

CONSIDERACIONES SOBRE LA LEGALIDAD DE LOS BONOS DE LA DEUDA PÚBLICA NACIONAL ANTE LA AUSENCIA DE UNA LEY DE PRESUPUESTO PARA EL PERIODO ECONÓMICO 2017

Andrea Trocel Yabrudy

Abogada egresada de la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB) mención "Summa cum laude" (2014). Especialización en Derecho Administrativo UCAB (en curso). Profesora de pregrado UCAB. Abogada en el departamento de Derecho Administrativo y Constitucional del Despacho de Abogados Badell & Grau.

Resumen

El presente trabajo señala las consecuencias que tiene la ausencia de la Ley de Presupuesto y de la Ley de Endeudamiento Anual correspondientes al periodo económico 2017, especialmente en el ámbito de las operaciones de crédito público y en concreto aquellas que implican la emisión de bonos de la Deuda Pública Nacional, en tanto que por mandato de la Sala Constitucional el Ejecutivo Nacional no presentó el proyecto de ley para la aprobación previa de la Asamblea Nacional.

Palabras clave: control parlamentario, operaciones de crédito público, endeudamiento anual.

Abstract

This paper points out the consequences of the absence of the Budget Law and the Annual Debt Law for the 2017 economic period, especially in the area of public credit operations, specifically those involving the issuance of bonds National Public Debt, while mandated by the Constitutional Court, the National Executive did not present the bill for the approval of the National Assembly.

Keywords: parliamentary control, public credit operations, annual indebtedness.

INTRODUCCIÓN

En Venezuela existe un régimen jurídico especial que regula las operaciones de crédito público que está contenido en la Constitución Nacional, la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público¹, en adelante (LOAFSP), la Ley de Endeudamiento Anual y la correspondiente Ley de Presupuesto vigente para el periodo del que se trate.

De conformidad con lo establecido en el artículo 187 numeral 6 de la Constitución Nacional, le corresponde a la Asamblea Nacional discutir y aprobar el presupuesto nacional y todas las leyes relacionadas con el crédito público, dentro de lo cual se encuentra la Ley de Endeudamiento Anual y la Ley de Presupuesto del año 2017.

Lo dispuesto en esa norma constitucional es una manifestación del reconocimiento de los principios constitucionales de soberanía popular y de la representación política², que traen como consecuencia directa la responsabilidad³ de los gobernantes, presupuesto necesario para la eficacia del control político que ejerce el Poder Legislativo como órgano eminentemente representativo.⁴

Como manifestación de ese control parlamentario⁵, en Venezuela el monto máximo de las deudas de crédito público que se contraerán en cada ejercicio económico debe ser propuesto por el Ejecutivo Nacional a la Asamblea Nacional a través del proyecto de Ley de Endeudamiento Anual, la cual deberá ser presentada antes del 15 de octubre de cada año, junto con el proyecto de Ley de Presupuesto y promulgadas simultáneamente. De tal manera que en la Ley Especial de Endeudamiento Anual se indicarán las aplicaciones o destinos de las operaciones y la Asamblea Nacional autorizará⁶ la inclusión de los correspondientes créditos presupuestarios en la Ley de Presupuesto.⁷

1 Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, publicada en la Gaceta Oficial número 6.210 del 30 de diciembre de 2015.

2 Otero Duno, C. (2016). Innovaciones en el Control Fiscal Venezolano. Editorial Miranda. Venezuela. p.74.

3 Lowenstein, K. (1979). Teoría de la Constitución. Trad. Alfredo Gallego Anabitarte. Ariel. Barcelona. pp.10 y ss.

4 Salgado Pesantes, H. (2004). Teoría y Práctica del Control Político. Biblioteca jurídica virtual del Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. México. pp.380 y ss.

5 Montesquieu. (1942). Del espíritu de las leyes. versión castellana de Nicolás Estévanez. Editorial Albatros. Buenos Aires. p. 590.

La emisión de DPN son operaciones

6 El constitucionalismo contemporáneo, ha consolidado la institución del control político, lo que dio lugar al desarrollo de la teoría de la rendición de cuentas (accountability), que constituye el deber de informar que tienen los funcionarios

Así, la Asamblea Nacional ejerce funciones de control⁸ sobre el endeudamiento de la República, por lo que sólo mediante la Ley de Presupuesto y la Ley de Endeudamiento Anual respectiva, podrán contraerse las deudas propuestas por el Ejecutivo Nacional.⁹

Para el año 2017 la Asamblea Nacional no pudo dictar la Ley de Presupuesto ni la Ley de Endeudamiento Anual, ya que con fundamento en un supuesto desacato judicial de ese órgano legislativo que determinó la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, se estableció en sentencia N° 814 de fecha 11 de octubre de 2016 que el presupuesto 2017 no podía ser aprobado por la Asamblea Nacional, sino que el Ejecutivo Nacional debía someterlo a la aprobación de la propia Sala Constitucional.

