

PRINCIPIOS JURIDICOS DE HACIENDA PUBLICA

Jorge Precht Pizarro
Universidad Católica de Chile

I. INTRODUCCION

Cuando se trata de la administración presupuestaria y financiera, las visiones unidimensionales suelen ser malas consejeras. En efecto, en estas materias propias de las ciencias administrativas el Derecho juega un rol instrumental más marcado que en otras esferas de la vida social, por lo que no debe olvidarse que "El Estado (*y el Derecho del Estado consecuentemente**) está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece" y que "Es deber del Estado (*y del Derecho del Estado, en consecuencia**) resguardar la seguridad nacional, dar protección a la población y a la familia, propender al fortalecimiento de ésta, promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional" (incisos cuarto y quinto del artículo 1º de la Constitución de 1980. Capítulo Primero: *Bases de la Institucionalidad*).

Si éste es el fin del Estado y del Derecho del Estado, es también el fin de la Administración del Estado y del Derecho de la Administración del Estado.

Así lo dice la Ley Orgánica Constitucional de Bases de la Administración del Estado en su artículo tercero: "La Administración del Estado *estará al servicio de la comunidad...*" (Ley 18.575).

Por ello, el principio de legalidad formal debe armonizarse o entenderse inmerso en el principio de legalidad substantiva o material y es este último el que vivifica y da sentido al primero.

El Derecho se pone así al servicio del bienestar colectivo, pues de lo contrario caeríamos en un formalismo y un positivismo jurídico tales que confundiríamos el bien común con la aplicación mecánica de preceptos jurídicos separados del tronco que los sustenta.

El artículo 7º (como asimismo el 6º de la Constitución) deben entenderse en armonía con el postulado esencial del artículo primero de la Constitución, como asimismo debe serlo el artículo segundo de la Ley 18.575: "Los órganos de la Administración del Estado someterán su acción a la Constitución y a las leyes. Deberán actuar dentro de su competencia y no tendrán más atribuciones que las que expresamente les haya conferido el ordenamiento jurídico. Todo abuso o exceso en el ejercicio de sus potestades dará lugar a las acciones y recursos correspondientes", artículo que no puede entenderse separado "del servicio de la comunidad" y debe entenderse en relación al marco valórico que se nos entrega en el artículo tercero de la Ley de Bases de la Administración del Estado.

Para un jurista —como para todo hombre— es también verdad lo que enseña Urs von Balthasar, a saber, "que el sentido espiritual de un proceso no es lo mismo que el mecanismo de operación", por lo que entender separados principios tales como *el de legalidad del gasto* (principio primordialmente formal) del *principio del servicio a la comunidad* —que se traduce conforme al artículo tercero de la Ley Nº 18.575 en el atender "las necesidades públicas en forma continua y permanente" (principio primordialmente substantivo, repetido en la primera oración del artículo 25 de dicha ley: "los servicios públicos son órganos administrativos encargados de satisfacer necesidades colectivas, de manera regular y continua")— puede llevar al país a consecuencias lamentables, las que a mi juicio estuvieron siempre ajenas al pensamiento del Constituyente.

Me lleva a esta reflexión las conclusiones del Informe en derecho de don Enrique Evans de la Cuadra de 7 de octubre de 1992 en el sentido que "las autorizaciones legislativas para decretar y resolver gastos públicos deben ser específicas, especiales, nunca genéricas o generales" y que "toda modificación a la Ley de Presupuestos sea materia de ley, y no sólo los suplementos a Partidas o Ítem, debe entenderse que no hay excepciones a una regla general en que el Constituyente nada marginó de

su preceptiva", pues el mismo profesor reconoce que "No se me escapa que una interpretación estricta del precepto constitucional recordado puede producir dificultades en el manejo presupuestario; pero es preferible seguir la letra, por rígida que sea, de la Constitución antes que abrir la puerta a la mera voluntad del administrador en un ámbito tan extremadamente sensible, desde todo ángulo, como el gasto fiscal".

Precisamente por lo sensible del área —pieza esencial de un presidencialismo que entrega a este Magistrado el administrar el Estado y no al Parlamento— me llama sobremanera la atención esta aplicación del brocardo *Dura Lex, sed Lex*, que no atiende al impacto que podría producirse en la ejecución presupuestaria y consecuentemente en la atención a las necesidades públicas en forma continua y permanente, con lo que esa *Dura Lex* podría convertirse mañana en un *SUMMUN IUS, SUMMA INIURIA*, con el agravante que el daño sería ya no de un particular, sino de la colectividad toda.

Algo debe marchar mal en un proceso intelectual de razonamiento jurídico que lleva al tal rigorismo práctico.

Piénsese, asimismo, en este rigorismo jurídico aplicado a los *pagos públicos*.

El ilustre profesor de la Universidad Gabriela Mistral dice que "(e) Finalmente, la legalidad del gasto público fue ratificada por la Carta de 1980 al incluir, como lo hacía la Constitución de 1925, en el artículo 89, Capítulo IX de la Contraloría General de la República, el precepto que obliga a las Tesorerías a verificar la ley que autoriza *cada egreso*. Además, por primera vez, se menciona en la Carta el trámite de la Refrendación, que forma parte del proceso especial de toma de razón de los actos administrativos que ordenen gastos públicos".

¿Cómo debe interpretarse el actual artículo 89?

¿Significa que las Tesorerías deben verificar la ley que autoriza *cada uno de los egresos*?

¿O existen autorizaciones genéricas de gastos? ¿Qué pasa con la refrendación?

Si admitiéramos la interpretación literalista y rigorsita del académico no sólo deberíamos declarar que la Tesorería General de la República, al aplicar la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, viola la Constitución, sino que, por apegarnos a una interpretación textual, paralizaríamos al Estado de Chile y su Administración: *Dura Lex...*

En efecto, el sistema de pagos es el siguiente: "Como norma general, *los fondos son entregados globalmente*, de acuerdo a progra-

mas de caja aprobados por este Ministerio (el de Hacienda), teniendo presente las disponibilidades financieras del Fisco y las necesidades de los Servicios. *Se ha eliminado como instancia de autorización en cada caso, el decreto previo, como asimismo los pagos a proveedores a través del Servicio de Tesorería*".

"Cada Servicio recibe, así, sus fondos en forma oportuna, sin ninguna clase de dilaciones, y efectúa sus gastos y realiza los pagos correspondientes en forma directa, de acuerdo a las prioridades que determina él mismo, sin otra limitante presupuestaria o financiera, que los niveles globales de gastos aprobados en el presupuesto del año respectivo".

"Además, a partir del Presupuesto de 1977, los gastos han sido aprobados al nivel de subtítulos, clasificación presupuestaria que agrupa los ítem de similar naturaleza y que hasta el año anterior se aprobaban en forma separada. Por vía de ejemplo, anotamos que el subtítulo "Bienes y Servicios de Consumo", agrupa los ítem "Alimentos y Bebidas", "Textiles, Vestuarios y Calzado", "Combustibles y Lubricantes", "Materiales de uso o consumo corriente", "Mantenimiento y Reparaciones", "Consumos básicos" y "Servicios Generales".

"Al aprobarse cada ítem en forma separada, sólo podía invertirse los recursos de acuerdo a la cantidad que se otorgaba en cada ítem, aun cuando durante el ejercicio pudiera establecerse que en algún ítem se necesitara mayores recursos y en otros se produjere excedente".

"En la actualidad, aprobado el Presupuesto a nivel de subtítulo, se ha suprimido tal inflexibilidad y cada servicio puede invertir en los gastos de cada ítem la cantidad que realmente necesita, vale decir, que la nueva estructura permite una mayor racionalidad en la utilización de los recursos para un mejor y más eficiente cumplimiento de las funciones de los organismos del Sector Público".

"Cabe destacar, por último, que la aplicación del D.L. N° 1.263, en relación a la continuidad que debe existir entre los ejercicios presupuestarios permite que los saldos disponibles en poder de los servicios al 31 de diciembre de cada año no se reintegren en áreas fiscales y se utilicen en el año siguiente, incrementando el presupuesto correspondiente. Asimismo, las normas comunes del Sector Público sobre modificaciones presupuestarias, trasposos, incrementos o reducciones, son lo suficientemente amplias y expeditas". (Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos; Administración Financiera del Estado, Santiago, Chile, Talleres Gráficos del Instituto Geográfico Militar, 1978, página 60).

Que desde 1975 a la fecha la interpretación del artículo 89 de la Constitución ha sido

muy distinta de la que supone el profesor Evans se comprueba asimismo si se toma en cuenta lo que él afirma acerca de la *refrendación*.

Sabemos que la *refrendación* es "un trámite que consiste en el control de todos los decretos o resoluciones que ordenan gastos imputables a los ítem de variables del Presupuesto de la Nación o que se cargan a leyes o recursos especiales, es decir, que no han alcanzado a ser incluidos en la Ley de Presupuestos, y que tiene por objeto comprobar si hay fondos en los respectivos ítem o leyes". (Enrique Silva Cimma: Derecho Administrativo Chileno y Comparado, Editorial Jurídica de Chile tomo I, página 211, 1962).

Ahora bien, dice don Arturo Aylwin, Fiscal de la Contraloría General de la República, en el libro de varios autores: *Constitución de 1980. Estudio crítico*, Ediar-Conosur, página 215, 1988, comentando el artículo 89 de la Constitución: "La primera parte de este precepto reproduce substancialmente la norma contenida en el artículo 21, inciso 1º de la Constitución Política de 1925.

"De acuerdo con esta normativa podría deducirse que cada pago que se efectúe por un servicio público requiere de un decreto o resolución, que estos decretos o resoluciones de pago deben ser refrendados por la Contraloría General y, por último, que los pagos deben ajustarse al orden cronológico establecido en la ley".

"Sin embargo, el régimen financiero, que se aplica desde la vigencia del Decreto Ley Nº 1.263, de 1975, que aprobó la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado, difiere notablemente del aludido sistema, lo que demuestra que el constituyente al aprobar estas normas desconoció una realidad".

"En efecto, el nuevo sistema suprimió los llamados decretos de pago, como asimismo derogó tácitamente las normas existentes sobre refrendación contenidas en la ley Nº 10.336, Orgánica de la Contraloría General y en otros textos legales, como asimismo estableció un presupuesto descentralizado a nivel de cada uno de los servicios públicos".

"De acuerdo con este nuevo sistema, que ha permitido flexibilizar el manejo de los recursos públicos, todos los años debe elaborarse un programa de ejecución presupuestaria, debiendo confeccionarse "programas trimestrales de gastos denominados Programas de Caja", donde se fijará el nivel y prioridad de los mismos y en conformidad a dicho programa "se pondrán fondos a disposición de cada servicio por cuotas periódicas" pudiendo los servicios "efectuar giros globales con cargo a las sumas autorizadas en el Programa de Caja"

(artículos 22 y 23 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado).

