



UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y DE ADMINISTRACION

Instituto de Administración Pública

Selección de Temas sobre Administración Pública

TOMO XIII

Las Trasposiciones de Rubros en Nuestro Presupuesto

HUGO A. DE MARCO

MONTEVIDEO

1962

I N D I C E

I - CONCEPTO Y DISPOSICIONES APLICABLES	5
1.— Concepto y causa	5
2.— Disposiciones constitucionales	6
3.— Disposiciones legales - Leyes de presupuesto ..	7
4.— Disposiciones legales - Leyes de ordenamiento financiero	11
II - PROBLEMA JURIDICO	14
1.— Planteamiento	14
2.— Vigencia de la autorización legal	15
3.— Norma legal vigente	16
4.— Constitucionalidad de la norma legal	20
III - LIMITACIONES A LAS TRASPOSICIONES DE RUBROS	27
1.— Distintas limitaciones	27
2.— Limitación cuantitativa	27
3.— Limitación cualitativa	28
4.— Rubros que no pueden ser objeto de refuerzo	28
5.— Rubros que no pueden ser utilizados para el refuerzo de otros rubros	32
6.— Limitación temporal	37
7.— Régimen para organismos docentes	41
IV - CONCLUSION	47

I. — CONCEPTO Y DISPOSICIONES APLICABLES

1. — *Concepto y causa.*

La división de poderes en toda organización democrática, y la atribución de competencias de esos poderes, como no podía ser de otra manera, determina campos propios de acción en materia administrativa y financiera.

Así en el proceso presupuestal, se distinguen tres etapas bien marcadas: la preparación, la autorización o aprobación, y la ejecución. La primera y la última son de competencia del Poder Ejecutivo o Administrador, la segunda compete al Poder Legislativo. Pero para que esa división de poderes sea eficaz, es evidentemente necesario que la ejecución del presupuesto se realice conforme a las normas que el legislador dicte al autorizar o aprobar el presupuesto.

Para verificar si la ejecución se ajusta a la autorización, se organiza el contralor de la ejecución del presupuesto, directamente por el Parlamento, por la vía de las rendiciones de cuentas que debe presentar la Administración y mediante institutos de contralor (Tribunales de Cuentas o Contralorías) que actúan con independencia del Poder Ejecutivo.

Esa ejecución debe ajustarse a la autorización legal, no solamente en lo que se refiere con el monto total del crédito, o la cifra total del presupuesto, sino incluso con las subdivisiones del mismo, conforme al detalle y análisis que en oportunidad de la sanción del presupuesto efectuó el legislador. Debe en consecuencia respetar la triple limitación del crédito presupuestal: cualitativo, cuantitativo y temporal.

Esta rigidez conceptual en lo que al crédito presupuestal se refiere se ve enfrentada con la cambiante necesidad de la administración, y es así que nos encontramos que los créditos votados pueden corresponder o no, con las exigencias que surgen de la realización de las funciones propias del Poder Ejecutivo. Al autorizarse el crédito presupuestal se realiza una estimación del gasto que habrá de incurrir la administración, durante un determinado período; esa estimación, por más ajustada que sea, no deja de ser una previsión, por lo que puede ocurrir y ocurre con mucha frecuencia, que exceda o sea insuficiente a las necesidades reales.

Así mismo, cuanto mayor sea la subdivisión del crédito presupuestal, cuanto más analítico sea el presupuesto, más posibilidades existirán para que surjan esas diferencias entre la previsión y la realidad. En efecto, muchas veces puede ser suficiente el crédito total asignado para una función o un servicio, pero en cambio no corresponder las previsiones y los gastos reales en cada una de las variadas subdivisiones de ese crédito total, siendo excesiva la previsión en unas e insuficiente en otras.

Para corregir esas diferencias entre las necesidades reales (gastos) y las estimadas o autorizadas (créditos) se requiere la modificación del crédito presupuestal durante el transcurso del ejercicio, de manera que la Administración quede autorizada a realizar el gasto. De no ser así, y siendo necesario efectuar la inversión se excedería el crédito autorizado, en violación a la norma legal.

Esa modificación del crédito presupuestal se puede lograr ampliando el crédito total asignado, mediante la autorización de créditos adicionales, o variando el destino de los créditos autorizados, sin alterar la suma de todos los créditos asignados.

Este segundo procedimiento es el que se conoce con el nombre de trasposición de rubros, que significa reforzar un crédito presupuestal afectando para ello, parte del crédito asignado a otro concepto, es decir trasponiendo una cierta suma de un crédito a otro.

2. — *Disposiciones Constitucionales.*

Las constituciones de los años 1830 y 1918 no contenían disposiciones expresas con respecto a la hacienda pública, ni menos referido al tema que nos ocupa, no obstante consagraban el principio de la competencia privativa del Poder Legislativo en la autorización del crédito para gastos.

Los incisos 4º y 13º del artículo 17 de la Constitución de 1830, y del artículo 18 de la Constitución de 1918, que establecía la competencia de la Asamblea General, disponían:

“4º. — Aprobar o reprobado, aumentar o disminuir los presupuestos de gastos que presente el Poder Ejecutivo; establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos; su distribución; el orden de su recaudación e inversión; y suprimir, modificar o aumentar las existentes”.

“13º. — Crear o suprimir empleos públicos; determinar sus atribuciones; designar, aumentar o disminuir sus dotaciones o retiros; dar pensiones o recompensas pecuniarias o de otra clase; y decretar honores públicos a los grandes servicios”.

En la Constitución de 1934 en cambio, existe una norma expresa referida a la modificación del crédito presupuestal durante el ejercicio.

El artículo 194 disponía: “Todos los ingresos y erogaciones ordinarios “del Estado serán previstos y fijados, para cada año económico, en un “Presupuesto único, durante cuyo ejercicio sólo podrá ser modificado por “una ley especial, a iniciativa del Poder Ejecutivo, y con el exclusivo ob- “jeto de variar el destino de partidas autorizadas o de abrir nuevos crédi- “tos suplementarios”.

La Constitución del año 1934, sin perjuicio de mantener el principio que ya se había consagrado en nuestra primera Constitución, al señalar y distinguir expresamente los campos de competencia de ambos poderes en materia de gastos públicos, introduce una norma que regula en forma expresa el procedimiento que debe seguirse en los casos en que sea necesario modificar, durante el ejercicio, el crédito asignado.

Permite la modificación del Presupuesto durante el ejercicio para el que se fijó, pero sólo por ley especial y a iniciativa del Poder Ejecutivo. Y esas modificaciones pueden consistir en la apertura de créditos suplementarios, o en la variación del destino de partidas autorizadas.

Esta misma norma está contenida en la Constitución del año 1942, en su artículo 191.

En la Constitución vigente en cambio no se establece ninguna disposición expresa referida a las variaciones del crédito presupuestal durante el ejercicio. Cabe tener presente que la Constitución del año 1951 dispone la elaboración y presentación de presupuestos para períodos de gobierno, es decir cuatro años, si bien mantiene la anualidad del crédito presupuestal y permite la modificación del presupuesto, a iniciativa del Poder Ejecutivo que debe ser ejercida en la oportunidad de la presentación de la rendición de cuentas y del balance de ejecución presupuestal, es decir dentro de los seis meses de vencido el ejercicio anual.

3. — *Disposiciones legales. — Leyes de presupuesto.*

Ha sido tradicional en nuestra legislación positiva, la existencia de normas que autorizan al Poder Ejecutivo a realizar refuerzos de los créditos presupuestales autorizados, por la vía de la trasposición de rubros.

Estas disposiciones estuvieron contenidas en las propias leyes de presupuesto y posteriormente se incorporaron en las leyes de ordenamiento financiero.

Desde las primeras leyes presupuestales podemos encontrar esa autorización; al principio se concedió en forma amplia, sin limitaciones de especie alguna, para posteriormente establecerse precisiones de distinto orden, que importaban limitaciones a la facultad de trasponer rubros.

Entre los antecedentes debe mencionarse, por su importancia en el ordenamiento de este tema, la ley N° 7819 de 7 de febrero de 1925. Esta ley introduce el principio de la doble limitación de la trasposición, referida

al rubro reforzado y al rubro del que se toman los importes del refuerzo.
Los artículos 17 y 18 de esta ley disponen:

“Art. 17. — El Poder Ejecutivo no podrá crear o suprimir empleos, servicios ni oficinas, ni alterar los sueldos, ni excederse en el uso de todas y cada una de las partidas autorizadas para los gastos.

“Las economías que se produzcan por vacantes de empleos presupuestados sólo podrán utilizarse en los pagos de servicios por licencias.

“Cuando el Poder Ejecutivo considere imprescindible el refuerzo de determinado rubro, deberá solicitarlo antes de agotarse por pago o compromisos de gastos, la partida autorizada, acompañando en cada caso la respectiva cuenta con el detalle de las imputaciones.

“El Poder Ejecutivo no podrá desplazar de un Ministerio a otro, organismos u oficinas contrariando lo que dispone en la distribución de sus planillas el Presupuesto General de Gastos”.

“Art. 18. — Sin perjuicio de lo establecido en el artículo anterior y del cumplimiento de los servicios presupuestados, podrán hacerse trasposiciones para reforzar rubros de gastos por el importe del 50 % de la economía en los mismos rubros y sin que el refuerzo pueda exceder del 50 % del importe del rubro reforzado. Las economías en sueldos no podrán ser objeto de trasposiciones y quedarán a beneficio de Rentas Generales, sin perjuicio de lo dispuesto en el 2º inciso del artículo anterior.

“Las economías que se produzcan en los institutos de enseñanza por concepto de sueldos que los profesores no perciban, pasarán a integrar las rentas de los propios institutos, con excepción de las que tengan otro destino por leyes especiales”.

Vemos que esta ley establece dos criterios bien diferenciados para limitar las trasposiciones. Por un lado para los rubros de sueldos, se establece el principio general de que no se admiten las trasposiciones no obstante podían utilizarse las economías que se producían por vacantes de empleos presupuestados en el pago de servicios por licencias. En cambio, en los rubros de gastos, el Poder Ejecutivo quedaba autorizado a realizar trasposiciones siempre que no superaran el 50 % de las economías de los rubros de los que se tomaba el refuerzo, ni excedieran del 50 % del importe del rubro reforzado.

El expuesto era el principio general, sin perjuicio de regularse casos especiales, como por ejemplo créditos para el sostenimiento de automóviles u otros medios de movilidad (art. 26), para los que no se autorizaba excederse en su monto ni aún por vía de trasposición, ni imputar gastos de esa naturaleza a otros créditos que no fueran los de locomoción.

También existían excepciones a la prohibición del uso de las economías de sueldos, como por ejemplo para el caso del Ministerio de Defensa Nacional, artículo 54.

Estos artículos disponían:

“ Art. 26. — No podrá pagarse erogación alguna provocada por el sostenimiento de automóviles u otros medios de movilidad sino con cargo a las partidas especiales votadas con ese objeto o a los rubros de gastos de locomoción.

“ Queda absolutamente prohibido, incluso por vía de trasposición, imputar gastos de esa naturaleza con cargo a los rubros de eventuales así como a las partidas de gastos de oficina, útiles, adquisiciones, reparaciones, alquileres, inspección y demás con destino especialmente señalado ni aún con calidad de reintegro.

“ Los automóviles sin excepción, cuyo sostenimiento se haga por este Presupuesto, deberán ser claramente caracterizados con las indicaciones del Ministerio o Instituto oficial correspondiente y la indicación del “Servicio Oficial” en las portezuelas laterales y en el paneaux posterior.

“ Art. 54. — Autorízase las trasposiciones de las cantidades económicas por concepto de compensaciones, raciones y equipos de oficiales cuando fuesen destinadas para abonar servicios y comisiones militares. Podrán hacerse también transposiciones para reforzar rubros de gastos por el importe del 50 % de la economía en otros rubros, y sin exceder el refuerzo de 50 % del monto del rubro reforzado”.

La ley N° 8935 de 5 de enero de 1933 en su artículo 12 también autoriza al Poder Ejecutivo a realizar trasposiciones de rubros. Debe señalarse que en esta disposición se mantiene el principio de la prohibición de trasposición de rubros para sueldos y se permite para los rubros de gastos. La autorización contenida en esta disposición, no establece la doble limitación que había introducido la ley de 7 de febrero de 1925.

El referido artículo 12 de la ley de 5 de enero de 1933 dispone:

“ Artículo 12. — Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 17 de la ley de 7 de febrero de 1925, de lo preceptuado en el artículo 26 de la misma ley y del cumplimiento de los servicios presupuestados, el Poder Ejecutivo podrá hacer dentro de las sumas totales asignadas para gastos, las trasposiciones necesarias, debiendo dar cuenta trimestralmente a la Asamblea General, sin perjuicio de hacerlo también, en la oportunidad de presentar la rendición anual de cuentas”.

