

SALA CONSTITUCIONAL

Magistrado Ponente: Iván Rincón Urdaneta

Mediante Oficio N° CLN-632 de fecha 7 de agosto de 2000, fue enviado a este Tribunal Supremo de Justicia un ejemplar original de la **LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO**, sancionada por la Comisión Legislativa Nacional en Sesión de fecha 27 de julio de 2000, en ejercicio de la atribución que le confiere el artículo 6 numeral 1 del Decreto de la Asamblea Nacional Constituyente mediante el cual se estableció el Régimen de Transición del Poder Público, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 36.920 de fecha 28 de marzo de 2000, a fin de obtener pronunciamiento acerca de la constitucionalidad de su carácter orgánico.

La referida Ley fue recibida por esta Sala Constitucional el 11 de agosto de 2000. En la misma fecha se dio cuenta en Sala, designándose ponente al Magistrado Iván Rincón Urdaneta, quien con tal carácter suscribe la presente decisión.

Examinado el contenido de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, remitida a este Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional por la Comisión Legislativa Nacional y estando dentro del término previsto por la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela para la emisión del pronunciamiento correspondiente a su carácter orgánico, se observa:

I

FUNDAMENTOS

La Comisión Legislativa Nacional aduce que la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público tiene carácter orgánico “...*porque sirve de marco a otras leyes en materia presupuestaria, organiza la actividad financiera y presupuestaria de los*

órganos que ejercen el Poder Público y, además, deroga la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario y la Ley Orgánica de Crédito Público”.

II

COMPETENCIA

La Sala Constitucional es competente para pronunciarse acerca de la constitucionalidad del carácter orgánico de la Ley arriba mencionada conforme lo dispone el artículo 203 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

III

CONTENIDO DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO

La Ley bajo análisis plantea dentro del elenco de disposiciones calificadas como generales (Título I, artículos 1 al 8), lo que constituye el objeto de la misma (artículo 1), cual es *“...regular la administración financiera, el sistema de control interno del sector público, y los aspectos referidos a la coordinación macroeconómica, al Fondo de Estabilización Macroeconómica y al Fondo de Ahorro Intergeneracional”.*

De igual modo, la mencionada Ley determina el ámbito de la Administración Financiera como *“...el conjunto de sistemas, órganos, normas y procedimientos que intervienen en la captación de ingresos públicos y en su aplicación para el cumplimiento de los fines del Estado, y estará regida por los principios constitucionales de legalidad, eficiencia, solvencia, transparencia, responsabilidad, equilibrio fiscal y coordinación macroeconómica”* (artículo 2), así como los sistemas de presupuesto, crédito público, tesorería y contabilidad regulados en ella y los sistemas tributarios y de administración de bienes regulados por leyes especiales (artículo 3).

Dentro de este mismo Título (artículo 6), la Ley precisa su ámbito de aplicación, el cual abarca tanto las personas jurídicas de derecho público (República, Estados, Distrito Metropolitano de Caracas, Distritos y Municipios), como personas de derecho privado asumidas por el Estado (Sociedades Mercantiles, Fundaciones, Asociaciones Civiles y demás instituciones constituidas con fondos públicos).

El Título II, denominado “Del Sistema Presupuestario”, señala que los presupuestos públicos comprenderán todos los ingresos y todos los gastos, así como las operaciones de financiamiento sin compensaciones entre sí, para el correspondiente ejercicio económico financiero. Igualmente, fija el alcance de los presupuestos públicos, los cuales expresan los planes nacionales, regionales y locales, elaborados dentro de las líneas generales del plan de desarrollo económico y social de la Nación, aprobadas por la Asamblea Nacional.

En este Título se crea la Oficina Nacional de Presupuesto como órgano rector del Sistema Presupuestario Público y se establecen sus normas atributivas de competencia. También se regulan las especificaciones que deberá contener el proyecto de ley del marco Plurianual del Presupuesto, el cual debe ser elaborado por el Ministerio de Finanzas en coordinación con el Ministerio de Planificación y Desarrollo y el Banco Central de Venezuela, con la finalidad de establecer “...los límites máximos de gasto y de endeudamiento que hayan de contemplarse en los presupuestos nacionales para un período de tres años”.

Contiene la Ley además las normas relativas al sistema de crédito público (Título III). Allí se establece no sólo el concepto de crédito público (artículo 76), sino las operaciones de este tipo (artículo 77), cuyo objeto es arbitrar recursos o fondos para realizar inversiones reproductivas, atender casos de evidente necesidad o de conveniencia nacional, incluida la dotación de títulos públicos al Banco Central de Venezuela para la realización de operaciones de mercado abierto con fines de regulación monetaria y cubrir necesidades transitorias de tesorería. En ese mismo Título se establecen los términos y condiciones para que los entes regidos por la Ley puedan celebrar válidamente operaciones de crédito público.