De allí que afirma el Fiscal de la Contraloría y profesor de Derecho Administrativo: "Cómo es fácil observar, si bien es cierto se mantiene el principio de la legalidad del gasto, éste opera dentro de un esquema de administración financiera mucho más expedito y menos detallista. Cabe consignar, en refuerzo de este sistema, que las tesorerías hoy no efectúan pagos, sino que se limitan a poner los recursos a disposición de los servicios respectivos (artículo 30 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado), salvo tratándose de los programas del servicio de la deuda del Fisco, de los subsidios y de las operaciones complementarias. Así, por ejemplo, se hace necesario la dictación de decreto o resolución para la aprobación de convenios que signifiquen aportes financieros. Tanto es así que el Decreto 1.090, de 1986, del Ministerio de Hacienda, que imparte normas sobre Ejecución e Información Presupuestaria establece en el Nº 4 letra (a) lo siguiente: "Los decretos o resoluciones que en cumplimiento de las disposiciones legales o por las necesidades de la Administración se dicten para perfeccionar determinados actos o materias, deberán entenderse como autorizaciones para legalizar el acto u obligación presupuestaria, debiendo señalarse como la imputación del ingreso o gasto, a lo menos a nivel de ítem" (p. 26).

De manera que la postura interpretativa de exigir autorizaciones específicas del profesor Evans nos lleva desde el punto de vista del gasto a la destrucción del sistema de administración financiera del Estado, cuyo componente de flexibilidad es esencial a dicho sistema, y desde el punto de vista del pago nos conduce igualmente al desconocimiento total del sistema administrativo imperante de administración de fondos y a la reversión a un sistema aplicado bajo las Constituciones de 1833 y 1925, pero enteramente superado hoy por las ciencias administrativas de la Hacienda Pública.

Tal resultado exige entonces una cuidadosa revisión no sólo de las conclusiones del informe del señor Evans, sino del instrumental jurídico interpretativo utilizado en su elaboración, a lo que procederé a continuación, estudiando en esta ponencia por los principios básicos del Derecho Presupuestario y su recepción en Chile.

II. PRINCIPIOS JURIDICOS Y PRINCIPIOS TECNICOS DE LA HACIENDA PUBLICA

Como ya está dicho, se mezclan en esta materia principios jurídicos y principios técni-

cos y, en consecuencia, el análisis del principio de legalidad del gasto no puede ser separado de los otros principios.

Así tenemos en juego en materia presupuestario-financiera los principios del Presupuesto propiamente tal (unidad, universalidad, anualidad, especialidad, programación, equilibrio, flexibilidad); los principios tributarios (de generalidad, solidaridad, igualdad, capacidad económica, progresividad, no-confiscación) y los demás que la doctrina llama principios de reserva legal (legalidad, seguridad jurídica, no discrecionalidad administrativa, indisponibilidad de los créditos tributarios, a los que deben agregarse los principios de contabilidad pública (dentro de los cuales es esencial la unidad de caja) y los de control.

El Seminario Financiero de la Universidad de Madrid propuso la siguiente clasificación: principios políticos (el fundamental es el de competencia); principios económicos (nivelación entre gastos e ingresos, gestión mínima y neutralidad); principios jurídicos (unidad, universalidad, temporalidad, equilibrio y especialidad) y principios contables (ejercicio cerrado, unidad de caja, presupuesto bruto y no afectación).

Miguel Angel Martínez Lago en su Manual de Derecho Presupuestario, Editorial Codex, 1992, Madrid, página 111, comenta: "En esencia, los primeros afectarán a las fases de elaboración, aprobación, y ejecución del Presupuesto; los segundos —claramente imbuidos en la concepción de que el mejor impuesto es el que no existe y de procurar la menor extensión de la actividad de gasto público— se referirán a las relaciones actividad financiera/actividad económica; los de costo jurídico precisarían los efectos de la ley presupuestaria respecto a su contenido fundamental —ingresos y gastos— y, finalmente, los de carácter contable no serían sino la traducción en reglas de esa naturaleza de los principios jurídicos".

Agrega más adelante: "En rigor, podemos admitir que en la concepción clásica del Presupuesto, y dado que la mayoría de los principios que lo rigen poseen un trasfondo político —dado el intento de consagración de la primacía del Legislativo y del acto de autorización sobre el Ejecutivo—, claramente inspirado en la idea de "control", el Derecho no habría hecho otra cosa que jurificar, dar forma jurídica a esos postulados políticos y económicos, teniendo además casi todos su correlato contable (así, el de universalidad —al que corresponde al de presupuesto bruto—, el de unidad —que se traduce en la unidad de caja—, el de especialidad —cuya vertiente contable se suele denominar especificación—, y el de anualidad —cuya correspondencia es el principio de ejercicio cerrado).

Si nos atenemos a los principios propiamente presupuestarios podemos definirlos de la siguiente manera, reduciéndonos a los esenciales para el objeto de la presente ponencia:

(a) *Principio de la universalidad*: Una adecuada administración financiera-presupuestaria exige que su marco de aplicabilidad comprenda a todas las instituciones del sector público. Como dice el documento de la Dirección de Presupuestos ya mencionado: "De esta forma se posibilita un manejo coherente —al uniformar criterios y procedimientos— de los distintos organismos del Estado. Cada uno de los subsistemas —presupuestario, de administración de fondos, de contabilidad y de control— debe estar guiado por un criterio central que haga posible, vía agregaciones sucesivas, de la consolidación financiera del Estado" (página 42).

(b) *Principio de la unidad*: La Unidad de los fondos supone la eliminación de todo tipo de mecanismo de excepción que signifique afectación de ingresos, que imposibilite, por tanto, una adecuada y racional asignación de los recursos financieros globales del Estado. Carlos Giuliani en su *Derecho Financiero*, 4ª edición, volumen I, De Palma, página 210, nos habla de la no afectación de recursos y nos dice: "El principio de no afectación tiene por objeto que determinados recursos no se utilicen para la atención de gastos determinados, esto es, que no tengan una "afectación" especial, sino que ingresen a rentas generales; de modo tal que todos los ingresos, sin discriminación, entren en un fondo común y sirvan para financiar todas las erogaciones".

(c) *Principio de la anualidad*, esto es, que el presupuesto cubra un ejercicio anual. Este principio si bien se mantiene, ha perdido su dogmatismo y es así como se inserta el ejercicio presupuestario, en instrumentos de planificación y gestión financiera que excede al período presupuestario.

(d) *Principio de la flexibilidad*: Como señala el documento de la Dirección de Presupuestos de 1978, antes citado: "La idea de flexibilidad del sistema se manifiesta al eliminar una serie de trabas de tipo legal que con anterioridad lo rigidizaban. Concretamente, en el caso del presupuesto, se puede mencionar que las normas para su formulación podrán ser elaboradas año a año por el Ministerio de Hacienda, quien podrá mantenerlas o alterarlas según lo estime necesario. (Nota: Conviene recordar que anteriormente las normas en cuestión se establecían por Ley Orgánica de Presupuestos, con todas las dificultades que tanto desde el punto de vista de su modificación como de la incorporación de nuevas normas significaba.) Cosa similar acontece con el

sistema de clasificación presupuestaria, que podrá redefinirse de un año a otro.

Ambas consideraciones tienen especial relevancia, por cuanto el presupuesto por ser una previsión debe tener los grados de libertad necesarios para ajustarse a las contingencias del devenir económico" (páginas 42 y 43. La nota figura al pie de la página 42. Lo destacado es nuestro).

(e) *Principio de la especialidad*: Por el cual los gastos deben ser autorizados por la Ley de Presupuesto y leyes especiales, tanto cuantitativamente como cualitativamente y no deben pagarse gastos no autorizados.

Dice al respecto Giuliani Fonrouge: "(F) *Especificación de gastos*: Como resultado de una prolongada lucha entre el Parlamento y el Poder Ejecutivo, desarrollada durante el siglo XIX, llegóse en Francia a la formulación del principio llamado de *spécialité des crédits* (en inglés *specification*) y que es más propio llamar de *especificación de gastos*, generalizándose pronto e incorporándose a las prácticas presupuestarias de casi todos los países. Conforme a él, la sanción parlamentaria no deben traducirse en sumas globales libradas a la discrecionalidad de la administración, sino consistir en importes detallados para cada tipo de erogaciones".

"Aun cuando no pueden emitirse juicios de carácter general por estar todos condicionados a circunstancias de tiempo y lugar, especialmente al grado de cultura política del pueblo, puede afirmarse que en países con sistema de gobierno de tipo presidencial y con mayor razón tratándose de democracias incipientes, es peligroso el procedimiento de las partidas globales, que se presta a los mayores abusos. Por la misma razón son inconvenientes las transferencias y compensaciones de créditos, que actualmente prohíbe la ley de contabilidad argentina".

"Pese a tales antecedentes y razones, en los últimos años se ha acentuado la tendencia hacia la adopción de normas limitativas del principio de "especificación", considerando que el presupuesto no puede cumplir su finalidad orientadora o directiva de la economía en función de un plan o de un simple programa de acción, si el Poder Ejecutivo no dispone de medios adecuados para adoptar las rápidas medidas que exige la movilidad y variabilidad de la evolución económica (Laufenburger, *Théorie économique et psychologiques des finances publiques*, Sirey, Paris, 1956, p. 51; Ardant, *Fondements économiques et sociaux des principes budgétaires* en *Revue de Science et de Législation Financière*, 1949, páginas 406 y siguientes, esp. páginas 438 y 439). En este sentido se ha orientado la reforma presupuestaria francesa (Decreto 56-601, del 19 de

junio de 1956), al autorizar dos nuevas categorías de créditos paralelos a los ordinarios: los créditos globales, para hacer frente a gastos eventuales o accidentales y para gastos cuya distribución por partidas no pueda fijarse en el momento de su sanción; y los créditos provisionales, verdadera innovación, destinados a cubrir erogaciones sin dotación presupuestaria exacta, ya por comprometerse por actos extraños a la administración, ya por corresponder a necesidades de monto indeterminado, al votarse el presupuesto" (páginas 212-213).

(f) *Principio de la programación*: "Este se manifiesta particularmente en el subsistema presupuestario. Tanto el presupuesto como el programa financiero deben estar sujetos a los lineamientos fundamentales establecidos en el sistema de planificación nacional, el primero como la contrapartida financiera de los objetivos asignados al Estado en el corto plazo, y el segundo como instrumento programático de la gestión financiera del Estado para el mediano plazo (página 43).

(g) *Principio del equilibrio financiero*: Este principio viene siendo reemplazado por la idea de un equilibrio económico y no sólo referido al resultado numérico de un período de tiempo determinado. Otto Eckstein, el profesor de Harvard, analiza en su libro *Public Finance*, Prentice Hall, 1965, este principio y dice textualmente: "Modern fiscal theory requires that at some times the budget be in surplus, at others in deficit. Only by accident would precise balance be the exactly correct budget policy. Yet the idea of balancing expenditures with revenues for every year continues to have immense appeal, and crops up without end in speeches and on editorial pages. Even political leaders who understand and accept modern fiscal theory find themselves very much on the defensive when the budget is in deficit". "Why do the older ideas die so slowly? Do they possibly contain some germ of validity? One thing is certain. If the federal government pursued a rigid budget-balancing policy, insisting on precise balance each year regardless of the movements in the private economy, it would lead to disaster (p. 95).

"While budget-balancing may reduce total spending, it does not assure efficiency or an end to waste... the annually balanced budget puts a damper on government spending but it is a heavy price to pay. It is impossible to pursue a rational policy for stability and growth under it. Nor is the discipline on spending very effective. Hardly anyone in favor on government spending *per se*.

It is always a specific program which is desired, and the proponents usually argue that

it could be financed by economies in other programs. Thus, what little may be gained by controlling spending as hardly worth the cost of pursuing a fiscal policy which strongly reinforces instabilities in the private economy" (página 97).

Así entonces estos principios no son enunciados dogmáticos y existe una clara evolución de todos ellos.