Igual que en la ley anterior, también la de 5 de enero de 1933 introducía excepciones al principio general. Así en materia de sueldos, para el Ministerio de Defensa Nacional, los artículos 41 y 42 establecían:

“ Art. 41. — La Presidencia de la República verterá a Rentas Generales durante el ejercicio económico 1933 el importe líquido resultante de

“ las economías realizadas en 1931-1932 en las planillas del Ministerio de Guerra y Marina por concepto de sueldos y compensaciones militares y que el artículo 21 de la ley de 16 de noviembre de 1926 destina a mejoramiento de los servicios y materiales del Ejército y la Armada, respetándose las afectaciones establecidas por las leyes posteriores.

“Fijase en \$ 64.800.00 la cantidad a que se refiere la ley N° 8.659 de 8 de Agosto de 1930”.

“ Art. 42. — Los diferentes rubros para gastos comprendidos en las diversas planillas del capítulo correspondiente al Ministerio de Guerra y Marina, además del refuerzo de que puedan ser motivo por lo determinado en el artículo 12 de la presente ley, podrán reforzarse igualmente por un importe total anual equivalente a la suma en que las economías en sueldos y compensaciones militares, obtenidas durante el ejercicio económico, excediere al monto a que éstas asciendieron en el ejercicio 1930-1931.

“El remanente del exceso que no fuere utilizado en refuerzo de rubros de gastos quedará a beneficio de Rentas Generales”.

Posteriormente la ley N° 9460 de 31 de enero de 1935 en su artículo 3° establece que “Quedan vigentes las disposiciones contenidas en las leyes de Presupuesto que no sean derogadas por la presente ley”. — A su vez el artículo 27 de esta misma ley establece:

“Art. 27. — Las asignaciones fijadas para sostenimiento de automóviles u otros medios de movilidad, incluso gastos de locomoción, no podrán ser motivo de refuerzo alguno ni aún a título de trasposición sino con los sobrantes de otros renglones del mismo concepto.

“Tampoco podrán imputarse gastos de esa naturaleza, a renglones distintos a los especialmente establecidos para ese fin”.

Es decir que la ley de presupuesto de 31 de enero de 1935 mantiene, en líneas generales la autorización concedida al Poder Ejecutivo para trasponer rubros, con ciertas limitaciones, algunas de las cuales eran similares a las que ya se habían implantado anteriormente.

Las leyes de presupuesto dictadas posteriormente no contienen disposiciones expresas sobre principios generales en esta materia.

No olvidemos que es precisamente a partir de esa fecha que se dictan las leyes de ordenamiento financiero, que incluyen las normas de carácter permanente, segregándolas de las leyes presupuestales.

Pero si bien no existían normas genéricas en las distintas leyes presupuestales dictadas con posterioridad, en cambio habían disposiciones específicas referidas a rubros o servicios especiales.

Así la ley N° 9538 de 31 de diciembre de 1935 en su artículo 5° reiteraba la prohibición de refuerzo de los rubros fijados para el sostenimiento de auto-

móviles u otros medios de movilidad, incluso gastos de locomoción, con rubros distintos a los afines a esos conceptos. El artículo 8º de esa misma ley daba destino a las economías del presupuesto del Ministerio de Salud Pública.

La ley N° 9812 de 30 de enero de 1939 daba destino a las economías que se produjeran en los rubros de sueldos de personal docente de la Facultad de Ingeniería y Ciencias Económicas (art. 6 y 10).

El decreto ley 10.183 de 1º de julio de 1942, estableció reducciones en los créditos presupuestales y autorizó a destinar parte de esas reducciones para constituir un fondo de reserva, cuyo destino era el de reforzar las partidas que resultaran notoriamente insuficientes (art. 6 a 9). Esta reducción fue dejada sin efecto, suspendiéndose la aplicación de los artículos 6 al 9, por decreto ley N° 10.215 de 28 de agosto de 1942. Pero el decreto primeramente nombrado contenía otra disposición el art. 12 que no fue derogado, y que, no obstante su confusa redacción, puede servir como antecedente. Este artículo expresaba:

“Art. 12. — Los excedentes producidos en partidas correspondientes a compromisos no limitados o provenientes de leyes dictadas durante el ejercicio, no se considerarán economías que puedan utilizarse en el re- fuerzo de otros rubros de gastos”.

La Ley N° 12.376 de 31 de enero de 1957, en el artículo 180 dispone que no podrán efectuarse trasposiciones de rubros utilizando disponibilidades del rubro 3.11 (víveres).

4. — *Disposiciones Legales. Leyes de Ordenamiento Financiero.*

Las leyes de ordenamiento financiero dictadas en los años 1935 y 1936 no incorporaron expresamente principios genéricos en materia de trasposiciones de rubros, no obstante debe tenerse presente que el artículo 51 de la ley N° 9.461 de 31 de enero de 1935 disponía:

“Art. 51. — Quedan vigentes las disposiciones contenidas en leyes de Presupuesto no derogadas por la presente ley”.

Esta disposición fue derogada por el artículo 1º de la ley N° 9.539 de 31 de diciembre de 1935, pero el artículo 3º de esta misma ley establece:

“Art. 3º. — Quedan vigentes las disposiciones contenidas en leyes de presupuesto que no se opongan a la presente ley”.

Si bien estas leyes no contenían expresas disposiciones genéricas, en cambio incluían algunas normas específicas a determinados servicios. Así la

ley N° 9.461 de 31 de enero de 1935 en su artículo 26 autorizaba al Ministerio de Defensa Nacional a reforzar o crear el rubro jornales con las economías por vacantes que se produjeran en los créditos para personal obrero presupuestado, siempre en el mismo servicio u oficina a que pertenecía el cargo presupuestado. El artículo 31 autorizaba al mismo Ministerio a reforzar los rubros de gastos con el importe de las economías de los demás rubros de gastos de dicha Secretaría de Estado. También por el artículo 32 se daba destino a las economías obtenidas en sueldos, compensaciones y equipo de Oficiales y tropa de Ministerio de Defensa Nacional.

La ley N° 9.539 de 31 de diciembre de 1935 en el artículo 84 incorporado a la ley de Ordenamiento Financiero daba destino a las disponibilidades del rubro "Alquileres" del Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social, y en su artículo 86 prohibía el pago de sueldos, ni remuneraciones de ningún género con cargo a partidas asignadas para gastos, salvo expresas disposiciones legales.

Por último la ley N° 9.640 de 31 de diciembre de 1936 incorporó a la ley de Ordenamiento Financiero una disposición que creemos de interés transcribir, se trata del artículo 104 que disponía:

"Art. 104. — Deróganse los artículos 6°, 7° y 8° del Presupuesto de "Sueldos y Gastos del Consejo de Enseñanza Primaria y Normal de fecha "22 de junio de 1932, debiendo en el futuro ajustarse este organismo al "régimen general vigente para la Administración Pública en materia de "economías y transposiciones de rubros".

El artículo 127 incorporado por esta ley daba destino a las economías en el pago de asignaciones de Sueldo progresivo que se produjeran en el Consejo de Enseñanza Primaria y Normal.

La ley N° 11.925 de 27 de marzo de 1953, reestructura todo el ordenamiento legal en materia financiera y referido al tema que nos ocupa contiene un principio general, en su artículo 28, que dispone:

"Art. 28. — El Poder Ejecutivo no podrá durante el Ejercicio exce- "derse en el uso de los créditos autorizados por la ley de Presupuesto Gene- "ral de Sueldos y Gastos.

"Autorízase al Poder Ejecutivo a efectuar, durante el Ejercicio econó- "mico, transposiciones de créditos presupuestales limitados, al 50 % de la "dotación del rubro reforzado".

La norma antes transcripta, que es la que rige actualmente, es más amplia que la que contenían las leyes presupuestales anteriores. En primer lugar no establece la prohibición de trasposición de rubros de sueldos; la

legislación anterior limitaba las trasposiciones a los rubros para gastos, en cambio el artículo comentado se refiere a todos los créditos presupuestales. No obstante debemos tener en cuenta que en realidad esa prohibición subsiste no por lo que dispone el artículo 28, sino en virtud de lo que establece el artículo 31 de esa misma ley, que se transcribe:

“Art. 31. — No podrán crearse empleos, ni abonarse sueldos, jornales, compensaciones ni remuneraciones de ningún género con cargo a rubros para gastos, proventos o rentas de cualquier especie, salvo expresas disposiciones legales”.

Se limita el monto del refuerzo en el 50 % de la dotación del rubro reforzado, pero nada se expresa con respecto al rubro del que se toma la economía.

II. — PROBLEMA JURIDICO.

1. — *Planteamiento.*

Como se expresó anteriormente, la legislación presupuestal en nuestro medio ha venido autorizando al Poder Ejecutivo, a realizar trasposiciones de rubros, dentro de la suma total del presupuesto general.

A su vez el Poder Ejecutivo ha hecho uso de esa autorización, siendo ello, desde hace mucho tiempo, una práctica administrativa corriente.

Pero esa práctica administrativa no fue siempre unánimemente aceptada.

Especialmente durante el período de vigencia de las Constituciones de los años 1934 y 1942, se suscitaron divergencias de opinión con respecto a la validez jurídica de la misma.

Sin perjuicio de los planteamientos políticos que ya se habían formulado anteriormente, la discrepancia se suscitó con el Tribunal de Cuentas de las República, órgano de contralor cuya creación preveía la Constitución del año 1934.

Tres son los aspectos jurídicos que en ese período fueron objeto de especial consideración:

- a) vigencia de la autorización legal que acuerda al Poder Ejecutivo la facultad de trasponer rubros;
- b) norma legal vigente; y
- c) constitucionalidad de esa facultad.

El Prof. Dr. Ramón Valdes Costa realizó sobre este particular un documentado trabajo ⁽¹⁾ en el que se analizan las distintas posiciones asumidas y se llega a las conclusiones que veremos más adelante.

No es el estudio de la validez jurídica, el tema objeto de este trabajo, por lo que no entraremos al análisis detallado del mismo, ni emitiremos juicio al respecto, no obstante creemos oportuno señalar, por lo que ello puede servir como antecedente, los criterios sustentados en esa oportunidad.

(1) "Las trasposiciones de rubro en nuestro derecho". Revista de Economía, Año IV, N° 21 - Diciembre 1950-Enero 1951. Montevideo.

2. — *Vigencia de la autorización legal.*

Hemos visto en el capítulo anterior que la última ley de presupuesto que establece la autorización genérica de trasposiciones de rubros es la de 5 de enero de 1933.

Se sostiene que esta norma, por estar contenida en una ley presupuestal, es transitoria y su vigencia no se extiende más allá de la que corresponde al presupuesto para el que se dictó. Se expresa además que de los antecedentes legislativos surge que ella fue dictada con carácter transitorio y en atención a las especiales características del presupuesto que se aprobaba con esa ley. En consecuencia a no ser que otra ley de presupuesto la prorrogara, caducaba su vigencia conjuntamente con la del presupuesto que la había originado.

Es precisamente en base a esos fundamentos que el Dr. Valdes Costa sostiene la vigencia de esta norma, —sin perjuicio de la posición que sostiene con respecto a su constitucionalidad— hasta el ejercicio 1935 en virtud de la prórroga para dicho ejercicio, contenida en la ley N° 9.460 de 31 de enero de 1935, art. 3°.

Se argumenta que, como las leyes de presupuesto dictadas posteriormente no indicaron la prórroga de esa vigencia, la misma no podría ser de aplicación posterior.

Asimismo se sostiene que las leyes de Ordenamiento Financiero dictadas en los años 1935 y 1936, que declararon vigentes las disposiciones contenidas en las leyes de presupuesto, no prorrogaron las disposiciones de carácter transitorio, como éstas de trasposiciones de rubros, sino aquellas de carácter permanente contenidas en dichas leyes presupuestales.

De esta argumentación, se concluye que no existía a partir del año 1936, norma legal que autorizara al Poder Ejecutivo a realizar trasposiciones de rubros.

Frente a esta posición el Poder Ejecutivo sostenía la vigencia de la norma que autorizaba a trasponer rubros en base a su incorporación en las leyes de Ordenamiento Financiero que declararon “vigentes las disposiciones contenidas en las leyes de presupuesto no derogadas por la presente ley” (art. 51 de la ley N° 9.461 de 31 de enero de 1935; y art. 3° de la ley N° 9.539 de 31 de diciembre de 1935).

Esta son en muy breve síntesis las posiciones asumidas sobre este primer aspecto.

Creemos de interés recordar que a la fecha de la sanción de la ley de Ordenamiento Financiero se vanía repitiendo desde mucho tiempo atrás, la autorización al Poder Ejecutivo a trasponer rubros, haciendo de ello una práctica administrativa y no un expediente de excepción para algún ejercicio.

Cabe asimismo hacer notar que la ley N° 9.461 de 31 de enero de 1935 no derogó la autorización de trasponer rubros, por lo que podría sostenerse que pasó a incorporarse a la ley de Ordenamiento Financiero.

Otro elemento que también abona en favor de la tesis de la vigencia de la norma por su incorporación en la ley de Ordenamiento Financiero, es el artículo 5° de la ley de presupuesto N° 9.538 de 31 de diciembre de 1936 (presupuesto para el ejercicio 1936) que en su primer inciso establecía:

“Art. 5°. — Las asignaciones fijadas para sostenimiento de automóviles u otros medios de movilidad, incluso gastos de locomoción, no podrán ser motivo de refuerzo alguno, ni aún a título de trasposición, sino con los sobrantes de otros renglones afines”.

