

Honorables Integrantes de la
Comisión Ejecutiva para el Proceso
de Reforma Constitucional
Ciudad

Asunto: Sugerencias entorno a la consistencia y coherencia de la reforma constitucional con las Leyes recientemente dictadas sobre Planificación y Administración Financiera del Estado.

Distinguidos Comisionados:

El objetivo de las sugerencias que serán formuladas en este documento es contribuir al loable propósito de actualizar la Constitución Política de la República Dominicana, de manera que ésta sea base de una moderna y adecuada organización del Estado conducente a que, conjuntamente con el sector privado, promueva el desarrollo sostenible con equidad.

Asimismo, las sugerencias procuran establecer claramente la armonía que debe existir entre la organización económica y social del Estado, que tiene que plasmarse en la Constitución Política, y las disposiciones establecidas en la nueva legislación sobre Planificación y sobre la Administración Financiera del Sector Público, que han sido dictadas recientemente.

El documento que se presenta a la consideración de esta Comisión aborda los siguientes aspectos:

I.- Del Sistema Económico y Social

Se recomienda que la reforma considere introducir principios y valores generales que deben regir el sistema económico y social de la República, así como el rol del Estado en materia económica y social, para lo cual se sugiere la incorporación de los siguientes Artículos:

Artículo.- La República Dominicana se constituye en un Estado democrático, económico y social de derecho que se sustenta en la, equidad económica, la cohesión social y territorial, en la sostenibilidad ambiental, en un marco de libre competencia, participación ciudadana, solidaridad, e igualdad de oportunidades.

Artículo.- El Estado, en el marco de una Economía Social de Mercado, procurará, conjuntamente con el Sector Privado, un crecimiento equilibrado y sostenido de la economía, con estabilidad de los precios, tendente al pleno empleo, al progreso y al incremento del bienestar social, mediante la utilización racional de los recursos disponibles, la promoción permanente de la formación de los recursos humanos, y del progreso científico y tecnológico.

II. La Planificación Económica y Social

Consideramos de vital importancia que se incorporen normas generales sobre el proceso de planificación económica y los programas de inversión, al igual que ya lo hacen países como Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Honduras, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela, cuyas disposiciones específicas en sus respectivas Constituciones me permito presentar como Anexo 1 al presente documento. En este sentido se sugiere que en la reforma constitucional se considere introducir los Artículos siguientes:

Artículo.- El Poder Ejecutivo debe someter a la aprobación del Congreso de la República una Estrategia de Desarrollo, que definirá la visión del país para un plazo de diez años, la cual servirá de guía para la elaboración del Plan Nacional Plurianual del Sector Público y los planes estratégicos regionales, sectoriales e institucionales. El proceso de Planificación e Inversión Pública se regirá por la Ley correspondiente.

Artículo.- El Plan Nacional Plurianual del Sector Público y sus correspondientes actualizaciones, será remitido por el Poder Ejecutivo al Congreso de la República, para el público conocimiento de los programas y proyectos a implementarse durante su vigencia. Los resultados e impactos que se alcanzarán con su ejecución deberán de realizarse en un marco de sostenibilidad fiscal, y con el debido cuidado de que el endeudamiento público sea compatible con la capacidad de pago del Estado.

Los Artículos anteriormente s están en consonancia con las disposiciones incorporadas en la recién aprobada Ley No. 498-06 sobre la Planificación e Inversión Pública, la cual establece normas sobre el proceso de priorización del gasto público, con énfasis en el proceso de inversión.

III. El Sistema Tributario como fuente de recursos

La actual Constitución Política de la República Dominicana dispone en el Numeral 1 del Artículo 37, dentro de las atribuciones del Congreso:

“Establecer los impuestos o contribuciones generales y determinar el modo de su recaudación e inversión”.

La determinación del modo de recaudación por parte del Congreso debe interpretarse como la aprobación del Código Tributario y sus modificaciones, en el cual se establecen no sólo las alícuotas de los impuestos sino las normas generales de su aplicación. Al amparo de esta disposición, en múltiples ocasiones también se solicita al Legislador la aprobación, en lo relativo a la inversión, de impuestos específicos dando lugar a la asignación automática de una proporción de los recursos a un determinado tipo de gasto.

Esta práctica ha conducido a la proliferación de asignaciones específicas de ingreso-gasto que han generado una inflexibilidad en la asignación presupuestaria, sin muchas veces tomar en consideración el criterio de racionalidad, y que conducen al incumplimiento de dichas disposiciones, creando una ficción jurídica que debilita el Estado de Derecho.

De haberse dado cumplimiento al conjunto desordenado de disposiciones que establecen asignaciones automáticas de gasto, para el año 2006 las mismas hubiesen representado el 45.9% del total del Fondo General del Estado, el cual se elevaría a un 58.3% cuando se agrega la aparte del mismo Fondo forzosamente destinada al servicio de la deuda pública. Además, las recaudaciones de impuestos especializados ascendieron entorno al 12% del total de las recaudaciones fiscales del pasado año.

Esta situación, que podríamos calificar de exceso en la creación de destinos específicos a los ingresos del Estado, frente a situaciones no previstas, ha conducido a que países como Colombia, El Salvador, Guatemala y Honduras hayan incorporado disposiciones, a nivel de la Constitución, para evitar que sigan proliferando estos destinos específicos y ocasionando escenarios de incumplimiento de Leyes con carácter permanente.

En consecuencia, para solucionar la situación antes indicada, se propone incorporar a la Reforma Constitucional la siguiente modificación, mediante los Artículos que se detallan a continuación:

Modificar el Numeral 1 del Artículo 37 de la actual Constitución, para que se lea:

“Establecer los impuestos o contribuciones generales y determinar el modo de su recaudación”.

Así mismo se recomienda incluir el siguiente Artículo:

Artículo.- Todos los ingresos corrientes y de capital constituirán un solo fondo. No podrá crearse ingreso alguno con destino específico, con la excepción de los ingresos provenientes del crédito público y de donaciones.

De aceptarse la propuesta anterior no se entenderán derogadas las Leyes que fueron creando las actuales asignaciones automáticas de recursos, por lo cual sería necesario adicionar el siguiente artículo:

Artículo.- En la Ley de Presupuesto General del Estado se podrán conceder autorizaciones para reorientar rentas cedidas o asignadas y modificar Leyes que establezcan un determinado gasto público, todo aquello con carácter transitorio y de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica de Presupuesto”.

Otro aspecto que consideramos oportuno tomar en consideración en la Reforma a la Constitución es el relativo a la creación de tasas y contribuciones especiales sobre la prestación de ciertos servicios, y al ejercicio de ciertas actividades. Dado que la Constitución se refiere a impuestos o contribuciones generales, la aplicación de tasas, derechos y tarifas se entiende que es facultad del Poder Ejecutivo. Sin embargo, la creciente tendencia a crear estas tasas por simple resolución administrativa hace que muchas entidades públicas del Gobierno Central cuenten con recursos propios, los que

no ingresan a la Tesorería Nacional y por ende no forman parte del Presupuesto General del Estado.

En consecuencia, para llenar este vacío se recomienda la inclusión en la Constitución del siguiente Artículo:

Artículo.- Los presupuestos de ingresos comprenderán las entradas estimadas originadas en los impuestos, contribuciones, tasas, venta de bienes y servicios, donaciones en efectivo o en especie, venta ocasional de activos fijos, así como cualquier otro producto de las actividades que realizan los organismos, que originen una modificación cuantitativa y/o cualitativa del patrimonio, con excepción de las fuentes de financiamiento que establece la Ley Orgánica de Presupuesto.

IV. El Presupuesto General del Estado

1. Competencias.

En este aspecto el consenso en América Latina es prácticamente absoluto, en el sentido de que la iniciativa presupuestaria es una obligación del Poder Ejecutivo y que al Poder Legislativo le corresponde sancionarlo. Por otra parte, al Poder Ejecutivo le compete la administración de la Hacienda Pública y rendir cuentas de su gestión, mientras que al Congreso se le asigna el rol de vigilar la ejecución del Presupuesto y aprobar o no la rendición de cuentas que debe hacer el Poder Ejecutivo.

Además todas las Constituciones de América Latina, sin excepción alguna, establecen una fecha límite para el envío del Proyecto de Ley de Presupuesto al Congreso Nacional. En el caso de la Constitución vigente de la República Dominicana, el Artículo 55, Numeral 23, dispone que le corresponde al Presidente de la República:

“Someter al Congreso, durante la segunda legislatura ordinaria, el proyecto de Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos correspondiente al año siguiente”.

Con el propósito de asegurar un tiempo prudente de discusión a nivel del Congreso, donde son comunes las vistas públicas en esta materia, sería recomendable que la República Dominicana adoptara como fecha límite el 1 de octubre de cada año para el sometimiento del Presupuesto General del Estado al Congreso de la República. Además, cabe mencionar que la presentación del Proyecto de Presupuesto al Poder Legislativo no menos de tres meses antes del inicio del ejercicio y su aprobación antes del inicio del ejercicio, es un principio incluido en el inciso 1.1 de la publicación de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) Best Practices for Budget Transparency y es considerado como requisito básico en el Manual de Transparencia Fiscal del Fondo Monetario Internacional.

En consecuencia se propone sustituir la disposición vigente por la que se indica a continuación:

“Someter al Congreso, a mas tardar el 1 de octubre de cada año, el Proyecto de Presupuesto General del Estado para el ejercicio siguiente”

Con respecto a la denominación de Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos, que se basa en la consideración de que los ingresos son estimados y que los gastos son una obligación, cabe comentar que este argumento no es del todo cierto debido a que los gastos se autorizan en la medida que se hace efectiva la disponibilidad de los ingresos estimados, tal como lo establece la Ley Orgánica de Presupuesto Público No. 423-06, en su Artículo 44:

“Las apropiaciones presupuestarias aprobadas por el Congreso de la República constituyen el límite máximo de gasto, sujeto a la disponibilidad efectiva de los ingresos estimados, que podrán disponer los organismos públicos comprendidos en este título con el propósito de cumplir con las políticas, objetivos, resultados y metas previstas. En ningún caso constituyen un derecho adquirido por las unidades ejecutoras de cada organismo público contemplado en este título”.

En consecuencia, se sugiere utilizar la expresión Presupuesto General del Estado en vez de Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos.

Con relación a la atribución del Congreso, el Artículo 37, Numeral 12 de la Constitución, establece:

“Votar el Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos, y aprobar o no los gastos extraordinarios para los cuales solicite un crédito el Poder Ejecutivo”.

Como puede apreciarse la disposición ya es limitativa, puesto que las expresiones votar y aprobar o no, excluyen por omisión las posibilidades de modificar el proyecto de Ley del Poder Ejecutivo, dando así pie a las disposiciones restrictivas del Artículo 115 que se analizarán más adelante. Además, contempla el hecho de que durante el ejercicio presupuestario el Poder Ejecutivo solicite una autorización adicional al gasto ya aprobado en la Ley anual.

Sin embargo, no se especifica la obligación de aprobarlo antes de una fecha determinada que sea cónsona con la fecha límite propuesta para la presentación del Presupuesto General del Estado, por lo cual se sugiere variar la redacción del Numeral 12 del Artículo 37 de la Constitución vigente, para que se lea como sigue:

“Votar el Presupuesto General del Estado a más tardar el 15 de diciembre de cada año, y aprobar o no los gastos para los cuales solicite un crédito adicional el Poder Ejecutivo durante el periodo de vigencia de dicho Presupuesto”.

