

OBSERVACIONES ACERCA DE LA REGULACION DE LA LEY DE PRESUPUESTO EN LA CONSTITUCION POLITICA DE 1980 Y SUS NORMAS COMPLEMENTARIAS

IVAN MAURICIO OBANDO CAMINO
Universidad Católica de Valparaíso

INTRODUCCION

El presente trabajo intenta dar respuesta a algunos tópicos que suscita el estudio de la normativa constitucional y legal relativa a la ley de presupuesto, a partir de la inquietud personal del autor con motivo de la escasa bibliografía nacional dedicada a este tema, sobre todo luego de la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1980, situación que origina más de un inconveniente al momento de su enseñanza a estudiantes de Derecho.

No pretende ser éste un estudio exhaustivo sobre la materia, sino simplemente un enfoque crítico sobre la misma, a propósito del cual expondremos nuestros puntos de vista personales atinentes a esta temática, que son de suyo controvertibles.

Para estos efectos hemos circunscrito nuestro análisis a cinco temas que estimamos relevantes, relacionados con el derecho financiero y constitucional, procurando vincular la normativa vigente con la doctrina respectiva y formular juiciosas observaciones al respecto, animados por el deseo de arribar a conclusiones, que expuestas a lo largo del trabajo, permitan una mejor comprensión del instituto en

referencia. En razón de lo anterior, prescindiremos -de momento- de entrar al análisis constitucional del procedimiento legislativo a que se somete la formación de la ley de presupuesto

1 *Denominación constitucional ¿ley de presupuestos o de presupuesto?*

1 Al analizar con detención determinadas disposiciones de la Carta de 1980, no puede escapar al lector constatar el hecho que el constituyente da una denominación relativamente uniforme al presupuesto, en las trece oportunidades que se refiere a él. Así, en ocasiones alude a la "ley de presupuestos" (Arts. 19 N° 22 Inc 2°, 52 Inc 3°, 64 Incs 1°, 2° y 3°, y 82 Inc 6°); en otras, a la "ley de presupuestos de la nación" (Arts. 104 Incs 2° 3°, y 111); en otra, a los "presupuestos de la administración pública" (Art. 62 Inc 2°); con cierta ambigüedad conceptual, a la "parte del presupuesto" (Art. 89)¹

Sobre la base de los lineamientos dados por el sujeto constituyente, resulta patente la concepción plural que él tiene sobre este instrumento jurídico-financiero, debido a que las más de las veces alude a la "ley de presupuestos". Dicha denominación pone de manifiesto, aparte de su categoría normativa-tópico al cual nos referiremos más adelante la idea que la mencionada ley contiene más de un presupuesto, no obstante que la doctrina especializada persevera en referirse al presupuesto en singular. ¿Cómo, entonces, se puede explicar esta disonancia? ¿Desconocimiento o inadvertencia del constituyente de 1980?

2 La verdad es que la denominación en cuestión no es sino una reiteración de la terminología empleada por la Constitución precedente² y expresión de una arraigada interpretación de la doctrina constitucional sobre la materia, que tiene sus orígenes durante el imperio de la Constitución Política de 1833, la que veía en la ley de

¹ Ley N° 18.575 Art. 50 Inc 6° Ley N° 18.918 Arts. 19 y 36 Inc. 6° Decreto Ley N° 1.263 Arts. 3°, 9°, 5° y 11

² Constitución Política de 1925, Arts. 21 Inc. 1° 44 N° 4 y 72 N° 10

presupuesto anual un conjunto de leyes constituido por los diversos "registros" y autorizaciones de gastos en ella señalados.

En tal sentido, durante la vigencia de la Constitución de 1833, el más autorizado de sus comentaristas, Jorge Huneeus, afirmaba:

"...hay en el Presupuesto tantas Leyes cuantos son los gastos que en él se autorizan, de la misma manera que un Código comprende tantas Leyes cuantos son los artículos o disposiciones de que consta"³

Fundaba su opinión, especialmente, en la circunstancia que al considerársele una sola ley, el ejercicio del derecho de veto total por parte del Presidente de la República traería como consecuencia la ausencia de medios económicos adecuados para proveer a los gastos públicos, dado el efecto abrogatorio que el Art. 45 de dicha Constitución atribuía a aquella facultad presidencial, y en la aprobación anual de leyes que otorgaban suplementos a ítems del presupuesto, por razones de financiamiento⁴

Esta interpretación doctrinal se mantuvo bajo el imperio de la Constitución Política de 1925, apoyada en los mismos argumentos, sobre todo en el último⁵. Incluso al momento de su génesis es posible encontrar antecedentes relacionados con este tópico, como consta de la lectura de la doctrina especializada⁶.