Siguiendo ese procedimiento establecido por la Sala Constitucional, el Presidente de la República en fecha 14 de octubre de 2016 dictó el “Decreto N° 2.482 con Rango, Valor y Fuerza de Ley N° 7 mediante el cual se dicta el Presupuesto para el Ejercicio Económico Financiero 2017” y el “Decreto N° 2.483 con Rango, Valor y Fuerza de Ley N° 8 mediante el cual se dicta el endeudamiento para el ejercicio económico financiero 2017”, los cuales son contrarios a la Constitución Nacional, pues: i) La Asamblea Nacional no discutió ni autorizó la ley de presupuesto ni la ley de endeudamiento anual del año 2017 como lo exige el artículo 187 de la Constitución de 1999; ii) Actualmente no existe alguna ley –en sentido material ni formal- que regule el presupuesto ni el endeudamiento público del año 2017.

No obstante lo anterior, en fecha 13 de junio de 2017 el Presidente de la República dictó los Decretos números 2.909¹⁰, 2.910¹¹ y 2.911¹² (en adelante “los Decretos”), por medio de los cuales se ordenó la emisión de bonos de la Deuda Pública Nacional (DPN).

públicos y de estar sometidos a un examen crítico, todo lo cual permite la transparencia de la gestión, al tiempo que configura la responsabilidad respectiva.

⁷ Britto García, L. Régimen Presupuestario y de Control del Crédito Fiscal. (1973). Editorial de la Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Caracas. p.20.

⁸ Britto García, L. op. cit., pp.37 y 38.

⁹ Salgado Pesantes. H. Teoría y Práctica del Control Político. (2004) Biblioteca jurídica virtual del Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. México.p.382.

¹⁰ Decreto N° 2.909, mediante el cual se procede a la Septingentésima Cuadragésima Séptima Emisión (747°) de Bonos de la Deuda Pública Nacional, constitutivos de empréstitos internos, hasta por la cantidad de ciento quince mil

La emisión de DPN son operaciones de crédito público destinadas a obtener recursos que implican financiamiento reembolsable según lo previsto en el artículo 80 de la LOAFSP, por lo tanto, su emisión y negociación debe sujetarse al régimen jurídico que regula ese tipo de operaciones.

Comoquiera que los Decretos que ordenaron la emisión de DPN fueron dictados conforme al “Decreto N° 2.483 con Rango, Valor y Fuerza de Ley N° 8 mediante el cual se dicta el endeudamiento para el ejercicio económico financiero 2017”, estimamos que dichos actos administrativos son nulos por inconstitucionales y por carecer de fundamento legal, tal como de seguidas se expone:

I. LA INSTITUCIÓN PRESUPUESTARIA COMO LÍMITE AL PODER EJECUTIVO

La historia del presupuesto es la historia del Estado Constitucional porque la Ley de presupuestos resume los principios básicos de esa forma de Estado entendido en un sentido amplio, es decir un modelo en el que el poder del Estado se divide, se limita y se sujeta a Derecho.

La intervención del Parlamento en el presupuesto, es una de las más claras consecuencias del principio de supremacía de la ley. Ya en 1689, tras la “Gloriosa Revolución” el Parlamento inglés condiciona el ascenso del trono Guillermo Orange a los principios contenidos en el Bill of Rights del mismo año. Ese texto abre declarando ilegal “el pretendido poder de suspender las leyes y la aplicación de las mismas en virtud de la autoridad real y sin el consentimiento del Parlamento.”¹³

setecientos cinco millones seiscientos dieciséis mil trescientos ochenta y dos Bolívares sin céntimos (Bs. 115.705.616.382,00), destinados al financiamiento del Servicio de la Deuda Pública Interna y Externa.

11 Decreto N° 2.910 mediante el cual se procede a la Septingentésima Cuadragésima Octava Emisión (748°) de Bonos de la Deuda Pública Nacional, constitutivos de empréstitos internos, hasta por la cantidad de sesenta y nueve mil trescientos ochenta y un millones trescientos ochenta y cinco mil quinientos siete Bolívares sin céntimos (Bs. 69.381.385.507,00), destinados al Refinanciamiento y Reestructuración de la Deuda Pública Nacional.

12 Decreto N° 2.911 mediante el cual se procede a la Septingentésima Cuadragésima Novena Emisión (749°) de Bonos de la Deuda Pública Nacional, constitutivos de empréstitos internos, hasta por la cantidad de cuatro mil cuatrocientos setenta y nueve millones trescientos ochenta y un mil novecientos treinta y nueve bolívares sin céntimos (Bs. 4.479.381.939,00), destinados al financiamiento del Aporte Local de los Proyectos contemplados en los artículos 2° y 4° del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Endeudamiento para el Ejercicio Económico Financiero 2017.

13 Biglino Campos, P. Parlamento, Presupuesto y Tribunal de Cuentas, Revista de las Cortes Generales N° 37, Universidad de Valladolid, España, 1996, p.17.

La visión clásica sobre la institución presupuestaria gira en torno a la ley. Esto no debe extrañar, pues el presupuesto es una técnica jurídica singular, que nace con el propio Estado constitucional y liberal de Derecho, y a través del cual se consolida el poder que ejerce el órgano parlamentario.