2. Presupuesto de Ingresos.

La Constitución dominicana no se refiere en forma específica al Presupuesto de Ingresos, tal vez porque parte de la base que no es materia de discusión el nivel del mismo. Sin embargo, las Constituciones de Chile, Colombia y Ecuador, establecen que el Congreso no puede aumentar ni disminuir la estimación de los ingresos y en caso de aumentarlos, se requiere previa aceptación escrita del Ministro del ramo.

Por lo tanto, se recomienda considerar en la reforma a la Constitución, en forma explícita, cuales son las atribuciones del Congreso de la República al momento de

sancionar el Presupuesto de Ingresos como elemento primario del Presupuesto General del Estado, agregando el siguiente Artículo:

Artículo.- Si el Congreso de la República eleva la estimación de ingresos, se podrá aplicar las cantidades disponibles a otros gastos o inversiones, siempre que obtenga la aprobación previa de dichos cambios por parte del Consejo de Gobierno.

Además, cabe señalar que en los reglamentos internos de varios Congresos del continente se norma que el Presupuesto de Ingresos, incluyendo la autorización para el uso del crédito público, debe votarse antes de iniciar la discusión sobre el Presupuesto de Egresos.

3. Presupuesto de Gastos.

En el caso del Presupuesto de Gastos o de disposiciones que autoricen una obligación del Estado, la Constitución de la República Dominicana entra en un conjunto de normas que regulan y limitan el alcance de una Ley, así como la capacidad del Congreso de la República para modificar el Proyecto de Ley de Gastos Públicos sometido por el Poder Ejecutivo.

Este tema se inicia con el Párrafo I del Artículo 115, que establece:

"No tendrá efecto o validez ninguna Ley que ordene o autorice un pago o una obligación pecuniaria a cargo del Estado, sino cuando esa misma Ley cree fondos especiales para su ejecución o disponga que el pago se haga de las entradas calculadas del año, y de éstas quede en el momento de la publicación de la Ley una proporción disponible suficiente para hacerlo."

La disposición tiene por objeto evitar que el Congreso apruebe Leyes que no tengan contenido económico, por lo cual se recomienda mantenerla.

Con relación a la atribución del Congreso de la República para modificar proyectos de Ley que eroguen fondos o partidas del Presupuesto de Gastos Públicos, la Constitución contiene dos párrafos del Artículo 115, que son:

Párrafo II: "El Congreso no podrá votar válidamente ninguna erogación, a menos que esté incluida en el Proyecto de Ley de Gastos Públicos sometido por el Poder Ejecutivo, en virtud del Artículo 55 de esta Constitución, o que sea solicitada por el Poder Ejecutivo después de haber enviado dicho proyecto, sino en el caso de que la Ley que ordene esa erogación haya sido apoyada por las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara; y todo sin derogación de la regla general establecida en el párrafo primero del presente Artículo."

Párrafo III: "El Congreso no podrá modificar las partidas que figuren en los proyectos de Ley que eroguen fondos o en la Ley de Gastos Públicos sometidos por el Poder Ejecutivo, sino con el voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara; y de acuerdo con las disposiciones contenidas en el párrafo primero de este Artículo. El Congreso podrá, sin embargo, modificar las referidas partidas con la mayoría ordinaria cuando sea a iniciativa del Poder Ejecutivo."

Estas normas son bastante estrictas y en combinación con el Párrafo I persiguen que cuando el Congreso tenga iniciativa en materia del gasto público, ésta no se traduzca en la creación automática de un déficit. La parte final del Párrafo III persigue que las modificaciones obedezcan a negociaciones entre el Congreso y el Poder Ejecutivo, a menos que la oposición tuviese las dos terceras partes en ambas Cámaras.

Sin embargo, cuando se revisan las disposiciones que sobre esta materia existen en América Latina, se encuentra con restricciones aún más fuertes, llegando al extremo la de la Constitución del Perú que establece que el Congreso no tiene iniciativa para crear ni aumentar los gastos, salvo en lo que se refiere a su propio presupuesto. Lo común es que si aumenta el gasto debe indicar la fuente de financiamiento, lo cual resulta limitativo si no puede modificar el cálculo de los ingresos y crear nuevos impuestos. Todo apunta que en todos los países de América Latina la experiencia vivida hace que se haya restringido extremadamente la capacidad del Congreso para incrementar los gastos incluidos en el Proyecto de Presupuesto e incluso, para modificarlos mediante rebajas de algunos de ellos.

La razón para estas limitaciones del Congreso a las iniciativas que sobre el Presupuesto y en general sobre los gastos que ordenan diversas Leyes, se debe a que sin excepción se considera como atribución de la cabeza del Poder Ejecutivo la administración de la Hacienda Pública. En consecuencia, el instrumento básico que es el Presupuesto General del Estado debe tener el mínimo de interferencia, manteniendo así la responsabilidad que asume el Poder Ejecutivo frente al Poder Legislativo, que debe supervisar su acción y finalmente, aprobar la rendición de cuentas que haga de su gestión.

De acuerdo a lo antes expuesto, se recomienda mantener los párrafos citados del Artículo 115 de la Constitución vigente, cambiando la expresión *Ley de Gastos Públicos* por *Presupuesto General del Estado*.

4. Aprobación Congressional.

La Constitución de la República Dominicana, en el Párrafo IV del Artículo 115 dispone:

“Cuando por cualquier circunstancia el Congreso cierre la Legislatura sin haber votado el Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos, continuará rigiendo la Ley de Gastos Públicos del año anterior”.

Cabe reconocer que la disposición contenida en la Constitución de la República Dominicana resulta hoy completamente impracticable, dado que ya se abandonó el método de que el Presidente disponga de los excedentes que se produzcan durante la ejecución presupuestaria, mecanismo que permitía el pleno manejo bajo esta circunstancia de prórroga del Presupuesto del año anterior a través de los antiguos fondos 1401 y 1979, creados al amparo de la ya derogada Ley No. 531 de 1969, Ley Orgánica de Presupuesto. Por esta razón, la nueva Ley Orgánica de Presupuesto para el Sector Público No. 423-06, en su Artículo 42 establece:

"Cuando el Congreso de la República cierre la legislatura sin haber votado el Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos para el próximo ejercicio

presupuestario, continuará rigiendo el del año anterior, con los siguientes ajustes que introducirá el Poder Ejecutivo:

1. En los presupuestos de ingresos y en el cálculo del financiamiento:

- a) Eliminará los conceptos de ingresos que no puedan ser recaudados nuevamente.*
- b) Actualizará el cálculo de ingresos para el ejercicio en función de la legislación vigente.*
- c) Suprimirá los ingresos provenientes de operaciones de crédito público autorizadas, en la cuantía en que fueron utilizadas.*
- d) Incluirá los recursos provenientes de operaciones de crédito público en ejecución, cuya percepción se prevea podría producirse en el ejercicio.*

2. En los presupuestos de gastos y en el cálculo de las aplicaciones financieras:

- a) Eliminará las apropiaciones presupuestarias que no deban repetirse por haberse cumplido los fines para los cuales fueron previstas.*
- b) Incluirá las apropiaciones necesarias para asegurar la continuidad de los servicios sociales indispensables y para el pago de las cuotas exigibles en virtud de compromisos derivados de la ejecución de tratados internacionales.*
- c) Adecuará los objetivos y las cuantificaciones en unidades físicas de los bienes y servicios a producir en cada Capítulo y organismo, a los recursos y apropiaciones presupuestarias que resulten de los ajustes anteriores.*
- d) Incluirá las provisiones presupuestarias requeridas para el servicio de la deuda pública.*

Párrafo: Antes de adoptar y publicar el Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos Ajustado, la Cámara de Cuentas verificará el cumplimiento de este Artículo en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles, a contar de la fecha en que tome conocimiento de los ajustes solicitados por el Poder Ejecutivo. El documento de verificación emitido por la Cámara de Cuentas se publicará conjuntamente con el Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos Ajustado. En caso de que la referida verificación no se efectúe en el plazo señalado, el Poder Ejecutivo quedará facultado para adoptar y publicar su propuesta de Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos Ajustado".

Como se puede apreciar de lo anteriormente indicado, el proceso de reconducción del Presupuesto del ejercicio anterior es relativamente complejo, y el mismo fue establecido en la nueva Ley Orgánica de Presupuesto con la finalidad de que armonizara con las disposiciones que al respecto contempla la Constitución vigente. Dado el proceso de reforma en marcha, y que anteriormente hemos propuesto que el plazo para conocimiento y aprobación del Presupuesto por parte del Congreso sea ampliado, consideramos más adecuado y de fácil aplicación que la nueva Constitución sustituya el Párrafo IV del Artículo 115 por el siguiente:

“Cuando el Congreso de la Republica no haya aprobado el Proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado a más tardar el día 15 de diciembre de cada año, regirá como Ley el Proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado presentado por el Poder Ejecutivo”.

Es conveniente señalar que disposiciones como la propuesta están presentes en Constituciones como las de Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Panamá, Paraguay y Perú.

V. El Crédito Público

La Constitución Política de la República Dominicana, en su Artículo 37 sobre las atribuciones del Congreso, en el Numeral 13 ordena: *“Autorizar o no empréstitos sobre el crédito de la República por medio del Poder Ejecutivo”*.

Por otra parte, en el Numeral 1º del Artículo 55 que establece las atribuciones del Presidente de la República, se dispone:

“Celebrar contratos, sometiéndolos a la aprobación del Congreso Nacional, cuando contengan disposiciones relativas a la afectación de las rentas nacionales, a la enajenación de inmuebles cuyo valor sea mayor de veinte mil pesos oro o al levantamiento de empréstitos o cuando estipulen exenciones de impuestos en general, de acuerdo con el Artículo 110; sin aprobación en los demás casos”.

Las dos disposiciones antes citadas son claras en el sentido de que el Poder Ejecutivo celebre el contrato y el Poder Legislativo lo autorice o rechace y de que se trata tanto de empréstitos externos como internos. Sin embargo, no responden a un orden lógico del proceso, ni conducen a minimizar los costos financieros en la contratación principalmente de préstamos externos, en los cuales la comisión de compromiso rige desde el momento en que la institución financiera aprueba la operación, que es incluso anterior a la fecha de firma del contrato.

El tiempo que transcurre desde que el Poder Ejecutivo remite el contrato al Congreso y el tiempo que éste demora en su tramitación, implican un costo financiero, que puede ser elevado si el contrato tarda alrededor de dos años en ser aprobado, tal como ha sucedido en casos extremos. También se da la situación de rechazo del contrato, caso en el cual existe otro pago obligatorio o penalidad por la reserva que se hace de los recursos del préstamo por parte del organismo financiador, especialmente si se trata de un préstamo comercial, amén de otras cláusulas contractuales indemnizatorias.

Sin entrar a detallar las normas establecidas en las Leyes No. 6-06 de Crédito Público y la No. 567-05 de la Tesorería Nacional, la Ley Orgánica de Presupuesto del Sector Público No. 423-06, en lo relativo al crédito público dispone en su Artículo 37 las siguientes normas:

PARRAFO I: Las Disposiciones Generales establecerán el límite máximo hasta el cual la Tesorería Nacional podrá colocar Letras del Tesoro, las que deberán cancelarse dentro del ejercicio presupuestario en que fueron emitidas.