Esta es, por lo tanto, la razón de ser de la terminología empleada por el constituyente de 1980.

3 A pesar de la autoridad de quienes han adherido a esta postura, a la luz del texto constitucional vigente y de la doctrina jurídico-financiera, no podemos menos que discrepar de dicha tesis, porque, en

³ HUNEEUS, Jorge. *La Constitución ante el Congreso*. Imprenta Cervantes. Tomo I Santiago. 1890. p. 208.

⁴ HUNEEUS, Jorge. Ob. Cit. pp. 207-208.

⁵ SILVA B., Alejandro. *Tratado de Derecho Constitucional*. Editorial Jurídica de Chile. Tomo II. Santiago. 1963. p. 329.

⁶ SILVA B., Alejandro. Ob. Cit. pp. 329-330.

nuestro concepto, ninguno de los argumentos expuestos conduce inequívocamente a la conclusión que sustenta la doctrina predominante.

Por una parte, no existe razón valedera para ligar la singularidad o pluralidad de la ley de presupuesto al ejercicio del derecho de veto presidencial, pues ya en la época en que don Jorge Huneeus formuló aquella opinión, el mismo efecto abrogatorio se seguía de la desaprobación, por las Cámaras, de las correcciones o modificaciones propuestas por el Presidente de la República a un proyecto de ley aprobado por ellas, de acuerdo al Art. 46 Inc. 2º de la Carta de 1833. Hoy en día, con mayor razón, es insostenible esta tesis dada la regulación constitucional y legal del procedimiento legislativo, toda vez que, en principio, no existe limitación constitucional, por razón de la materia o la extensión de un proyecto de ley, para que el Ejecutivo pueda hacer uso de esta atribución, ya sea en forma total o parcial.

Lo mismo se puede decir respecto de las leyes modificatorias del presupuesto, pues la comparación efectuada por el autor entre el presupuesto y las leyes codificadas, para sostener que cada uno de sus ítems constituía un precepto legal, no nos parece pertinente, debido a que la propia naturaleza jurídica de uno y otro cuerpo legal es diferente; mal podría ser referido un determinado ítem de una partida presupuestaria a la definición del Art. 1º de Código Civil, menos a la del Art. 60 Nº 20 de la Carta de 1980. Si la ley de presupuesto puede ser modificada en virtud de otra ley, ello obedece a que es de aquellas materias que la Constitución exige que sean reguladas por la ley, como se desprende el Art. 60 Nº 2 en relación con el Art. 62 Incs. 2º y 3º de la Ley Fundamental. Lo mismo se podía sostener bajo la vigencia de la Constitución de 1833, al amparo de su Art. 37, que discurría sobre la base del dominio mínimo legal.

Nos inscribimos, por consiguiente, en la postura minoritaria que sostiene que la ley de presupuesto es una sola ley y si bien es cierto que las previsiones de ingresos y autorizaciones de gastos que contiene deben ser aprobadas en virtud de una ley, ello obedece a una razón de técnica jurídica, íntimamente vinculada a la posibilidad de exigir responsabilidad a quienes desarrollan labores de dirección política en la sociedad, en especial a quienes están a cargo de la

administración del Estado. Además, el presupuesto tiende a ser visualizado por las finanzas públicas como un instrumento financiero unitario y coherente en su conformación interna, dada su finalidad económica. "lo que no le quita su raíz política, toda vez que el 'modo' de actuar del Estado en la economía, responde siempre a definiciones previas de naturaleza política"⁷