También contempla la normativa de este texto los supuestos bajo los cuales no se requiere una Ley especial para celebrar operaciones de crédito público y los órganos exceptuados del régimen previsto en dicho Título (artículos 87 al 90).

En el Capítulo V del referido Título se crea la Oficina Nacional de Crédito Público como órgano rector del Sistema de Crédito Público, estableciendo sus atribuciones y obligaciones (artículo 96).

En el Título IV se crea la Oficina Nacional del Tesoro como órgano rector del Sistema de Tesorería “...con la finalidad de promover la optimización del flujo de caja del Tesoro, bajo la modalidad de cuenta única del tesoro” (artículo 108), con sus respectivas competencias (artículo 109).

En el Título V se establece el Sistema de Contabilidad Pública, su contenido y objeto. Dicho sistema “... será único, integrado y aplicable a todos los órganos de la República y sus entes descentralizados funcionalmente; estará fundamentado en las normas generales de contabilidad dictadas por la Contraloría General de la República y en los demás principios de contabilidad de general aceptación válidos para el sector público” (artículos 121 al 125). Igualmente, se crea la Oficina Nacional de Contabilidad Pública como órgano rector del Sistema de Contabilidad Pública y se atribuyen sus correspondientes competencias (artículos 126 y siguientes).

En el Título VI se precisa el contenido y objeto del Sistema de Control Interno aplicable a cada organismo, el cual tiende a garantizar el acatamiento de las normas legales, salvaguardar los recursos y bienes que integran el patrimonio público, asegurar la obtención de información administrativa, financiera y operativa útil, confiable y oportuna para la toma de decisiones, promover la eficiencia de las operaciones y lograr el cumplimiento de los planes, programas y presupuestos en concordancia con las políticas prescritas y con los objetivos y metas propuestas, así como garantizar razonablemente la rendición de cuentas (artículo 131).

En dicho Título se crea la Superintendencia Nacional de Auditoría Interna como órgano rector del Sistema de Control Interno, con autonomía funcional y administrativa, a cuyo cargo está la supervisión, orientación y coordinación del control interno, así como la dirección de la auditoría interna en los organismos que integran la Administración Central y Descentralizada con exclusión del Banco Central de Venezuela, entre otras atribuciones previstas en los artículos 139 y siguientes.

En el Título VII se prevé la celebración de un convenio para la armonización de políticas entre el Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Venezuela y en el Título VIII se crea el denominado “Fondo para la Estabilización Macroeconómica”, cuyo objeto es garantizar, a través de la Ley que regule su funcionamiento, la estabilidad de los gastos a nivel nacional, regional y municipal, frente a las fluctuaciones de los ingresos ordinarios.

En el mismo Título se ordena el establecimiento, a través de una Ley especial, del Fondo de Ahorro Intergeneracional a largo plazo, destinado a garantizar la sostenibilidad intergeneracional de las políticas públicas de desarrollo, especialmente la inversión real reproductiva, la educación y la salud, así como promover y sostener la competitividad de las actividades productivas no petroleras, destacándose que dichos recursos no podrán ser aplicados a la adquisición de instrumentos de endeudamiento de entidades públicas nacionales ni a garantizar obligaciones de las mismas. Igualmente, se destaca que el Fondo “...tendrá un lapso de no disponibilidad no menor de veinte años contados a partir de su constitución efectiva” (artículo 155 al 158).

Es de hacer notar que la Ley en sus disposiciones finales y transitorias (Título X), deroga parcialmente la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, la Ley Orgánica de Crédito Público, la Ley Orgánica de Régimen Presupuestario y la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

IV ANÁLISIS DEL CARÁCTER ORGÁNICO DEL PROYECTO SOMETIDO A CONSIDERACIÓN

-

Tal como lo ha establecido esta Sala en sentencia N° 537 de fecha 12 de junio de 2000, expediente N° 00-1799. Caso: Ley Orgánica de Telecomunicaciones, el artículo 203 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela establece cuatro categorías de Leyes Orgánicas, a saber: 1) las que así determina la Constitución; 2) las que se dicten para organizar los poderes públicos; 3) las que desarrollen derechos constitucionales, y 4) las que sirvan de marco normativo a otras leyes.