De manera que —como demostraré más adelante— una interpretación rigorista del principio de legalidad del gasto que se traduzca en autorizaciones específicas y en pagos específicos autorizados por decreto o resolución reñendados, va a contrapelo de la evolución de los principios de la Hacienda Pública, los que se flexibilizan más y más, como lo señala Carlos Giuliani: "La revisión de los principios generales del derecho presupuestario, efectuada en el presente capítulo, permite decir a modo de conclusión, que aquéllos han sufrido transformaciones profundas en los últimos tiempos, acelerándose la evolución desde la Segunda Guerra Mundial. No puede afirmarse que carezcan de toda significación, sino que han perdido el carácter absoluto que les atribula la doctrina tradicional, debiendo entenderse con un criterio relativista".

"Vimos, en efecto, que el primitivo concepto del equilibrio financiero del presupuesto ha sido reemplazado por la idea de un equilibrio económico, que tiene en mira la actividad general de la colectividad y no el resultado numérico de un período de tiempo determinado".

"El principio de *la anualidad* ha perdido su ortodoxia, imponiéndose diversas fórmulas que permiten salir del cuadro de los doce meses de la gestión o del ejercicio; principalmente mediante los llamados *presupuestos cíclicos*".

"Lo mismo cabe decir de los principios de orden formal. El de la *unidad* parece ser destinado a ser sustituido por el de la *integridad o totalidad*, que hace posible la diversificación en dos documentos formalmente separados —presupuestos de capital o de inversión y presupuesto de explotación y operativo— pero sustancialmente unidos. Los de *universalidad* y de *especificación de gastos* también evolucionan en el sentido de la *funcionalidad*, esto es, preocupándose de los fines antes que de los medios. El principio de *no afectación de recursos*, que parecía un dogma, también cede al influjo de las nuevas funciones de carácter económico-social que ahora desempeña el Estado.

Como complemento de esas transformaciones tienden a imponerse dos nuevos principios presupuestarios (Ardant: Fondements... R.S.L.F., 1949, página 445): primero la necesi-

dad de apreciar el costo y la utilidad de los servicios públicos, como medio para una más adecuada selección de los gastos y mejorar la gestión del Estado; segundo, el establecimiento de una "contabilidad pública".

El primer principio adicional enunciado es el llamado "principio de justicia material del gasto" que, por ejemplo, contiene el artículo 31 N° 2 de la Constitución Española de 1978: "El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderá a los criterios de eficiencia y economía".

Este principio es entendido en el sentido que lo que se está dilucidando no es ya un problema de legalidad sino de justicia en el gasto y presenta una doble vertiente: asignación equitativa del gasto y racionalización de la actividad financiera.

Por otra parte se ve como un reverdecer de los fueros del Parlamento en materias presupuestarias: "El principio de justicia del gasto con las características que le hemos atribuido posibilita una nueva relevancia en la función parlamentaria de fijación de prioridades y aporta un criterio jurídico de referencia en el momento de emitir un juicio sobre el Acto de Presupuesto del Estado... Por eso este principio supone esencialmente la reivindicación de una pérdida de relevancia del momento de aprobación del Presupuesto que, desde esta perspectiva, adquiere su máxima expresión en lo que supone de juicio de valor, con expresa posibilidad de enmienda, del cumplimiento de las finalidades globales de la Constitución. El principio de la justicia del gasto adquiere en esta sede y con este planteamiento una relevancia que no es necesario resaltar". (Francisco Escribano López: "Presupuesto del Estado y Constitución", Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1981, páginas 323 a 338).

Lo que resta como permanente, es que el presupuesto debe ser *integral o total*, en su contenido, cualquiera fuere la forma de presentación, *veraz o sincero* en la apreciación de recursos y gastos; *claro e inteligible* para facilitar su comprensión por el pueblo y el control por los representantes de éste; finalmente, tener la amplia *publicidad* inherente al régimen republicano y democrático; no la publicidad formal, sino la real y efectiva, que puede lograrse mediante la emisión de resúmenes de precio módico, con adecuados comentarios que hagan posible su interpretación por el común de la gente" (páginas 217 y 218).

El jurista no puede desentenderse de la evolución de estos principios y es el conjunto de la legislación lo que le da la clave para ver cómo cambia un principio presupuestario-financiero.

III. LA RECEPCION CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LOS PRINCIPIOS DE HACIENDA PUBLICA EN CHILE Y SU EVOLUCION

Me centraré en los *principios de reserva legal* y en los *presupuestarios propiamente tales*.

(1º) *El principio de la universalidad* se encuentra consagrado en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado (Decreto Ley Nº 1.263, de 1975), cuyo artículo segundo señala: "El sistema de administración financiera del Estado comprende los servicios e instituciones siguientes, los cuales para estos efectos se entenderá por Sector Público...". Y a continuación enumera cuáles son esos servicios e instituciones. El inciso final de dicho artículo primero expresa: "Asimismo, el sistema de administración financiera del Estado, comprende, en general, a todos los servicios e instituciones de la administración centralizada y descentralizada del Estado, aun cuando no estén incluidos en la enumeración precedente. Asimismo, no será aplicable este inciso a las Universidades de Chile y de Santiago de Chile". "Las expresiones "Servicio", "Servicios" o "Servicios Públicos", señaladas en las disposiciones del presente decreto ley, se entenderán referidas, indistintamente, a los organismos del sector público señalados en este artículo".

El artículo 3º de dicha ley se vincula al principio de universalidad en relación a las *normas comunes* a todo el sistema y el artículo 4º se refiere a este principio en relación a *ingresos y gastos*: "Todos los ingresos que perciba el Estado deberán reflejarse en un presupuesto que se denominará del sector público, sin perjuicio de mantener su carácter regional, sectorial o institucional".

"Además, todos los gastos del Estado deberán estar contemplados en el presupuesto del sector público".

"No obstante, los ingresos que recaude el Estado por vía tributaria, sólo podrán ser asignados presupuestariamente de acuerdo a las prioridades determinadas en el mismo presupuesto".

(2º) *El principio de la unidad* tiene en materia de ingresos una consagración constitucional como *principio de no afectación de recursos*. El artículo 19 Nº 20º inciso tercero dice: "Los tributos que se recauden, cualquiera que sea su naturaleza, ingresarán al patrimonio de la Nación y no podrán estar afectos a un destino determinado", pero el propio Constituyente flexibilizó en el texto primitivo dicho principio y aún más lo hizo la Reforma Constitucional de la Ley Nº 19.097, publicada en el Diario Oficial de 12 de noviembre de

1991, por lo cual el texto del dicho inciso cuarto es el siguiente: "Sin embargo, la ley podrá autorizar que determinados tributos puedan estar afectados a fines propios de la defensa nacional. Asimismo, podrá autorizar que los que gravan actividades o bienes que tengan una clara identificación regional o local, puedan ser aplicados, dentro de los marcos que la misma ley señale, por las autoridades regionales o comunales para el financiamiento de obras de desarrollo".

Una excepción notable la constituye el Tribunal Constitucional.

(3º) *El principio de la anualidad* encuentra también consagración constitucional en el artículo 64 de la Constitución y en el artículo 19 Nº 22º inciso tercero y en el inciso tercero del artículo 62, si bien salvo en el 19 Nº 22º no se dice expresamente que el presupuesto debe ser anual.

Pero está claro que estos preceptos como el artículo 89 que habla de "presupuesto" o el inciso segundo del artículo 102 que habla de "presupuesto de la Nación" (o los incisos 2º y 3º del artículo 104 que hablan de la Ley de Presupuestos de la Nación, como lo propio hace respecto de las Municipalidades el artículo 11 al decir: "Las municipalidades gozarán de autonomía para la administración de sus finanzas. La Ley de Presupuestos de la Nación podrá asignarles recursos para atender sus gastos...") deben entenderse a la luz de los artículos 11 y 12 del D.L. 1263 de 1975: "Artículo 11: El presupuesto del sector público consiste en una estimación financiera de los ingresos y gastos de este sector para un año dado, compatibilizando los recursos disponibles con el logro de metas y objetivos previamente establecidos".

"Artículo 12: El ejercicio presupuestario coincidirá con el año calendario".

"Las cuentas del ejercicio presupuestario quedarán cerradas al 31 de diciembre de cada año. El saldo final de caja al cierre de cada ejercicio y los ingresos que se perciban con posterioridad se incorporarán al presupuesto siguiente".

"A partir del 1º de enero de cada año no podrá efectuarse pago alguno sino con cargo al presupuesto vigente".

En tanto el artículo 14 inciso primero expresa: "El presupuesto deberá quedar totalmente tramitado a más tardar el 1º de diciembre del año anterior a su vigencia".

(4º) *El principio de flexibilidad* se encuentra íntimamente vinculado, como expresé en el acápite primero de este trabajo, al artículo primero de la Constitución y a los artículos 3º y 25º de la LOC 18.575 de Bases de la Administración del Estado, pues no sería posible satisfacer de manera regular, permanente y conti-

nua las necesidades públicas sin tener esos márgenes de flexibilidad que se le otorgan al Ejecutivo como Supremo Administrador del Estado.

Numerosas normas de la Ley Orgánica de Administración Financiera entregan al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda y su Dirección de Presupuestos, el ejercicio presupuestario y su ejecución.

Así, a vía de ejemplo, el inciso segundo del artículo 14: "Durante el mes de diciembre, la Dirección de Presupuestos dictará las normas para la ejecución presupuestaria del año siguiente. Estas normas *podrán se ampliadas o modificadas*, por resolución fundada, durante el ejercicio presupuestario".

El artículo 15: "La Dirección de Presupuestos es el organismo técnico encargado de proponer la asignación de los recursos financieros del Estado". "Le compete, además, sólo a dicha Dirección, orientar y regular el proceso de formulación presupuestaria. Asimismo, le incumbe regular y supervisar la ejecución del gasto público, sin perjuicio de las atribuciones que le corresponden a la Contraloría General de la República, de acuerdo a lo dispuesto en el inciso 1º del artículo 52 de este texto legal".

El artículo 16: "Las clasificaciones presupuestarias que se establezcan deberán proporcionar información para la toma de decisiones, como también permitir vincular el proceso presupuestario con la planificación del sector público. Además, las clasificaciones utilizadas deben posibilitar el control de la eficiencia con que se manejan los recursos públicos a nivel nacional, regional y local".

"Por decreto supremo se determinarán las clasificaciones del presupuesto".

"Cuando exista duda acerca de la imputación precisa que daba darse a un ingreso o gasto determinado, resolverá en definitiva la Dirección de Presupuestos".

El artículo 22: "La Dirección de Presupuestos propondrá al Ministerio de Hacienda, un programa de ejecución del presupuesto en el mes de diciembre del año anterior a su vigencia. Asimismo, confeccionará programas de gastos denominados Programas de Caja, donde fijará el nivel y prioridad de los mismos".

El artículo 26: "Las normas sobre traspasos, incrementos o reducciones y demás modificaciones presupuestarias, serán establecidas por decreto en el mes de diciembre del año anterior a su vigencia. Estas normas *podrán ser modificadas por decreto fundado durante el ejercicio presupuestario*".

"No obstante lo dispuesto en el inciso precedente, sólo por ley podrá autorizarse el traspaso de fondos entre diferentes Ministerios y

el incremento de aportes a las empresas del Estado que no sean sociedades autónomas".