PARRAFO II: Las Disposiciones Generales contendrán un detalle que especificará para cada una de las operaciones de crédito público cuya autorización se solicita, el destino del financiamiento, el monto máximo del préstamo y del título o bono, el plazo mínimo de amortización, así como tasa de interés y comisiones compatibles con las

vigentes en el mercado, debiendo ser esto último verificado por la Superintendencia de Valores.

Además, en el Artículo 38 de la Ley Orgánica de Presupuesto del Sector Público, se establece:

“En el Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos se consignará el monto máximo del financiamiento a utilizar durante el ejercicio presupuestario. Dicho monto será detallado a nivel de cada una de las operaciones de crédito público cuya autorización se solicita en las Disposiciones Generales y de las que hayan sido aprobadas previamente por Leyes específicas”.

Por su parte la Ley 6-06 de Crédito Público, en su Artículo 23 dispone:

“Las empresas públicas no financieras, los ayuntamientos de los municipios y del Distrito Nacional, podrán realizar operaciones de crédito público previo cumplimiento de los requisitos fijados en los Artículos 20 y 22 de esta Ley. Cuando estas operaciones requieran de avales, fianzas o garantías de cualquier naturaleza del Gobierno Central, la autorización para su otorgamiento debe estar prevista en las disposiciones generales del Presupuesto de Ingresos y Ley de Gatos Públicos, o en una Ley específica”.

Las normas legales citadas persiguen obtener una autorización legal para iniciar el proceso de concertación de un empréstito o el otorgamiento de avales y salvo la emisión de títulos o bonos y de Letras del Tesoro, los contratos suscritos para cada operación de crédito interno y externo tienen que volver al Congreso para su aprobación o rechazo, de acuerdo al ya citado Numeral 10 del Artículo 55 de la Constitución Política.

Países como Brasil, Colombia, Ecuador y México, tienen un sistema muy similar, en que el Congreso aprueba límites y condiciones del endeudamiento a concertar y el Poder Ejecutivo va contratando e informando al Congreso sobre la utilización de las autorizaciones conferidas. Esta metodología imprime una mayor celeridad al proceso, al mismo tiempo que requiere de adecuados canales de comunicación y de verificación entre ambos Poderes del Estado

Las Constituciones de Nicaragua y Venezuela, por ejemplo, establecen un método de fijar plazos para la aprobación de los contratos por parte del Congreso, el que parece ser el más adecuado para la República Dominicana, donde la modalidad de rendir cuentas de la ejecución de la autorización de endeudamiento sería bastante compleja; dado que deben establecerse reglas muy claras tanto del detalle que debe contener la autorización previa del Congreso, como los medios de verificación sobre los endeudamientos contratados, así como la sanción por incumplimiento. Además, implica que ya existe una larga experiencia, bien documentada y transparente, junto con el personal técnico que debe llevar a cabo el manejo de los procesos de endeudamiento y el que debe certificar que los procedimientos se ajustan a lo legalmente establecido.

En consecuencia, se sugiere incorporar un Artículo en la Constitución que contemple esta situación y que disponga:

Artículo.- Los contratos o instrumentos de crédito externo o interno suscritos por el Poder Ejecutivo deben ser sometidos a la consideración del Congreso de la República

en un plazo no mayor de 15 días a contar de la fecha de su suscripción. Dichos instrumentos deberán ser aprobados o rechazados en un plazo no mayor de 60 días a partir de su presentación al Congreso. Vencido el plazo antes señalado, se tendrá por aprobado para todos los efectos legales”.

VI. El Sistema de Control

1. El Control y la Rendición de Cuentas.

1.1 A nivel del Poder Legislativo.

La Constitución dominicana establece lo siguiente, en el Numeral 2 del Artículo 37, dentro de las atribuciones del Congreso:

“Aprobar o desaprobado, con vista del informe de la Cámara de Cuentas, el estado de la recaudación e inversión de las rentas que debe presentarle el Poder Ejecutivo”.

Esta es una disposición común a todos los países latinoamericanos, pero adolece de un vacío al no disponer que sucede si la desaprueba y además, tratándose de un informe bastante complejo, debería considerarse el rechazo parcial, es decir, de algún aspecto del informe o estado.

En consecuencia se sugiere agregar a la Constitución un Artículo que disponga:

Artículo .- La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados en el Presupuesto General del Estado y el grado de cumplimiento de los objetivos y metas contenidos en los programas. Para la revisión de la Cuenta Pública, el Congreso de la República será asesorado por la Cámara de Cuentas. Si en el examen que se realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas correspondientes o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley”.

La Ley en referencia es la No. 10-04 que ante lo escueto de las disposiciones constitucionales relativas a la Cámara de Cuentas contenidas en sus Artículos Nos. 78 y 79, las actualiza y amplía considerablemente, en las siguientes disposiciones seleccionados de dicha Ley:

Artículo 9. Naturaleza. La Cámara de Cuentas de la República Dominicana, en su calidad de órgano instituido por la Constitución con carácter principalmente técnico, goza de autonomía administrativa, operativa y presupuestaria, y, en tal virtud tiene personalidad jurídica instrumental, correspondiéndole el examen de las cuentas generales y particulares de la República, mediante auditorías, estudios e investigaciones especiales para informar a quienes sea de rigor, conforme a las normas constitucionales y la presente Ley.

Artículo 44. Informes específicos. Independientemente del informe citado, la Cámara de Cuentas está facultada para hacer de conocimiento del Congreso Nacional, extensivo a

la sociedad en general, los resultados específicos de cualquier auditoría, estudio o investigación realizados conforme a lo preceptuado por esta Ley.

Artículo 48. Responsabilidad civil. La responsabilidad civil de los servidores públicos de las entidades y organismos sujetos a esta Ley se determinará en correlación con el perjuicio económico demostrado en la disminución del patrimonio sufrido por dichas entidades u organismo respectivo, debido a su acción u omisión culposa.

Artículo 49. Indicios de responsabilidad penal. Cuando los resultados de auditorías, estudios e investigaciones practicadas por los auditores de la Cámara de Cuentas se establezcan indicios de responsabilidad penal, se informará al Ministerio Público, a los organismos especializados de la prevención e investigación de la corrupción, a las autoridades administrativas y judiciales competentes y a la autoridad nominadora de los funcionarios o empleados involucrados en los hechos punibles, así como de todos aquellos que causen perjuicio al patrimonio público, por acción u omisión del funcionario, empleado público o de terceros que actúen en calidad de contratistas o receptores de subsidios o reciban asignaciones de fondos públicos, acompañando su denuncia con las evidencias recopiladas que respaldan sus observaciones, disposiciones, conclusiones, y recomendaciones, a los fines de que las precitadas autoridades pongan en movimiento la acción pública contra las personas en relación con las cuales hayan surgido indicios de responsabilidad penal.”

Dado que las actuales normas constitucionales son demasiado imprecisas, la Cámara de Cuentas termina siendo un organismo que no se vincula claramente ni con el Congreso, ni menos con el Poder Ejecutivo.

No obstante, cabe reconocer que la Ley 10-04 tiene el mérito de plantear el Sistema Nacional de Control y Auditoría, del cual la Cámara de Cuentas es su órgano superior teniendo la *“facultad para emitir normativas de carácter obligatorio, promover y alcanzar la coordinación interinstitucional de los organismos y unidades responsables del control y la auditoría de los recursos públicos y formular un plan nacional tendente a esos fines”*. Además, en su Artículo 7, define que el mencionado Sistema Nacional de Control y Auditoría estará integrado por:

- 1) El control externo. Le corresponde a la Cámara de Cuentas la rectoría de este control.*
- 2) El control interno. Este control está a cargo de la Contraloría General de la República y de sus unidades de auditoría interna, dentro del ámbito de su competencia.*
- 3) Control legislativo. Corresponde al Congreso Nacional ejercer la fiscalización de los recursos públicos en base, entre otros, a los informes presentados por la Cámara de Cuentas, de conformidad con las normas constitucionales y esta Ley.*
- 4) Control social. La sociedad dominicana a través de sus entes auténticamente conformados y con representación legítima.*

Con relación a la coordinación interinstitucional el Artículo 33, que se refiere al Plan Anual, establece:

“La Cámara de Cuentas elaborará sus planes anuales de auditoría, tomando en consideración los que hasta el 30 de septiembre de cada año debe enviarle la

Contraloría General de la República una vez consolide los correspondientes a las unidades de auditoría interna a su cargo, las políticas para la elaboración de los referidos planes anuales de auditoría serán emitidos por la Cámara de Cuentas con carácter de cumplimiento obligatorio”.

Tal como puede apreciarse persiste el error de que el control externo siga separado del control legislativo, lo cual rompe el modelo que en este caso debería estar compuesto de tres pilares. El primero, el control del Poder Legislativo, siendo la Cámara de Cuentas su órgano técnico auxiliar. El segundo es el control interno dentro del Poder Ejecutivo, ejercido por la Contraloría General de la República y el tercero, el control social.

Cabe señalar que la República Dominicana es el único país de organización unitaria y de extensión territorial pequeña, que sigue este modelo de organización del control. En Latinoamérica sólo Argentina, Brasil, México y Venezuela siguen este modelo de dos organismos que apoyan a cada uno de los Poderes, esto debido a su organización federal unido al tamaño de su territorio.

1.2 Legislación a nivel del Poder Ejecutivo.

Recientemente el Congreso de la República aprobó el proyecto de Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Control Interno. Este proyecto se centra en el Control Interno, siendo la Contraloría General el órgano rector del mismo, en concordancia con la Ley vigente de la Cámara de Cuentas y ante el hecho de que la función contable ya fue asumida por la Dirección General de Contabilidad Gubernamental, creada mediante la Ley No. 126 del año 2001. Específicamente se establece que la Contraloría General de la República es el organismo responsable del diseño, vigencia, actualización y supervisión del Control Interno, incluyendo el funcionamiento de las Unidades de Auditoría Interna.

Por su parte el Párrafo del Artículo 7 precisa las atribuciones de la Contraloría de la siguiente forma:

“Las disposiciones, recomendaciones o medidas de control interno que emita la Contraloría General de la República, en el ámbito de su competencia y atribuciones, serán de aplicación obligatoria e inmediata y su no aplicación constituirá un desacato, sin perjuicio de las demás acciones de carácter penal, civil o administrativa que genera su inobservancia, asumiendo además plena responsabilidad por los efectos negativos en el manejo de los recursos o en el logro de los objetivos institucionales, originadas en no implantar las disposiciones o medidas correctivas o de mejora”.

La naturaleza de dicho organismo se precisa en el Artículo 11:

“La Contraloría General de la República es un organismo del Poder Ejecutivo, rector del control interno. Ejerce la fiscalización interna y evaluación del debido recaudo, manejo, uso e inversión de los recursos públicos por los entes bajo el ámbito de esta Ley, en función del logro de los objetivos institucionales y de los planes y programas de gobierno y del cumplimiento del mandato constitucional de dicho Poder”.