Los conceptos de ley, presupuesto y órgano parlamentario forman, por su proveniencia histórica, un tríptico político inescindible¹⁴. Es al momento de ejercer la potestad presupuestaria y decidir sobre los gastos públicos cuando los órganos parlamentario-legislativos revelan uno de sus mayores poderes dentro de la estructura política del Estado.

Lo dicho no significa, que toda la actividad presupuestaria quede en manos de los órganos parlamentarios. Por un lado, es lo esencial aquello que está reservado a la ley, de manera que el poder ejecutivo es el encargado de la reglamentación (referida a los pormenores) y de la ejecución administrativa.

Por otro, al poder ejecutivo le corresponde fijar la orientación política de la función de gobierno y, por ello, habitualmente es el encargado de confeccionar el proyecto de ley y de remitirlo al poder legislativo que, en algunos casos, son objeto de restricciones derivadas de la singularidad de aquel proyecto.

La relación entre el Ejecutivo y el Legislativo estructura el espacio político central de la problemática jurídica clásica del presupuesto.

En consecuencia, a través de la reserva de ley lo esencial de la potestad presupuestaria queda en manos del órgano parlamentario, pero, a la vez, es el Ejecutivo quien tiene en sus manos la iniciativa legislativa sobre la base de la orientación política que le es concomitante. Se revelan así las dos funciones políticas que progresivamente va adquiriendo el presupuesto en la historia del Estado de Derecho, que lo conectan con aquellos dos poderes: su función de control de los recursos

¹⁴ Corti, Horacio G. Ley de Presupuesto y Derechos Fundamentales: los fundamentos de un nuevo paradigma jurídico financiero. Revista Jurídica de Buenos Aires. N° 8. p. 13.

públicos, donde gravita la potestad del Legislativo; y su función de ordenamiento y planificación de las finanzas públicas, que gira alrededor del poder del Ejecutivo.¹⁵

La importancia del control presupuestario como garantía de calidad democrática es tal que la OCDE ha señalado la necesidad de ampliar el papel del Parlamento en el proceso presupuestario como uno de los elementos fundamentales para lograr gobiernos responsables.¹⁶

En esa misma línea se pronunció el Tribunal Constitucional Español que indicó:

“Se debe subrayar la existencia de una conexión esencial entre presupuesto y democracia, ya que el presupuesto "constituye la institución en que históricamente se han plasmado las luchas políticas de las representaciones del pueblo (Cortes, Parlamentos o Asambleas) para conquistar el derecho a fiscalizar y controlar el ejercicio del poder financiero: primero, respecto de la potestad de aprobar los tributos e impuestos ; después, para controlar la administración de los ingresos y la distribución de los gastos públicos”¹⁷

Obsérvese que la institución presupuestaria no se limita a alguna regulación legislativa que en cualquier momento podría ser reformada o incluso derogada, sino que se trata de una institución jurídica consustancial al Estado Democrático de Derecho, y por lo tanto, su desconocimiento implicaría una violación del principio de separación de poderes y del sistema de pesos y contrapesos.

II. RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE A LAS OPERACIONES DE CRÉDITO PÚBLICO EN VENEZUELA

En Venezuela existe un régimen jurídico especial que regula las operaciones de crédito público contenido en la Constitución Nacional, en la LOAFSP, la Ley de Endeudamiento Anual y la Ley de Presupuesto vigente para el periodo del que se trate.

Al respecto la Constitución Nacional en el artículo 312 establece que:

“La ley fijará límites al endeudamiento público de acuerdo con un nivel prudente en relación con el tamaño de la economía, la inversión reproductiva y la capacidad de generar ingresos para cubrir el servicio de la deuda pública. Las operaciones de crédito público requerirán, para su validez, una ley especial que las autorice, salvo las excepciones que establezca la ley orgánica. La ley especial indicará las modalidades de

15 Corti, Horacio G. Ley de Presupuesto y Derechos Fundamentales: los fundamentos de un nuevo paradigma jurídico financiero. Revista Jurídica de Buenos Aires. N° 8, pp. 11-35

16 Rivas Alberti, Jhenny: El Control Parlamentario sobre el Presupuesto Público. Revista Electrónica de Investigación y Asesoría Jurídica – REDIAJ N° 7. Instituto de Estudios Constitucionales. Caracas, Enero 2017, pp. 122-24. p.14.

17 Tribunal Constitucional Español en el fundamento jurídico tercero de la STC 003/2003, de 16 de enero.

las operaciones y autorizará los créditos presupuestarios correspondientes en la respectiva ley de presupuesto. La ley especial de endeudamiento anual será presentada a la Asamblea Nacional conjuntamente con la Ley de Presupuesto. El Estado no reconocerá otras obligaciones que las contraídas por órganos legítimos del Poder Nacional, de acuerdo con la ley.”