El artículo 26 bis: "Las modificaciones presupuestarias que se efectúen por aplicación de las normas cuya dictación autoriza el artículo precedente, sólo constituirán la estimación financiera, a juicio exclusivo del Ejecutivo, de los ingresos y gastos incluidos en ellas".

El artículo 29 y el 29 bis que permiten que el Ministro de Hacienda, por decreto supremo, ordene el traspaso a rentas generales de la Nación o a otras instituciones o empresas del sector público sea de las utilidades netas que arrojen los balances patrimoniales anuales de las instituciones o empresas del Estado (salvo las empresas dependientes del Ministerio de Defensa Nacional o que se relacionen con el Gobierno por su intermedio), sea de los excedentes de caja de los servicios e instituciones, incluidos en la Ley de Presupuestos del Sector Público, que no tengan aporte fiscal. Desde el punto de vista de los gastos el principio de flexibilidad se encuentra contenido en el artículo 23: "En conformidad al programa de ejecución elaborado de acuerdo al artículo 22 se pondrán fondos a disposición de cada servicio por cuotas periódicas. Estas cuotas se autorizarán mediante el Programa de Caja Mensual".

"Los servicios podrán efectuar giros globales con cargo a las sumas autorizadas en el Programa de Caja Mensual".

(5º) El principio de la especialidad por el cual los gastos deben ser autorizados por la Ley de Presupuestos o por leyes especiales (artículo 89 de la Constitución) y por el cual el Presidente de la República está facultado para decretar las inversiones de las rentas públicas con arreglo a la ley (artículo 32 Nº 22).

El inciso segundo del artículo 30 de la Ley Orgánica de Administración Financiera nos dice que corresponderá, asimismo, al Servicio de Tesorerías proveer los fondos para efectuar los pagos de las obligaciones del sector público, de acuerdo con las autorizaciones contenidas en la Ley de Presupuestos.

(6º) El principio de la programación financiera se encuentra no sólo en el concepto mismo del sistema de administración financiera del Estado del artículo 1º y del 5º del Decreto Ley Nº 1.263 de 1975, sino asimismo en el inciso primero del artículo 9º: "El sistema presupuestario elaborado en conformidad a lo dispuesto en el artículo 5º del presente cuerpo legal, estará constituido por un programa financiero a tres o más años plazo y un presupuesto para el ejercicio del año, el que será aprobado por ley" y sobre todo en el artículo 10: "El programa financiero es un instrumento de planificación y gestión financiera de me-

diano plazo del sector público. Comprenderá previsiones de ingresos y gastos, de créditos internos y externos, de inversiones públicas, de adquisiciones y de necesidades de personal. La compatibilización de estos presupuestos permitirá formular la política financiera de mediano plazo de dicho sector. *El programa financiero constituirá un documento interno de la Dirección de Presupuestos*".

(7º) *El principio del equilibrio ingresos-gastos* es adoptado constitucionalmente en Chile bajo la forma del financiamiento del gasto en diversos artículos de la Constitución (artículo 64, incisos cuarto y final) (artículo 98 inciso 2º) (artículo 88) (artículo 32 Nº 22).

(8º) *El principio de la reserva legal* se encuentra especialmente en los artículos 60 y 62 de la Constitución.

Así el artículo 60 Nº 7 "Sólo son materias de ley: 7) La que autoricen al Estado, a sus organismos y a las municipalidades, para contratar empréstitos, los que deberán estar destinados a financiar proyectos específicos. La ley deberá indicar las fuentes de recursos con cargo a los cuales deba hacerse el servicio de la deuda. Sin embargo, se requerirá de una ley de quórum calificado para autorizar la contratación de aquellos empréstitos cuyo vencimiento exceda del término de duración del respectivo período presidencial".

En tanto, el artículo 60 Nº 8 señala: "Sólo son materias de ley... 8) Las que autoricen la celebración de cualquier clase de operaciones que puedan comprometer en forma directa o indirecta el crédito o la responsabilidad financiera del Estado, sus organismos y de las municipalidades".

(9º) *El principio de la unidad de caja*: Encuentra su asidero en el inciso tercero del artículo 19 Nº 20º: "Los tributos que se recauden, cualquiera que sea su naturaleza, ingresarán al patrimonio de la Nación y no podrán estar afectos a un destino determinado" y en diversos artículos de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado. Así, por ejemplo, el artículo sexto: "Se entiende por administración de fondos, para los efectos de este decreto ley, el proceso consistente en la obtención y manejo de los recursos financieros del sector público y de su posterior disminución y control, de acuerdo a las necesidades de las obligaciones públicas, determinadas en el presupuesto".

"El sistema antes citado operará sobre la base de recaudaciones y de asignaciones globales de recursos, las que se efectuarán a través de la Cuenta Unica Fiscal, abierta en el Banco del Estado de Chile formada por la cuenta principal y las subsidiarias".

"La cuenta principal se destinará al ingreso de las recaudaciones y el egreso de los gi-

ros globales. Estos últimos deberán depositarse en las cuentas subsidiarias pertenecientes a los respectivos servicios" y el artículo 32: "Todos los ingresos del sector público, salvo aquellos expresamente exceptuados por ley, deben depositarse en el Banco del Estado en una cuenta corriente denominada Cuenta Unica Fisc.l".

"Para tales fines la citada cuenta corriente se subdividirá en cuenta principal, mantenida por la Tesorería General de la República y en cuentas subsidiarias, destinadas a los distintos servicios".

"Los titulares de las cuentas subsidiarias podrán girar hasta el monto de los respectivos depósitos sin que puedan sobregirarse".

Sin embargo, tampoco este principio es absoluto pues el artículo 24 del Decreto Ley Nº 3.001 de 1979, modificado por el artículo 89 de la Ley Nº 18.840, dice: "Mediante decreto expedido por intermedio del Ministerio de Hacienda, se podrá eximir a uno o más servicios, instituciones y empresas del Estado de la obligación de mantener sus recursos monetarios en la Cuenta Unica Fiscal". Todo ello además de la afectación consagrada en el propio artículo 19 Nº 20º de la Constitución.

(10º) *El principio de la no discriminación administrativa*: Encuentra su asidero en el artículo 19 Nº 22º de la Constitución: "22º: La no discriminación arbitraria en el trato que deben dar el Estado y sus organismos en materia económica".

"Sólo en virtud de una ley, y siempre que no signifique tal discriminación, se podrán autorizar determinados beneficios directos o indirectos en favor de algún sector, actividad o zona geográfica o establecer gravámenes especiales que afecten a una u otras. En el caso de las franquicias o beneficios indirectos, la estimación del costo de éstos deberá incluirse anualmente en la Ley de Presupuestos".

(11º) Finalmente, *el principio de la competencia y su evolución*: Este principio se encuentra vinculado a la vieja polémica acerca del sistema político que se adopte -presidencialista o parlamentarista- por la Constitución de un Estado. Por otra parte, se encuentra vinculado asimismo a la evolución de los principios clásicos de la Hacienda Pública y su ortodoxia. (Sobre la crisis de los principios presupuestarios clásicos, puede consultarse a César Albiñana García-Quintana): *Derecho Financiero y Tributario*, en la serie "Manuales de la Escuela de Inspección Financiera y Tributaria, Madrid, 1979, páginas 83 y siguientes.)

Este catedrático de Hacienda Pública Española escribe en su artículo "Principios constitucionales del sistema presupuestario" en el Libro Homenaje al Profesor Eduardo García

de Enterría, tomo V, páginas 4170 y 4171, Madrid, Editorial Civitas, 1991, lo que a mi juicio debe ser el punto de partida de todo debate sobre el tema: "Las Constituciones políticas han de dar permanencia y fuerza obligatoria a los principios básicos o generales de los ordenamientos financiero y tributario. La supremacía de la Constitución sobre las demás leyes, cualquiera que sea el rango jurídico de éstas, incluso frente a las que se presentan como herederas de pactos históricos, es esencial para la rectoría de la Hacienda Pública de un Estado de Derecho *sobre todo si ha de servir a la justicia material*".

"Y de otro lado, la proyección política del Presupuesto del Estado es indiscutible si se tiene en cuenta el contenido de este documento-institución. Por él se trata de evitar que los Gobiernos —el Ejecutivo— tengan atribuciones propias para recaudar los impuestos y para realizar gastos —y los subsiguientes pagos— que no están autorizados por los Parlamentos. De aquí que el Presupuesto público no sea el obstáculo —no siempre insalvable— contra las decisiones gubernamentales no queridas o consentidas por los ciudadanos. De aquí, también, que la institución presupuestaria en el sector público forme parte del sistema de frenos y valladares que es característico de cualquier Estado de tipo representativo".

Sin embargo el propio autor atempera su juicio y respecto de la evolución española dice Albiñana en su artículo "La Constitución Española y el Presupuesto del Estado" —explicitando su pensamiento—: "Parafraseando en parte a Goldsheid podría afirmarse que el Presupuesto no es sólo la espina dorsal de toda la estructura del Estado, como dicho autor expresa, sino también el corsé que el Parlamento coloca todos los años al Gobierno para asegurar su supremacía, a pesar de que entonces gozaba de gran predicamento la teoría de la división y del equilibrio de los poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo" (Se refiere al año 1931).

"Pero desde dicha época han cambiado sustancialmente las relaciones Parlamento-Gobierno aun dentro de un Estado de corte democrático. La política económica corresponde en gran medida al Gobierno. La aprobación de cualquier ley permite al Parlamento examinar y, en su caso, censurar la actuación del Gobierno. Las leyes de gasto público tienen hoy mucha más trascendencia que la Ley de Presupuesto; es más, la cuantía de las "obligaciones consolidadas" presentes en el Presupuesto es de tal importancia, que las decisiones parlamentarias sobre los créditos presupuestarios para gastos discurren por una banda tan estrecha que derivan a debates carentes de interés general. Las propias fun-

ciones modernas del Estado han trasladado a la esfera del Gobierno la mayoría de las preocupaciones y de las atenciones que tienen sus raíces en las partidas presupuestarias (en Revista Internacional de Ciencias Administrativas, Bruselas, número 1/1980, págs. 23-24).

Algo muy semejante va a sostener Martínez Lago: "En cualquier caso, como antes decíamos, la suma de principios presupuestarios, constitutiva de la llamada *ideología presupuestaria clásica*, tiene como denominador común lo que algunos hacendistas han llamado la obsesión por el control financiero. Son realmente reveladoras, a este respecto, las palabras de Stourm: "De qué sirven las formalidades presupuestarias? (Se establecen porque) todas las virtudes humanas —comprendidas las de los políticos y parlamentarios— son frágiles... Las virtudes tienen necesidad de defensa de los choques de las ambiciones... y de los desfallecimientos de las conciencias débiles... Las formalidades del control cumplen el papel del tutor... Así tanto el Legislador como el Ejecutivo son orientados por la práctica de estas normas. En cuanto al Legislativo, la obligación de sancionar pública y solemnemente todos los gastos e ingresos presupuestarios antes de su ejecución crea una barrera efectiva de indiscutible resistencia contra la práctica de cualquier conducta contraria ulterior... En resumen: "los controles del presupuesto paralizan los abusos y ejercen una acción moderadora sobre la actuación del poder público, provocando, en todo momento, eficaces reflexiones de los actores que en el presupuesto intervienen sobre la conveniencia de practicar las virtudes de la prudencia, la sobriedad y el conocimiento". "Toda normativa aparece subordinada a esa óptica de control. La construcción se legitima y justifica por la defensa de la legalidad, corrección y honestidad en el manejo de los fondos públicos, sin mayor preocupación por el despilfarro y la ineficacia. Sin duda que la necesidad del control de legalidad constituye una aportación permanente a la teoría del Presupuesto, puesto que, en todo caso, la salvaguardia de la integridad en la administración de los fondos públicos para defenderlos de administradores descuidados, mal informados o inmorales, de los políticos débiles o de los parlamentarios poco consecuentes, fundamenta la fe y confianza públicas en el uso de los fondos estatales y destacan a primer plano un valor básico que debe perseguir cualquier Presupuesto Únicamente que hoy este enfoque parece imprescindible, sí, pero evidentemente insuficiente".