Un cambio significativo es el relativo al control previo, el cual de acuerdo al Artículo 25 recae en “*los ejecutores directos de las operaciones o actividades, en los diferentes niveles de la organización de cada ente sujeto al ámbito de la presente Ley, son responsables antes de darle trámite, realizarlas, autorizarlas y ordenar o expedir la respectiva orden de pago, de aplicar controles internos previos o autocontroles con la finalidad de determinar su veracidad, exactitud y cumplimiento de las normas de ejecución del presupuesto y demás disposiciones legales que las regulan; que se ajustan a las respectivas normas básicas de control interno emitidas por la Contraloría General de la República y que corresponden a los fines y objetivos del ente*”.

Tal como puede apreciarse la legislación aprobada redefine completamente el concepto existente de Control Interno y lo coloca a tono tanto con el Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado, como con los estándares internacionales existentes sobre esta materia; además, mantiene básicamente la relación que debe existir con el órgano de control externo.

2. Propuesta de reforma

Luego de esta amplia presentación del sistema de control enfocado hacia la rendición de cuentas, la recomendación consiste en que la Cámara de Cuentas se constituya en un órgano asesor del Congreso de la República, para lo cual se sugiere incorporar a la Constitución los siguientes Artículos:

Artículo.- El control y fiscalización sobre los ingresos, así como el uso de los fondos de los organismos públicos, se llevará a cabo en tres niveles. El control legislativo o control externo al Poder Ejecutivo, le compete al Congreso de la República en base a los informes que le presente la Cámara de Cuentas. El control interno lo ejercerá el Poder Ejecutivo mediante la Contraloría General de la República y sus unidades de auditoría. El control social lo ejercerá la sociedad dominicana de conformidad a las normas que se dicten para su legítimo ejercicio.

Artículo.- Para ejercer la fiscalización de la Hacienda Pública en general y de la ejecución del Presupuesto General del Estado en particular, el Congreso de la República coordinará con la Cámara de Cuentas los planes de auditoría de esta última, recibirá los resultados de las mismas.

VII.- Conveniencia de Establecer Leyes con Categoría de Orgánicas

Dada la existencia de Leyes Orgánicas en países tales como Colombia, Chile, El Salvador y Guatemala, se considera oportuna la introducción de esta categorización en la reforma constitucional dominicana. Dichas Leyes son normas legales para las cuales la Constitución establece que para su aprobación, modificación o derogación, se requiera de una votación cualificada superior a la mayoría simple por parte del Congreso. Esto incuestionablemente le da una fuerza y estabilidad extraordinaria a las Leyes que se les asigne esta característica, además de evitar que la Constitución entre a establecer normas o detalles que pueden variar en el tiempo.

En este sentido sugerimos la conveniencia de que la nueva Constitución establezca la existencia de Leyes Orgánicas en el ordenamiento jurídico dominicano. De aceptarse este tratamiento nos permitimos sugerir que a la Ley de Planificación e Inversión Pública como a la Ley Orgánica de Presupuesto del Sector Público les sea conferida esta categoría jurídica.

Adicionalmente se solicita que se elimine la disposición que establece el Artículo 115 de la actual Constitución, que dice: *“La Ley de Gastos Públicos se dividirá en capítulos que corresponden a los diferentes ramos de la Administración y no podrán trasladarse sumas de un capítulo a otro ni de una partida a otra, sino en virtud de una Ley. Esta Ley cuando no sea iniciada por el Poder Ejecutivo, deberá tener el voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara”*.

Igualmente se solicita la adición del siguiente Artículo:

Artículo.- Toda modificación a la Ley Orgánica de Presupuesto, a la Ley de Planificación e Inversión Pública y a la Ley de Crédito Público requerirá el apoyo de los dos tercios de la totalidad de los miembros de una u otra Cámara.

VIII.- OTRAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES.

1. Comentarios generales.

Existen otras disposiciones en las Constituciones de los países de Latinoamérica que versan sobre aspectos políticos, limitaciones de atribuciones en la iniciativa de las Leyes, y otras que podríamos denominar de comportamiento interno del Congreso. Se ha considerado oportuno presentarlas, dado que ellas se traducen en presiones por mayores niveles gasto dentro del presupuesto público, por lo cual guardan estrecha relación con el tema central de la administración financiera.

2. Prohibiciones.

En general se refieren a limitar la capacidad del Congreso a emitir Leyes que conceden o aumentan pensiones, o transfieren recursos del Estado vía donaciones a personas naturales o jurídicas o sea a los llamados Organismos no Gubernamentales. En esta posición se encuentran los países que a continuación se detallan:

- a) Colombia. En los Numerales 4 y 6 el Artículo 136 se prohíbe al Congreso y cada una de sus Cámaras lo siguiente:
 - *“Numeral 4. Decretar a favor de personas o entidades donaciones, gratificaciones, auxilios, indemnizaciones, pensiones u otras erogaciones que no estén destinadas a satisfacer créditos o derechos reconocidos con arreglo a la preexistente.”*
 - *“Numeral 6. Autorizar viajes al exterior con dinero del erario, salvo en cumplimiento de las misiones específicas, estrictamente relacionadas con la misión congresual, aprobadas por las tres cuartas partes de los miembros de la respectiva cámara, mediante votación nominal”*.

Además en el Artículo 355 dispone que: *“Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones a favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado. El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de su los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes sectoriales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia”*.

- b) Costa Rica. En el Artículo 122 dispone: *“Es prohibido a la Asamblea dar votos de aplauso respecto de actos oficiales, así como reconocer a cargo del Tesoro Público obligaciones que no hayan sido previamente declaradas por el Poder Judicial, o aceptadas por el Poder Ejecutivo, o conceder becas, pensiones, jubilaciones o gratificaciones”*.
- c) El Salvador. El Artículo 228 en su frase final, establece: *“Habrá una Ley especial que regulará las subvenciones, pensiones y jubilaciones que afecten fondos públicos”*.
- d) Panamá. El Numeral 3 del Artículo 157 señala que es prohibido a la Asamblea Nacional: *“Reconocer con cargo al Tesoro Público indemnizaciones que no hayan sido previamente declaradas por las autoridades competentes y votar partidas para pagar becas, pensiones, jubilaciones, gratificaciones o erogaciones que no hayan sido decretadas conforme a las Leyes generales preexistentes”*.
- e) Chile. En este caso en vez de prohibir la acción al Congreso, se sigue la fórmula de autorizar sólo al Poder Ejecutivo mediante el Numeral 4 del Artículo 62, que dispone: *“Corresponderá, asimismo, al Presidente de la República la iniciativa exclusiva para: Fijar, modificar, conceder o aumentar remuneraciones, jubilaciones pensiones, montepíos, rentas y cualquier otra clase de emolumentos, préstamos o beneficios al personal en servicio o en retiro a los beneficiarios de los montepíos, en su caso, de la administración pública y demás organismos anteriormente señalados, como asimismo fijar las remuneraciones mínimas de los trabajadores del sector privado, aumentar obligatoriamente sus remuneraciones y demás beneficios económicos o alterar las bases que sirvan para determinarlos, todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en los números siguientes;”*

3. Normas internas.

Estas disposiciones constitucionales se refieren a situaciones que inciden sobre el manejo interno de los congresistas, en aspectos relativos a viajes al exterior, aumentos de remuneraciones, inasistencias y sanción por romper el quórum de una sesión. Los países cuyas constituciones han sido seleccionadas son los siguientes:

- a) Colombia. Con relación a los viajes al exterior, que se complementa para aquellos que hayan sido autorizados, el Numeral 7 del Artículo 136 dice: *“Dentro de los cinco días siguientes a su regreso al país, los comisionados deberán entregar a la Presidencia de la Cámara a la cual pertenezcan, un*

informe escrito de la gestión adelantada. Copia de este informe deberá ser entregado a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República dentro del mismo plazo. El informe tendrá carácter público”.

- b) Honduras. El Artículo 197, para evitar el entorpecimiento de la función legislativa que significa el romper deliberadamente el quórum, dispone: *“Los diputados están obligados a reunirse en Asamblea en las fechas señaladas en esta Constitución y asistir a todas las sesiones que celebre el Congreso Nacional, salvo incapacidad debidamente comprobada. Los diputados que con su inasistencia o abandono injustificados de las sesiones, dieran motivo a que no se forme el quórum o se desintegre éste serán expulsados del Congreso y perderán por un período de diez años el derecho a optar a cargos públicos”.*
- c) México. El Artículo 64 persigue combatir las inasistencias al ordenar: *“Los diputados y senadores que no concurran a una sesión, sin causa justificada o sin permiso del presidente de la Cámara respectiva, no tendrán derecho a la dieta correspondiente al día en que falten”.*
- d) Panamá. Con respecto a los aumentos de sueldos y aprovechando la estabilidad de su sistema monetario basado en el dólar de los Estados Unidos de América, el Artículo 151 establece: *“Los Legisladores devengarán los emolumentos que señale la Ley, los cuales serán imputables al Tesoro Nacional, pero su aumento sólo será efectivo después de terminar el período de la Asamblea Legislativa que lo hubiere aprobado”.*
- e) Uruguay. También trata de estimular la asistencia de los legisladores mediante lo dispuesto en el Artículo 117, que dice: *“Los Senadores y Representantes serán compensados por sus servicios con una asignación mensual que percibirán durante el término de sus mandatos, sin perjuicio de los descuentos que correspondieran, de acuerdo con el reglamento de la respectiva Cámara, en caso de inasistencias injustificadas a las sesiones de la Cámara que integran o de las comisiones informantes de que forman parte. Tales descuentos, en todo caso, se fijarán proporcionalmente a la asignación”.*

Esperando que las sugerencias presentadas en esta comunicación sean del interés de la Honorable Comisión de Reforma Constitucional y que les permitan ampliar algunos aspectos de la vasta gama de temas que deben abordar, les saluda muy atentamente,

ING. TEMISTOCLES MONTAS
SECRETARIO TÉCNICO DE LA PRESIDENCIA

c. Anexo citado.