4. De ahí que, en un plano de *lege ferenda*, nos parezca apropiada la expresión "ley de presupuesto" -que emplearemos en el desarrollo de este trabajo- ya que con ella se está aludiendo a su categoría normativa en el ordenamiento jurídico y a su objeto o materia, no pudiendo menos que lamentar la referencia que la Constitución hace a "la Nación", en los Arts. 86, 104 Incs. 2º y 3º, y 111, lo que constituye una impropiedad, ya que no aporta nada a la denominación de la ley -lo que se ve reflejado en la práctica legislativa-, como sería, por ejemplo, circunscribir su ámbito de aplicación. En tal sentido habría sido preferible que el constituyente hubiera empleado la locución "ley de presupuesto del Estado" Correcto, por lo tanto, es el empleo en el Art. 89 de la Ley Fundamental de la expresión "parte del presupuesto", en la perspectiva que propugnamos, y que proviene de las constituciones inmediatamente precedentes⁸, y aún más la de "ley de presupuesto" siendo ésta, por lo demás, la visión que preside la definición de presupuesto que se deduce de los Arts. 5, 9 y 11 del Decreto Ley Nº 1.263, de 1975, Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado.

7 LICCIARDO, Cayetano. *Presupuesto y ética política a la luz de la Constitución Nacional*. Foro Político. Revista del Instituto de Ciencias Políticas. Universidad del Museo Social Argentino. Vol. III. Buenos Aires. 1991. p. 21

8 Constitución Política de 1925, Art. 21, Constitución Política de 1833, Art. 155

II. Concepto de ley de presupuesto

1. Una vez hecha la anterior prevención semántica, cabe entrar al análisis del tópico conceptual, que responde a la pregunta ¿qué es el presupuesto?

Sobre esta interrogante se han elaborado numerosas definiciones por los autores, cada uno inspirado por el afán de aprehender el mayor número posible de variables que inciden en la formulación del presupuesto, sobre todo durante el proceso de programación presupuestaria

2. Por una parte, se pueden destacar ciertas definiciones analíticas, que denominaremos financieras propiamente tales, las que discurren sobre la base de la exposición de elementos de carácter contable, como la autorización de ingresos y gastos. Pueden citarse al respecto algunos conceptos formulados por la doctrina nacional y comparada. Así, Juan Bautista Say dice que el presupuesto es un "balance de las necesidades y de los recursos del Estado", concepto que a pesar de su simpleza, es bastante esclarecedor⁹. Por su parte, René Stourn sostiene que el presupuesto "es un acto que contiene la aprobación de los ingresos y gastos públicos"¹⁰, posición que agrega al presupuesto una mayor juridicidad al concebirlo como un acto de trascendencia jurídica, sin hacer mención a su sede

3. Por otra parte, es posible constatar la presencia de definiciones que, en una ligera variante de la posición anterior, incorporan la necesidad de una gestación compartida del presupuesto, por parte de los órganos de dirección política de la sociedad, por una razón de control de aquél, a las que denominaremos financieras impropias. En la misma línea, Manuel Matus afirma que el presupuesto es "el documento legal en el cual sistemática y anticipadamente se calculan los ingresos y se autorizan los gastos que habrán de producirse en un

⁹ Cit. por MASSONE P., Pedro. *Teoría General del Presupuesto*. Editorial Universitaria. Santiago. 1959. p. 9.

¹⁰ Cit. por MASSONE P., Pedro. Ob. Cit. p. 10.

Estado en un cierto tiempo"¹¹, incorporando de esta manera la referencia a una determinada jerarquía normativa en que se sitúa la institución en comento, a su racionalidad y coherencia interna, y a un cierto período temporal en que deberá tener lugar la ejecución presupuestaria. En tal sentido, José Terry dice que "el presupuesto es el cálculo legal -y siendo legal se entiende que es el Congreso el que lo vota- de lo que gastará el gobierno en el año siguiente y de los recursos que podrá tener a su disposición para llenar esos gastos"¹²

De este tenor son los esbozos efectuados en alguna oportunidad por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional quien ha considerado que el presupuesto se estructura en torno a dos ideas esenciales, a saber: el cálculo de las entradas para el ejercicio respectivo y la determinación de los gastos que pueden acordarse con cargo a ellas¹³ Tales son, en sentido estricto, las ideas matrices o fundamentales del proyecto de ley respectivo, como lo ha sostenido en más de una ocasión el mismo Tribunal¹⁴

En razón de lo anterior, el Contralor de la Constitucionalidad ha concluido en un concepto específico y concreto, "significativo del acto por el cual el legislador autoriza al ejecutivo el conjunto estimativo de ingresos y el gasto máximo con cargo a estos recursos"¹⁵, apoyado en la doctrina y el Derecho comparados.