Lo que se dice de España puede sostenerse, sin ambages, respecto de Chile.

Es certero el profesor Evans en su Informe en Derecho precitado en el análisis acerca de

la legalidad del gasto y su evolución histórica en Chile contenido en las páginas 2 a 9 de ese documento.

Es certero en sus conclusiones asimismo al afirmar: "1. Resulta incuestionable que el Derecho chileno, buscó, desde los primeros años de nuestra vida independiente, someter a control y fiscalización el sistema de gastos fiscales; 2. Resulta, también incuestionable, que con los años se fue desarrollando y perfeccionando un cuadro de mecanismos destinados a asegurar la plena legalidad de todo gasto público. 3. Que de ello derivó la consagración de un sistema institucional de orden público de control de la juridicidad, constitucionalidad y legalidad, de todo acto de gobierno y de administración, con especial énfasis en los que ordena gastos del erario" (página 9).

Pero lo incompleto del análisis del profesor Evans lo lleva a una conclusión errónea en el punto 4 que transcribo: "4.- Que como lo muestran algunas tentativas que no prosperaron y que no es del caso tratar en este Informe, que pretendieron que el control jurídico se extendiera al mérito del gasto y la realidad de nuestro sistema de control de los actos de la Administración, se ha buscado conciliar el ejercicio de las atribuciones que competen al Presidente de la República con el imperativo ético, republicano y propio de un Estado de Derecho, de impedir o evitar la discrecionalidad y el voluntarismo del Poder en la decisión del cómo y en qué gastar los fondos estatales".

Digo incompleto análisis porque no encuentro en su Informe un estudio de la repartición de competencia entre el Ejecutivo y el Parlamento en materias hacendísticas bajo la Constitución de 1925 y, en especial, la evolución histórica de este aspecto en relación a la Administración Financiera del Estado (incluido el presupuesto público) desde 1925 hasta la fecha.

Dejo de lado el que el académico parece asociar *discrecionalidad* y *voluntarismo*, conceptos del todo diferentes como se enseña en nuestras aulas en todas las cátedras de Derecho Administrativo (sobre el tema, véase el libro de Fernando Sainz Moreno: "Conceptos jurídicos, interpretación y discrecionalidad administrativa", Ed. Civitas, Madrid, 1976, y la monografía de Tomás Fernández: "Discrecionalidad y Arbitrariedad", Civitas, 1991), para centrarme en esta notable omisión, para decir, parafraseando la cuarta conclusión del señor Evans que esta evolución constitucional y legal del principio de competencia en materias hacendísticas, a lo menos desde 1943, entre el Ejecutivo chileno y el Parlamento chileno: "no puede ser olvidada por ningún intérprete, a riesgo de perderse en el juego de algunas

preceptivas y perder de vista la finalidad y el objeto de las regulaciones institucionales".

(11.1) *El principio constitucional de competencia y su repartición entre Ejecutivo y Parlamento en materias de Hacienda Pública.*

Voy a dejar de lado, para no extenderme, la reforma constitucional de 1943 y me voy a centrar en el período 1964-1981.

Lo hago porque, en gran medida, la situación jurídica actual de la Hacienda Pública y la gran debilidad parlamentaria en este campo provienen de la propuesta de reforma constitucional de julio de 1964 del Presidente Jorge Alessandri Rodríguez y su entonces Ministro de Justicia, Enrique Ortúzar Escobar.

En ella se lee: "La importancia que paulatinamente han ido cobrando los problemas económico-sociales y la presión consiguiente ejercida por el Congreso en estas materias, puso de manifiesto la necesidad de introducir en la Constitución de 1925 modificaciones encaminadas a la defensa de la estabilidad fiscal del país. Para esto se hacía necesario que sólo el Presidente de la República pudiera tener iniciativa en proyectos relacionados con las remuneraciones de los servidores públicos. Esta fue la finalidad de la reforma de la Constitución hecha en 1943, durante la Presidencia de don Juan Antonio Ríos. Indiscutiblemente el espíritu de ella fue abarcar también los problemas previsionales y así lo estimó el Congreso antes de que yo asumiera la Primera Magistratura".

"Lo que ha ocurrido después de la modificación de 1943 ha puesto en evidencia que en realidad se necesita ir a cambios mucho más radicales, que corrijan el mal en su origen".

"Aquellas prácticas inconvenientes que antes ejerció el Congreso en la Ley de Presupuestos se hacen sentir hoy día en todos los proyectos que el Ejecutivo somete a su consideración, especialmente en los de orden social, previsional, financiero, tributario y otros, aparte de que muchas veces los parlamentarios toman directamente iniciativa de proyectos de ley sobre estas materias que producen efectos aún peores. Cada proyecto es objeto de cientos de indicaciones que desnaturalizan su finalidad, que destruyen otras legislaciones vigentes y que involucran toda clase de materias ajenas al proyecto mismo".

"En este sentido se marcha por un plano inclinado, que no logran detener las más fundadas críticas que se formulan y, por el contrario, el mal aumenta, como lo acredita la circunstancia de haberse hecho presentes repetidos intentos para mejorar determinadas rentas públicas, prescindiendo de la iniciativa del Presidente de la República" (páginas 8 y 9, Imprenta del Servicio de Prisiones, 1964)... "Además, la aprobación de mayores gastos,

sean de iniciativa presidencial o parlamentaria, a menudo no va a acompañada del otorgamiento de recursos adecuados. Las mociones de senadores y diputados en materia tributaria de cualquier naturaleza destrazan no sólo los proyectos del Ejecutivo sobre el particular sino que la legislación vigente. Es frecuente el caso de indicaciones que suelen ser aprobadas sin que no pocas veces los autores de ellas puedan siquiera explicar su alcance, pues les han sido entregadas a última hora por personas directamente interesadas. Esto es posible a cambio del apoyo que se obtiene para otras de análogo o parecido carácter, con lo cual se logra formar mayoría con tal objeto" (página 10)... "Las consecuencias de todas iniciativas y de los errores que puedan significar *recaer sobre el Presidente de la República, a quien corresponde la administración financiera y económica de la Nación*. Si éste tiene la responsabilidad exclusiva de su manejo, lo lógico es que los parlamentarios no tengan derecho alguno de iniciativa en esta materia y que ella pertenezca exclusivamente al Jefe de Estado. Es decir, que tratándose de todos estos problemas, prevalezca el mismo criterio que informa la Constitución de 1925 en lo relativo a la Ley de Presupuestos de la Nación. Sólo así se evitarán las anarquías, injusticias y privilegios en la política de remuneraciones de los asalariados, pertenezcan al sector público o privado, y se logrará el establecimiento y conservación de un régimen previsional sin favoritismos, la ordenación tributaria y la existencia de una política de inversiones de acuerdo con un plan de desarrollo armónico de la economía nacional" (ibídem).

El Presidente Alessandri Rodríguez hace frente a las críticas que se formulan a su propuesta: "Nada de esto podrá obtenerse si no se restablece una sólida y verdadera autoridad presidencial a través de las reformas institucionales que patrocino. *En épocas pasadas una autoridad fuerte fue considerada sinónimo de arbitrariedad*. Sin embargo, el mundo moderno demuestra que es posible que una y otra cosa no se confundan en aquellos pueblos que, como el nuestro, se han acostumbrado largamente al ejercicio de las libertades públicas y que, en cambio, ese temor ha arrastrado a algo muchísimo más grave y que es hoy un tremenda y peligrosa realidad perjudicial al progreso del país: la irresponsabilidad parlamentaria que a menudo llega a la prepotencia y que ha llegado a constituir un vicio tan arraigado que, como lo demuestra la experiencia, sobrepasa todas las vallas que se han ido estableciendo, por lo cual deben adoptarse sin vacilación las más eficaces y drásticas medidas para extirparlo". "Es frecuente oír a quienes se oponen a la limitación de las facultades

parlamentarias sostener que en muchas oportunidades el Congreso ha evitado la acción de gobernantes que estimaban peligrosa para sus puntos de vista. *Esta argumentación es una prueba clara y definitiva de que el sistema vigente permite retardar la acción del Ejecutivo, o sea, que el actual es un régimen que quita flexibilidad y expedición a la labor gubernativa*".

"Como ya lo he manifestado, esto no revestía en otros tiempos la gravedad que tiene en las actuales circunstancias en que, por las razones ya señaladas, existe necesidad de dar rápida solución a los problemas gubernativos".

"No faltan quienes afirman que reformas como las que propicio serán un peligroso instrumento en manos de determinados gobernantes. Esto es un grave error. Dichos mandatarios representarán un riesgo mucho menor si están dotados de las facultades que propongo que actuando dentro del régimen existente porque, debido a los obstáculos insalvables que este ofrece, pueden sentirse tentados a apartarse de él" (página 18).

Las reformas propuestas y no aprobadas en 1964 se orientan en una dirección constitucional inequívoca que comienza en 1925 con el artículo 44 N° 4 que radica ya en ese año en el Congreso la aprobación del Presupuesto y *se limita el ámbito de esta ley, se fija un plazo para la aprobación por parte del Congreso y queda exclusivamente a la iniciativa del Ejecutivo la alteración del cálculo de Entradas y el aumento de los gastos variables*.

Ello se refuerza en el inciso 2° del N° 4 del artículo 44, en que se establece que el Congreso *no podrá aprobar ningún nuevo gasto sin crear una fuente de financiamiento*.

Pero esta disposición dejó libre la posibilidad que en leyes especiales el Congreso aumentara el gasto público e imputara ese mayor gasto a los fondos aprobados en la Ley de Presupuestos, con lo cual estaba vulnerando el principio de equilibrio presupuestario que tenía en mente el Constituyente y creaba al Ejecutivo un compromiso legal sin financiamiento.

Por otra parte la Constitución *en el artículo 45, inciso segundo, expresamente dejaba como materia de ley y de iniciativa exclusiva del Presidente de la República la suplementación del presupuesto*.

Entre 1925 y 1970 nuevamente se aumentaron las facultades presidenciales, al aprobarse la Ley N° 7.727 de 23 de noviembre de 1943, en especial por la adición de un artículo 3° al artículo 45 que declaraba de iniciativa exclusiva los proyectos de ley para crear nuevos servicios públicos o empleos rentados y para fijar las remuneraciones de los servicios

públicos. La atribución del Congreso, en esta materia, quedó limitada a disminuir o rechazar lo que proponga el Ejecutivo.

Como está dicho, las Reformas de Alessandri Rodríguez de 24 de julio de 1964 no fueron aprobadas, pero se contenían preceptos que serán casi idénticamente incorporados por la Comisión Ortúzar y el Consejo de Estado que presidió el propio Alessandri en el proyecto que se convirtió en la Constitución de 1980.

El Presidente Frei Montalva continuó ese "in crescendo presidencialista" en materias de Hacienda Pública.