Esta norma, que reiteraba un principio incluido en otras leyes anteriores, importa una limitación a la facultad de trasposición de rubros, que creemos no tendría sentido sin la vigencia de la autorización general de efectuar trasposiciones.

Similar argumentación podría caber con lo dispuesto por el artículo 104 de la ley de Ordenamiento Financiero, incorporado por la ley N° 9.640 de 31 de diciembre de 1936, transcrito en el capítulo anterior, que deroga el régimen especial que tenía el Consejo Nacional de Enseñanza Primaria y Normal, y dispone que en el futuro debe ajustarse “al régimen general vigente para la Administración Pública en materia de economía y trasposiciones de rubros”.

3. — *Norma legal vigente.*

Otro aspecto cuestionado, es el referido a la norma legal vigente, si lo era la de 7 de febrero de 1925 que establecía el doble límite porcentual del refuerzo (no podía superar al 50 % de la economía del rubro del que se disponía, ni exceder el 50 % del importe del rubro reforzado), o si por el contrario estaba vigente la ley de 5 de enero de 1933 que como vimos no fijaba esos límites.

El Poder Ejecutivo, por decreto de 31 de enero de 1939 reglamentó el procedimiento a seguirse en materia de trasposiciones de rubros, y en esa oportunidad consideró vigente la ley de 7 de febrero de 1925.

El referido decreto establece:

“Siendo conveniente reglamentar el procedimiento a seguirse en los casos de trasposición de rubros a título de refuerzo, que autorizan las leyes de 7 de febrero de 1925 (artículo 16), 5 de enero de 1933 (artículo 12), y decreto-ley de 26 de mayo de 1934 (artículo 3°) confirmadas por las leyes sucesivas sobre Presupuesto General de Gastos.

“ El Presidente de la República

“ DECRETA:

“Artículo 1º. — Cuando por motivos del servicio se manifiesta la necesidad de reforzar algún renglón del presupuesto cuya asignación haya resultado insuficiente para atender las obligaciones que le son imputables, las oficinas u organismos correspondientes gestionarán del Ministerio respectivo la autorización previa y al hacerlo expondrán minuciosamente los motivos del pedido, los gastos ya realizados, y las nuevas erogaciones de carácter indispensable que sea menester realizar indicando, además, el renglón excesivamente dotado o cuyas disponibilidades no fuera necesario aplicar, del que se tomarán los recursos para el refuerzo.

“Art. 2º. — Las gestiones realizadas en esa forma serán pasadas a informe de la Contaduría General de la Nación para que manifieste su procedencia y confirme los antecedentes suministrados e indique el renglón del que deben tomarse los recursos para el refuerzo cuando no haya sido propuesto.

“Art. 3º. — Una vez sustanciado el expedientillo y con todos sus antecedentes será remitido al Tribunal de Cuentas de la República, requiriéndole su conformidad para disponer el refuerzo.

“Art. 4º. — Sólo podrán autorizarse transposiciones entre rubros de gastos; y en ningún caso podrán éstos ser reforzados con economías producidas en sueldos o en partidas globales destinadas a sueldos.

“Art. 5º. — El máximo del monto del refuerzo que podrá autorizarse no podrá ser superior al 50 % (cincuenta por ciento) de la dotación del renglón reforzado.

“Art. 6º. — Las transposiciones de rubros sólo podrán ser dispuestas dentro de los renglones correspondientes a un mismo Departamento. Sin embargo, si dentro de las dependencias de un Ministerio existiera algún renglón con excesiva dotación, con la conformidad del Ministerio correspondiente y la intervención del de Hacienda, podrán tomarse los recursos disponibles para realizar el refuerzo.

“Art. 7º. — Las transposiciones o refuerzos de los rubros pertenecientes al capítulo ‘Diversos Gastos’, sólo podrán ser resueltos por el Ministerio de Hacienda.

“Art. 8º. — Comuníquese, publíquese e insértese”.

Posteriormente hubo un cambio de criterio del Poder Ejecutivo y dispuso transposiciones que no se ajustaban a los límites antes mencionados, lo que motivó observación del Tribunal de Cuentas de la República. Ante esas observaciones se dictó el decreto de 18 de setiembre de 1950 que modifica el anterior.

La fundamentación del decreto mencionado es suficientemente ilustrativa con respecto a las posiciones asumidas en torno a este punto, por lo que nos limitaremos a transcribir el texto del mismo:

“Vistos estos antecedentes, relacionados con las órdenes de pago Nros. 868, 869 y 870, por treinta y un mil ciento sesenta y un pesos con ochenta centésimos (\$ 31.161.80), siete mil seiscientos treinta y seis pesos con ochenta centésimos (\$ 7.636.80), y tres mil ochocientos pesos (\$ 3.800.00), respectivamente, expedidas por el Ministerio de Industrias y Trabajo, la primera para atender los gastos de traslado, estadía y representación de la delegación Uruguaya ante la XXXIII Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo realizada en Ginebra a partir del 5 de junio ppdo., la segunda por concepto de pasajes y gastos de estada de los señores Consejeros Técnicos patronales que representan al Uruguay en dicha Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, y la tercera también para atender gastos de la Delegación Uruguaya ante la Reunión de referencia.

“Resultando: que las tres órdenes de pago fueron expedidas en virtud de lo dispuesto por las resoluciones del Poder Ejecutivo del 1º, 5 y 22 de junio ppdo., para atender los gastos urgentes mencionados imputándose, dichas erogaciones con cargo al rubro 8.01 ‘Gastos eventuales y extraordinarios’ del Item 5.01 correspondiente al Ministerio de Industrias y Trabajo, pero como las existencias, de ese rubro eran insuficientes, se le reforzó con las mismas cantidades consignadas en las respectivas órdenes de pago, tomadas del rubro 25.02-6.02/02 ‘Servicios Generales’ del Presupuesto General de Gastos.

“Resultando: que el Tribunal de Cuentas de la República, observó con fechas 7 de junio y 28 de julio ppdo., las transposiciones de rubros de referencia no otorgando la aprobación a que se refiere el artículo 201 de la Constitución, por entender que el refuerzo de rubros no puede efectuarse por simple resolución administrativa, dado que ese procedimiento estaría en contraposición con el texto del artículo 191 de la Constitución; y, además, porque los refuerzos de rubros proyectados excedían del (50 %) cincuenta por ciento del monto del rubro reforzado, lo cual contravenía lo dispuesto en el artículo 5º del decreto de 31 de enero de 1939 que dispone textualmente lo siguiente: “El máximo del monto del refuerzo que podrá autorizarse no podrá ser superior al cincuenta por ciento (50 %) de la dotación del renglón reforzado.

“Considerando: que el Poder Ejecutivo no comparte la opinión del Tribunal de Cuentas de la República porque en la vigencia de la legislación anterior a la Constitución de 1934 se autorizaba la transposición de rubros por simple acto administrativo, y esa legislación es perfectamente compatible con la Constitución dado que si bien la terminología del in-

“forme de la Comisión de Constitución de 1934 que no coincide con el
“texto de la misma, puede suscitar algunas dudas en cuanto al alcance del
“artículo 191 de la Constitución actual, la interpretación del precepto per-
“tinentemente, tanto en el orden administrativo como en el legislativo es cate-
“góricamente favorable a la compatibilidad de dicho artículo 191 con la
“legislación anterior que admitía y regulaba la transposición de rubros por
“acto administrativo del Poder Ejecutivo.

“Considerando que en el mismo sentido son concluyentes los funda-
“mentos del decreto de 21 de junio de 1939 y los del decreto mencionado,
“de 31 de enero de 1939, que también partía del mismo supuesto.

“Considerando que el artículo 12 de la ley N° 8.935, de 5 de enero
“de 1933, establece textualmente: “sin perjuicio de lo establecido en el
“artículo 17 de la ley de 7 de febrero de 1925, de lo preceptuado en el ar-
“tículo 26 de la misma ley y del cumplimiento de los servicios presupues-
“tados, el Poder Ejecutivo podrá hacer, dentro de las sumas totales asig-
“nadas para gastos, las transposiciones necesarias, debiendo dar cuenta tri-
“mestralmente a la Asamblea General, sin perjuicio de hacerlo, también,
“en la oportunidad de presentar la rendición de cuentas”; la norma esta-
“blecida en ese artículo enuncia un principio general de máxima amplitud
“que deroga las limitaciones del régimen anterior, salvo las que mantiene
“expresamente, las de los artículos 17 y 26 de la ley N° 7.819, de 7 de
“febrero de 1925, que nada tienen que ver con el límite del cincuenta
“por ciento (50 %) establecido en otra disposición, perfectamente diferen-
“ciada, el artículo 18.

“Considerando que la ley de 1933 dice lisa y llanamente que el Poder
“Ejecutivo podrá hacer dentro de las sumas totales asignadas para gastos
“las transposiciones necesarias sin establecer limitación alguna.

“Considerando que, de lo expuesto, se desprende la ilegalidad del ar-
“tículo 5° del decreto de 31 de enero de 1939 que limita al 50 % (cin-
“cuenta por ciento) del rubro reforzado el máximo del monto del re-
“fuerzo que la ley no limita cuantitativamente puesto que, cuando se han
“conferido a un órgano administrativo determinadas atribuciones por la
“Constitución o por la ley, ese órgano está en la obligación de acatarlas, y
“no puede reformarlas por sí, y no tiene tampoco facultad alguna para
“restringir la propia competencia que le ha sido acordada por una norma
“de jerarquía superior a sus reglamentos.

“Considerando, por otra parte, que el Poder Ejecutivo entiende que
“el artículo 3° del decreto de 31 de enero de 1939, que establece que el
“expediente de refuerzo de rubros “será remitido al Tribunal de Cuentas
“de la República, requiriendo su conformidad para disponer el refuerzo”,
“es inconstitucional e ilegal. Es contrario a la Constitución porque con-
“vierte al Tribunal, que constitucionalmente es órgano de administración
“pasiva y de asesoramiento, en órgano activo y decisorio; negar la “confor-

“midad” equivale a vetar el acto proyectado, o sea, a resolverlo negativamente; en esta forma, además, el Poder Ejecutivo desaparecería como Poder del Estado para esos actos ejecutivos o administrativos y, por resolución propia, sometería y subestimaría su voluntad a la del Tribunal de Cuentas, de modo que esta institución se transformaría excepcionalmente en Poder Ejecutivo del Gobierno, lo cual evidentemente es absurdo. El artículo 3º es además contrario a la ley porque condiciona a la conformidad de otro órgano el ejercicio de un poder jurídico que la ley atribuye incondicionalmente al Poder Ejecutivo;

“Oído el Tribunal de Cuentas de la República;

“Con la opinión del Dr. Alberto Ramón Real; y

“Atento a lo dispuesto en los artículos citados de la Constitución y en el artículo 12 de la ley Nº 8.935, de 5 de enero de 1933.

“El Presidente de la República

“DECRETA:

“Artículo 1º. — Derógase lo dispuesto en los artículos 3º y 5º del decreto de 31 de enero de 1939.

“Art. 2º. — Declárase que el apartamiento del Poder Ejecutivo de lo establecido en dichas disposiciones, cuando ha ejercido los poderes que le confiere el artículo 12 de la ley Nº 8.935, de 5 de enero de 1933, no afecta, en lo más mínimo, la validez de sus actos.

“Art. 3º. — Confírmense las resoluciones de 1º, 5 y 22 de junio próximo pasado y las transposiciones de rubros por ellas dispuestas, debiendo hacerse efectivas las órdenes de pago Nros.º 868, 869 y 870, expedidas por el Ministerio de Industrias y Trabajo para solventar los gastos de nuestra Delegación ante la XXXIII Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, por treinta y un mil ciento sesenta y un pesos con ochenta centésimos (\$ 31.161.80), la primera; por siete mil seiscientos treinta y seis pesos con ochenta centésimos (\$ 7.636.80) la segunda, y por tres mil ochocientos pesos ;(\$ 3.800.00) la tercera.

“Art. 4º. — Dése cuenta a la Asamblea General, comuníquese, publíquese, insértese y vuelva al Ministerio de Hacienda, a sus efectos”.

4º. — *Constitucionalidad de la norma legal.*

La Constitución del año 1934 contenía, como vimos, una disposición expresa referida a trasposiciones de rubros. El artículo 194, que se reitera en la Constitución de 1942 (artículo 191), expresa:

“Art. 191. — Todos los ingresos y erogaciones ordinarios del Estado serán previstos y fijados para cada año económico, en un Presupuesto único, durante cuyo ejercicio solo podrá ser modificado por una ley es-

“pecial, a iniciativa del Poder Ejecutivo, y con el exclusivo objeto de variar el destino de partidas autorizadas o de abrir nuevos créditos suplementarios”.

El Tribunal de Cuentas, en aquella oportunidad, sostuvo que a partir de la sanción de la Constitución de 1934, el Poder Ejecutivo carecía de facultades para realizar las trasposiciones o refuerzos de rubros por vía administrativa y que las leyes dictadas con posterioridad, que concedían esa facultad, eran inconstitucionales.