Santo Domingo de Guzmán,
9 de Enero de 2007

ANEXO 1

MATRIZ DE DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES EN TORNO A LA PLANIFICACION Y LA INVERSION PUBLICA EN PAISES DE AMERICA LATINA

PAIS	DISPOSICIONES
Bolivia	<p>Art. 144°.- Plan periódico de desarrollo social y económico</p> <p>I. La programación del desarrollo económico del país se realizará en ejercicio y procura de la soberanía nacional. El Estado formulará periódicamente el plan general de desarrollo económico y social de la República, cuya ejecución será obligatoria. Este planeamiento comprenderá los sectores estatal, mixto y privado de la economía nacional.</p> <p>II. La iniciativa privada recibirá el estímulo y la cooperación del Estado cuando contribuya al mejoramiento de la economía nacional.</p>
Brasil	<p>Art. 165 - La Ley de iniciativa del Poder Ejecutivo establecerá:</p> <p>I - el plan plurianual;</p> <p>II - las directrices presupuestarias;</p> <p>III - los presupuestos anuales.</p> <p>1° - A ley que instituye el plan plurianual establecerá, de forma regionalizada, las directrices, objetivos y metas de la administración pública federal para los gastos de capital y de los gastos corrientes relativos a programas de duración continua.</p> <p>2° - A ley de directrices presupuestarias comprenderá las metas y prioridades de la administración pública federal, incluyendo los gastos de capital para el ejercicio financiero subsecuente, orientará la elaboración de la ley presupuestaria anual, dispondrá sobre las modificaciones a la legislación tributaria y establecerá la política de préstamo de las agencias financieras oficiales de fomento.</p> <p>3° - El Poder Ejecutivo publicará, a más tardar treinta días después del cierre de cada bimestre, una relación resumida de la ejecución presupuestaria.</p> <p>4° - Los planes e programas nacionales, regionales y sectoriales previstos en esta Constitución serán elaborados en consonancia con el plan plurianual aprobado por Congreso Nacional.</p>
Colombia	<p>Art. 339. Habrá un plan nacional de desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, ambiental y social, en especial las estrategias gubernamentales de lucha contra la pobreza. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas, estrategias, y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución.</p>

	<p>Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el Gobierno Nacional, Planes de Desarrollo.</p> <p>Art. 340. Habrá un Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. El Consejo tendrá carácter consultivo y servirá de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo.</p> <p>Art. 341. El Gobierno elaborará el Plan Nacional de Desarrollo de acuerdo con las metas anuales del balance primario del sector público no financiero y con participación activa de las autoridades de planeación y de las entidades territoriales y someterá el proyecto correspondiente al concepto del Consejo Nacional de Planeación. Los desacuerdos con el contenido de la parte general, si los hubiere, no serán obstáculo para que el Gobierno ejecute las políticas propuestas en lo que sea de su competencia.</p> <p>El Congreso podrá modificar el Plan de Inversiones Públicas siempre y cuando mantenga el equilibrio financiero. Cualquier incremento en las autorizaciones de endeudamiento solicitadas en el proyecto gubernamental o inclusión de proyectos de inversión no contemplados en él, requerirá el visto bueno del Gobierno Nacional.</p> <p>PARÁGRAFO. El Gobierno Nacional fijará metas anuales de balance primario para el sector público no financiero que garanticen la sostenibilidad de largo plazo de la deuda pública consolidada del sector público no financiero. <i>(Modificado por Decreto 99 de 2003)</i></p> <p>Art. 342. La correspondiente ley orgánica reglamentará todo lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo y dispondrá los mecanismos apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales.</p> <p>Art. 343. La entidad nacional de planeación que señale la ley, tendrá a su cargo el diseño y la organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión, en las condiciones que ella determine.</p> <p>Art. 344. Los organismos departamentales de planeación harán la evaluación de gestión y resultados sobre los planes y programas de desarrollo e inversión de los departamentos y municipios, y participarán en la preparación de los presupuestos de estos últimos en los términos que señale la ley. En todo caso el organismo nacional de planeación, de manera selectiva, podrá ejercer dicha evaluación sobre cualquier entidad territorial.</p>
Ecuador	<p>Art. 244.- Dentro del sistema de economía social de mercado al Estado le corresponderá:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Garantizar el desarrollo de las actividades económicas, mediante un orden jurídico e instituciones que las promuevan, fomenten y generen confianza. Las actividades empresariales pública y privada recibirán el mismo tratamiento legal. Se garantizarán la inversión nacional y extranjera en iguales condiciones. 2. Formular, en forma descentralizada y participativa, planes y programas obligatorios para la inversión pública y referenciales para la privada. <p>Art. 254.- El sistema nacional de planificación establecerá los objetivos nacionales permanentes en materia económica y social, fijará metas de desarrollo a corto, mediano y largo plazo, que deberán alcanzarse en forma descentralizada, y orientará la inversión con carácter obligatorio para el sector público y referencial para el sector privado.</p>

	<p>Se tendrán en cuenta las diversidades de edad, étnico-culturales, locales y regionales y se incorporará el enfoque de género.</p> <p>Art. 255.- El sistema nacional de planificación estará a cargo de un organismo técnico dependiente de la Presidencia de la República, con la participación de los gobiernos seccionales autónomos y de las organizaciones sociales que determine la ley.</p> <p>En los organismos del régimen seccional autónomo podrán establecerse departamentos de planificación responsables de los planes de desarrollo provincial o cantonal, en coordinación con el sistema nacional.</p>
Honduras	<p>Art. 329.- El Estado promueve el desarrollo económico y social, que estará sujeto a una planificación adecuada. La Ley regulará el sistema y proceso de planificación con la participación de los Poderes del Estado y las organizaciones políticas, económicas y sociales, debidamente representadas.</p>
Panamá	<p>Art. 277.- El ejercicio de las actividades económicas corresponde primordialmente a los particulares; pero el Estado las orientará, dirigirá, reglamentará, reemplazará o creará, según las necesidades sociales y dentro de las normas del presente Título, con el fin de acrecentar la riqueza nacional y de asegurar sus beneficios para el mayor número posible de los habitantes del país.</p> <p>El Estado planificará el desarrollo económico y social mediante organismos o departamentos especializados cuya organización y funcionamiento determinará la Ley.</p>
Paraguay	<p>Art. 176 - La política económica tendrá como fines, fundamentalmente, la promoción del desarrollo económico, social y cultural. El Estado promoverá el desarrollo económico mediante la utilización racional de los recursos disponibles, con el objeto de impulsar un crecimiento ordenado y sostenido de la economía, de crear nuevas fuentes de trabajo y de riqueza, de acrecentar el patrimonio nacional y de asegurar el bienestar de la población. El desarrollo se fomentará con programas globales que coordinen y orienten la actividad económica nacional.</p> <p>Art. 177 - Los planes nacionales de desarrollo serán indicativos para el sector privado, y de cumplimiento obligatorio para el sector público.</p>
República Dominicana	
Uruguay	<p>Art. 230.- Habrá una Oficina de Planeamiento y Presupuesto que dependerá directamente de la Presidencia de la República. Estará dirigida por una Comisión integrada con representantes de los Ministros vinculados al desarrollo y por un Director designado por el Presidente de la República que la presidirá.</p> <p>El Director deberá reunir las condiciones necesarias para ser Ministro y ser persona de reconocida competencia en la materia. Su cargo será de particular confianza del Presidente de la República.</p> <p>La Oficina de Planeamiento y Presupuesto se comunicará directamente con los Ministerios y Organismos Públicos para el cumplimiento de sus funciones.</p> <p>Formará Comisiones Sectoriales en las que deberán estar representados los trabajadores y las empresas públicas y privadas.</p>

	<p>La Oficina de Planeamiento y Presupuesto asistirá al Poder Ejecutivo en la formulación de los planes y programas de desarrollo, así como en la planificación de las políticas de descentralización que serán ejecutadas:</p> <p>A) Por el Poder Ejecutivo, los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados, respecto de sus correspondientes cometidos.</p> <p>B) Por los Gobiernos Departamentales respecto de los cometidos que les asignen la Constitución y la ley. A estos efectos se formará una Comisión Sectorial que estará exclusivamente integrada por delegados del Congreso de Intendentes y de los Ministerios competentes, la que propondrá planes de descentralización que, previa aprobación por el Poder Ejecutivo, se aplicarán por los organismos que corresponda. Sin perjuicio de ello, la ley podrá establecer el número de los integrantes, los cometidos y atribuciones de esta Comisión, así como reglamentar su funcionamiento. La Oficina de Planeamiento y Presupuesto tendrá además los cometidos que por otras disposiciones se le asignen expresamente así como los que la ley determine.</p>
<p>Venezuela</p>	<p>Art. 299. El régimen socioeconómico de la República Bolivariana de Venezuela se fundamenta en los principios de justicia social, democratización, eficiencia, libre competencia, protección del ambiente, productividad y solidaridad, a los fines de asegurar el desarrollo humano integral y una existencia digna y provechosa para la colectividad. El Estado conjuntamente con la iniciativa privada promoverá el desarrollo armónico de la economía nacional con el fin de generar fuentes de trabajo, alto valor agregado nacional, elevar el nivel de vida de la población y fortalecer la soberanía económica del país, garantizando la seguridad jurídica, solidez, dinamismo, sustentabilidad, permanencia y equidad del crecimiento de la economía, para garantizar una justa distribución de la riqueza mediante una planificación estratégica democrática participativa y de consulta abierta.</p>

Fuente: Elaborado por UAE/STP con datos de las la página web de la Universidad de Georgetown, [//pdba.georgetown.edu/constitutions/constudies.html](http://pdba.georgetown.edu/constitutions/constudies.html)

ANEXO 2

MATRIZ DE DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES EN TORNO AL PRESUPUESTO PÚBLICO

PAIS	FECHAS PROCESO PRESUPUESTARIO	ATRIBUCIONES DEL CONGRESO	APROBACION CONGRESIONAL
Argentina	Envío al Congreso a más tardar el 15 de septiembre	Aprobar en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas, si aumenta el gasto debe crear la fuente correspondiente.	En caso de no aprobación, se establece la reconducción del presupuesto vigente el año anterior.
Bolivia	Presenta el Proyecto al Congreso dentro de las 30 primeras sesiones ordinarias, que se inician el 6 de agosto de cada año.	Recibidos los proyectos de ley de presupuestos, deberán ser considerados en el Congreso dentro del término de sesenta días.	Vencido el plazo que tiene el Congreso para aprobarlo, rige con fuerza de ley el Proyecto del Poder Ejecutivo.
Brasil	El Presupuesto Plurianual es presentado a más tardar el 31 de agosto del primer año del mandato. El proyecto sobre Directrices Presupuestarias es presentado a más tardar el 15 de abril de cada año. El Proyecto de Presupuesto anual se presenta a más tardar el 13 de agosto de cada año.	Las enmiendas sólo podrán ser aprobada cuando: - Sean compatibles con el Plan Plurianual y con la ley de directrices presupuestarias. - Indiquen los recursos necesarios provenientes de rebajas de gastos que no sean sueldos, servicio de la deuda y transferencias para los Estados, los Municipios o al distrito Federal.	El Congreso debe aprobarlo antes del final de cada legislatura.
Chile	Tres meses antes de la fecha en que debe comenzar a regir (a más tardar el 30 de septiembre)	No puede aumentar ni disminuir la estimación de los ingresos. Sólo podrá reducir los gastos contenidos en el Proyecto, salvo los establecidos por ley permanente.	Si no lo despachare dentro de los sesenta días contados desde su presentación, regirá el Proyecto presentado por el Poder Ejecutivo.