Así, por mandato constitucional la regulación del endeudamiento público y su aprobación es un asunto de la reserva legal, pues conforme al artículo 187 numeral 6 de la Constitución Nacional le corresponde a la Asamblea Nacional:

(...)

6. Discutir y aprobar el presupuesto nacional y todo proyecto de ley concerniente al régimen tributario y al crédito público.

De acuerdo al régimen constitucional vigente, la Asamblea Nacional, además de legislar, ejerce funciones de control político¹⁸ sobre la actividad de la administración (artículo 187.3) Dentro de estas funciones de control, las de naturaleza financiera son de especial importancia.¹⁹

El control político es un control institucionalizado y por ello, a diferencia de lo que ocurre en el control social (que es un control no institucionalizado), los agentes han de tener reconocida por el ordenamiento jurídico dicha competencia, es decir, poseer una potestad jurídicamente establecida.²⁰

Efectivamente, en Venezuela la Constitución Nacional atribuye expresamente la competencia de control político²¹ de la Asamblea Nacional en todo lo relacionado con las operaciones de crédito público, cuyo control se materializará través de la aprobación de la Ley de Presupuesto y de la Ley de Endeudamiento Anual que es presentada por el Ejecutivo Nacional.

18 Giron, S. El Control Fiscal. (1968) Editorial SMART, S.L. Caracas. pp. 80-83.

19 Brewer-Carias, A. Constitución, democracia y control del poder. (2004) Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales. Universidad de Los Andes. Mérida. p.211-216.

20 Aragón Reyes, M. El Control Parlamentario como Control Político en “Constitución y control del poder: introducción a una teoría constitucional del control.” Ediciones Ciudad Argentina. Buenos Aires, 1995. p.4.

21 Rondón de Sansó, H. Análisis de la Constitución Venezolana de 1999, (parte orgánica y sistemas). (2000) Editorial Ex Libris. Caracas. pp.85-87.

En el ámbito legal, el régimen jurídico aplicable a las operaciones crédito público está contenido en la LOAFSP, en la Ley de Endeudamiento Anual y en la Ley de Presupuesto vigente para el periodo del que se trate.

Conforme a esa legislación, constituyen operaciones de crédito público la emisión y colocación de títulos valores, incluidas las letras del tesoro, constitutivos de empréstitos o de operaciones de tesorería, exceptuando los destinados al reintegro de tributos; la apertura de créditos de cualquier naturaleza; el financiamiento de obras, servicios o adquisiciones, cuyo pago total o parcial se estipule realizar en el transcurso de uno o más ejercicios, posteriores a aquel en que se haya causado el objeto del contrato; el otorgamiento de garantías; la consolidación, conversión, unificación o cualquier forma de refinanciamiento o reestructuración de deuda pública existente y las demás operaciones destinadas a obtener recursos que impliquen financiamiento reembolsable.

Las operaciones de crédito público tendrán por objeto arbitrar recursos para realizar inversiones reproductivas, atender casos de evidente necesidad o de conveniencia nacional y cubrir necesidades transitorias de tesorería.

El monto máximo de las deudas de crédito público que se contraerán en cada ejercicio económico debe ser propuesto por el Ejecutivo Nacional a la Asamblea Nacional a través de la propuesta de Ley de Endeudamiento Anual, el cual deberá ser presentado antes del 15 de octubre de cada año, junto con el proyecto de Ley de Presupuesto y se promulgarán simultáneamente, de modo que en la Ley Especial de Endeudamiento Anual se indicarán las aplicaciones o destinos de las operaciones y la Asamblea Nacional autorizará la inclusión de los correspondientes créditos presupuestarios en la Ley de Presupuesto.

Por encima del monto máximo a contratar, autorizado por la ley de endeudamiento anual, sólo podrán celebrarse aquellas operaciones requeridas para hacer frente a gastos extraordinarios producto de calamidades o de catástrofes públicas y aquellos gastos ordinarios que no puedan ser ejecutados debido a una reducción de los ingresos previstos para el ejercicio económico financiero, lo cual no pueda ser compensado con recursos del Fondo de Estabilización Macroeconómica. Igualmente podrán celebrarse, por encima del monto máximo a contratar autorizado por la ley de endeudamiento anual, aquellas operaciones que tengan por objeto el refinanciamiento o

reestructuración de deuda pública, así como también aquellas derivadas de soberanía alimentaria, la preservación de la inversión social, seguridad y defensa integral en los términos previstos en la Constitución y la Ley.

Todas las operaciones superiores al monto máximo a contratar, con excepción de las relacionadas a gastos extraordinarios producto de calamidades o de catástrofes públicas, deberán autorizarse mediante ley especial. Para aquellas que tengan por objeto refinanciamiento o reestructuración de deuda pública, la Asamblea Nacional podrá otorgar al Ejecutivo Nacional una autorización general para adoptar, dentro de límites, condiciones y plazos determinados, programas generales de refinanciamiento.