El Poder Ejecutivo sostuvo en cambio la constitucionalidad de la legislación que autorizaba a la administración a realizar trasposiciones de rubros, basándose para ello en una diferenciación entre los conceptos de partida y rubro. Esta posición está contenida en la Resolución de 21 de junio de 1939, cuya copia fue elevada con Mensaje a la Asamblea General, y que establece:

“Vistos los antecedentes relativos a diversos refuerzos de rubros solicitados por algunas reparticiones públicas, y para lo que los Ministros respectivos requirieron la conformidad del Tribunal de Cuentas;

“Resultando: Que el artículo 12 de la ley de Presupuesto de 5 de enero de 1933, establece... “el Poder Ejecutivo podrá hacer dentro de las sumas totales destinadas para gastos las trasposiciones necesaria... Esa disposición fue mantenida vigente en virtud del artículo 3° de la ley 31 de enero de 1935 que dice: “Quedan vigentes las disposiciones contenidas en las leyes de Presupuesto que no sean derogadas por la presente ley”.

“Con fecha 26 de mayo de 1934, o sea después de la vigencia de la actual Constitución se dictó un decreto reglamentando los refuerzos de rubros, y desde entonces a la fecha se han venido realizando esas operaciones sin la intervención del Tribunal de Cuentas por no considerarse legalmente necesarias; Ultimamente, el 31 de enero del corriente año y con el ánimo de reforzar el contralor y la fiscalización de gastos se dictó un nuevo decreto estableciéndose que, en los casos de refuerzos por vía de transposición, debía solicitarse previamente la conformidad del Tribunal de Cuentas;

“Oído el mencionado organismo en algunas gestiones que le fueron sometidas por diversos Ministerios, resolvió lo siguiente:

“El artículo 194 de la Constitución de la República dispone que el Presupuesto podría ser modificado por una ley especial a iniciativa del Poder Ejecutivo y con el exclusivo objeto de variar el destino de partidas autorizadas. Ante esa disposición debe el Tribunal expresar sus reservas con respecto a transposiciones que se efectúan en oposición a ella y entiende sería necesario dictar una ley constitucional, que determine su alcance o reglamento;

“Considerando: Que respecto a la facultad que tiene el Poder Ejecutivo para reforzar los rubros presupuestados, tomando para ello las cantidades necesarias de aquellos renglones que resulten excesivamente dotados o que no haya sido menester emplear totalmente, no puede existir la menor duda, porque la mencionada ley, y las posteriores, que la confirman, así lo han establecido. Y aún más, tan admitió el Poder Legislativo la transposición de rubros por la sola voluntad del Poder Ejecutivo que en el artículo 5º de la ley de 31 de diciembre de 1935, limitó esa facultad respecto a los rubros de locomoción que “no podrán ser motivo de refuerzo alguno, ni aún a título de transposición sino con economías que resulten en rubros afines;

“Considerando: Que respecto a la constitucionalidad de la ley que concedió esa facultad al Poder Ejecutivo no pueden existir reservas porque el procedimiento de refuerzos de renglones o rubros y no de partidas, no ha sido prohibido ni expresa ni indirectamente;

“Considerando: Que el concepto de “Partidas” a que se refiere el artículo 194 de la Constitución se diferencia fundamentalmente de la denominación “rubros o renglones” a que se refiere la ley y que pueden ser motivo de transposiciones: Partida es el género: sueldos o gastos; rubro o renglón es la especie, gastos de oficina, de locomoción, etc. . . .

“No podría legalmente variarse el destino de las partidas, es decir, reforzar gastos con economías de sueldos, pero sí, admite la ley y no lo prohíbe el artículo 194 de la Constitución, el refuerzo de los rubros de una misma especie que forman la partida global de gastos.

“En las actas originales de la Comisión de Constitución de la Asamblea Nacional Constituyente, se comprueba cual fue el alcance de la inclusión del artículo 194 referido. Cuando se discutió el proyecto, el doctor Secco Illa solicitó aclaración respecto a lo que debía entenderse por “variar partidas autorizadas o abrir nuevos créditos”. El miembro formante señor Palomino Zipitría contestó que con ello se persigue la finalidad de evitar la consideración de presupuestos parciales, lo que es un vicio que se ha practicado sin medida en el antiguo régimen, y que conspira contra la buena marcha de la Administración Pública”. (Acta N° 73, sesión del 21, de febrero de 1934);

“De modo que, de acuerdo con esa aclaración, lo único a que tiende el artículo 194, no es a que las transposiciones de rubros sean sometidas previamente en cada caso a la autorización legislativa, por cuanto dichas transposiciones no representan “la consideración de presupuestos parciales”, cuya prohibición fue la finalidad de la disposición;

“Además el artículo 198 de la Constitución comete a la ley el disponer la forma a que deberá ajustarse el Presupuesto, su presentación, aprobación y su cumplimiento, por lo que es cuestión de índole legal y no constitucional la interpretación de sus preceptos, desde que el constitu-

“yente delega en el legislador la facultad de determinar o reglamentar las
“normas que ha dictado;

“Considerando: Que lo que impide la Constitución es variar el des-
“tino de partidas o abrir créditos suplementarios es decir, no se debe, en
“el primer caso, con partidas cuyo destino sea el de cubrir gastos, pagar
“sueldos, o viceversa, con economías provenientes de sueldos abonar gas-
“tos, pero no puede decirse que se varía el destino de una partida de gastos,
“cuando se imputa a otro gasto.

“Esta conclusión es lógica porque la finalidad que se busca es impedir
“que se trastorne o altere el Presupuesto y comprometa su equilibrio y ello
“no puede ocurrir cuando dentro de lo previsto para gastos se aplique a
“uno especial lo atribuído para otro y con las economías de éste desde que
“el destino es el mismo: para gastos;

“Considerando: Que los refuerzos de rubros por vía de transposición,
“en la forma que siempre se ha realizado representa un beneficio para la
“buena marcha administrativa, porque da mayor celeridad a la tramita-
“ción de esa clase de asuntos, lo que impide inconvenientes o atrasos en los
“servicios públicos;

“Si el Poder Ejecutivo no pudiera hacer por su sola voluntad esas
“transposiciones de rubros y tuviera que pedir la sanción de una ley cada
“vez que se viera en la necesidad de cubrir el déficit de un rubro con
“economías producidas en otro, tendría que buscar una solución para evi-
“tar los entorpecimientos que ese hecho traería aparejado;

“La solución no podría ser otra que la de aumentar los rubros del
“Presupuesto fijando provisiones abundantes con el fin de impedir su ago-
“tamiento;

“Esto elevaría en una cantidad muy importante los gastos públicos,
“porque aún cuando las cifras fijadas como asignación de los rubros sólo
“serían a título de previsión es evidente que se correría el peligro de trans-
“formar la “facultad de gastar en “obligación” de gastar, lo que no sucede
“si se fijan asignaciones justas pero con la necesidad de cubrir la falta de
“un rubro con las economías que se producen en otro;

“Oído el señor Fiscal de Gobierno de 2º turno y con la opinión del
“Consejo de Ministros,

“El Presidente de la República

RESUELVE:

“Declarar que el Poder Ejecutivo está facultado por la ley de 5 de
“enero de 1933, artículo 12, para disponer refuerzos de rubros por vía de
“transposición cuando lo considere necesario, sin que corresponda solici-
“tarse previamente la autorización legislativa en cada caso, desde que esa
“autorización ya ha sido concedida como norma reglamentaria de la eje-

“cución del Presupuesto, no siendo de aplicación, para ese fin, lo establecido en el artículo 194 de la Constitución que se refiere al cambio de destino, de partidas autorizadas o a la apertura de nuevos créditos. “Comuníquese, etc.”.

Frente a esta posición del Poder Ejecutivo, se sostiene que no es lícita la distinción entre rubro y partida, sino que por el contrario, el término “partida” en nuestra terminología presupuestal es sinónimo de la última subdivisión del crédito presupuestal, y que ello surge con claridad del decreto de organización de los Ministerios de 14 de marzo de 1907 que fue declarado con fuerza legal por la ley de 19 de marzo de 1935. ⁽¹⁾

Evidentemente la lectura del texto constitucional parece que permite deducir la prohibición de trasponer rubros, por la vía administrativa; no obstante creemos de interés, a los efectos puramente ilustrativos, porque la discusión hoy día carece de entidad, exponer algunos antecedentes que permitan aclarar el concepto del término “partidas”.

Este término “partidas”, actualmente es sinónimo de última subdivisión del crédito presupuestal y responde o bien al “rubro” o bien a una subdivisión de éste, “sub-rubro”. Ello puede apreciarse con absoluta claridad, con la simple observación de una planilla de presupuesto. Pero este concepto tan claro, surge en nuestras leyes de presupuesto con posterioridad a la Constitución del año 1934, por lo que creemos que a los efectos de la interpretación de la norma constitucional que nos ocupa, sería necesario precisar el alcance que ese término “partidas”, tenía en aquella oportunidad.

Para ello creemos de interés analizar el decreto de 14 de marzo de 1907 y las leyes presupuestales y planillas de la época.

El decreto de 14 de marzo de 1907, en su artículo 17, que es el que se refiere a la estructuración del presupuesto, establece:

“Art. 17. — Cada Ministerio formará el anteproyecto de presupuesto de su departamento, de modo que este forme un artículo el que se dividirá en incisos correspondientes, a cada una de las reparticiones de la administración, subdividiéndolas a su vez en ítem, correspondientes a las subdivisiones de cada una de ellas y a cada clase de gastos. Los ítem se dividirán en partidas correspondientes a cada empleo”.

Vemos que en este decreto se menciona el término partidas pero referido en forma exclusiva a los sueldos, a cada empleo. Y ello tiene su explicación en la estructura que tenían los presupuestos de la época, en que para los gastos no existía clasificación ni nomenclatura uniforme, predomi-

(1) Véase Valdez Costa, trabajo citado.

nando expresiones genéricas y en muchas planillas, una sola denominación genérica, involucraba la totalidad del crédito para gastos; en cambio en los créditos para sueldos, la norma era el detalle, se individualizaban cada uno de los cargos del presupuesto.

Por otra parte, los presupuestos dictados con posterioridad al mencionado decreto no se ajustaron a la terminología que establecía el mismo, por lo que no creemos que este antecedente pueda sernos de mucha utilidad. En efecto, si bien los agrupamientos se efectuaron en la forma que establece el decreto de 1907, las denominaciones de estos agrupamientos no fueron respetadas, así los presupuestos de los Ministerios o departamentos que reunían las planillas de cada una de sus dependencias, no se llamaron artículos, sino que se denominaban capítulos y en algunos presupuestos no tenían denominación; lo que para el decreto eran incisos, en los presupuestos se les designaba como planillas, y la subdivisión de estas planillas, que en el primer decreto se denominaba ítem, se siguió practicando en la misma forma que antes, pero sin esa denominación.

Los términos inciso e ítem recién van a aparecer en los presupuestos del año 1935 pero refiriéndose a aspectos distintos: inciso será lo que se denomina artículo según el decreto, e ítem será lo que se denomina inciso según el decreto.

En consecuencia parece necesario analizar los presupuestos de la época en que se introduce el principio constitucional que estamos considerando, para ver si de ellos podemos obtener algún antecedente de interés en la dilucidación de este problema.

La clasificación contable de los gastos, según su clase o naturaleza, no existía en los presupuestos de la época y anteriores, y los créditos se incluían sin un mayor análisis. En general los sueldos se incluían en primer lugar en forma detallada por cargo, y luego se incluían los demás gastos sin nomenclatura uniforme, ni determinación precisa, sino que primaban los conceptos genéricos, con muy pocos renglones y en muchos casos en uno solo se englobaban todos los gastos del servicio.

Con la ley de presupuesto de 8 de junio de 1900, que sanciona el presupuesto para el ejercicio 1899-1900, se introduce un primer principio de clasificación contable que se va a mantener, hasta el año 1938. Es la subdivisión de los créditos presupuestales en dos grandes totales: sueldos y gastos. En los primeros se mantiene el análisis por cargo, en los segundos se va a un mayor análisis, aunque sin la existencia de una nomenclatura uniforme, ni principio de clasificación entre ellos.

La ley de 31 de enero de 1935, que sanciona el presupuesto para el ejercicio 1935, mantiene la subdivisión de los créditos en sueldos y gastos, y realiza resúmenes por ítem, inciso y capítulo, así como un resumen general del presupuesto por estos conceptos, sueldos, gastos y total.

Ya en vigencia la Constitución del año 1934, es que aparecerá la expresión “partidas” en nuestras leyes de presupuesto. Vemos aparecer este término por primera vez, en la ley de 31 de diciembre de 1935, que sanciona el presupuesto para el ejercicio 1936. En esta ley los créditos se dividen en partidas de sueldos y de gastos, codificados en forma correlativa en cada ítem, y manteniéndose la característica general de análisis para los sueldos y ausencia de clasificación para los gastos, con predominio de las acepciones genéricas.

