

16 de enero de 1996,

Licenciado
CARLOS VALLARINO
Viceministro de Planificación
y Política Económica
E.S.D.

Señor Viceministro:

Con sumo agrado damos respuesta a su atenta Nota NQ.061/95-AL, calendada 13 de diciembre de 1995, por medio de la cual tiene a bien solicitarnos nuestra opinión, en torno a la posibilidad de cambiar el período fiscal del Presupuesto General del Estado, del 1 de enero al 31 de diciembre como se encuentra en la actualidad; para el 1 de septiembre de cada año, al 31 de agosto del año siguiente.

Para cumplir con el requisito exigido en el numeral 6 del artículo 246 del Código Judicial, su consulta se hace acompañar del criterio jurídico del Departamento de Asesoría Legal de ese Ministerio, quienes en un razonado análisis jurídico, contempla la posibilidad de variar la fecha de la vigencia fiscal, siempre y cuando se ajuste a ciertos parámetros establecidos en la Constitución Política, en lo que se refiere a la aprobación del Presupuesto General del Estado.

Antes de exponer nuestro criterio legal en torno a la Consulta planteada, consideramos pertinente hacer algunos comentarios preliminares, orientados a esclarecer la temática. Veamos:

El Poder del Estado moderno proviene de su organización política y de su estructura económica que le permite llevar a cabo sus fines, entre los que se destaca por su importancia, el desarrollo de la economía nacional.

El Presupuesto posee en el Estado moderno una importancia notable, por ser un instrumento poderoso para dirigir el desarrollo económico, y regular adecuadamente el proceso de planificación nacional.

ORIGEN DEL CONCEPTO PRESUPUESTO

Tal y como lo señala el Profesor ANDRES SERRA ROJAS, en su

tratado de Derecho Administrativo, "la palabra presupuesto, "Budget", es un término del argot del siglo XVIII "Bougette o sac de papier", que originalmente era el portamonedas público, que servía para recibir los ingresos y obtener las sumas que gastaría el Estado. En Inglaterra se usó el término para describir la bolsa de cuero (cartera) en que el canciller de la tesorería, llevaba consigo al parlamento una relación de las necesidades del gobierno y con sus fuentes de ingresos. Eventualmente vino a significar los documentos y propósitos contenidos en la bolsa, con los proyectos de las finanzas públicas propuestas a los legisladores", son limitados

El Presupuesto en su sentido tradicional, es el conjunto de previsiones financieras de un ente público, en virtud de las cuales se precisan los gastos calculados que ha de realizar durante el periodo de tiempo de un (1) año y evaluar los ingresos probables, con los que se cubran aquellos gastos, provenientes de los particulares y de sus propios recursos.

Presupuesto es, según el Profesor RAFAEL BIELSA "un cálculo legal de ingresos y gastos públicos autorizados para ser realizados en un periodo administrativo financiero (año financiero).

También se denomina Presupuesto al documento, estado o relación de los gastos e ingresos, la ecuación entre los mismos y el mantenimiento de su relación necesaria al 31 de diciembre. En el año financiero comienza el 12 de noviembre y termina

Para el Doctor Rogelio Fábrega España, en sus "Notas Características del Presupuesto del Estado", "El Presupuesto constituye de acuerdo con la doctrina establecida, el acto legislativo mediante el cual se autoriza el montante máximo de los gastos que el Gobierno puede realizar durante un periodo de tiempo determinado, en las atenciones que detalladamente se especifican, y se prevén los ingresos necesarios para cubrirlos".

El artículo 141 de la Ley 51 de 11 de diciembre de 1995 "Por la cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal de 1996" define Presupuesto de la manera siguiente:

"ARTICULO 141. CONCEPTO. El Presupuesto General del Estado es la estimación de los ingresos y la autorización de los gastos que podrán comprometer las Instrucciones del Gobierno Central, las Instituciones Descentralizadas, las Empresas Públicas y los Intermediarios Financieros para ejecutar sus programas y proyectos y lograr los objetivos y metas institucionales de acuerdo con las políticas del Gobierno, en materia de desarrollo económico y social" de cada año. Veamos:

La doctrina fiscal destaca cinco principios fundamentales del

Presupuesto que son: unidad, universalidad, integridad, especialidad y anualidad. De estos principios, nos interesa destacar el principio de anualidad, por su relación con la interrogante planteada en su consulta.