Colombia	Lo presenta al Congreso dentro de los 10 primeros días de cada legislatura. Puede incluir por separado la creación de nuevos ingresos para financiar gastos. Prohíbe rentas nacionales de destinación específica. Establece una regla fiscal para los años 2002 al 2008.	No puede aumentar ninguna partida ni incluir una nueva, sino con la aceptación del Ministro del ramo. Puede eliminar o reducir partidas de gasto, salvo deuda pública, obligaciones contractuales del Estado e inversiones públicas previamente autorizadas en los planes y programas. Puede elevar el cálculo de ingresos previa aceptación escrita del Ministro del ramo.	Si no lo aprueba rige el presentado por el Gobierno. También el Presupuesto puede aprobarse y continuar el trámite de los recursos adicionales.
Costa Rica	Se presenta a más tardar el 1° de septiembre.	No puede aumentar los gastos sin señalar nuevos ingresos, previo informe favorable de la Contraloría General de la República.	Debe estar aprobado antes del 30 de noviembre del mismo año.
Ecuador	Se presenta al Congreso a más tardar el 1° de septiembre y debe estar aprobado antes del 30 de noviembre.	No puede incrementar el monto estimado de ingresos y egresos. El presupuesto abarca todo el SPNF, excepto municipios y empresas públicas. El Congreso sólo conoce el presupuesto de las empresas públicas.	Si no lo aprueba en la fecha señalada rige el proyecto del Poder Ejecutivo.
El Salvador	Debe presentarse tres meses antes del inicio del nuevo ejercicio fiscal (30 de septiembre). Todos los ingresos constituyen un fondo único; solo por ley pueden afectarse ingresos para el servicio de la deuda. Las donaciones permiten generar un destino específico.	El Órgano Legislativo podrá disminuir o rechazar los créditos solicitados pero nunca aumentarlos. En el presupuesto se autorizará la deuda flotante en que el Gobierno podrá incurrir durante cada año, para remediar deficiencias temporales de ingreso. Habrá una ley especial que regulará las subvenciones, pensiones y jubilaciones que afecten los fondos públicos.	Si no se aprueba y mientras se le da sanción definitiva, rige el Presupuesto del año anterior.
Guatemala	Debe presentarse tres meses antes del inicio del nuevo ejercicio fiscal (a más tardar el 30 de septiembre). Todos los ingresos de Estado constituyen un fondo común indivisible destinado exclusivamente a cubrir sus egresos.	Aprobar, modificar o improbar el Proyecto de Presupuesto General, el cual incluye los organismos, las entidades descentralizadas y las autónomas; y además estarán sujetos a los controles y fiscalización de los organismos correspondientes del Estado. No podrán incluirse en el Presupuesto General gastos confidenciales o gasto alguno que no deba ser comprobado o que no esté sujeto a fiscalización. Esta disposición es aplicable a los presupuestos de cualquier organismo, institución, empresa o entidades descentralizada o autónoma.	Si no hubiere sido aprobado a más tardar 30 días antes de su vigencia, regirá de nuevo el presupuesto en vigencia en el ejercicio anterior, el cual podrá ser modificado o ajustado por el Congreso.

Honduras	Presentado al Congreso dentro de los últimos quince días del mes de septiembre de cada año. Todos los ingresos ordinarios constituirán un solo fondo. No podrá crearse ingreso alguno con destino específico, la ley puede afectar ingresos para el servicio de la deuda y para aportes a municipios.	1) Aprobar anualmente el Presupuesto General de Ingresos y Egresos tomado como base el proyecto que remita el Poder Ejecutivo, debidamente desglosado y resolver sobre su modificación. 2) Aprobar anualmente los Presupuestos debidamente desglosados de Ingresos y Egresos de las instituciones descentralizadas. La Ley de Presupuesto no puede ser vetada.	
México	Debe ser presentado a más tardar el día 8 del mes de septiembre de cada año.	Es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados aprobar anualmente el Presupuesto de la Federación, pudiendo modificarlo, pero el aumento de gastos debe cubrirse con un incremento de los ingresos.	La Cámara de Diputados deberá aprobarlo a más tardar el día 15 de noviembre.
Nicaragua	Debe ser presentado a más tardar el 15 de octubre de cada año.	Conocer discutir y aprobar el Presupuesto General de la República. Puede modificar el proyecto, pero no se puede crear ningún gasto extraordinario sino por ley y fijando la fuente de financiamiento. Debe contener, para información de la Asamblea Nacional, los presupuestos de los entes autónomos y gubernamentales y de las empresas del Estado. La Ley Anual de Presupuesto no puede crear tributos.	La Asamblea Nacional debe aprobarlo antes de la clausura de la Legislativa. La Ley de Administración Financiera y del Régimen Presupuestario en su artículo 44 establece: En caso de que no haya entrado en vigencia, regirá provisionalmente el Proyecto de Presupuesto Anual presentado por el Poder Ejecutivo, hasta tanto se apruebe la Ley para el ejercicio presupuestado.
Panamá	El Proyecto debe ser presentado a lo menos tres meses antes de la expiración del Presupuesto vigente (a más tardar el 30 de septiembre).	Puede eliminar o reducir partidas de gasto, salvo deuda pública, obligaciones contractuales del estado, inversiones públicas previamente autorizadas por ley. También puede aumentar gastos con la aprobación del Consejo de Gabinete, ni aumentar el cálculo de los ingresos sin el concepto favorable del Contralor General de la República. Si se eleva el cálculo de los ingresos o si se elimina o disminuye alguna partida de egresos, la Asamblea Legislativa podrá aplicar las cantidades disponibles a otros gastos o inversiones, siempre que obtenga la aprobación del Consejo de Gabinete.	Si el proyecto no fuere aprobado a más tardar el 1° de enero, entrará en vigencia el propuesto por el Poder Ejecutivo. Si lo rechaza, se prorroga el del ejercicio anterior hasta que se apruebe el nuevo presupuesto; dando por aprobadas las partidas del Proyecto para el servicio de la deuda, el cumplimiento de las demás obligaciones contractuales y el financiamiento de inversiones previamente autorizadas por ley.

Paraguay	Debe presentarse a más tardar el 1° de septiembre.	En el estudio del Proyecto de Presupuesto el Congreso Nacional no podrá reasignar recursos destinados a inversiones con el propósito de incrementar gastos corrientes ni aquellos con afectación específica previstos en leyes especiales. Las ampliaciones presupuestarias solo podrán destinarse a rubros de inversión y deberán prever específicamente su fuente de financiamiento.	Se establecen plazos perentorios para el proceso de discusión y el incumplimiento se entenderá como aprobación. Si fuese rechazado por los 2/3 de ambas Cámaras, seguirá vigente el Presupuesto del ejercicio fiscal anterior.
Perú	Se envía al Congreso dentro de un plazo que vence el 30 de agosto de cada año. En la misma fecha se envían los proyectos de ley de endeudamiento y de equilibrio financiero.	No tiene iniciativa para crear ni aumentar los gastos, salvo en lo que se refiere a su propio presupuesto.	Si la ley no es aprobada antes del 1° de diciembre, entra en vigencia el Proyecto del Poder Ejecutivo
República Dominicana	El Presidente de la República somete al Congreso durante la segunda legislatura ordinaria el Proyecto de Presupuesto	El Congreso no podrá modificar las partidas que figuren en el proyecto de Ley que eroguen fondos o en la Ley de Gastos Públicos, sino con el voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada cámara	En caso de no aprobación del Presupuesto, rige el Presupuesto del año anterior.
Uruguay	El Presupuesto nacional rige para el período de Gobierno y debe ser presentado dentro de los 6 primeros meses de la nueva administración. El Poder Ejecutivo dentro de los seis meses de vencido el ejercicio anual, que coincidirá con el año civil, presentará al Poder Legislativo la Rendición de Cuentas y el Balance de la Ejecución Presupuestal correspondiente a dicho ejercicio, pudiendo proponer las modificaciones que estime indispensables al monto global de gastos, inversiones y sueldos o recursos y efectuar creaciones, supresiones y modificaciones de programas por razones justificadas.	No puede efectuar modificaciones que signifiquen mayores gastos que los propuestos.	Cada Cámara debe pronunciarse dentro del término de 45 días de recibido el Proyecto. La Asamblea General deberá pronunciarse dentro de los quince días siguientes.

<p>Venezuela</p>	<p>Se presenta antes del 15 de octubre de cada año. El plan operativo anual se presenta conjuntamente con el proyecto de ley de presupuesto. Además, se presenta para autorización de la Asamblea Nacional otro proyecto que debe ser aprobado simultáneamente con el presupuesto, con el monto máximo de las operaciones de crédito público a contratar durante el ejercicio presupuestario respectivo.</p>	<p>No puede disminuir ingresos, ni proponer gastos que rompan el equilibrio contable; pero puede alterar las partidas presupuestarias.</p>	<p>Si el Proyecto es rechazado o no es aprobado antes del 15 de diciembre seguirá vigente el Presupuesto del año fiscal en curso reconducido. Si para el 31 de marzo siguiente no hubiere sido sancionado, el Presupuesto reconducido se considerará vigente para el resto del ejercicio</p>
------------------	--	--	--

Fuente: Elaborado por UAE/STP con datos de las la página web de la Universidad de Georgetown, [//pdba.georgetown.edu/constitutions/constudies.html](http://pdba.georgetown.edu/constitutions/constudies.html)

ANEXO 3

MATRIZ DE DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES EN TORNO AL CREDITO PÚBLICO

PAIS	ATRIBUCIONES DEL CONGRESO	ATRIBUCIONES DEL PODER EJECUTIVO
Argentina	Contraer empréstitos sobre el crédito de la Nación. Las operaciones de crédito público son autorizadas en la Ley de Presupuesto General o en una Ley específica. Se exceptúan las que el Poder Ejecutivo formalice con los organismos financieros internacionales de los que la Nación forma parte.	Ninguna entidad pública puede iniciar trámites sin la autorización previa del órgano rector. En el caso de la deuda pública externa se requiere opinión previa del Banco Central. Los avales, fianzas o garantías que otorguen entes públicos no financieros al sector privado requieren de una ley.
Bolivia	Autorizar y aprobar la contratación de empréstitos que comprometan las rentas generales del Estado. Límite financiero anual del endeudamiento determinado en el Presupuesto aprobado por Ley para la gestión. Ley de la República que aprueba el contrato de préstamo suscrito.	El inicio de operaciones requiere de la aprobación de una solicitud por parte del órgano rector el Ministerio de Hacienda. También supervisa las acciones de negociación que realicen las entidades del sector público. El Banco Central actúa en calidad de agente financiero del Gobierno y efectúa el registro oficial de la deuda pública externa.
Brasil	Es facultad del Congreso conocer de las operaciones de crédito, de la deuda pública y de las emisiones de curso forzoso. Es competencia privativa del Senado de la Federación fijar, a propuesta del Presidente de la República, límites globales para la deuda y condiciones para las operaciones de crédito externo e interno de la Unión, de los Estados, del distrito Federal y de los Municipios.	El Presidente en cumplimiento de la disposición constitucional remite un proyecto de ley que establece los límites y condiciones del endeudamiento público.
Chile	El Congreso debe aprobar leyes que autoricen la celebración de cualquier clase de operaciones que puedan comprometer en forma directa o indirecta el crédito o la responsabilidad financiera del Estado, sus organismos y de las municipalidades. Esta disposición no se aplica al Banco Central.	El Presidente de la República tiene la iniciativa exclusiva de las leyes que autoricen la contratación de empréstitos o celebrar cualquiera otra clase de operaciones que puedan comprometer el crédito o la responsabilidad financiera del Estado y condonar, reducir o modificar obligaciones, intereses u otras cargas financieras de cualquier naturaleza, establecidas a favor del Fisco o de los organismos públicos.
Colombia	El Congreso concede autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales. El Gobierno rendirá periódicamente informes al Congreso sobre el ejercicio de estas autorizaciones. La Comisión Interparlamentaria de Crédito Público se reunirá por convocatoria del Gobierno Nacional o de la mayoría de sus Miembros. Podrá citar a los	El Gobierno informa al Congreso de la República, por intermedio de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público sobre la utilización de las autorizaciones conferidas.