Es recién en el presupuesto para el ejercicio 1938 que la “partida” adopta su actual acepción. En este presupuesto se introduce la clasificación de gastos, que rige en la actualidad y que fuera establecida por decreto de 17 de diciembre de 1937, en cumplimiento de la disposición contenida en el artículo 130 de la Ley de Ordenamiento Financiero de 31 de diciembre de 1936.

En este presupuesto y en los posteriores la expresión “partidas” responde a la subdivisión del crédito presupuestal de cada ítem y se refiere o bien al “rubro” o a una subdivisión de este, “sub-rubro”, sin perjuicio de encontrarnos aún con una subdivisión de la “partida” por la vía de llamadas insertas al pie de la planilla presupuestal (1)

(1) Véase nuestro trabajo “Las Clasificaciones Presupuestales en el Uruguay”, publicado por el Instituto de Finanzas, (hoy de la Hacienda Pública) de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración. - Montevideo, 1953.

III. — LIMITACIONES A LAS TRASPOSICIONES DE RUBROS

1. — *Distintas limitaciones.*

Como hemos expuesto anteriormente, en la actualidad, la autorización que el legislador concede a la Administración para trasponer rubros no es ilimitada, sino que se establecen prohibiciones, condiciones y topes a esa facultad, en atención a diversas circunstancias de hecho.

En general puede decirse que, aunque con distinto alcance, las trasposiciones de rubros están sujetas, conceptualmente, a limitaciones semejantes a las del crédito presupuestal: cuantitativas, cualitativas y temporales. Esto dicho de una manera general, aunque existen excepciones que como tales serán consideradas en forma separada.

Analizaremos las limitaciones a que está sometida la trasposición de rubros en el régimen general, para luego reseñar el régimen especial que regula los presupuestos de los organismos docentes.

2. — *Limitación cuantitativa.*

En el primer capítulo de este trabajo expresamos que en sus orígenes, las autorizaciones para realizar trasposiciones de rubros se concedían sin limitaciones de clase alguna, con la única condición de no excederse del monto total de los créditos autorizados, condición ésta propia del concepto de trasposición de rubros, por lo que no la consideramos como una limitación cuantitativa.

La ley N° 7.819 de 7 de febrero de 1925 (art. 18) introduce una doble limitación cuantitativa referida al monto del rubro reforzado y del rubro del que se toma la economía para efectuar el refuerzo. Esta limitación estaba fijada en el 50 % de esos montos totales. Es decir no podían reforzarse rubros por un importe superior al 50 % del monto del rubro reforzado; tampoco podía disponerse por concepto de economías para reforzar otros rubros, de un importe superior al 50 % del monto del rubro de que se disponía.

Esta limitación cuantitativa desaparece en la ley N° 8.935 de 5 de enero de 1933, art. 12. La autorización se concede "dentro de las sumas totales asignadas para gastos".

Posteriormente la ley de Ordenamiento Financiero N° 11.925 de 27 de marzo de 1953, vuelve a establecer el principio de la limitación cuantitativa en la autorización para trasponer rubros, pero ahora referida exclusivamente al monto del rubro reforzado. El artículo 28 de la ley mencionada, en su segundo inciso dispone:

“Autorízase al Poder Ejecutivo a efectuar durante el Ejercicio económico, transposiciones de créditos presupuestales limitados al 50 % de la dotación del rubro reforzado”.

Esta disposición es la que rige en la actualidad, por lo que la limitación cuantitativa a la autorización de trasposiciones de rubros, se concreta en fijar el máximo en que puede reforzarse un rubro, en el 50 % del monto asignado por la ley presupuestal a dicho rubro que se refuerza.

3. — *Limitación cualitativa.*

Las limitaciones cualitativas que la legislación ha previsto al conceder al Poder Ejecutivo la facultad de trasponer rubros, pueden agruparse en dos conceptos: por un lado en atención a los rubros que pueden ser objeto de refuerzo y por otro lado, tomando en consideración las economías a disponer, o los rubros que puedan destinarse para esos refuerzos.

4. *Rubros que no pueden ser objeto de refuerzo.*

Con respecto a los rubros que no pueden ser objeto de refuerzo, ya hemos visto que la ley N° 7.819 de 7 de febrero de 1925 no autorizaba a realizar trasposiciones en los rubros de sueldos; este principio se mantuvo en la legislación posterior. La disposición vigente, artículo 28 de la ley N° 11.925 de 27 de marzo de 1953, aparentemente parecería no contener esta limitación puesto que autoriza a realizar trasposiciones de “créditos presupuestales”, que evidentemente es más amplio que el concepto “rubros para gastos” que contenían las disposiciones anteriores.

No obstante esa mayor amplitud de la norma legal, —que aparentemente significaría la inexistencia de limitación cualitativa—, se ve restringida en otras disposiciones de la misma ley. Así en lo que a los rubros de sueldos se refiere, el artículo 31 de la misma ley dispone:

“Artículo 31. — No podrán crearse empleos, ni abonarse sueldos, jornales, compensaciones, ni remuneraciones de ningún género con cargo a rubros para gastos, proventos o rentas de cualquier especie, salvo expresas disposiciones legales”.

De la redacción de este artículo parece desprenderse inequívocamente la prohibición de reforzar rubros de sueldos y demás remuneraciones con las economías de rubros para gastos.

En este aspecto parecería que subsiste la limitación anterior.

No obstante, de este artículo no parecería surgir la prohibición de reforzar rubros de remuneraciones personales con economías de otros rubros, también de remuneraciones personales.

Parecería pues que la prohibición de reforzar rubros de sueldos no existiría, al menos por normas legales vigentes; por el contrario de la redacción del artículo 31 de la ley N° 11.925 de 27 de marzo de 1953, podría interpretarse la posibilidad del refuerzo de estos rubros, desde el momento que la limitación cualitativa está referida solamente al rubro del que se toman las economías para efectuar los refuerzos. Es decir, que la prohibición del refuerzo de los rubros de sueldos surgiría en forma indirecta y aún en este caso solo parcialmente, (no pueden utilizarse rubros de gastos para reforzar rubros de sueldos).

No obstante se cree necesario analizar si esa limitación cualitativa a la facultad de trasponer rubros, —la prohibición del refuerzo de rubros de sueldos por simple decisión administrativa—, no estaría contenida, en forma expresa o tácita, en la Constitución de la República. Y en ese sentido es de fundamental importancia el análisis de las facultades que la Constitución confiere a los Poderes Legislativo y Ejecutivo en esta materia.

El artículo 85 de la Constitución de la República que determina las competencias de la Asamblea General en su apartado 13° establece:

“Crear o suprimir empleos públicos, determinando sus atribuciones, “dotaciones o retiros.....”.

Asimismo el artículo 86 en su primer inciso dispone que “la creación y supresión de empleos”, “la fijación y modificación de dotación”, “se hará mediante las leyes de presupuesto”.

A su vez, la competencia del Consejo Nacional de Gobierno, según se establece en el artículo 168, en esta materia, está limitada a “proveer los empleos civiles y militares conforme a la Constitución y a las leyes” (apartado 9°), competencia que en algunos casos se ve restringida o condicionada al requerirse venia o acuerdo de la Cámara de Senadores para ciertas designaciones (apartados 11°, 12° y 13°).. También compete al Poder Ejecutivo la destitución de los funcionarios cuando se reúnan las causales que la propia Constitución indica y previo acuerdo de la Cámara de Senadores (apartado 10°), salvo casos de excepción en que tiene facultad para destituirlos por sí (partado 14°).

Es de competencia privativa del Poder Ejecutivo, según se establece en el inciso 2° del artículo 86, “la iniciativa para la creación de empleos,

“ aumento de dotaciones o retiros, asignación o aumento de pensiones o “recompensas pecuniarias”.

En resumen de estas normas constitucionales surge con nitidez la separación de potestades de ambos poderes en materia de créditos presupuestales para sueldos, empleos públicos y sus dotaciones:

- a) iniciativa para la creación de empleos, fijación y aumento de sus dotaciones, de competencia del Poder Ejecutivo;
- b) creación de empleos públicos y fijación y aumento de sus dotaciones de competencia del Poder Legislativo;
- c) medio de esas creaciones y fijación y modificación de dotaciones, ley de presupuesto;
- d) administración del crédito, designación y destitución, de competencia del Poder Ejecutivo con las garantías y la intervención de la Cámara de Senadores que la propia Constitución determina.

De este primer análisis surgiría una conclusión terminante: El Poder Ejecutivo no tiene facultades, para modificar por acto administrativo, los créditos para sueldos fijados por la ley de presupuesto, de donde se infiere la prohibición del refuerzo de estos créditos presupuestales por la vía de la trasposición de rubros.

La delimitación de potestades en materia de sueldos es mucho más precisa que la que se realiza en materia de gastos. En los primeros la ley de presupuesto es la que debe crear los empleos públicos y fijar sus dotaciones, debe contener el número de cargos y la retribución de cada uno de ellos; en los segundos en cambio la ley debe fijar el crédito para gastos, pero no exige ninguna condición en cuanto a su análisis, como se expresa para los sueldos, de donde ese crédito puede ser más o menos amplio, e incluso cabe la posibilidad de conceder la facultad de trasposiciones de rubros, siempre por supuesto limitado al crédito total votado por el Poder Legislativo, es decir que no importe la creación de nuevos créditos presupuestales para gastos.

Estas normas se ven complementadas por el artículo 214 que establece la separación de los presupuestos de sueldos y de gastos y expresa que el presupuesto de gastos incluye las partidas globales para el pago de jornales o contrataciones.

Creemos que este apartado final del referido artículo 214 de la Constitución es de suma importancia para nuestro estudio, el mismo expresa: “El presupuesto de gastos, incluidas las partidas globales para el pago de jornales o contrataciones, podrá ser presentado conjunto o separadamente del presupuesto de sueldos”.

Esta disposición viene a contener una excepción al principio general de competencia de los poderes que hemos visto, desde el momento que admite la existencia de partidas globales para contrataciones y para el pago

de jornales. En estos casos de partidas globales el Poder Legislativo fija solamente el monto del crédito y el Poder Ejecutivo distribuye ese monto, determinando la asignación a cada contrato o jornal y el número del personal contratado o jornalero.

Pero no solamente es de interés esta conclusión que nos permite extraer la norma transcrita, sino que también es interesante apreciar que la propia Constitución determina que esas partidas deben incluirse en el presupuesto de gastos, de donde puede inferirse que el presupuesto de sueldos estaría constituido exclusivamente con los cargos presupuestados, en los que se cumplen íntegramente los principios antes expuestos, creación de cargos y fijación de su dotación por vía legislativa.

Para completar este análisis creemos de interés referirnos al decreto de 17 de diciembre de 1937 que establece la clasificación uniforme de los créditos presupuestales. Dicho decreto realiza el siguiente agrupamiento de rubros del Grupo 1 de la Clase A "Retribución de Servicios Personales":

- Rubro 1.01 — Sueldos de cargos presupuestados.
- Rubro 1.02 — Sueldos con cargo a partidas globales.
- Rubro 1.03 — Partidas para aplicación de sueldos progresivos.
- Rubro 1.04 — Jornales.
- Rubro 1.05 — Dietas.
- Rubro 1.06 — Honorarios.
- Rubro 1.07 — Compensaciones sujetas a montepío.
- Rubro 1.08 — Compensaciones y complementos varios (Gastos de representación, quebrantos de caja, comisiones agregadas al sueldo, etc.).
- Rubro 1.09 — Retribuciones varias (comisiones, etc.).

Por lo que acabamos de ver, el presupuesto de sueldos solamente comprendería el análisis del Rubro 1.01 "Sueldos de Cargos Presupuestados", integrando los demás rubros el presupuesto de gastos.

Como conclusión general de lo expuesto parece surgir con claridad la prohibición de reforzar los créditos para pago de sueldos de cargos presupuestados, es decir los créditos del presupuesto de sueldos. Para los demás rubros del grupo "Retribuciones de Servicios Personales", que integrarían el presupuesto de gastos, no existiría expresa prohibición para su refuerzo, pero siendo de aplicación el artículo 31 de la ley N° 11.925 de 27 de marzo de 1953 que no permite que esos refuerzos puedan efectuarse "con cargo a rubros para "gastos, proventos o rentas de cualquier especie, salvo expresas disposiciones legales".

Esta conclusión general tiene sus excepciones legales, una para los organismos docentes que veremos posteriormente y otra para el Ministerio

de Salud Pública, contenida en el artículo 107 de la ley N° 11.923 de 27 de marzo de 1953.

Esta disposición establece:

“Art. 107. — Los cargos del Ministerio de Salud Pública, que con posterioridad a la promulgación de esta ley quedaren vacantes una vez realizadas las promociones a que diere lugar la vacante originaria, podrán ser objeto de una transformación y redistribución dentro de los servicios de dicho Ministerio, a cuyos efectos el Poder Ejecutivo determinará las funciones de los nuevos cargos, las que deberán corresponder a las de algunas de las categorías previstas en las planillas de sueldos.