Envía un proyecto el 30 de noviembre de 1964 con la siguiente fundamentación: "Es urgente reservar al Poder Ejecutivo la iniciativa de todas las leyes que impliquen gastos o que interfieran con la planificación necesaria en materia económico social".

"Esta disposición, que también se está haciendo universal, tiene su fundamento en la realidad económica de nuestro tiempo. Es indudable que la enorme complicación de la economía moderna y la necesidad de planificar las inversiones y de señalar metas y prioridades, exigen planes no sólo a corto plazo, sino de desarrollo a largo plazo, que requieren unidad de criterio tanto en las inversiones como en los gastos".

"Para la eficacia de estos planes es indispensable asegurar que las metas, objetivos y prioridades preestablecidas no sean desvirtuadas por iniciativas contradictorias".

"Aprobadas la orientación de la política económico-social, corresponde al Gobierno la responsabilidad de su ejecución, lo que exige reservar a éste la iniciativa exclusiva en toda la legislación que implique gastos u otras medidas que puedan interferir con el cumplimiento de los planes o programas".

Este proyecto fue detenido en el Senado.

El propio Presidente Eduardo Frei Montalva envió un segundo proyecto el 17 de enero de 1969, que cristalizó en la Ley N° 17.284 de 23 de enero de 1970, en que se modifica el inciso 2° del artículo 45 y por la que el Congreso perdió la iniciativa en materia de remuneraciones, de previsión y de reducción en la carga tributaria vigente.

El Presidente Frei dijo en la exposición de motivos: "La autoridad del Ejecutivo debe ser reafirmada en lo que concierne a la planificación del desarrollo y el control del proceso económico y para este efecto es necesario extender los proyectos de iniciativa exclusiva del Presidente de la República a todas las materias que incidan en los gastos fiscales y en el régimen de remuneraciones y de previsión del sector privado. La idea ya tiene un lugar en la Constitución vigente donde la llevó una reforma que patrocinó el Presidente Ríos".

"Pero su texto, la interpretación que de ella se ha dado, y la experiencia recogida, hacen impostergable ampliarla en la forma que propugna. Es imperioso porque la eficacia de la gestión económica del Estado, a la que están ligados todos los sectores de la Nación, hace inevitable radicar esta responsabilidad en el Poder Ejecutivo, el que, por su estructura y la asistencia técnica de que dispone, está en situación de actuar con la coherencia y la continuidad que el Congreso Nacional no puede dar y que son esenciales en todos los países, pero especialmente en los que están en desarrollo como el nuestro".

(Véase al respecto Alejandro Silva Bascañán: "El nuevo régimen de iniciativa exclusiva del Ejecutivo", en varios autores: La Reforma Constitucional de 1970, Editorial Jurídica de Chile, 1970, páginas 89 a 107).

Comentando la situación, don Sergio Molina escribe: "En tiempos pasados se han generado fuertes déficit presupuestario, ya sea por la aprobación de gastos sin el financiamiento correspondiente, ya sea por la aprobación de exenciones tributarias que reducen los ingresos públicos. ¿Qué efectos ha tenido esta actitud legislativa de la cual se han quejado todos los Ministros de Hacienda que se recuerdan? Simplemente, acentuar el déficit crónico del Presupuesto Fiscal con las consecuencias inflacionarias que ha debido soportar toda la población. Lo más paradójico es que, frecuentemente, los mismos que aprueban los mayores gastos fiscales sin financiamiento, son los que después critican a los gobiernos por no haber cumplido con su programa o por no detener el alza de los precios".

"Puede decidirse, en general, que la tendencia del Parlamento, sin referirnos en particular al actual, es hacia el aumento del gasto público, ya sea otorgando beneficios sociales o propiciando obras de carácter regional sin tomar en cuenta el debido equilibrio financiero. Es difícil para un parlamento negarse a este tipo de demandas porque pueden tener una justificación individual o porque constituyen grupos con fuerza electoral y política".

"La desarticulación de un programa a través de interferencias legislativas puede traer como consecuencia el fracaso en el cumplimiento de las metas propuestas, juicio adverso de la opinión pública sobre el Gobierno y, finalmente, el desprestigio institucional por la pugna entre los Poderes del Estado, de donde el ciudadano común suele concluir que se debe a la ineficiencia del sistema".

"Es necesario diferenciar claramente las responsabilidades para que la opinión pública pueda identificar a quién corresponden los éxitos o fracasos y que ella, como juez final,

pueda corregir rumbos al elegir las autoridades a través de nuestro sistema democrático" ("La Planificación y la iniciativa exclusiva del Ejecutivo en materia económica y social" en La Reforma Constitucional 1970, *citado*, páginas 82 y 83).

La Constitución de 1980 culmina este proceso en que la repartición de competencias en materia de Hacienda Pública es radicada con clara preeminencia del Ejecutivo sobre el Parlamento, especialmente en los artículos 62 y 64.

En efecto, el Congreso no puede aprobar egreso alguno sin indicar al mismo tiempo las fuentes de su financiamiento conforme al artículo 64, inciso 4º. (Sobre la interpretación de este inciso véase Jorge Precht Pizarro: "Interpretación del artículo 64, inciso 4º de la Constitución" en *Revista de Derecho*, Universidad Austral de Chile, Facultad de Derecho. Valdivia, Chile, vol. I Nº 1, diciembre de 1990, páginas 55 a 68.) Si el Congreso aprueba un gasto sin recursos suficientes, el Presidente de la República debe reducir proporcionalmente los gastos, cualquiera sea su naturaleza.

Corresponde al Presidente de la República la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley que tengan relación con la alteración de la división política o administrativa del país, o con la administración financiera o presupuestaria del Estado, incluyendo las modificaciones de la Ley de Presupuestos. En los numerales del 1º al 6º del artículo 62 de la Constitución no deja sombra de dudas que el Ejecutivo tiene primacía a través de la iniciativa exclusiva en materias tributarias, financieras, remuneracionales, de previsión, de servicios públicos y empleos rentados.

Como si no bastase el inciso tercero del artículo 62, el numeral 3º de dicho artículo declara ser de iniciativa exclusiva del Presidente de la República: "3º Contratar empréstitos o celebrar cualquier otra clase de operaciones que puedan comprometer el crédito o la responsabilidad financiera del Estado, de las entidades semifiscales, autónomas, de los gobiernos regionales o de las municipalidades, y condonar, reducir o modificar obligaciones, intereses u otras cargas financieras de cualquiera naturaleza, establecidas en favor del Fisco o de los organismos o entidades referidos" y el inciso final del artículo 62 establece: "El Congreso Nacional sólo podrá aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos, emolumentos, préstamos, beneficios, gastos y demás iniciativas sobre la materia que proponga el Presidente de la República".

Por su parte el artículo 64 nos señala en su inciso segundo que: "El Congreso no podrá aumentar ni disminuir la estimación de los in-

gresos; sólo podrá reducir los gastos contenidos en el proyecto de Ley de Presupuestos, salvo los que estén establecidos por ley permanente".

El inciso 3º del artículo 64 entrega en exclusiva al Presidente de la República la estimación del rendimiento de los recursos: "La estimación del rendimiento de los recursos que consulta la Ley de Presupuestos y de los nuevos que establezca cualquiera otra iniciativa de ley, corresponderá exclusivamente al Presidente, previo informe de los organismos técnicos respectivos".

Finalmente los incisos 4º y 5º refuerzan el sistema. Dice el inciso 5º: "Si la fuente de recursos otorgada por el Congreso fuere insuficiente para financiar cualquier nuevo gasto que se apruebe, el Presidente de la República, al promulgar la ley, previo informe favorable del servicio o institución a través del cual se recaude el nuevo ingreso, refrendado por la Contraloría General de la República, deberá reducir proporcionalmente todos los gastos, cualquiera que sea su naturaleza".

Nótese que el artículo 64 no se coloca en la hipótesis inversa, esto es, que la fuente de recursos otorgada por el Congreso excediere los gastos que se aprueben.

Puede hacerse una "interpretatio pro Parlamento" señalando que el gasto de ese excedente debe ser autorizado por el Parlamento a través de una modificación de la Ley de Presupuestos, ante lo cual nos encontraríamos ante una curiosa situación, puesto que las modificaciones a dicha Ley son de iniciativa exclusiva del Presidente, pero el Presidente estaría obligado a modificar el Presupuesto a través de una iniciativa forzada si quisiera gastar ese excedente (inciso 3º del artículo 62).

O puede hacerse una *interpretatio pro Ejecutivo* apoyándose en los artículos 24 y 32 Nº 22 de la Constitución —lo cual es coherente con lo que venimos diciendo respecto a la preeminencia constitucional del Ejecutivo en materias de la Hacienda Pública, pues dice el artículo 24: "El Gobierno y la administración del Estado corresponden al Presidente de la República, quien es el Jefe de Estado" y la frase inicial del artículo 32 Nº 22 declara ser atribución especial del Presidente de la República: "Cuidar de la recaudación de las rentas públicas y decretar su inversión con arreglo a la ley".

Lo dicho puede bastar para mostrar que el principio de competencia se zanja en la Constitución de 1980 en favor del Presidente de la República en materias de Hacienda Pública.

Esta primacía del Ejecutivo en materias presupuestarias y financieras no es propia del Derecho Chileno. "Téngase presente que, co-

mo ha señalado el profesor Rodríguez Bereijo, el proceso de pérdida de hegemonía en materia financiera del Parlamento sobre el Gobierno no ha de verse —con planteamientos idealistas— como si respondiera a una deliberada y decidida voluntad sino que aparece ligado a transformaciones y causas objetivas, como son el grado de desarrollo y evolución de la base económica del sistema capitalista en el siglo XX, del que son manifestaciones, entre otras: el proceso de tecnificación que se opera en el ejercicio del poder político, el nuevo papel asignado al gasto público en la moderna Teoría de la Hacienda, y la necesidad de coordinar el Presupuesto con la planificación económica”.

“Por otro lado, puede citarse también que en la evolución desde el Estado liberal al Estado social de Derecho no dejan de plasmarse algunas de las incongruencias del desarrollo de aquél, como resulta, desde luego, con el principio de la separación de poderes. En efecto, como señala Kühnl, respecto de dicho principio, siendo resultado de un equilibrio transitorio entre la burguesía y la aristocracia, ese equilibrio se rompería con la aparición en escena de las clases populares y sus demandas de participación política, control de la administración y la justicia. La independencia del Ejecutivo sirvió entonces para eludir tales controles y se convirtió progresivamente en el Baluarte de la clase dominante” (Martínez Lago, *o. citada*, página 102-103).

Las exposiciones de motivos que justifican estos cambios en los proyectos de la Constitución de 1980 siguen las declaraciones formuladas en el país desde a lo menos 1943. Así dice el documento *Proposiciones e Ideas Precisas* emanado de la Comisión Ortúzar el 16 de agosto de 1978 (mediante el cual se entregan al Presidente de la República los trabajos de dicha Comisión), en su Parte General, *Orden Público Económico*: “... Por otra parte, gravitaba también sobre el erario nacional la grave y perniciosa práctica que consistía en el despacho frecuente por parte del Parlamento de leyes desfinanciadas y destinadas, no pocas veces, a mejoramientos de remuneraciones y otros beneficios discriminatorios en favor de los grupos de presión mejor organizados” (página 159)... “Las consideraciones anteriores han llevado a la Comisión a la convicción de que en el nuevo ordenamiento jurídico tenemos el deber de contemplar algunas normas fundamentales destinadas a regular la acción del Estado en la economía y a preservar la iniciativa creadora del hombre necesaria para el desarrollo del país, de modo que ellas conduzcan a la consecución del bien común”.