	Ministros del Despacho, Directores de Departamentos Administrativos y demás funcionarios de la más alta jerarquía de las entidades estatales, para que rindan informes sobre el estado de los créditos en sus respectivas dependencias.	
Costa Rica	Aprobar o improbar los empréstitos o convenios similares que se relacionen con el crédito público, celebrados por el Poder Ejecutivo. En la contratación de empréstitos externos el respectivo proyecto debe ser aprobado por las dos terceras partes del total de los votos de los miembros de la Asamblea Legislativa.	Para la negociación de los títulos de deuda interna del Gobierno Central correspondientes al crédito interno aprobado en la Ley de Presupuesto Nacional, la Tesorería Nacional podrá utilizar los mecanismos que estime convenientes, siempre y cuando respete las limitaciones en cuanto al monto y otros aspectos que establezca dicha ley. En el proceso de negociación el Ministerio de Hacienda es el único agente con capacidad legal de endeudamiento público externo.
Ecuador	El Congreso Nacional fija el límite de endeudamiento público, de acuerdo con la ley respectiva.	El Ministerio de Economía y Finanzas administra la política, gestión y control del endeudamiento, de acuerdo a la Ley Orgánica de Responsabilidad, Estabilización y Transparencia Fiscal, que también establece metas o reglas macro fiscales.
El Salvador	Corresponde a la Asamblea Legislativa decretar leyes sobre el reconocimiento de la deuda pública y crear y asignar los fondos necesarios para su pago.	El Ministerio de Hacienda es el órgano rector, tendiendo la facultad de colocar títulos de crédito público de mediano y largo plazo previa autorización de la Asamblea Legislativa.
Guatemala	Es atribución del Congreso contraer, convertir, consolidar o efectuar otras operaciones relativas a la deuda pública interna o externa. En todos los casos deberá oírse previamente las opiniones del Ejecutivo y de la Junta Monetaria. Para que el Ejecutivo, la Banca Central o cualquier otra entidad estatal pueda concluir negociaciones de empréstitos u otras formas de deudas, en el interior o en el exterior, será necesaria la aprobación previa del Congreso, así como para emitir obligaciones de toda clase.	Se incluirán en el presupuesto general de ingresos y egresos del Estado y en los de las entidades descentralizadas y autónomas y municipalidades, las operaciones de crédito público aprobadas por el Congreso de la República, así como aquellas que presenten una situación de negociación avanzada y que permita prever su desembolso en el ejercicio fiscal que se está aprobando.
Honduras	Corresponde al Congreso Nacional aprobar o improbar los empréstitos o convenios similares que se relacionen con el crédito público, celebrados por el Poder Ejecutivo. Para efectuar la contratación de empréstitos en el extranjero o de aquellos que, aunque convenidos en el país hayan de ser financiados con capital extranjero, es preciso que el respectivo proyecto sea aprobado por el Congreso Nacional.	Los proyectos empréstitos de convenios de Deuda Pública, serán aprobados por el Presidente de la República, en Consejo de Ministros. Los empréstitos y convenios celebrados por el Gobierno Central, o los celebrados por las instituciones descentralizadas, municipalidades o por sociedades mercantiles que requieran el aval del Estado, estarán sujetos a la aprobación del Congreso Nacional.
México	El Congreso tiene facultad para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y	El Ejecutivo Federal, al someter al Congreso de la Unión las iniciativas correspondientes a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos de la Federación, deberá proponer los montos del endeudamiento neto

	mandar pagar la deuda. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente.	necesario, tanto interno como externo. El Congreso de la Unión al aprobar la Ley de Ingresos podrá autorizar montos adicionales de financiamiento, cuando se estima se presentarán circunstancias económicas extraordinarias. . El Ejecutivo Federal informará al Congreso de la Unión del estado de la deuda, al rendir cuenta anual y remitir el proyecto de ingresos, asimismo informará trimestralmente de los movimientos de la misma, dentro de los 45 días siguientes al vencimiento del trimestre respectivo.
Nicaragua	Son atribuciones de la Asamblea Nacional. Aprobar o rechazar los tratados, convenios, pactos, acuerdos, contratos internacionales: de carácter económico; de comercio internacional; de integración regional; de defensa de seguridad; los que aumenten el endeudamiento externo o comprometan el crédito de la nación; los que vinculan el ordenamiento jurídico del Estado. Dichos instrumentos deberán ser presentados a la Asamblea Nacional en un plazo de quince días a partir de su suscripción, solamente podrán ser dictaminados y debatidos en lo general y deberán ser aprobados o rechazados en un plazo no mayor de sesenta días a partir de su presentación a la Asamblea Nacional. Vencido el plazo, se tendrá por aprobado para todos los efectos legales.	La política anual de endeudamiento público será parte integrante de la Ley Anual del Presupuesto General de la República, la cual determinará: a) El grado de concesionalidad mínimo aceptable de los préstamos externos a contratar. b) Los límites máximos de endeudamiento neto de cada institución del sector público, en función de su capacidad de pago. c) La priorización de las operaciones de crédito público en función de las metas de inversión y las restricciones monetarias y financieras. d) El monto máximo de pasivos contingentes que pueda suscribir las instituciones autorizadas por la presente Ley. El límite máximo de endeudamiento neto para las instituciones presupuestadas será incorporado en la Ley de Presupuesto General de la República que se somete a la aprobación de la Asamblea Nacional.
Panamá	Dictar las normas generales o específicas a las cuales debe sujetarse el Órgano Ejecutivo para los siguientes efectos: negociar o contratar empréstitos; organizar el crédito público; reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio.	El Ministerio de Economía y Finanzas es el encargado de elaborar, ejecutar y controlar el presupuesto general y el endeudamiento a través de la Dirección de Crédito Público.
Paraguay	Es atribución del Congreso aprobar o rechazar la contratación de empréstitos. Los contratos de empréstitos serán válidos y exigibles sólo en caso de ser aprobados por ley del Congreso.	El inicio de las gestiones para la contratación de cada operación de empréstito deberá ser autorizado por el Poder Ejecutivo. Si éste considera aceptable la gestión somete el contrato de empréstito a la Contraloría General de la República, cuyo dictamen tiene que emitirse en un plazo de 10 días hábiles. Luego el Poder Ejecutivo mediante decreto aprueba el texto del contrato y autoriza a suscribirlo al funcionario que corresponda. Formalizado el contrato de empréstito se remite a la consideración del Congreso.
Perú	Es atribución del Congreso aprobar empréstitos.	La ley de Endeudamiento del Sector Público, determina los montos máximos de las operaciones de endeudamiento externo e interno que pueden contraerse durante el año fiscal, así como el destino general de dichos montos y las condiciones generales de su contratación.

República Dominicana	Autorizar o no empréstitos sobre el crédito de la República por medio de Poder Ejecutivo	Celebrar contratos, sometiéndolos a la aprobación del Congreso Nacional, cuando contengan disposiciones relativas a la afectación de las rentas nacionales, a la enajenación de inmuebles cuyo valor sea mayor de veinte mil pesos oro, o al levantamiento de empréstitos, o cuando estipulen exenciones de impuestos en general.
Uruguay	A la Asamblea General le compete autorizar, a iniciativa del Poder Ejecutivo, la Deuda Pública Nacional, consolidarla, designar sus garantías y reglamentar el crédito público, requiriéndose, en los tres primeros casos, la mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara.	Mediante una Ley de Endeudamiento se cumple con la autorización del Congreso. La emisión de Letras del Tesoro para cubrir deficiencias estacionales de caja se autoriza en la ley de presupuesto o en sus modificaciones.
Venezuela	Corresponde a la Asamblea Nacional, discutir y aprobar el presupuesto nacional y todo proyecto de ley concerniente al régimen tributario y al crédito público. El proyecto de Ley de Endeudamiento se aprueba conjuntamente con el Presupuesto.	Aprobada la ley de endeudamiento anual, el Ejecutivo Nacional procederá a celebrar las operaciones de crédito público. En todo caso será necesaria la autorización de cada operación por la Comisión Permanente de Finanzas de la Asamblea Nacional, quien dispondrá de un plazo de diez días hábiles para decidir, contados a partir de la fecha en que se dé cuenta de la solicitud en reunión ordinaria. Si transcurrido este lapso la Comisión no se hubiere pronunciado, la solicitud se dará por aprobada.

Fuente: Elaborado por UAE/STP con datos de las la página web de la Universidad de Georgetown, [//pdba.georgetown.edu/constitutions/constudies.html](http://pdba.georgetown.edu/constitutions/constudies.html)

ANEXO 4

MATRIZ DE DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES EN TORNO AL CONTROL

PAIS	DEL CONTROL INTERNO	DEL CONTROL EXTERNO
Argentina	El artículo 96 de la Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional crea la Sindicatura General de la Nación, órgano de control interno del Poder Ejecutivo. El sistema se integra con las unidades de auditoría interna de cada entidad, las que dependen jerárquicamente de la autoridad superior de cada entidad y actúan técnicamente coordinadas por la Sindicatura General.	El artículo 85 de la Constitución dispone que los aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos son una atribución del poder Legislativo. Crea la Auditoría General de la Nación, como órgano de asistencia técnica del Congreso, tendiendo a su cargo el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la administración pública.
Bolivia	El artículo 154 de la Constitución crea la Contraloría General, que depende directamente del Presidente de la República, como órgano rector del sistema de control de gestión y del cumplimiento transparente y eficaz de las operaciones del sector público. Dispone que el control previo sólo podrá ser realizado por cada entidad pública.	Es atribución del Poder Legislativo aprobar anualmente la cuenta de gastos e inversiones que debe presentar el Ejecutivo en la primera sesión de cada legislatura. El artículo 155 de la Constitución establece que el Poder Legislativo mediante sus comisiones, tendrá amplia facultad de fiscalización de las entidades públicas y de la Contraloría General
Brasil	El artículo 74 de la Constitución dispone que los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial mantendrán de forma integrada un sistema de control interno, debiendo apoyar al control externo en el ejercicio de su misión institucional.	El artículo 71 de la Constitución establece que el control externo es competencia del Congreso Nacional y será ejercido con el auxilio del Tribunal de Cuentas de la Unión. Este organismo debe revisar las cuentas presentadas anualmente por el Presidente de la República.
Chile	La Contraloría tiene amplias facultades de auditoría y de carácter inspectivo, haciendo la evaluación de los controles internos, examina las cuentas, realiza las pruebas de validación pertinentes y verifica el funcionamiento de los servicios de acuerdo con la ley.	El artículo 87 de la Constitución crea un organismo autónomo, la Contraloría General de la República, que ejercerá el control de la legalidad de los actos de la administración, fiscalizará el ingreso y la inversión de los fondos de los organismos públicos y llevará la contabilidad general de la Nación. La organización, el funcionamiento y las atribuciones de la Contraloría serán materia de una ley orgánica constitucional. La Contraloría tiene atribución con respecto a entidades del sector privado (ONG) que reciben aportes o subvenciones estatales para verificar el empleo de estos recursos en los fines previstos por el legislador.