“Un diez por ciento de esos cargos vacantes podrán transformarse y redistribuirse antes de hacerse las promociones. En ningún caso podrá operarse la transformación de cargos asistenciales, de servicio u otras categorías, en cargos administrativos. Las transformaciones y redistribuciones de que se habla en este artículo, no significarán aumento del monto presupuestal.

“En la oportunidad de dar cumplimiento a lo que dispone el artículo 215 de la Constitución el Poder Ejecutivo dará cuenta de las redistribuciones de cargos en el correspondiente Ejercicio”.

La disposición que transcribimos autoriza al Poder Ejecutivo, no solo a efectuar trasposiciones de rubros, sino incluso a reestructurar el presupuesto de sueldos, trasladando cargos de un servicio a otro, eliminando unos y creando otros en su sustitución, pudiendo ser los cargos creados en su número y en su retribución, inferior, igual, o superior a los cargos eliminados, todo ello claro está dentro del Ministerio de Salud Pública, pudiendo efectuarse las transformaciones en un servicio o transfiriendo los créditos de un servicio a otro.

Esta facultad tiene las limitaciones que la propia ley indica y que se refieren al monto total del crédito presupuestal y a la prohibición de crear cargos administrativos, utilizando para ello cargos de otras características o categorías, como asistenciales, de servicio, etc.

Otro aspecto de esta limitación cualitativa, referida a los rubros que no pueden ser objeto de refuerzos, es el relacionado con los créditos para el sostenimiento de automóviles u otros medios de movilidad, limitación ésta que, como vimos en el capítulo I de este trabajo, se vino reiterando en distintas leyes de presupuesto y no fue derogada por las leyes posteriores.

5. -- *Rubros que no pueden ser utilizados para el refuerzo de otros rubros.*

Con respecto al otro aspecto de la limitación cualitativa, es decir considerando las economías a disponer para el refuerzo de rubros, también existen prohibiciones o limitaciones a la facultad de trasposición de rubros.

a) Una primera limitación es la que vimos anteriormente, contenida en el artículo 31 de la ley N° 11.925 de 27 de marzo de 1953 que prohíbe la utilización de los rubros de gastos para el refuerzo de rubros de sueldos.

b) Una segunda limitación, también referida a los rubros de sueldos, surge indirectamente de lo expuesto en el apartado anterior. Al no ser posible realizar trasposiciones dentro del presupuesto de sueldos, tampoco pueden utilizarse las economías de este presupuesto, para el refuerzo de otros rubros de sueldos o de gastos. Creemos que esta limitación surge con claridad de lo expuesto en el apartado anterior, no obstante a mayor abundamiento pueden mencionarse las distintas leyes dictadas en diversas épocas que establecieron plazos mínimos para la provisión de cargos vacantes, o que ordenaron la supresión de cargos vacantes, normas estas con el evidente objeto de obtener economías en el uso de los créditos presupuestales que dejarían de ser tales si se pudieran utilizar en el refuerzo de otros rubros.

Este principio tiene también sus excepciones, una que ya mencionamos en el apartado anterior, referidas a los organismos docentes y al Ministerio de Salud Pública y otra expresa para el Ministerio de Defensa Nacional que tiene un estatuto propio que le permite el uso de las economías de sueldos, fundamentalmente para el mejoramiento y adquisición de materiales para el Ejército y la Marina.

Otra limitación, también conectada con lo expuesto en el apartado anterior es la referente al uso de los créditos para locomoción y movilidad. La ley N° 12.376 de 31 de enero de 1957, con el objeto de evitar el uso de las economías que se obtendrían en los rubros destinados a locomoción oficial, en virtud de las limitaciones que en esa y en anteriores leyes se hacía de esa locomoción, en su artículo 27 dispuso:

“Art. 27. — Deberá verse en Rentas Generales el 30 % (treinta por ciento) de los rubros destinados al uso y conservación de vehículos “oficiales, cuando éstos se mantienen, y el total en los casos en que éstos “se supriman”.

No obstante su redacción algo confusa, al referirse a versiones a Rentas Generales, parece clara su intención de reducir los créditos presupuestales, eliminando así la posibilidad de economías y con ello su uso para el refuerzo de otros créditos presupuestales.

Otra limitación en el uso de las economías está contenida en el segundo inciso del artículo 180 de la misma ley N° 12.376 de 31 de enero de 1957 que prohíbe la utilización de las disponibilidades del rubro “Viveres” para efectuar trasposiciones de rubros. Dicho artículo expresa:

“Art. 180. — Autorízase al Instituto Nacional de Alimentación a disponer del producto de su recaudación para adquisiciones de víveres des-

“tinados a atender las necesidades de los Comedores del Departamento de Montevideo.

“No podrán efectuarse trasposiciones de rubros utilizando disponibilidades del rubro 3.11 (Viveres)”.

Otro aspecto tal vez el más importante de este tema es el que tiene que ver con los créditos estimativos.

Hasta el año 1956 fue corriente la utilización de créditos estimativos para reforzar otros rubros de gastos. Incluso en alguna oportunidad se dió esta circunstancia curiosa, de utilizar algún crédito estimativo para reforzar otros rubros y posteriormente en consideración a tratarse de un rubro estimativo, excederse en el uso del monto estimado en el presupuesto.

El Tribunal de Cuentas de la República reiteradamente planteó su observación a estas trasposiciones sosteniendo que los créditos estimativos solo pueden utilizarse para el fin específico de su creación y que estos créditos no pueden generar economías, por cuanto su monto recién se determina luego de conocido el gasto real.

De la memoria del referido instituto del año 1957, pág. 43, extraemos el siguiente párrafo referido a estos refuerzos utilizando rubros estimativos:

“Por otra parte se trata de un rubro de carácter estimativo que además de solo poder destinarse para el fin específico para el que fue creado, no genera economías por cuanto su monto se determina por el volumen de lo gastado y no existiendo economías falta uno de los requisitos básicos para que puedan efectuarse trasposiciones”.

Compartimos el criterio sostenido por el Tribunal de Cuentas. El crédito estimativo, por propia definición no importa una limitación del gasto. Normalmente evalúa, estima el monto de una obligación del Estado generada por una norma que puede incluso, y en la mayoría de los casos así lo es, no estar contenida en el propio presupuesto.

Así por ejemplo es estimativo el crédito para atender las asignaciones familiares de los funcionarios públicos; la obligación del pago de la asignación es cierta y debe cumplirse cuando se reúnen las condiciones que la ley determina, pero el monto total del gasto es desconocido. La cifra definitiva del crédito recién se tendrá luego de conocidas todas las obligaciones, es decir será precisamente el monto de lo gastado, se fijará con la aplicación del crédito al destino establecido por el legislador. En consecuencia por la propia naturaleza del crédito estimativo solo podrá destinarse al fin específico de su creación y no será pasible de generar economías. De realizarse trasposiciones con cargo a estos créditos estimativos, en esencia no se variaría el destino de las partidas autorizadas, sino que se ampliaría el crédito total autorizado; no estaríamos pues frente a una trasposición de rubros,

sino frente a la apertura de un crédito adicional, para lo que no tiene facultad la Administración.

En nuestra legislación positiva encontramos una norma que establecía esa limitación, aunque entendemos que no es necesario su existencia para que la limitación deba aplicarse, nos referimos al artículo 12 del Decreto-Ley N° 10.183 de 1° de julio de 1942 que expresa:

“Art. 12. — Los excedentes producidos en partidas correspondientes a compromisos no limitados o provenientes de leyes dictadas durante el ejercicio, no se considerarán economías que puedan utilizarse en el refuerzo de otros rubros de gastos”.

Además creemos conveniente aclarar que la consideración de un crédito estimativo debe hacerse en atención a la naturaleza del mismo. En ese sentido creemos de interés la transcripción del decreto d 19 de setiembre de 1957:

“Visto: la nota elevada por la Contaduría General de la Nación, en la que da cuenta del agotamiento de algunos créditos presupuestales y de la necesidad de prever la insuficiencia de otros, de naturaleza estimativa;

“Resultando: que la supresión de la calificación “estimativo” que en el presupuesto sancionado por ley N° 11.923, de 27 de marzo de 1953, tenían determinados rubros presupuestales, y que ha desaparecido en el presupuesto vigente sancionado por ley N° 12.376 de 31 de enero de 1957, hace necesario un pronunciamiento del Poder Ejecutivo que sirva de criterio rector a los servicios de la Contaduría General de la Nación;

“Resultando: que la supresión del término “estimativo” de dichos créditos presupuestales, plantea el problema de si ella implica una voluntad legislativa derogatoria, o, si por el contrario, es fruto sólo de una inadvertencia u omisión intrascendente, por afectar a una expresión meramente declarativa contenida en las planillas presupuestales.

“La insuficiencia de las dotaciones de los rubros en cuestión empieza a operarse y es preciso que el Poder Ejecutivo tome con suma urgencia las medidas pertinentes, necesarias para permitir el cumplimiento regular de las obligaciones que ellos están destinados a cubrir, por tratarse de gastos obligatorios y de pagos regulares y periódicos, como son los sueldos progresivos, las pasividades, los suplementos, etcétera.

“Evidentemente, la supresión referida no ha cambiado la naturaleza de créditos de uso obligatorio contra los que el Poder Administrador debe girar cada vez que se encuentra configurada la situación prevista por la ley de la materia. A diferencia de los créditos de uso facultativo, tales como los destinados a la adquisición de equipos, etc., que el Poder Ejecutivo puede discrecionalmente abstenerse de utilizar, controlando

“debidamente su consumo, y por tanto deben reputarse siempre limitativos, los que trata la especie son imposibles de prever con absoluta exactitud, ya que sólo se puede aproximadamente determinar cuántas veces y por qué montos se configurarían las hipótesis previstas por el legislador. Paralelamente, se presentaría el problema de otros rubros que deberían tener por su naturaleza el carácter de estimativos, pero cuya calificación no hace la actual ni anteriores leyes de presupuesto. El Poder Ejecutivo y la Contaduría General de la Nación, han tenido siempre por norma considerarlos como tales, puesto que suponen el cumplimiento de obligaciones legales preestablecidas de carácter ineludible y su inclusión en el presupuesto sólo tiene el significado de dar cifras aproximadas para el cálculo previo del equilibrio presupuestal.

“Considerando: I) La imperiosa necesidad de atender las obligaciones denunciadas, que afectan a una gran masa de funcionarios y jubilados;

“II) La evidente naturaleza estimativa de los créditos denunciados, hace necesario suministrar un criterio interpretativo sobre el alcance de dichos créditos a los órganos de Administración y Contralor;

“III) Que es obligación constitucional del Poder Ejecutivo la ejecución y reglamentación de las leyes, para su cumplimiento,

“El Consejo Nacional de Gobierno

“DECRETA:

“Artículo 1º. — Decláranse de naturaleza estimativa, los rubros:

“3.11-1.03 Partidas para aplicación de sueldos progresivos.

“6.22-1.03 Partidas para aplicación de sueldos progresivos.

“21.02-1.03 Para sueldos progresivos (C).

“Inciso 23 Deuda Pública.

“24.01-6.04-04 Contribución Patronal, ley 28/4/39, artículo 3º.

“25.02-6.02-01 Gastos de Comisiones de Giro.

“25.02-6.02-02 Intereses por uso de créditos, letras de Tesorería, operaciones con Bancos y créditos con el Banco de la República.

“25.03-02-8.03-01 Suplemento a Oficiales Ejército y Marina.

“25.03-02-8.03-05 Gastos Imp. int. y fisc. val. artículo 12, Ley Nº 9.461.

“25.03-03-8.03-07 Aumento a las pasividades, ley Nº 10.059, de 28/10/47, artículo 12.

“25.03-03-8.03-15 Leyes 18/9/41 y 27/7/46, art. 332, Ley Orgánica Militar.

“25.03-03-8.03-16 Ley 23/2/45, art. 17º sueldos progresivos.

“25.03-03-8.03-17 Ley 16/10/46, art. 84, 121, 126 y 157. Ley Orgánica de la Marina:

“25.03-03-8.03-25 Colonia Educacional de Varones, 20 % a los maestros

“ sobre el sueldo establecido en la planilla respectiva.

“ 26.01-6.03 Clases Pasivas Civiles.

“ 26.02-6.03 Clases Pasivas Militares.

“Art. 2º. — El mismo criterio de interpretación regirá en los casos “ en que las previsiones presupuestales corresponden a la ejecución de obligaciones legales de cumplimiento imperativo, similares a las aludidas en “ el artículo anterior.

“Art. 3º. — Comuníquese, publíquese e insértese en el Registro Nacional de Leyes y Decretos”.

Creemos que la ley de Ordenamiento Financiero N° 12.802 de 30 de noviembre de 1960, no admite lugar a nuevas discusiones. El artículo 127 de dicha ley dispone:

“Art. 127. — La Contaduría General de la Nación ajustará para cada “ ejercicio las asignaciones de las partidas presupuestales de índole estima- “ tiva contenidas en la Ley de Presupuesto Genral de Sueldos y Gastos, de “ acuerdo con las imputaciones realizadas durante el ejercicio anterior y “ los compromisos emergentes de la aplicación de las leyes especiales a que “ corresponden las referidas partidas”.