La LOAFSP establece que todas las operaciones de crédito público que se realicen en contravención a lo dispuesto en ese texto legal se considerarán nulas, sin perjuicio de la responsabilidad de quienes las realicen. Las obligaciones que se pretendan derivar de dichas operaciones no serán oponibles a la República, ni a los demás entes públicos (Artículo 92 LOAFSP).

a. Control previo de las operaciones de crédito público

La LOAFSP establece el procedimiento para la realización de operaciones de crédito público, en el cual participan diversos órganos y entes del Poder Público a los efectos de ejercer el control presupuestario y garantizar los principios de legalidad, participación, eficiencia, solidaridad, solvencia, transparencia, responsabilidad, rendición de cuentas, equilibrio fiscal y coordinación macroeconómica.

Antes de realizar las operaciones de crédito público, los órganos y entes sujetos a la LOAFSP deben solicitar a la Oficina Nacional de Crédito Público, que inicie las gestiones necesarias a fin de llevar a cabo la operación, el Banco Central de Venezuela será consultado sobre el impacto monetario y las condiciones financieras de cada operación de crédito público. Dicha opinión no vinculante la emitirá el Banco Central de Venezuela en un plazo de cinco (5) días hábiles contados a partir de la recepción de la solicitud de opinión. Si transcurrido este lapso el Banco Central de Venezuela no se hubiere pronunciado, el Ejecutivo Nacional podrá continuar la tramitación de las operaciones consultadas.

El Ejecutivo Nacional, una vez sancionada la Ley Especial de Endeudamiento Anual, podrá realizar las operaciones de crédito público previstas en ese texto legal, en las mejores condiciones financieras que puedan obtenerse e informar semestralmente a la Asamblea Nacional; salvo aquellas que impliquen la celebración de contratos de interés público nacional, estatal o municipal con Estados o entidades oficiales extranjeras o con sociedades no domiciliadas en Venezuela, en cuyo caso se requerirá la autorización previa de la Asamblea Nacional, acompañando la opinión del Banco Central de Venezuela.

De conformidad con lo establecido en el artículo 80 de la LOAFSP la emisión de DPN son operaciones de crédito público destinadas a obtener recursos que implican financiamiento reembolsable, por lo tanto, su emisión está sujeta al régimen jurídico antes indicado.

Nótese que para la realización de las operaciones de crédito público, específicamente para la emisión de bonos DPN, que comprometen el patrimonio de la República, el Ejecutivo Nacional debe incorporarla en el Proyecto de Ley de Presupuesto y en el Proyecto de Ley de Endeudamiento Anual para la aprobación previa de la Asamblea Nacional, de modo que todas las emisiones de DPN están sujetas a la autorización previa del órgano legislativo y a la opinión del Banco Central de Venezuela sobre el impacto monetario de la operación.

En consecuencia, la emisión de DPN realizada sin la autorización previa de la Asamblea Nacional contraviene lo dispuesto en la LOAFSP, y de conformidad con lo establecido en el artículo 92 eiusdem, se entenderán nulas y no serán oponibles a la República ni a los demás entes públicos.

III. INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS DECRETOS QUE DICTAN EL PRESUPUESTO Y EL ENDEUDAMIENTO ANUAL 2017

Para el año 2017 la Asamblea Nacional no pudo dictar la Ley de Presupuesto ni la Ley de Endeudamiento Anual, ya que con fundamento en un supuesto desacato judicial de ese órgano legislativo que determinó la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, se estableció, de manera inconstitucional, en sentencia N° 814 de fecha 11 de octubre de 2016 que el presupuesto

2017 no podía ser aprobado por la Asamblea Nacional, sino que el Presidente de la República debía someterlo a la aprobación de la propia Sala Constitucional.

Ante esa situación, puede afirmarse que el procedimiento establecido por la Sala Constitucional para la aprobación del presupuesto y el endeudamiento del año 2017 sin la participación del órgano legislativo es absolutamente inconstitucional, toda vez que se omitió la intervención de la Asamblea Nacional conforme lo exige el artículo 187, numeral 6 de la Constitución.

En consecuencia de ello, todo acto del Poder Público que se dicte en ejecución del “Decreto N° 2.482 con Rango, Valor y Fuerza de Ley N° 7 mediante el cual se dicta el Presupuesto para el Ejercicio Económico Financiero 2017”²² y del “Decreto N° 2.483 con Rango, Valor y Fuerza de Ley N° 8 mediante el cual se dicta el endeudamiento para el ejercicio económico financiero 2017”²³, dictados por el Presidente de la República conforme a la sentencia de la Sala Constitucional del 11 de octubre de 2016, es nulo de conformidad con lo establecido en los artículos 25 y 138 de la Constitución Nacional, pues: i) La Asamblea Nacional no discutió ni autorizó la ley de presupuesto ni la ley de endeudamiento anual del año 2017; ii) No existe ninguna ley que regule el presupuesto ni el endeudamiento público del año 2017.

a. El presupuesto y el endeudamiento del año 2017 no fue discutido ni autorizado por la Asamblea Nacional.