“Este importante asunto fue estudiado con la colaboración de los señores *Ministros de*

Hacienda y Economía y sus asesores” (página 160).

Cito el documento en la versión publicada en el volumen 8 N^{os}. 1-6 de la *Revista Chilena de Derecho*. Pontificia Universidad Católica de Chile, enero-diciembre 1981. En las páginas 160 y 161 de la Parte General y en la Parte Especial, página 21, se contienen las nuevas normas resumidas que vigorizan al Presidente de la República para ejercer la administración económica del país, y agrega: “El cúmulo de atribuciones que comprende el Gobierno y la Administración del Estado requiere hoy día de la existencia de organismos técnicos que asesoren al Presidente de la República en el ejercicio de sus altas funciones... Por estas razones el anteproyecto dispone que la ley creará órganos técnicos destinados a asesorar al Presidente de la República en sus funciones y especialmente en aquellas que le corresponden como colegislador y titular de la potestad reglamentaria” (p. 242).

Es por ello que el artículo 43 inciso primero del proyecto Ortúzar disponía: “El Presidente de la República gobierna y administra el Estado a través de los Ministerios y Servicios de la Administración Pública y con asesoría de los organismos que determine la ley”.

Este inciso primero del artículo 43 que daba asidero constitucional a órganos tales como la entonces Secretaría General de la Presidencia (y por antonomasia a la Dirección de Presupuestos) no fue en definitiva aprobado. La razón se encuentra en la página 481 del Acta de la 70^a sesión del Consejo de Estado en que se lee: “Acto seguido, a proposición del señor Philippi y con la opinión en contra del señor Ortúzar, el Consejo acuerda suprimir el inciso primero por estimárselo innecesario y porque, además, puede conducir a la elaboración de teorías según las cuales el Presidente de la República debería necesariamente actuar por intermedio de los Ministros”.

Salvo este aspecto, el resto de la argumentación del Informe Ortúzar es plenamente compartida por el Consejo de Estado. Este Consejo recibió de manos de don Enrique Ortúzar el anteproyecto en la sesión 54^a de 14 de noviembre de 1978. El Presidente de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución dijo en dicha ocasión (Actas C.E. tomo I página 292 y páginas 25 y 26 de la versión taquigráfica: “*En lo que dice relación a la administración financiera y económica del país, se ha estimado que, siendo éste un atributo exclusivo del Presidente de la República, porque sólo él es responsable de dicha administración, no pueden aceptarse interferencias indebidas de carácter político*. Y, a este respecto, se amplían los casos en que corresponde al Primer Mandatario la iniciativa exclusiva de

ley en materias que signifiquen gastos; incluso, de imposición de tributos de contratación de empréstitos o de celebración de cualquier clase de operaciones que de alguna manera puedan afectar la responsabilidad económica o financiera del Estado. En este sentido, también nos hemos inspirado —y particularmente quien habla— en algunas disposiciones del proyecto de don Jorge Alessandri del año 1964". "Se establece también que es facultad exclusiva del Presidente de la República hacer con los organismos técnicos correspondientes, la estimación de los recursos que concede un proyecto que signifique gastos. Y, finalmente, si el Congreso despacha un proyecto sin el financiamiento adecuado, se faculta al Presidente de la República para que, previo informe de la Contraloría, pueda reducir proporcionalmente los gastos". "Todas estas disposiciones son absolutamente nuevas y dan al régimen presidencial un carácter fuerte, con una autoridad justa e impersonal".

No sólo la argumentación es compartida sino amplificada, pues en el Informe Final del propio Consejo de Estado el 1º de julio de 1980 se señaló expresamente: "En lo relativo al presupuesto nacional y al manejo de los recursos del Erario, que en épocas pasadas tanto y tan graves males provocó y que hasta fechas muy recientes se prestó para muy perjudiciales embates en las Cámaras y para encontradas interpretaciones de los preceptos constitucionales pertinentes, el proyecto dispone en su artículo 64 lo que sigue..." El Informe del Consejo de Estado fue enfático al afirmar que "se ha reservado toda iniciativa en la materia al Presidente de la República, quien, como administrador del Estado y para poder realizar una gestión útil debe tener en la materia una exclusividad absoluta, de manera que sus medidas no se vean, como ocurrió tan a menudo en el pasado, entrabadas o enteramente desfiguradas y anuladas, por indicaciones carentes de estudio, imprudentes o simplemente demagógicas".

Queda entonces absolutamente probado que la repartición de competencia entre el Ejecutivo y el Parlamento ha sido efectuada por el Constituyente de 1980 en beneficio del Presidente de la República.

(11.2) *La repartición legal de las competencias hacendísticas en el período 1964-1992.*

Paralelamente se produce un cambio legal muy significativo en materias financieras públicas.

Retendré para efectos de este trabajo sólo los aspectos presupuestarios y el énfasis será puesto en la ejecución presupuestaria.

Es evidente que la administración presupuestaria está entregada bajo el régimen de la

Constitución de 1925 y bajo el régimen de la Constitución de 1980, al Presidente de la República.

La evolución histórica de la Administración Financiera del Estado se encuentra resumida en el Capítulo III del libro publicado en 1978 por la Dirección de Presupuestos bajo el título "Administración Financiera del Estado", Instituto Geográfico Militar, el que recomiendo sobre todo a los estudiosos del Derecho que a menudo acusan en estas materias una ignorancia supina, a lo menos desde la eliminación en la Escuela de Derecho de la Universidad de Chile de la cátedra de Finanzas Públicas.

En 1884 se promulga en Chile la Ley de Formación de Presupuestos y Cuentas de Inversión. El año 1925 se contrató a un grupo de Consejeros Financieros norteamericano que fue presidido por E.W. Kemmerer y uno de cuyos resultados fue la redacción del Proyecto de Ley Orgánica de Presupuestos y que fue aprobado en todas sus partes a través del D.L. Nº 718 de 1925.

El año 1959 se dicta el D.F.L. Nº 47 que contiene una nueva ley orgánica de presupuesto (una explicación muy clara y didáctica se encuentra en la ponencia del ingeniero comercial y por entonces Director del Presupuesto, don Sergio Molina, en las jornadas de Desarrollo Económico de ese año: "Reforma del Sistema Presupuestario para una utilización más eficiente de los Recursos del Sector Público. Comentario de las ideas principales contenidas en el Proyecto de Nueva Ley Orgánica de Presupuesto").

Dice el actual Ministro Molina: "Para efectos de este estudio es esencial retener la idea que de *Presupuesto de Gastos* da el Mensaje con que el Presidente Alessandri entrega el nuevo Proyecto de Reforma Presupuestaria al Congreso Nacional: "En primer término es necesario destacar el concepto de Presupuesto de Gastos que se establece, esto es, un programa estimativo del límite máximo a que pueden alcanzar los egresos fiscales. Esta disposición contiene un esencial principio de sana técnica presupuestaria, al afirmar que un gasto consultado no constituye un derecho adquirido para nadie, sino una autorización para realizar un programa, que en su ejecución dependerá de diversos factores, tales como, disponibilidades fiscales durante el curso del ejercicio, prelación que se le asigne al programa y ritmo que convenga imprimir a la realización del mismo. Por lo tanto, antes de proceder a una autorización, es necesario analizar el gasto, justificarlo, darle un orden de prelación, apreciar la manera en que se ha ejecutado el programa de que forma parte y, por fin, en conformidad a las disponibilidades existentes, ubicarlo en una época oportuna".

Sergio Molina comenta: "En el sistema presupuestario reformado el proceso de ejecución se transforma en su esencia. *Efectivamente, deja de ser un mero problema de fiscalización y correcta imputación del gasto, para convertirse en etapa de razonado control programático de la actividad del Estado...* El Proyecto contempla un cuidadoso y completo sistema para realizar la función descrita. Este consiste básicamente en la elaboración de un programa semestral de ejecución presupuestaria y de un estado mensual acerca de la situación presupuestaria... Indudablemente el estado presupuestario mensual que la Dirección debe elaborar, de acuerdo con lo dispuesto por el Proyecto, es el aspecto más importante dentro del proceso de ejecución presupuestaria. Mediante esta herramienta, las autoridades están en condiciones de auscultar paso a paso las alternativas que sufre el vital proceso de desarrollo de los programas públicos. *De esta manera se asegura la adopción de oportunas mediadas tendientes a armonizar el programa presupuestario con la vida económica del país.* Gracias a la disposición de estos antecedentes es posible, por ejemplo, *armonizar la política presupuestaria con la monetaria*, provocando expansiones de circulante para salvar una situación deficitaria, no sólo en la época más indicada, sino, además, con una programación anticipada tal que permita a la autoridad monetaria contrarrestar o amortiguar los efectos de la emisión a través de medidas tomadas en otros frentes... Durante el proceso de ejecución presupuestaria puede advertirse que entre la programación global y la ejecución global no han existido grandes diferencias; sin embargo, sí se han producido hondos desajustes entre algunos conceptos de gastos. Es indispensable en estos casos disponer de los medios que permitan corregir la rigidez de las destinaciones originadas. *En atención a ello, el Proyecto amplía las facultades del Presidente de la República para efectuar trasposos dentro del Presupuesto. En la actualidad, en esta materia es necesario acumular todos los desajustes que se han producido durante el curso del año para reunirlos en un Proyecto de Ley sobre trasposos, que se tramita a fines del año.* Naturalmente que este método produce los consiguientes entorpecimientos en la marcha de los programas y no permite proceder las más de las veces con la oportunidad que sería deseable. Cabe subrayar en materia de ejecución presupuestaria que la flexibilidad que la reforma establece en la clasificación de las entradas y de los gastos públicos determina como corolario la necesidad de llevar también una contabilidad flexible que corresponda a las cuentas de cada Ley Anual de Presupuesto" (página 82).

El entonces Director de Presupuesto muestra *la extrema rigidez presupuestaria*: "La rigidez presupuestaria chilena tiene su origen tanto en las entradas que no se adaptan a los cambios en el nivel del ingreso como en los gastos que están prefijados por leyes permanentes que no son susceptibles de modificación durante el ciclo presupuestario... De un estudio detallado, hecho sobre la base del presupuesto para 1958, se llega a la conclusión que un 80,3% del total del gasto es rígido, o sea, que la autoridad presupuestaria está obligada a colocar esa cantidad para fines específicos... En la medida que exista un mayor porcentaje de gastos rígidos será la posibilidad de realizar una programación del gasto público, y mayor la presión para elevar el nivel de gasto, por cuanto los recursos permanentes se deberán destinar a cubrir los gastos rígidos y quedarán áreas de alta prioridad sin financiamiento" (página 90).

De este claro y muy interesante documento, extracto finalmente lo que se dice sobre *Clasificación Presupuestaria*: "La clasificación de las cuentas del Gobierno tiene gran importancia no sólo desde el punto de vista del control contable, sino que para los efectos de la programación del gasto público y del análisis económico de su repercusión sobre las distintas actividades nacionales".

"La estructura actual de las cuentas presupuestarias está orientada, fundamentalmente, a controlar en forma detallada el objeto del gasto y la unidad responsable de su ejecución. Esta clasificación está determinada en la Ley Orgánica de Presupuesto, que tuvo su origen antes que el Estado tomara sobre sí una parte considerable de la función promotora del desarrollo económico y en los tiempos en que sólo se le asignaban las tareas tradicionales de la administración de justicia, la policía, la defensa nacional y la educación".