El Estado como cualquier empresa privada, necesita una coordinación precisa de sus ingresos y de sus egresos. Esta tarea no es sencilla porque los ingresos del Estado siempre son limitados frente a las grandes necesidades sociales a las que se le debe dar solución. A esto se debe principalmente la limitación de la vigencia de los Presupuestos, que se denomina ejercicio financiero.

En virtud de este principio, todas las disposiciones y programas contenidos en la citada Ley, tienen una duración limitada al ejercicio financiero o año financiero.

El año fiscal, año económico o ejercicio financiero, comprende del lapso de tiempo en que tiene vigencia el Presupuesto de un Estado; lapso que varía según los ingresos y necesidades de cada país.

Así por ejemplo, en México este periodo de tiempo corresponde al año calendario, que va del 1º de enero al 31 de diciembre. En Argentina, el año financiero comienza el 1º de noviembre y termina el 31 de octubre. En tanto que en España hasta 1899 el año económico se iniciaba el 1º de julio y cerraba el 30 del mes de junio siguiente.

En lo que respecta a nuestro país, el principio de anualidad presupuestaria se encuentra consagrado en el artículo 265 de la Constitución Política que preceptúa:

"ARTICULO 265: El Presupuesto tendrá carácter anual y contendrá la totalidad de las inversiones, ingresos y egresos del sector público, que incluye a las entidades autónomas, semiautónomas y empresas estatales".

Como se infiere de la norma antes citada, el Presupuesto General del Estado tiene carácter anual; sin embargo, el mismo no especifica cuando se inicia y cuando termina, por lo que constitucionalmente, no es exigible que el año económico coincida con el año solar.

No obstante lo anterior, del contenido del artículo 1103 del Código Fiscal, se desprende que el año fiscal se inicia el primero de enero y finaliza el 31 de diciembre de cada año. Veamos:

"ARTICULO 1103: El Presidente de la República,

por conducto del Ministerio de Hacienda y Tesoro, enviará a la Asamblea Nacional, dentro de los primeros diez (10) días de sus sesiones ordinarias, el proyecto de Presupuesto de Rentas y Gastos correspondiente al año fiscal que se inicia el primero de enero siguiente al de la fecha de su presentación...".

Ahora bien, si la Administración desea variar la fecha de la entrada en vigencia del año fiscal, a fin que los proyectos de inversión logren ser puestos en ejecución en los tres primeros meses del año y que corresponden a la estación seca (Construcción de carreteras, caminos, puentes) no vemos ningún problema al respecto, ya que solo tendría que modificarse el contenido de ciertas normas del Código Fiscal, que se refiere a la preparación, aprobación y ejecución del Presupuesto General del Estado.

Por todo lo anteriormente expuesto, nuestra respuesta a su interrogante es que, a nivel constitucional, nada impide que la fecha de ejecución del Presupuesto General del Estado, sea variada con el objeto de lograr una efectiva ejecución del Presupuesto de Inversiones.

Las únicas exigencias que se deberán seguir cumpliéndose, son las establecidas en el artículo 267 y numeral 7 del artículo 179 de la Constitución Nacional, que exigen la presentación del proyecto de Presupuesto ante la Asamblea Legislativa, tres meses antes de la expiración del año fiscal en curso y en el evento que la fecha de Toma de Posesión del Presidente de la República coincida con el inicio de sesiones de la Asamblea, circunstancias en la cual el Presidente deberá hacerlo dentro de los primeros cuarenta días de sesiones de la misma.

En estos términos dejamos expresada nuestra opinión en cuanto a las posibilidades de cambiar el período fiscal anual del Presupuesto General del Estado.

Reciba por tanto, las seguridades de nuestro aprecio y consideración.

DR. JOSE JUAN CEBALLOS HIJO
Procurador de la Administración.
(SUPLENTE)