Como se indicó anteriormente, la Constitución otorga expresamente a la Asamblea Nacional la competencia para discutir y aprobar la ley de presupuesto nacional y lo concerniente al crédito público (art. 187.6) Dicha competencia está desarrollada en el artículo 82 de la LOAFSP que establece lo siguiente:

²² Decreto N° 2.482 con Rango, Valor y Fuerza de Ley N° 7 mediante el cual se dictó el Presupuesto para el Ejercicio Económico Financiero 2017 en el marco del Estado de Excepción y Emergencia económica. Es de observar que en el sumario de la Gaceta Oficial N° 41.009 de fecha 14 de octubre de 2016, aparece el Decreto N° 2.482 en el cual se aprueba la Ley de Presupuesto 2017 que, según se indica, puede verse en la Gaceta Extraordinaria 6.263 de esa misma fecha. Sin embargo, a la fecha esa Gaceta Ext. 6263 no ha sido publicada, ni aparece en la página web de la Imprenta Nacional ni en la de la Oficina Nacional de Presupuesto. En la página web del TSJ se informa que el Decreto 2482 “no existe o no está registrado”.

²³ Decreto N° 2.483 con Rango, Valor y Fuerza de Ley N° 8 mediante el cual se dicta el endeudamiento para el ejercicio económico financiero 2017, en el marco del Estado de Excepción y Emergencia económica, publicado en la Gaceta Oficial número 6.264 del 14 de octubre de 2016.

“Artículo 82. El Ejecutivo Nacional presentará a la Asamblea Nacional el proyecto de Ley Especial de Endeudamiento Anual, el cual contendrá el monto máximo de las operaciones de crédito público a realizarse durante el ejercicio económico financiero respectivo por la República, el monto máximo de endeudamiento neto que podrá contraer durante ese ejercicio, así como el monto máximo en letras del Tesoro, que podrán estar en circulación al cierre del respectivo ejercicio. Una vez preparado el proyecto de ley, se consultará al Banco Central de Venezuela sobre sus efectos fiscales y macroeconómicos.

Dicho proyecto de Ley será presentado antes del quince (15) de octubre de cada año, junto con el proyecto de Ley de Presupuesto y se promulgarán simultáneamente.

Los montos máximos referidos se determinarán, de conformidad con las previsiones de la Ley del Marco Plurianual de Presupuesto, atendiendo a la capacidad de pago y a los requerimientos de un desarrollo ordenado de la economía, y se tomarán como referencia los ingresos fiscales previstos para el año, las exigencias del servicio de la deuda existente, el producto interno bruto, el ingreso de exportaciones y aquellos índices macroeconómicos elaborados por el Banco Central de Venezuela u otros organismos especializados, que permitan medir la capacidad económica del país para atender las obligaciones de la deuda pública.”

Nótese que por mandato del artículo 187 de la Constitución Nacional, en concordancia con lo establecido en el artículo 82 de la LOAFSP, para el ejercicio económico 2017 el Ejecutivo Nacional ha debido presentar a la Asamblea Nacional antes del 15 de octubre de 2016, la propuesta de Ley de Endeudamiento Anual y de Ley de Presupuesto con base en las cuales se ejecutaría todo el sistema de crédito público a que se refiere la LOAFSP.

No obstante ello, sin fundamento jurídico alguno y conforme a una supuesta declaratoria de desacato de la Asamblea, la Sala Constitucional en la inconstitucional sentencia N° 814 del 11 de octubre de 2016 estableció lo siguiente:

“Se REITERA lo declarado por esta Sala en la sentencia N° 808 del 02 de septiembre de 2016, en la que, entre otros pronunciamientos, se declaró ‘que resultan manifiestamente inconstitucionales y, por ende, absolutamente nulos y carentes de toda vigencia y eficacia jurídica, los actos emanados de la Asamblea Nacional, incluyendo las leyes que sean sancionadas, mientras se mantenga el desacato a la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia

(...)

La presente solicitud se circunscribe a “las condiciones de presentación y aprobación del Presupuesto de la República, en virtud de la sentencia n.º 808 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de fecha 02 de septiembre de 2016 donde declararon nulos y carentes de toda vigencia y eficacia jurídica, los actos emanados de la Asamblea Nacional, incluyendo las leyes que sean sancionadas”.

Ahora bien, en razón de lo antes expuesto, resulta claro que corresponde al Presidente de la República, como Jefe de Estado y del Ejecutivo Nacional, la elaboración del presupuesto nacional (además de las otras atribuciones constitucionales, inclusive, en materia de régimen de excepción), y, a su vez, a la Asamblea Nacional: Discutir y aprobar el presupuesto nacional y todo proyecto de ley concerniente al régimen tributario y al crédito público.