Por lo que hemos expuesto resulta claro que, en nuestro criterio, la cifra que pudiera estar inscrita en el presupuesto de un crédito estimativo, no limita al Poder Ejecutivo en su facultad de gastar, sino que ese límite estará dado por el cumplimiento de las obligaciones ineludibles a que ese crédito responde. De ello se desprende que el ajuste a que se refiere el artículo transcrito, que ya se realizaba con anterioridad, no es más que una rectificación contable a los efectos de la presentación del Balance de Ejecución Presupuestal. Pero indirectamente ratifica el principio antes expuesto de que estos créditos no pueden aplicarse sino al fin específico para el que fueron creados, por lo que no pueden generar economías que puedan utilizarse para el refuerzo de otros rubros.

6. — *Limitación Temporal.*

La trasposición de rubros tiene, por último, una limitación temporal, que surge como extensión de la propia limitación temporal del crédito presupuestal.

Según vimos la trasposición de rubros es en síntesis un cambio en el destino del crédito autorizado, por lo que es condición indispensable, para que sea válida, que el crédito tenga vigencia.

El apartado final del artículo 28 de la ley de ordenamiento financiero N° 11.925 de 27 de marzo de 1953, como no podía ser de otra manera, autoriza a realizar las trasposiciones, durante el ejercicio económico.

“Autorízase al Poder Ejecutivo a efectuar, durante el ejercicio económico, trasposiciones de créditos presupuestales. . .”, dice la ley.

Parece pues de absoluta claridad la norma legal, no pueden efectuarse trasposiciones de créditos presupuestales luego de vencido el ejercicio.

Pueden, no obstante, existir dudas con el período complementario, si durante este período de prolongación se pueden efectuar trasposiciones de rubros de créditos del ejercicio vencido.

En nuestro concepto ello no sería posible; para ello debemos complementar la norma específica del artículo 28, con las disposiciones de los artículos 26, 27 y 43 de la ley de ordenamiento financiero.

La última de estas disposiciones fija el ejercicio económico en el período comprendido entre el 1º de enero y el 31 de diciembre de cada año, y autoriza a la Contaduría General de la Nación, “al solo efecto de la liquidación e imputación de los sueldos y gastos correspondientes a cada “ejercicio”. . . “a practicar dichas operaciones durante el mes de enero “siguiente a la clausura del mismo”.

El período administrativo es pues anual y coincide con el año civil, y al solo efecto de la liquidación e imputación se permite la extensión del ejercicio en un mes con posterioridad a la clausura de aquel período. Vale decir que durante ese mes de extensión solamente podrán realizarse los actos de liquidación e imputación de gastos ya incurridos durante el año civil, pero nunca podrán comprometerse gastos con cargo a créditos del ejercicio vencido.

El artículo 26 de la misma ley dispone:

“Art. 26. — No podrá comprometerse ningún gasto sin que exista disponibilidad suficiente para atenderlo en el rubro respectivo; ni afectar “a los mismos recursos o rubros de Ejercicios venideros.

“Los créditos no comprometidos durante la vigencia del Ejercicio caducarán al expirar el mismo, con excepción de los que sean autorizados “por una sola vez”.

Y por último el artículo 27 en su segundo inciso dispone que “No podrá “decretarse ningún gasto que exceda la cantidad autorizada en la ley o “rubro correspondiente”.

La interpretación armónica de estas normas, nos lleva a sostener la posición de que las trasposiciones de rubros deben realizarse durante el período administrativo, es decir antes del 31 de diciembre de cada año, para los créditos presupuestales correspondientes al año financiero que se cierra a esa fecha.

Según vimos los compromisos solo pueden asumirse durante el año financiero y al expirar éste, los créditos no comprometidos caducan auto-

máticamente, de donde, al no tener vigencia los saldos representativos de economías, no pueden transferirse a otro rubro. No puede variarse el destino de estos saldos pues los mismos, al no tener vigencia han perdido su carácter de partidas autorizadas.

Por otra parte operada la trasposición de rubros luego de vencido el ejercicio, la misma no podría tener efecto jurídicamente válido, desde el momento que con cargo a este refuerzo no podría contraerse ningún nuevo compromiso, porque ya ha expirado el año financiero. Esta misma interpretación se ve reforzada, con la norma contenida en el artículo 38 de la misma ley de ordenamiento financiero que establece como condición para el pago de erogaciones contraídas en ejercicios anteriores, “que la imputación respectiva hubiera sido efectuada por la Contaduría General de la Nación en el transcurso del período en que se contrajo la obligación”.

Para que la trasposición de rubros realizada luego de vencido el año financiero con cargo a los rubros del ejercicio vencido, pudiera tener eficacia, sería condición indispensable que el compromiso para el que se destina el refuerzo, hubiera sido asumido durante el año financiero. Pero ello significaría que, al requerirse un refuerzo del rubro, el crédito no era suficiente para atender el compromiso, por lo que se habrían violado los artículos 26 y 28 de la ley de ordenamiento financiero que requieren la existencia de rubro para comprometer un gasto y prohíben excederse en el uso de los créditos autorizados. En consecuencia las trasposiciones de rubros efectuadas con posterioridad al vencimiento del año financiero, para que pudieran tener eficacia, tendrían que decretarse para amparar un exceso en el uso del crédito o lo que es lo mismo para amparar una ilegalidad.

Este criterio que sustentamos, es de aplicación incluso para el período de vigencia de las leyes de ordenamiento financiero de los años 1935 y 1936 porque las normas vigentes aplicables en la materia, son en esencia muy semejantes a las que contenían aquellas leyes.

No obstante y hasta el año 1956 era frecuente ver resoluciones dictadas luego de vencido el año financiero que autorizaban a trasponer rubros del ejercicio vencido. Incluso existe un decreto de 26 de enero de 1945 que expresamente lo autorizaba. Dicho decreto dispone:

“Atento a que, por disposición de la ley de 5 de enero de 1933 artículo 1º el período complementario de cada ejercicio vence el último día del mes de febrero, y a que es preciso señalar un plazo, dentro de ese período complementario, para la autorización de trasposiciones de rubros, a fin de que la Contaduría General de la Nación practique, con tiempo, las operaciones de liquidación y clausura de cuentas, y el Poder Ejecutivo tome conocimiento, a la brevedad posible, de los resultados económico-financieros del ejercicio transcurrido,

“El Presidente de la República, en Consejo de Ministros

“DECRETA:

“Artículo 1º. — Las gestiones sobre transposición de rubros se podrán tramitar y ser resueltas hasta el día 10 del mes de febrero inclusive.

“Las transposiciones autorizadas se comunicarán antes del día 15 del mismo mes, directamente a la Contaduría General de la Nación.

“Art. 2º. — Comuníquese e insértese”.

Para completar este tema creemos de interés transcribir la opinión del Tribunal de Cuentas de la República sobre este punto:

“Este Tribunal tomó oportuno conocimiento de la comunicación Nº 7.435 cursada por la Contaduría General de la Nación con fecha 7 de agosto de 1957 en la que se hace referencia a la aplicación de los arts. 26, 27 y 28 de la ley de 27 de marzo de 1953, Nº 11.925, expresando que su estricta aplicación determinará: a) que las trasposiciones de rubros deberán hacerse con la anticipación correspondiente, no aceptándose bajo ningún punto de vista trasposiciones cuya fecha de resolución sea posterior al cierre del ejercicio, es decir al 31 de diciembre;

“b) que no se admitirán reservas de rubros por ningún concepto, en forma global e indeterminada, o sin la resolución que corresponda, y serán dadas de baja las imputaciones provisorias que al 31 de diciembre no hayan sido objeto de resolución.

“Estos aspectos legales de la ejecución presupuestal fueron en repetidas oportunidades considerados por este Tribunal, habiéndose puesto en conocimiento de ese Ministerio los criterios sustentados, coincidentes en su mayor parte con los de la Contaduría General.

“No obstante, se estima del caso, frente a la proximidad de la finalización de un nuevo ejercicio, destacar algunos aspectos y reiterar el criterio discrepante que se tiene con la Contaduría General de la Nación en lo relativo a la caducidad de las imputaciones provisorias.

“Con respecto al punto expuesto en la letra a) no cabe discrepancia alguna, correspondiendo únicamente destacar que es necesario que por ese Ministerio se dicten instrucciones, si es que ya no se ha hecho, a fin de que las distintas dependencias del Estado planteen sus trasposiciones de rubros con tiempo suficiente para que el Poder Ejecutivo pueda pres-
tarles aprobación antes del cierre del ejercicio.

“A ese respecto, este Tribunal ha podido apreciar que en ejercicios anteriores el Poder Ejecutivo ha prestado aprobación a trasposiciones de rubros luego de cerrado el ejercicio, por tratarse de gestiones iniciadas con anterioridad al mismo y cuya tramitación se dilata.

“Tales resoluciones, a más de irregulares, determinan situaciones que impiden a los organismos utilizar la totalidad de sus disponibilidades presupuestales para atender reales necesidades de sus servicios, cerrando los ejercicios con economías en algunos rubros en tanto que otros, insuficientemente dotados, no han podido dar satisfacción a dichas necesidades de la Administración”. (1)

En párrafos anteriores hemos dado nuestra opinión coincidente con la del Tribunal de Cuentas en este aspecto, y estimamos, por las razones que expusimos, que el decreto de 26 de enero de 1945, era ilegal.

7. — Régimen para organismos docentes.

Como se expresara anteriormente los organismos docentes están sometidos a un régimen de excepción que significa una mayor autonomía en la administración de los créditos presupuestales.

No son de aplicación para estos organismos las normas contenidas en la Ley de Ordenamiento Financiero, sino que para ellos la ley N° 12.376 de 31 de enero de 1957 ha estructurado un sistema especial basado en el crédito global, sin perjuicio del contralor del Tribunal de Cuentas en la ejecución presupuestal.

La ley les otorga un crédito global subdividido en cuatro³ o cinco partidas también globales, para atender remuneraciones de personal docente, personal administrativo, personal de servicio, gastos, etc., y deja librado a las autoridades de dichos organismos la distribución de esas partidas globales de acuerdo con la nomenclatura que establezca el Tribunal de Cuentas, con la obligación de comunicar esa distribución a la Asamblea General.

Este régimen de excepción, que como expresamos introduce la ley N° 12.376 de 31 de enero de 1957 está contenido en los artículos siguientes de dicha ley:

“Art. 36 — Los Consejos Directivos de la Universidad de la República, Universidad del Trabajo, Enseñanza Primaria y Normal y Enseñanza Secundaria, estructurarán sus Presupuestos de acuerdo a las partidas globales y normas de ejecución que esta ley establece. Los Consejos Directivos comunicarán sus Presupuestos a la Asamblea General, antes del 30 de junio de cada ejercicio, por intermedio del Poder Ejecutivo y en ocasión de dar éste cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 215 de la Constitución, especificando las afectaciones que hayan previsto de los créditos autorizados para el ejercicio en ejecución, con determinación

(1) Tribunal de Cuentas de la República - Boletín Bimestral, Año I, N° 3, Junio-Julio 1958 - Montevideo - pág. 28.

“de servicios, personal y naturaleza de sus funciones, y monto de los distintos rubros de gastos de acuerdo a la nomenclatura que establezca el Tribunal de Cuentas.

“Art. 37. — En la ejecución de sus Presupuestos los Entes de Enseñanza se ajustarán a las ordenanzas de Contabilidad que dicte el Tribunal de Cuentas.

“Art. 85. — No podrán comprometerse gastos ni celebrarse contratos que signifiquen erogaciones sin la constancia previa de la Contaduría de la Universidad de que hay rubro o ley especial que lo autorice. Las cantidades así comprometidas se tomarán como gastadas a los efectos de determinar el saldo respectivo. No podrá decretarse ningún gasto que exceda la cantidad autorizada en la ley o rubro respectivo”.

“Art. 86. — Las autorizaciones de pago, sin excepción alguna, deberán ser registradas e imputadas en el rubro correspondiente por la Contaduría General de la Universidad”.

“Art. 87. — La Universidad de la República, podrá abonar los créditos correspondientes a erogaciones contraídas en ejercicios anteriores que hubieran quedado impagos a la clausura de los mismos, siempre que la imputación respectiva hubiera sido efectuada por la Contaduría General de la Universidad, en el transcurso del período en que se contrajo la obligación.

Art. 89. — La Contaduría General de la Universidad, dentro de los 4 (cuatro) meses siguientes a la clausura de cada ejercicio anual, presentará al Tribunal de Cuentas los estados demostrativos de la ejecución presupuestal, los que se estructurarán de acuerdo con las normas que este Organismo establezca a esos efectos.

“Dichos estados serán remitidos al Poder Ejecutivo para que los incluya en la Rendición de Cuentas a que se refiere el artículo 215 de la Constitución”.

La ley de presupuesto N° 12.803 de 30 de noviembre de 1960, mantuvo el mismo régimen que había introducido la ley N° 12.376 de 31 de enero de 1957, y agregó además estas disposiciones:

“Art. 112. — Los sobrantes de las partidas presupuestales de los Organismos Docentes, en cada ejercicio, acrecerán las disponibilidades del ejercicio siguiente. Esta disposición comprenderá los remanentes al 31 de diciembre de 1959.