Según el mencionado fallo, la clasificación constitucional utiliza criterios de división lógica distintos, pues las categorías 1 y 4 obedecen a un criterio técnico-formal, es decir, a la prescripción de su denominación constitucional o la calificación por la Asamblea Nacional de su carácter de Ley marco o cuadro; mientras que las categorías 2 y 3 obedecen a un principio material relativo a la organicidad del Poder Público y al desarrollo de los derechos constitucionales.

En el fondo, la categoría 4 implica una investidura parlamentaria, pues la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela no precisa pautas para su sanción, y, a diferencia de la categoría 1, la constitucionalidad de la calificación de orgánica de las leyes incluidas en este rubro, requiere el pronunciamiento de la Sala Constitucional para que tal calificación sea jurídicamente válida.

Desde luego que el pronunciamiento de la Sala Constitucional es necesario para cualquiera de las categorías señaladas, excepto para las leyes orgánicas por denominación constitucional, pues el artículo 203 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela se refiere a “... *las leyes que la Asamblea Nacional haya calificado de orgánicas*”, lo que significa que son todas las incluidas en las categorías 2, 3 y 4.

La calificación de la Asamblea Nacional depende, por tanto, del objeto de la regulación (criterio material), para las categorías 2 y 3, y del carácter técnico-formal de la

ley marco o cuadro para la categoría 4. En esta última categoría, el carácter técnico-formal se vincula con el carácter general de la Ley Orgánica respecto de la especificidad de la Ley o leyes subordinadas. Ello permitiría establecer, en cada caso, y tomando en cuenta los criterios exigidos para las categorías 1, 2, y 3, las condiciones materiales de su organicidad.

Ahora bien, esta Sala, luego de analizar los fundamentos teóricos anteriormente anotados, considera que la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público es constitucionalmente orgánica, por los motivos siguientes:

1.- Se trata de una Ley dictada en ejercicio de la competencia prescrita por el artículo 6 numeral 1 del Decreto de la Asamblea Nacional Constituyente mediante el cual se establece el Régimen de Transición del Poder Público, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 36.920 de fecha 28 de marzo de 2000.

2.- Se trata de una Ley que prescribe la organización o estructuración de órganos del Poder Público Nacional, destinada a regular la administración financiera, el sistema de control interno del sector público, y los aspectos referidos a la coordinación macroeconómica, al Fondo de Estabilización Macroeconómica y al Fondo de Ahorro Intergeneracional.

3.- Se trata de una Ley que sirve de marco normativo a otros textos legales, tales como las Leyes Anuales de Presupuesto, la Ley del Marco Plurianual del Presupuesto, Ley de Endeudamiento Anual, Ley del Fondo de Estabilización Macroeconómica y Ley del Fondo de Ahorro Intergeneracional.

4.- Se trata de una Ley que somete a todos los órganos que componen la Administración Pública Central y Descentralizada, así como a las personas jurídicas en las cuales el Estado tiene participación decisiva, a la formulación de un régimen presupuestario uniforme y a una recta y transparente disciplina financiera.

En consecuencia, se trata de una Ley que satisface las exigencias técnico-formales de la prescripción general sobre la materia que regula, mediante principios normativos válidos para otras leyes que se sancionen conforme al artículo 156, numerales 11, 21 y 32 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Con base en las anteriores consideraciones, este Máximo Tribunal se pronuncia, conforme a lo previsto en el artículo 203 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en el sentido de declarar la constitucionalidad del carácter orgánico de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, y así se declara.

DECISIÓN

Por las razones expuestas, esta Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en nombre de la República por autoridad de la Ley, conforme a lo previsto en el artículo 203 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, declara **LA CONSTITUCIONALIDAD DEL CARÁCTER ORGÁNICO DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL SECTOR PÚBLICO.**

Publíquese, regístrese y comuníquese. Remítase a la Comisión Legislativa Nacional copia certificada de la presente decisión así como de los recaudos que dicho organismo remitió a esta Sala. Cúmplase lo ordenado.

Dada, firmada y sellada en el Salón de Despacho de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, a los 15 días del mes de agosto del año dos mil. Años: **190°** de la Independencia y **141°** de la Federación.

El Presidente Ponente,

IVÁN RINCÓN URDANETA

El Vicepresidente,

JESÚS E. CABRERA ROMERO

Magistrados,

HÉCTOR PEÑA TORRELLES

JOSÉ M. DELGADO OCANDO

MOISÉS A. TROCONIS VILLARREAL

El Secretario,

JOSÉ LEONARDO REQUENA CABELLO

Exp 00-2412
IRU/rln