En tal sentido, la presente solicitud de ampliación evidencia la voluntad manifiesta del Presidente de la República de cumplir las fases constitucionales para la aprobación del presupuesto nacional que regirá durante el año 2017, pero también advierte las consecuencias jurídicas que le acarrearía presentar el presupuesto ante un órgano que actualmente está al margen de la Constitución en razón del desacato en el que se encuentra frente a decisiones de este alto tribunal y a la Constitución (que conlleva a que todas sus actuaciones carezcan de validez y eficacia por inconstitucionales, tal como esta Sala lo declaró en sentencia n.º 808 del 2 de septiembre de 2016 y lo reiteró en el fallo objeto de la presente ampliación); circunstancias que exigen que esta Sala, en ejercicio del control innominado de la constitucionalidad, determine la solución de esa situación, en tutela del sistema constitucional.

Por ello, ante ese desacato de la Asamblea Nacional que compromete la validez y eficacia de sus actos, frente a la imperiosa necesidad de cumplir una fase del proceso de formación jurídica del presupuesto nacional, ante el deber de honrar los postulados de separación y equilibrio entre los poderes que conforman el Poder Público y con el propósito de mantener el funcionamiento del Estado, la garantía de los derechos fundamentales y el orden constitucional, esta Sala, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, declara que en esta oportunidad el Presidente la República deberá presentar el presupuesto nacional ante esta máxima instancia de la jurisdicción constitucional, bajo la forma de decreto, la cual ejercerá el control de ese acto del Poder Ejecutivo Nacional, conforme a lo previsto en el Texto Fundamental, todo ello en garantía de los principios constitucionales que rigen la materia presupuestaria.”

Con fundamento en la sentencia anteriormente citada, el Presidente de la República dictó el “Decreto N° 2.482 con Rango, Valor y Fuerza de Ley N° 7 mediante el cual se dicta el Presupuesto para el Ejercicio Económico Financiero 2017” y el “Decreto N° 2.483 con Rango, Valor y Fuerza de Ley N° 8 mediante el cual se dicta el endeudamiento para el ejercicio económico financiero 2017”, sin que para ello interviniera la Asamblea Nacional como expresamente lo exige el artículo 187 de la Constitución. El órgano legislativo fue absolutamente excluido por una sentencia inconstitucional referida al proceso de control previo que establece la Constitución Nacional, impidiéndole así discutir y aprobar mediante una ley el presupuesto y el endeudamiento del año 2017.

b. No existe instrumento legal que haya dictado la Ley de Presupuesto ni la Ley de Endeudamiento Anual del año 2017

La inconstitucionalidad es evidente cuando se observa que no se dictaron, conforme lo exige la Constitución Nacional y la LOASFP, las respectivas leyes que aprobaran el presupuesto y el endeudamiento del año 2017. Como se indicó anteriormente, luego de la sentencia de la Sala Constitucional del 11 de octubre de 2016, el Presidente de la República dictó los “Decreto N° 2.482 con Rango, Valor y Fuerza de Ley N° 7 mediante el cual se dicta el Presupuesto para el Ejercicio Económico Financiero 2017” y el “Decreto N° 2.483 con Rango, Valor y Fuerza de Ley N° 8 mediante el cual se dictó el endeudamiento para el ejercicio económico financiero 2017, en el marco del Estado de Excepción y Emergencia económica”.

Ahora bien, no es cierto que esos instrumentos dictados por el Presidente de la República tengan la naturaleza jurídica de Decretos-Leyes, pues el Presidente de la república no contaba para el momento que los dictó con una habilitación legislativa expresa -conforme a los artículos 203 y 236 de la Constitución- que lo facultara a dictar “Decretos Leyes”. Muy por el contrario, de forma absolutamente infundada e incurriendo en una flagrante vía de hecho, los referidos Decretos fueron calificados como “Decretos Leyes” para pretender subsanar la grave violación constitucional que se cometió ante la prohibición impartida por la Sala Constitucional para que la Asamblea Nacional no interviniera en el proceso de aprobación del presupuesto y el endeudamiento del 2017. Esa calificación dada por el Presidente de la República, insistimos, sin contar con la debida habilitación legislativa, en modo alguno podría convertir los Decretos, de - rango sublegal- en Decretos-Leyes, para pretender con ello cumplir con lo exigido en el artículo 187 de la Constitución.

Tengamos en cuenta que, aun cuando el Presidente fundamentó su actuación en la inconstitucional sentencia de la Sala Constitucional, del 11 de octubre de 2016, es lo cierto que esa inconstitucional decisión lo que estableció fue que el Presidente de la República presente ante esa Sala “bajo la forma de decreto” “el presupuesto nacional”. Nótese que esa decisión, violatoria siempre de la Constitución, no pretendió nunca habilitar al Presidente para dictar Decretos-Leyes, tanto menos un “Decreto-Ley” que regulara el endeudamiento público, pues únicamente se refirió al presupuesto nacional.

Queda en evidencia entonces que cualquier operación de endeudamiento público correspondiente al año 2017 carece de fundamento legal válido, pues no existen los instrumentos legislativos que sustenten esas operaciones conforme a lo previsto en el artículo 187 de la Constitución y el artículo 82 de la LOAFSP anteriormente citado.

c. La emisión de bonos DPN contenida en los Decretos es nula por inconstitucional

De acuerdo a las consideraciones antes expuestas, resulta evidente que los pretendidos Decretos del 13 de junio de 2017 que ordenan la emisión de bonos DPN son inconstitucionales y no tienen fundamento legal alguno, desde que:

Conforme al texto Constitucional es competencia de la Asamblea Nacional y no de la Sala Constitucional, discutir y aprobar el presupuesto nacional y todo proyecto de ley concerniente al crédito público, lo cual por ende incluye a la Ley de Endeudamiento Anual.