"En consecuencia, se puede decir que la clasificación vigente adolece de cuatro defectos fundamentales: (a) que no contempla las nuevas funciones del Estado en relación al desarrollo económico; (b) que no es apta para formarse un juicio sobre los efectos de la política presupuestaria en la actividad económica; (c) que por estar determinado *en detalle en una ley especial*, se hace demasiado rígida para adaptarla a los cambios permanentes que se producen en las operaciones del Gobierno, y (d) que sólo es aplicable a la Administración Pública centralizada, dejando al sector descentralizado, que toma cada vez mayor importancia, sin normas comunes y comparables... En el proyecto que reforma la Ley Orgánica de Presupuestos se modifica substancialmente el sistema de clasificación presupuestaria. Los principios que se han tenido en consideración

para proponer un nuevo sistema son los siguientes: (a) No debe existir en la ley un sistema rígido de clasificación, sino que sólo los grandes conceptos. De acuerdo con ello, se sugiere dividir los ingresos en dos títulos: Corrientes y de Capital; en el primero se contabilizarán los ingresos tributarios y no tributarios; en el segundo los que no alteran el Activo del Estado, sino que sólo su composición, por ejemplo, el producto de la deuda pública, el superávit de años anteriores, la venta de activos fiscales, etc."

"A su vez, los Gastos se dividirán en Gastos Corrientes, que comprenderían los de operación y las transferencias y Gastos de Capital, que estarían determinados por las inversiones directas e indirectas del Estado. En esta forma, el detalle, bajo cada rubro, podría variar de un año a otro en consonancia con los planes del Gobierno y con la mayor o menor flexibilidad en el manejo de las cuentas presupuestarias y que sea de su propia responsabilidad determinar los rubros que sea necesario identificar en detalle en la Ley Anual de Presupuestos;" (páginas 85 y 86).

Así, entonces, el Gobierno de Alessandri si bien no logró la reforma constitucional en materias financieras y presupuestarias, a lo menos obtuvo un claro perfeccionamiento en la Ley de Presupuestos a través del D.F.L. N° 47 de 1959.

A partir de 1967 (y ya desde 1959 en el Servicio Nacional de Salud) se intenta a través del presupuesto por programas, vincular el Presupuesto con la Planificación. "El presupuesto, en su carácter de instrumento primordial en la programación del corto plazo, entra a jugar un papel preponderante dentro de este nuevo concepto de administración planificada, especialmente en lo relativo a la concreción de las metas y al acercamiento hacia los objetivos. Para tales fines se planteaba como indispensable su reestructuración, de tal forma que se pudiesen apreciar, entre otras cosas, los objetivos en pos de los cuales se asignasen los recursos y las metas anuales a conseguir. La nueva estructura presupuestaria debía permitir así la realización de evaluaciones, a fines de cada ejercicio, en lo relativo a la concreción o fracaso de los fines planteados para el período respectivo. Con esta perspectiva fue que se planteó la aplicación del presupuesto por programas, de modo de ir exponiendo en términos concretos, y dentro del marco del plan nacional de desarrollo, el plan del Sector Público". (Administración Financiera del Estado, citado, páginas 24 y 25).

Sin embargo, el presupuesto por programas fracasó en su aplicación en la Administración Pública chilena (Véase Revista *Finanzas Públicas* N° 11, páginas 59 y siguientes "Base

Contable para el Presupuesto por Programas").

Así, la Comisión Nacional de Reforma Administrativa (CONARA) inició —dentro de la Reforma Funcional del Estado— los estudios para una nueva Administración Financiera del Estado. Ya para el 1° de enero de 1974 la Comisión de Reforma de la Administración Financiera del Estado efectuó modificaciones de corto plazo referidas a la simplificación de las clasificaciones presupuestarias, tanto para los ingresos como para los gastos, eliminación de ingresos afectados, supresión de cuentas de depósitos y extrapresupuestarias, ampliación de la utilización de los giros globales y procedimientos más expeditos para las devoluciones de impuestos (véase Primer Informe de la Comisión de Reforma de la Administración Financiera del Estado, enero de 1974, documento mimeografiado, Ministerio de Hacienda).

El coordinador de la Comisión Elaboradora del Proyecto de ley fue el ingeniero comercial, Jefe del Departamento Operativo de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, don Maximiliano Vildósola Strumil y participaron representantes de la Contraloría General de la República, Tesorería General de la República, Servicio de Impuestos Internos, Dirección de Presupuestos, Dirección de Aprovechamiento del Estado y Oficina de Planificación Nacional.

Una presentación general de la Reforma se encuentra en Maximiliano Vildósola: "Reforma de la Administración Financiera del Estado", Revista *Finanzas Públicas*, N° 17 y siguientes y en el Análisis General del Proyecto de Ley sobre Administración Financiera del Estado que acompaña el anteproyecto.

El 10 de septiembre de 1974, por oficio N° 2470, el Ministro de Hacienda don Jorge Cauas Lama remite al Presidente de CONARA el Proyecto de Ley Orgánica de Administración Financiera "con el propósito que CONARA lo someta a análisis y compatibilización con reformas que tienen o tendrán lugar en otras áreas del sector público y al mismo tiempo con la finalidad de que se inicien las discusiones a diferentes niveles, que permitirán efectuar las posibles adecuaciones y ajustes que requiera el proyecto, para convertirse en herramienta útil y desburocratizadora de la acción financiera estatal".

Sin lugar a dudas —y mirado desde la perspectiva de casi 20 años—, la Reforma citada es la mayor contribución administrativa, junto al nuevo Estatuto Jurídico del Banco Central, que legó al país el Régimen Militar.

Entre el 10 de septiembre y el 4 de diciembre de 1974 se estudió y modificó este anteproyecto, mereciendo destacarse las contribu-

ciones de asesores del Subcomité de Hacienda de la Junta de Gobierno señores Manuel Daniel Argandoña y Raúl Santa María de la Vega, de 2 de octubre de 1974, permaneciendo el proyecto en la Junta hasta avanzado el año 1975.

Pero el mérito principal recae en Jorge Causas y Juan Carlos Méndez.

El Decreto Ley N° 1.263 tiene fecha de 21 de noviembre de 1975, fue tomado razón el 26 de noviembre de 1975 y publicado en el Diario Oficial de 28 de noviembre de 1975, llevando la firma de don Augusto Pinochet Ugarte, General de Ejército y Presidente de la República, de los miembros de la Junta, José Toribio Merino Castro, Gustavo Leigh Guzmán, César Mendoza Durán y del Ministro de Hacienda, Jorge Causas Lama.

Este decreto fue modificado por los Decretos Leyes N°s 2.341, 2.223, 3.001, 1.605 y las Leyes 18.689, 18.768 y 18.899, *siendo por tanto utilizado por los Ministros de Hacienda sin excepción del período militar* (salvo Goltz). Recordemos que Causas asume el 11 de julio de 1974 y Juan Villarzú, Director de Presupuestos, es reemplazado en marzo de 1975 por Juan Carlos Méndez (sobre datos bibliográficos del equipo económico, véase Arturo Fontaine Aldunate: "La historia no contada de los Economistas y el Presidente Pinochet, Zig-Zag, Santiago, junio de 1988).

Así, la repartición de competencias a nivel constitucional en beneficio del Ejecutivo se dota de una herramienta operativa de primer rango en materias presupuestarias, cuyos frutos los chilenos usufructuamos después de casi 20 años y que ningún experto en materias administrativas podrá contemplar sin admiración.

No es la materia de este trabajo realizar un análisis de cada uno de los aspectos de la Ley Orgánica. Para ello me remito al capítulo V del Estudio citado y publicado por la Dirección de Presupuestos en 1979.

Básteme citar lo siguiente (páginas 45 y 46): "Este nuevo contexto de la Ley Orgánica de Administración Financiera (Decreto Ley N° 1.263 de 21 de noviembre de 1975) que, concebida como un marco normativo de carácter general, evita el detalle y la pormenorización instrumental y técnica, estructurando en términos globales una organización básica de información para la toma de decisiones —en materia de asignación de recursos del sector público— a nivel de las autoridades de gobierno.

En definitiva, el cuerpo legal señalado satisface una necesidad en los siguientes términos:

(1) Reúne en un cuerpo legal único todas aquellas disposiciones de carácter financiero y

que hasta la fecha se encontraban dispersas en distintas leyes.

(2) Establece una definición clara del concepto y ámbito que abarca la administración financiera del Estado, especificando los procesos que la conforman.

(3) Establece un manejo unitario de los recursos financieros del Estado, eliminando todos los mecanismos de excepción existentes.

(4) Incluye en el sistema a todos los organismos del sector público sin excepciones.

(5) Posibilita la concentración de las decisiones de carácter global y sectorial —en términos de la asignación de recursos— y una descentralización en la operación de los programas y proyectos específicos.

(6) Agiliza los mecanismos para la recaudación y pagos públicos, de modo que se pueda conseguir una descentralización del movimiento de caja.

(7) Establece un sistema único de contabilidad gubernamental, simplificando y modernizando la existente, de manera que permita entregar una información más útil, confiable y oportuna, que facilite realmente la toma de decisiones a nivel de las autoridades económicas del Estado.

(8) Por último, vigoriza el control financiero, fijando las pautas para hacerlo más expedito y oportuno".

CONCLUSIONES

Desde 1925 hasta la fecha, Chile ha visto acentuarse la primacía del Presidente de la República en materias de Hacienda Pública y disminuir consecuentemente las facultades del Parlamento.

En Chile como en el exterior, asimismo, tanto desde el punto de vista constitucional como legal, los principios jurídicos clásicos de Hacienda Pública han sido o morigerados o reemplazados por la evolución de las concepciones de la Ciencias Económica.

Sin embargo, ello al no hacerse de una manera sistemática por los juristas, ha permitido conservar en el Texto Constitucional Chileno formulaciones enteramente sobrepasadas por la práctica y las leyes, creando dificultades interpretativas que muestran que los estudios jurídicos en materias económicas y, en especial presupuestaria y financieras, se muestra lejos de estar a la altura de los tiempos.

Por otra parte, el país ha visto —por obra de sus economistas y administradores— que se ha constituido un expedito y eficiente sistema

de Administración Financiera, pieza clave en el desarrollo económico de Chile.

Así, entonces, no debiera meterse vino nuevo en odres viejos y más que encastillarse en las concepciones clásicas, el intérprete deberá dar a los textos constitucionales un sentido y alcance tales que sean coherentes con la satisfacción de las necesidades colectivas y el servicio a la comunidad como deber de la Administración del Estado, deber que emana de la norma básica y liminar de los incisos cuarto y quinto del artículo primero de la Constitución de 1980 y del mandato constitucional dado al Presidente de la República en los artículos 24 y 32 N^o 22.

Termino citando a Paul Laband en su obra clásica: "Derecho Presupuestario": "Si la afirmación, tantas veces reiterada, de que el Derecho Presupuestario constituye la piedra angular y el fundamento de todos los derechos de la representación popular y ocupa la parte central del Derecho Constitucional, es realmente cierta o, cuando menos, encuentra difusión y adhesión, queda explicado y justificado el interés, existe también en campos muy ajenos a los propiamente jurídicos, que se ha atribuido a esta parcela del Derecho Público" (la obra original en alemán es de 1871, la edición española es del Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979).