital menor al cincuenta por ciento, ello no podría generar responsabilidad para los Concejales, así como tampoco podría generar responsabilidad para el Alcalde –en su carácter de administrador de la Hacienda Pública Municipal– o para cualquier otro funcionario, si la ejecución del gasto público en un determinado ejercicio económico-financiero, resulta finalmente, en la aplicación de un porcentaje menor al previsto en la precitada norma.

Ello no quiere decir, que uno de los órganos de control por excelencia, que sería en este caso, la Contraloría Municipal, pierda su facultad para evaluar la gestión económico-financiera del Municipio y con ello la eficiencia en la ejecución del gasto público. Mientras tanto, imputar alguna responsabilidad a las autoridades del Municipio sólo porque la distribución del gasto no cumpla con la regla del artículo 231 de la LOPPM, implicaría una verdadera pérdida de tiempo, por todas las razones expuestas anteriormente.

8. Conclusiones

- El artículo 144 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal (LORM) es el antecedente legislativo de la norma contenida en el artículo 231 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (LOPPM).
- El artículo 144 de la LORM de 1989 establecía que debía destinarse, como mínimo, el treinta por ciento (30%) de los ingre-

sos previstos en el presupuesto para ser aplicado a gastos de inversión o de formación de capital.

- El artículo 231 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (LOPPM) incrementó el porcentaje de los ingresos que deben destinar los Municipios al gasto de inversión o de formación de capital de treinta por ciento a cincuenta por ciento (como mínimo), sin que se conozcan claramente los motivos que tuvo el legislador para elevar dicho porcentaje.
- La Resolución de la ONAPRE N° 253 publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.486 de fecha 17 de julio de 2002 tenía un **concepto amplio** de gasto de inversión entendiendo como tales, los realizados con cargo a los créditos presupuestarios previstos en las diferentes categorías programáticas de la respectiva ordenanza de presupuesto, dirigidos a la creación o aumento de la formación de capital, en el marco del desarrollo humano, social, cultural y económico.
- Actualmente el concepto de gasto de inversión o de formación de capital de la ONAPRE de acuerdo a la Providencia Administrativa dictada en el año 2006 es un **concepto restringido** que se limita a las partidas 4.04 «Activos Reales», 4.05 «Activos Financieros» y 4.07 en cuanto a las «Transferencias y donaciones de capital», todas con sus correspondientes niveles de desagregación y a la porción del gasto correspondiente al impuesto al valor agregado.
- El concepto de gasto de inversión o de formación de capital que se ajusta a los postulados previstos en la Constitución, es el concepto amplio, pues debe quedar incluido dentro del mismo la inversión social en sectores como educación, salud y seguridad ciudadana, entre otros.
- **El artículo 231 de la LOPPM vulnera la autonomía municipal porque:**
 - El Poder Nacional invade el ámbito de la autonomía financiera del Municipio, cuando el artículo 231 de LOPPM lo

- obliga a destinar el cincuenta por ciento de sus ingresos al gasto de inversión o de formación de capital.
- Limita la libertad que debe tener el administrador de la Hacienda Pública Municipal, es decir, el Alcalde, para establecer las necesidades prioritarias de gasto.
 - Suprime la libertad de los ciudadanos de un Municipio, que habilitados por los mecanismos de participación en la gestión de los asuntos públicos, son titulares del derecho y de su correlativo deber de coadyuvar con el Ejecutivo Municipal a determinar igualmente las necesidades y las prioridades reales del gasto municipal las cuales pudieran distribuirse en proporciones distintas a las que obliga la norma (como mínimo 50% de gasto de capital).
- **La obligación del artículo 231 de la LOPPM está reñida con el «Principio de Equilibrio Fiscal» porque:**
 - *«El gasto de capital de hoy es el gasto corriente de mañana»* expresión que quiere significar que los gastos en inversión o formación de capital (en sentido restringido) que incrementan el activo municipal, en los ejercicios fiscales subsiguientes o futuros **demandará para el Municipio cantidades más que proporcionales de gasto corriente para su funcionamiento o mantenimiento**, lo cual hará imposible el cumplimiento de la regla del «Principio de Equilibrio Fiscal» previsto en la Constitución.
 - Las autoridades municipales deben contar con la flexibilidad económica suficiente para poder equilibrar de manera sincera, los ingresos ordinarios con los gastos ordinarios.
 - Más importante que la distribución cuantitativa de los ingresos respecto a los gastos de capital y corriente, resulta la ejecución eficiente del gasto público, y en consecuencia hacer seguimiento y evaluación tanto a la planificación como a la ejecución presupuestaria del gasto.
 - Los Municipios son fundamentalmente prestadores de servicios, con lo cual se quiere decir, que lo normal es que la proporción del gasto corriente sea mayor que la del gasto de capital.

- La administración de la Hacienda Pública Municipal debe ser suficientemente flexible para asegurar el mantenimiento de los servicios públicos municipales esenciales en tiempos de crisis.