Todas las operaciones de crédito público, incluyendo las emisiones de DPN, deben ser autorizadas previamente por la Asamblea Nacional través de la Ley de Endeudamiento Anual y la Ley de Presupuesto.

El procedimiento establecido por la Sala Constitucional para la aprobación del presupuesto 2017 sin la aprobación del órgano legislativo, es inconstitucional y por ende, todo acto del Poder

Público dictado en su ejecución, es nulo de conformidad con lo establecido en los artículos 25 y 138 de la Constitución Nacional.

El Presidente de la República usurpó funciones de la Asamblea Nacional al dictar el “Decreto N° 2.483 con Rango, Valor y Fuerza de Ley N° 8 mediante el cual se dicta el endeudamiento para el ejercicio económico financiero 2017” y el “Decreto N° 2.482 con Rango, Valor y Fuerza de Ley N° 7 mediante el cual se dicta el Presupuesto para el Ejercicio Económico Financiero 2017”, pues ello es competencia exclusiva de la Asamblea Nacional, y además el Presidente de la República no estaba ni está facultado –mediante ley habilitante- para dictar esos Decretos Leyes. Ni siquiera la inconstitucional sentencia del 11 de octubre de 2016 hace referencia a la posibilidad de dictar esos instrumentos y menos aún, para regular el endeudamiento público.

Ante la inexistencia de una Ley de Endeudamiento Anual y de una Ley de Presupuesto para el año 2017 válidamente dictadas, se entiende que cualquier emisión de DPN contraría lo dispuesto en la Constitución Nacional y por ende son nulos de conformidad con lo establecido en los artículos 25 y 138 eiusdem.

En efecto, los artículos 25 y 138 de la Constitución Nacional establecen lo siguiente:

“Artículo 25. Todo acto dictado en ejercicio del Poder Público que viole o menoscabe los derechos garantizados por esta Constitución y la ley es nulo; y los funcionarios públicos y funcionarias públicas que lo ordenen o ejecuten incurrir en responsabilidad penal, civil y administrativa, según los casos, sin que les sirvan de excusas órdenes superiores”.

“Artículo 138. Toda autoridad usurpada es ineficaz y sus actos son nulos”.

Por lo anterior, se considera que todas las operaciones de crédito público, específicamente aquellas ordenadas por los Decretos de emisión de bonos DPN dictados el 13 de junio de 2017, son nulas por inconstitucionales y por carecer de fundamento legal, lo que a futuro plantea otro tema de estudio referido a la situación jurídica de quienes adquieran los bonos y pretendan hacerlos oponibles a la República para su respectivo canje cuando corresponda.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aragón Reyes, M. El Control Parlamentario como Control Político en Constitución y control del poder: introducción a una teoría constitucional del control. (1995) Ediciones Ciudad Argentina. Buenos Aires.

Biglino Campos, P. Parlamento, Presupuesto y Tribunal de Cuentas, Revista de las Cortes Generales N° 37. Universidad de Valladolid, España 1996.

Brewer-Carias, A. Constitución, democracia y control del poder. (2004) Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales. Universidad de Los Andes. Mérida.

Corti, H. Ley de Presupuesto y Derechos Fundamentales: los fundamentos de un nuevo paradigma jurídico financiero. Revista Jurídica de Buenos Aires. N° 8.

Giron, S. El Control Fiscal. (1968) Editorial SMART, S.L. Caracas, 1968.

Lowenstein, K. Teoría de la Constitución. Trad. Alfredo Gallego Anabitarte. Ariel. Barcelona. 1979.

Montesquieu. Del espíritu de las leyes. (1942) versión castellana de Nicolás Estévez. Editorial Albatros. Buenos Aires.

Rivas Alberti, J. El Control Parlamentario sobre el Presupuesto Público. Revista Electrónica de Investigación y Asesoría Jurídica – REDIAJ N° 7. Instituto de Estudios Constitucionales. Caracas, Enero 2017.

Salgado Pesantes, H. Teoría y Práctica del Control Político. (2004) Biblioteca jurídica virtual del Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. México.

Schmitt., C. Teoría de la Constitución.(2011) Alianza Editorial. Madrid.

Valadés, D. El Control del Poder. (2008) Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México.

Britto García, L. Régimen Presupuestario y de Control del Crédito Fiscal. (1973) Editorial de la Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Caracas, 1973.

Otero Duno, C. Innovaciones en el Control Fiscal Venezolano.(2016) Editorial Miranda. Venezuela.

Rondón de Sansó, H. Análisis de la Constitución Venezolana de 1999, (parte orgánica y sistemas) (2000) Editorial Ex Libris. Caracas.