“En caso del Consejo Nacional de Enseñanza Primaria y Normal, las economías de la Partida I — Sueldos del Personal Docente — y II — Sueldos del Personal Administrativo, Especializado, Obrero y de Servicio—, se verterán anualmente en la Partida III —Retribución de Servicios Personales y compensaciones—, cuyos remanentes anuales quedan comprendidos en lo que dispone el inciso precedente.

“Por una sola vez

“Las economías en sueldo podrán aplicarse a gastos

“Art. 117. — Autorízase al Consejo Nacional de Enseñanza Primaria y Normal a transferir de las Partidas de Retribución de Servicios Personales, a la de Gastos (Partida IV), los montos correspondientes a los cargos cuya supresión al vacar indique su Presupuesto, en oportunidad en que cada vacancia se produzca. El Consejo deberá comunicar tales transferencias a la Contaduría General de la Nación y al Tribunal de Cuentas de la República. Cuando los cargos que vacuen no sean de la última categoría de cada escalafón, se proveerán por ascenso, suprimiéndose, en esos casos, el último cargo del escalafón respectivo”.

Las normas que regulan la administración de los créditos presupuestales de los organismos docentes se completan con la Ordenanza del Tribunal de Cuentas de la República de 28 de junio de 1957 que establece: ⁽¹⁾

“Vista las disposiciones contenidas en el art. 36 de la Ley 12.376 de 31 de enero de 1957, por la que se determina que las planillas presupuestales de los Entes Autónomos de Enseñanza que integran el Presupuesto General de Gastos se estructurarán por partidas o créditos globales y éstos serán distribuidos por los Consejos Directivos de esos Entes con especificación de Servicios, personal y naturaleza de sus funciones, y monto de los rubros de gastos, conforme a la nomenclatura que establezca el Tribunal de Cuentas de la República;

“Considerando: 1º) que las disposiciones precitadas introducen una modificación al principio de la especialización del gasto público, que ha caracterizado a nuestro régimen presupuestal, y que como regla general mantiene el artículo 1º de la ley citada;

“2º) que por virtud de este régimen de partidas o créditos globales, y dentro de las limitaciones establecidas por el propio artículo 36 citado, se han dado a los Entes Autónomos de Enseñanza de una mayor autonomía en la administración de los créditos globales (Cámara de Senadores, Publicación Informativa Nº 384, 63ª Sesión Ordinaria - Extraordinaria, págs. 7, 14, 34 y 39) pero sujeta a las normas y formalidades que concierne a su ejecución establezcan la ley Nº 12.376 (art. 36) y las Ordenanzas de Contabilidad dictadas por el Tribunal de Cuentas de la República (art. 37);

“3º) que es propia del régimen de las partidas o créditos globales la facultad del administrador de disponer transferencias o trasposiciones en-

(1) Publicada por el Instituto de Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración - Selección de Temas - Tomo II - Montevideo, 1958, pág. 36 y stes.

“tre los rubros o créditos parciales en que se subdivida la partida o crédito global, pero sin introducir conceptos nuevos ni alterar el monto del crédito global (Bayetto, Temas de Contabilidad Pública, Fascículo 11, página 25, Buenos Aires 1949). Aunque la ley N° 12.376, no consagra esta facultad en forma expresa como lo hace la ley N° 12.961 de Contabilidad y Organización de la Contaduría General de la Nación de la República Argentina, en su art. 10 y su decreto reglamentario N° 5.201-48, Art. 10, ella se infiere de sus mismas disposiciones; por la índole de los créditos globales y por someter la ejecución de las planillas presupuestales de los Entes Autónomos de Enseñanza a las normas reglamentarias que dicte el Tribunal de Cuentas de la República (Art. 37), lo que configura una excepción dentro del régimen jurídico de ejecución del Presupuesto General de Gastos, que se rige por normas específicamente contenidas en la ley (la de Ordenamiento Financiero y reajuste administrativo N° 11.925, como norma general, y las de la misma ley de Presupuesto General de Gastos como normas especiales);

“4°) que habiéndose establecido en el decreto del 17 de diciembre de 1937 una clasificación o nomenclatura de los gastos públicos que se ha adoptado para la estructuración de las planillas que componen el Presupuesto General de Gastos (art. 1°, ley N° 12.376), y para la formación de los estados demostrativos de ejecución presupuestal (art. 43 de la ley número 11.925, citada y Ordenanza de Contabilidad del 18 de setiembre de 1956), es pertinente mantener esa clasificación o nomenclatura para distribución de las partidas o créditos globales de los Entes Autónomos de Enseñanza, a fin de que la Contabilidad Pública se desarrolle en todo su proceso dentro de una uniformidad racional, para facilitar la estructuración, análisis e interpretación de la rendición de las cuentas públicas;

“ATENTO a que es necesario dictar las normas para que los Entes mencionados afecten o distribuyan las partidas o créditos globales a los fines de su comunicación a la Asamblea General, y en el ejercicio de las facultades que le acuerdan el art. 211, inc. F) de la Constitución y el art. 36 de la ley 12.376;

“EL TRIBUNAL ACUERDA:

“1°) Las partidas o créditos globales que integran las planillas presupuestales de los Entes Autónomos de Enseñanza serán distribuidos en rubros o créditos parciales por ejercicio (art. 43, inciso 3° de la ley N° 11.925 por los Consejos Directivos de acuerdo con la clasificación o nomenclatura de los gastos públicos, establecida por el decreto del 17 de diciembre de 1937;

“2°) A los efectos del art. 38 de la ley N° 12.376, los sueldos de los cargos administrativos, docentes, técnicos, obreros y de servicio, que ten-

“gan un carácter permanente serán computados y relacionados dentro del rubro 1.01 —Sueldos de cargos presupuestados— y los que no tengan ese carácter y correspondan a una exigencia eventual o transitoria del servicio, serán computados y relacionados dentro del rubro 1.02 —Sueldos con cargo a partidas globales.

“3º) Durante el ejercicio y con la anuencia del Tribunal de Cuentas de la República los Consejos Directivos de los Entes Autónomos de Enseñanza podrán disponer trasposiciones o compensaciones entre los rubros o créditos parciales de una partida o crédito global, pero sin introducir conceptos nuevos ni alterar el monto de la partida o crédito global;

4º) Hasta que no se efectúe la distribución de la partida o crédito global para un ejercicio, rige la distribución aprobada para el ejercicio precedente (art. 228 de la Constitución de la República). Sin perjuicio de la comunicación dispuesta por el art. 36 de la ley N° 12.376, los Consejos Directivos de los Entes Autónomos de Enseñanza, comunicarán también al Tribunal de Cuentas de la República la afectación o distribución de las partidas o créditos globales que hubieren acordado para el ejercicio, con expresa indicación de la fecha del acuerdo — a los efectos del contralor que le compete por los arts. 211 y 227 de la Constitución de la República y disposiciones contenidas en la ley N° 12.376 concordantes;

“5º) Comuníquese a la Asamblea General, al Poder Ejecutivo y a los Entes Autónomos de Enseñanza”.

El artículo 3º de la ordenanza transcrita fue modificado por la ordenanza de 17 de junio de 1958 que establece: '(1)

“Vistas las disposiciones contenidas en la Ordenanza de contabilidad de 28 de junio de 1957, dictada de conformidad con el art. 37 de la ley N° 12.376 del 31 de enero de 1957;

“Considerando que es conveniente facilitar el procedimiento de las trasposiciones de rubros o compensaciones entre los rubros o créditos parciales de una partida o crédito global, —reglamentado en el art. 3º de la Ordenanza de Contabilidad precitada—;

“Por tanto, y de conformidad con lo dispuesto por el art. 211, inc. F) de la Constitución,

EL TRIBUNAL ACUERDA

“1º) Modificar el art. 3º de la Ordenanza de Contabilidad del 28 de junio de 1957, el que quedará redactado en los siguientes términos:

(1) Publicada por el Boletín Bimestral del Tribunal de Cuentas de la República - Año I - N° 2 - Junio-Julio 1958.

“3º) Durante el ejercicio y con conocimiento del Tribunal de Cuentas, los Consejos Directivos de los Entes Autónomos de Enseñanza, podrán disponer trasposiciones o compensaciones entre los rubros o créditos parciales de una partida o crédito global, pero sin introducir conceptos nuevos ni alterar el monto de la partida o crédito global”; y

“2º) Comuníquese a la Asamblea General, al Poder Ejecutivo y a los Entes Autónomos de Enseñanza”.

Como acabamos de ver de las normas transcriptas, la trasposición de rubros en los organismos autónomos de enseñanza, no está sometida a las limitaciones generales que estipula la ley de ordenamiento financiero y que reseñamos en el presente capítulo. Al otorgarse a estos organismos partidas globales, implícitamente se les faculta utilizar esas partidas, siempre dentro del total autorizado, en la forma que lo requieran sus necesidades. La propia naturaleza de la partida global importa una elasticidad en el uso del crédito que tiene como única limitación el monto y por supuesto el destino genérico de la partida.

Así lo ha entendido el Tribunal de Cuentas y lo expresa en los considerandos de la Ordenanza de Contabilidad de 28 de junio de 1957 y lo consagra en el art. 3º de esa misma ordenanza modificado por la de 17 de junio de 1958.

La facultad en el uso de las economías, que la legislación ha otorgado a estos organismos hace también prácticamente inaplicable la limitación temporal que mencionamos precedentemente.

En síntesis para estos organismos docentes, al estructurarse el presupuesto en base a partidas globales, al autorizarse el uso de las economías de las mismas en el próximo ejercicio y al permitirse destinar las economías de sueldos en gastos, pierden entidad las limitaciones de las trasposiciones de rubros y aún puede decirse que pierden entidad las propias limitaciones del crédito presupuestal.

IV. — CONCLUSIONES

Tanto desde un punto de vista teórico como político, la trasposición de rubros por vía administrativa ha sido muy criticada; es frecuente ver estas críticas en la literatura financiera y en la administrativa.

Y ellas no dejan de tener su razón y su lógica fundamentación si tenemos en cuenta el andamiaje jurídico y administrativo que se estructura, delimitando facultades y competencias, para la preparación, sanción y ejecución del presupuesto, que puede verse desvirtuado por el uso, a veces abusivo, del instituto de la trasposición de rubros.

El Poder Legislativo suele ser minucioso y detallista en la autorización del crédito presupuestal, con estudio pormenorizado de cada concepto o clase de gasto, en una tarea muchas veces pesada, lenta y fatigosa. Parece que todo ello pasaría a un lugar secundario, si luego, en la oportunidad de la ejecución, del uso de esos créditos, se desconoce o no se cumple esa delimitación del crédito presupuestal, al variar el destino para el que originalmente fue creado, haciendo uso, el poder administrador, de esa facultad concedida por el propio cuerpo legislativo.

Ello tiene aún más relevancia si consideramos un presupuesto como plan de gobierno, por cuanto una autorización amplia para variar el destino de los créditos, puede importar prácticamente, por vía indirecta, la autorización para variar ese plan de gobierno aprobado legislativamente o lo que sería lo mismo, a dejar librado al propio órgano administrador la realización del plan que, durante el período de ejecución, creyera más oportuno, atendiendo a las variadas circunstancias o consideraciones que pudieran presentarse.

Todo ello, en un enfoque teórico es posible, por lo que entendemos que son procedentes las críticas que a este instituto se formulan.

En nuestro medio se ha hecho uso con frecuencia de esa facultad de variar el destino de las partidas autorizadas, y su causa debemos buscarla en la rigidez de la estructura presupuestal, con una subdivisión excesiva del crédito, sin que ella tenga por fin, ni dé una noción de plan de gobierno, sino puramente un detalle contable administrativo de los gastos autorizados (arrendamientos, útiles y materiales para oficina, limpieza y aseo, transporte de cosas, vestuario y artículo afines, combustibles y lubricantes, etc.).

El total de rubros de la clasificación contable del presupuesto se eleva a cincuenta y cinco, además es corriente la subdivisión posterior de estos rubros por la vía de llamadas insertas en la propia planilla presupuestal. Por último esta subdivisión del crédito se aplica a cada Item del presupuesto (oficina o servicio) que suele a su vez dividirse en unidades menores (departamento, división, sección).

Esta estructura presupuestal, con su excesiva división y determinación del crédito presupuestal, que en los hechos suele aparejar una pulverización del crédito, es incompatible con la necesaria elasticidad de la administración en la ejecución del presupuesto, lo que provoca el uso de la facultad de trasponer rubros, no como un expediente de excepción, sino como una práctica normal y necesaria, pues de lo contrario se corre el riesgo de paralizar la administración o por lo menos de entorpecer seriamente la gestión.

La solución pues debe buscarse en sus causas, esto es en la estructura presupuestal, no por la vía del crédito global, indiscriminado, que es el otro extremo, sino por la vía de una estructura que sin desnaturalizar la intervención parlamentaria en la autorización del crédito y en el contralor de su uso, contemple la necesaria flexibilidad en la ejecución del presupuesto.