<p>Colombia</p>	<p>El artículo 269 de la Constitución dispone: “En las entidades públicas, las autoridades correspondientes están obligadas a diseñar y aplicar, según la naturaleza de sus funciones, métodos y procedimientos de control interno, de conformidad con lo que disponga la ley, la cual podrá establecer excepciones y autorizar la contratación de dichos servicios con empresas privadas colombianas.”</p>	<p>En el artículo 267 de la Constitución se crea la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación. Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Es una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal. El Contralor es elegido por el Congreso de la República, de una terna elaborada mediante concurso de méritos. Debe presentar a la Cámara de Representantes la Cuenta General de Presupuesto y del Tesoro y certificar el balance de la Hacienda presentado al Congreso por el Contador General.</p>
<p>Costa Rica</p>	<p>El artículo 184 de la Constitución dispone, como deber y atribución el control previo: “Fiscalizar la ejecución y liquidación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República. No se emitirá ninguna orden de pago contra los fondos del Estado sino cuando el gasto respectivo haya sido visado por la Contraloría; ni constituirá obligación la que no haya sido refrendada”</p>	<p>El artículo 183 de la Constitución establece que: “La Contraloría General de la República es una institución auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública; pero tiene absoluta independencia funcional y administrativa.”</p>
<p>Ecuador</p>	<p>Según el Acuerdo No. 029-CG “las unidades de auditoría interna de las instituciones del Estado y de los organismos seccionales y las firmas privadas de auditoría, ejercerán el control gubernamental, en los términos señalados en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y su Reglamento.”</p>	<p>El artículo 211 de la Constitución dispone: “La Contraloría General del Estado es el organismo técnico superior de control, con autonomía administrativa, presupuestaria y financiera.” Además, la Ley de Presupuestos del Sector Público, en su artículo 46 establece que el control externo de los recursos de los presupuestos del Sector Público, es competencia de la Contraloría General del Estado, que lo realizará obligatoriamente de manera previa, durante y posterior al proceso de ejecución de los presupuestos.”</p>
<p>El Salvador</p>	<p>El artículo 26 de la Ley Orgánica de la Corte de Cuentas dispone: “Cada entidad y organismo del sector público establecerá su propio Sistema de Control Interno Financiero y Administrativo, previo, concurrente y posterior, para tener y proveer seguridad razonable.” La Corte dicta las políticas, normas técnicas y demás disposiciones para la práctica del control interno, como así también las del Sistema Nacional de Control y Auditoría de la Gestión Pública.</p>	<p>El artículo 195 de la Constitución establece: “La fiscalización de la Hacienda Pública en general y de la ejecución del Presupuesto en particular, estará a cargo de un organismo independiente del Órgano Ejecutivo, que se denominará Corte de Cuentas de la República.” El Presidente y los Magistrados son designados por la Asamblea Legislativa.</p>

Guatemala	El artículo 6 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas dispone que ésta “normará lo relativo a las actividades técnicas que ejercerán las unidades de auditoría interna de los organismos, instituciones y entidades del Estado. Además, para ejercer el control externo posterior o concurrente, diseñará e implementará un sistema de auditoría gubernamental que, con un enfoque de auditoría integral, examine y evalúe las actividades administrativas financieras y de gestión de los organismos públicos.”	El artículo 232 de la Constitución establece: “La Contraloría General de Cuentas es una institución técnica descentralizada, con funciones fiscalizadoras de los ingresos, egresos y en general de todo interés hacendario de los organismos del Estado, los municipios, entidades descentralizadas y autónomas, así como de cualquier persona que reciba fondos del Estado o que haga colectas públicas. También están sujetos a esta fiscalización los contratistas de obras públicas y cualquier otra persona que, por delegación del Estado, invierta o administre fondos públicos.”
Honduras	El artículo 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas, en su numeral 2 establece: Emitir las normas generales de la fiscalización interna y externa.	El artículo 222 dispone: “El Tribunal Superior de Cuentas es el ente rector del sistema de control de los recursos públicos, con autonomía funcional y administrativa de los Poderes del Estado. Será responsable ante el Congreso Nacional de los actos ejecutados en el ejercicio de sus funciones”. Está integrado por tres miembros elegidos por el Congreso Nacional.
México	La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 37 establece las funciones de la Secretaría de la Función Pública, a la cual le corresponde entre otras funciones: “Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público federal, y su congruencia con los presupuestos de egresos.”	El artículo 79 dispone: “La entidad de fiscalización superior de la Federación, de la Cámara de Diputados, tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley.” La ley de Fiscalización de la Federación dice que la entidad es la Auditoría Superior de la Federación.
Nicaragua	El órgano de control interno de cada una de las entidades es responsabilidad de la máxima autoridad de los organismos del ámbito de la competencia de la Contraloría General de la República, a la cual le corresponde ejercer el control externo.	Según el artículo 154 de la Constitución: “La Contraloría General de la República es el Organismo Rector del Sistema de Control de la Administración Pública y fiscalización de los bienes y recursos del Estado. La dirige el Consejo Superior de la Contraloría General de la República integrado por cinco miembros propietarios y tres suplentes, electos por la Asamblea Nacional.” Según Artículo 155: “corresponde a la Contraloría: 1) Establecer el sistema de control que de manera preventiva asegure el uso debido de los fondos gubernamentales. 2) El control sucesivo sobre la gestión del Presupuesto General de la República. 3) El control, examen y evaluación de la gestión administrativa y financiera de los entes públicos, y las empresas públicas o privadas con participación de capital público.” El artículo 156 establece que es un organismo independiente; gozará de autonomía funcional y administrativa.

<p style="text-align: center;">Panamá</p>	<p>La estructura de control interno es responsabilidad de las máximas autoridades de las entidades públicas, sujetas a las Normas de Control Interno Gubernamental emitidas por la Contraloría General de la República.</p>	<p>El artículo 275 de la Constitución establece: “Habrá un organismo estatal independiente denominado Contraloría General de la República cuya dirección estará a cargo de un funcionario público que se denominará Contralor General, secundado por un Sub-contralor que serán nombrados por la Asamblea Legislativa por un período igual al del Presidente de la República.” El artículo 276, entre otras funciones, le señala la siguiente: “Fiscalizar, regular y controlar todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que se realicen con corrección según lo establece la Ley. La Contraloría determinará los casos en que ejercerá tanto el control previo como el posterior sobre los actos de manejo, al igual que aquellos en que sólo ejercerá este último.”</p>
<p style="text-align: center;">Paraguay</p>	<p>El artículo 38 de la Ley No. 276-93, Orgánica y Funcional de la Contraloría General de la República, establece: “Los síndicos asignados por Ley para el control y fiscalización de organismos e instituciones del Estado, serán designados por la Contraloría General. Ejercerán sus funciones conforme a la Ley y responderán ilimitada y solidariamente con los responsables de la repartición pública cuya auditoria y fiscalización se les confía, por los actos y documentos que verifiquen y autoricen. Sus remuneraciones serán de cargo de la Contraloría.”</p>	<p>El artículo 281 de la Constitución dispone: “La Contraloría General de la República es el órgano de control de las actividades económicas y financieras del Estado, de los departamentos y de las municipalidades, en la forma determinada por esta Constitución y la ley. Gozará de autonomía funcional y administrativa”. El Contralor y el Sub-contralor son designados por la Cámara de Diputados de ternas propuestas por la Cámara de Senadores.</p>
<p style="text-align: center;">Perú</p>	<p>El artículo 7 de la Ley No. 27.785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General, señala: “Es responsabilidad del Titular de la entidad fomentar y supervisar el funcionamiento y confiabilidad del control interno para la evaluación de la gestión y el efectivo ejercicio de la rendición de cuentas, propendiendo a que éste contribuya con el logro de la misión y objetivos de la entidad a su cargo. El Titular de la entidad está obligado a definir las políticas institucionales en los planes y/o programas anuales que se formulen, los que serán objeto de las verificaciones a que se refiere esta Ley.”</p>	<p>Según el artículo 82 de la Constitución: “La Contraloría General de la República es una entidad descentralizada de Derecho Público que goza de autonomía conforme a su ley orgánica. Es el órgano superior del Sistema Nacional de Control. Supervisa la legalidad de la ejecución del Presupuesto del Estado, de las operaciones de la deuda pública y de los actos de las instituciones sujetas a control. El Contralor General es designado por el Congreso, a propuesta del Poder Ejecutivo.”</p> <p>Artículo 8 de la Ley No. 27.785: “Se entiende por control externo el conjunto de políticas, normas, métodos y procedimientos técnicos, que compete aplicar a la Contraloría General, con el objeto de supervisar, vigilar y verificar la gestión, la captación y el uso de los recursos y bienes del Estado. Se realiza fundamentalmente mediante acciones de control con carácter selectivo y posterior”.</p>

República Dominicana	La Contraloría General de la República tiene a su cargo fiscalizar el debido ingreso e inversión de los fondos de los diversos departamentos de la Administración Pública, autónomos o no, del Estado y de los Municipios. El Contralor General depende directamente del Presidente de la República.	La Constitución crea la Cámara de Cuentas con las atribuciones de examinar las cuentas generales y particulares de la República y presentar al Congreso en la primera legislatura ordinaria de cada año el informe respecto de las cuentas del año anterior.
Uruguay	El Tribunal de Cuentas está facultado para delegar el ejercicio del control previo en los Contadores delegados de los Entes Autónomos, Servicios Descentralizados y Gobiernos Departamentales y en otros servicios públicos con administración de fondos, quienes actuarán bajo su superintendencia. Asimismo, puede efectuar esta intervención en la forma que determine mediante la emisión de ordenanzas.	Los artículos 208 al 213 de la Constitución se refieren al Tribunal de Cuentas y de los cuales se desprende: El Tribunal está compuesto por siete miembros designados por la Asamblea General, ante la cual son responsables. Actúa con autonomía funcional. Le compete intervenir preventivamente en los gastos y pagos, conforme a las normas reguladoras que establecerá la ley y al solo efecto de certificar su legalidad, haciendo en su caso las observaciones correspondientes. El Tribunal efectúa el control posterior de las rendiciones de cuentas de la totalidad de los organismos de la Administración Central, Entes Autónomos, Servicios Descentralizados y Gobiernos Departamentales.
Venezuela	La Superintendencia Nacional de Auditoría Interna, de acuerdo a lo previsto en la Ley de Administración Financiera del Sector Público y en el Reglamento sobre la Organización del Control Interno en la Administración Pública Nacional, tiene como atribuciones: 1) Orientar el control interno y facilitar el control externo de acuerdo con las normas de coordinación dictadas por la Contraloría General de la República, mediante los manuales, instrucciones y circulares que estime necesarias. 2) Dictar pautas de control interno específicas, por área administrativa, financiera u operacional, o por procesos, oída la opinión de los respectivos órganos de auditoría interna.	El artículo 287 de la Constitución establece: “La Contraloría General de la República es el órgano de control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos, bienes públicos y bienes nacionales, así como de las operaciones relativas a los mismos. Goza de autonomía funcional, administrativa y organizativa, y ejerce las funciones de inspección de los organismos y entidades sujetas a su control”. Según el artículo 33 de la Ley Orgánica de la Contraloría y del Sistema Nacional de Control Fiscal, ejerce la rectoría del Sistema y: Dicta las políticas, reglamentos, normas, manuales e instrucciones para el ejercicio del control y para la coordinación del control fiscal externo con el interno. Evalúa la normativa de los sistemas de control interno que dicten las máximas autoridades de los organismos sujetos a control, a fin de determinar si se ajustan a las normas básicas dictadas por ella.

Fuente: Elaborado por UAE/STP con datos de la página web de la Universidad de Georgetown, [//pdba.georgetown.edu/constitutions/constudies.html](http://pdba.georgetown.edu/constitutions/constudies.html)