En la misma oportunidad, el citado Tribunal arribó también a un concepto amplio de ley de presupuesto, que basado en el anterior, tomaba en cuenta el progreso habido en materia presupuestaria, entendiendo por tal el conjunto de normas que "determinan la natu-

11 Ibid.

12 Ibid.

13 Tribunal Constitucional. *Primeros Cinco Fallos Dictados por el Tribunal Constitucional de la República de Chile*. Editorial Jurídica de Chile. Santiago 1972. p. 13.

14 Tribunal Constitucional. Ob. Cit.p. 14.

15 Tribunal Constitucional. Ob. Cit.p. 16.

raleza, monto y la afectación de fuentes de recursos y de cargas del Estado, subordinados al equilibrio económico y financiero del mismo"¹⁶, coincidiendo de esta forma con lo que la legislación francesa denominaba ley financiera

A mayor abundamiento, los considerandos 15 a 19 de la sentencia recaída en el expediente N° 1, publicada en el Diario Oficial de 25 de marzo de 1972, señalaron lo siguiente

"15 Que, con tal sentido amplio, es posible aceptar también dentro del concepto de Ley de Presupuesto empleado por la Constitución, básicamente, las siguientes materias: un cálculo de las entradas públicas cuya alteración es de iniciativa exclusiva de Presidente de la República, la determinación de los gastos de la administración pública, respecto de los gastos o contribuciones no podrá alterar aquellos comprensivos de destinación de fondos a determinados objetivos, que hayan sido acordados por leyes generales o especiales, estas leyes generales o especiales son aquellas que se dictan durante un año presupuestario, que contemplan un determinado financiamiento y disponen su correspondiente gasto en función del fin de la misma y que deben incorporarse al Presupuesto del año siguiente, todos los cuales tienen por eso el carácter de gastos fijos (artículo 24 del DFL N° 47); y, en fin, los llamados "gastos variables" que tienen origen solamente en la Ley anual de presupuestos y pueden, por lo tanto, ser modificados por ella, obviamente sin cambiar su destino, pero con la limitación de que la iniciativa para su aumento corresponde también al Presidente de la República;

"16 Que, además esta noción, amplia de Ley de Presupuesto, en el sentido de ley financiera por excelencia admite aun constitucionalmente, que dentro de ella tengan cabida un conjunto de normas complementarias -que, dado este último carácter, no pasan a constituir ideas matrices-, pero que dicen relación con las materias presupuestarias;

¹⁶ Cit. por Tribunal Constitucional. Ob. Cit. p. 15.

"17 Que, con todo, la noción precisada tiene aquellos límites que emanan de la interpretación armónica no sólo del texto del artículo 44 N° 4 sino que también de la preceptiva del artículo 48, de tal manera que la Ley de Presupuesto a pesar de su amplitud no podría implicar alteración de las disposiciones legales permanentes y orgánicas de la Administración del Estado, tanto porque las modificaciones no tendrían relación directa con las ideas matrices o fundamentales de la misma ley, que no puede ser otra que el cálculo de entradas y la autorización de los gastos, cuanto porque si tal ley no puede modificar los gastos acordados en leyes permanentes, generales o especiales, con tanto mayor razón no podría afectar otros aspectos de esas mismas leyes, y, en fin, porque a través del mecanismo de Ley Anual de Presupuesto se podrían alterar, para cada año, las leyes orgánicas de todos los servicios de la Administración del Estado, lo que, naturalmente, exorbita con mucho a la filosofía con que el legislador la ha concebido;

"18. Que la consideración anterior se confirma aún más si se tiene presente el sentido específico con que la denominó el constituyente y el carácter excepcional con que la ha configurado para todos sus aspectos y trámites esenciales. En efecto, basta con señalar que la Ley de Presupuesto tiene una serie de particularidades propias que la hacen diferir de una ley común u ordinaria, para concluir que, constitucionalmente hablando todo conduce a asignarle un sentido restringido, aun aceptando la noción de ley financiera. Son demostrativas de esta afirmación, entre otras, las siguientes características jurídicas: Se trata de una ley que tiene su iniciativa exclusiva en el Presidente de la República; la forma de prepararla está explícitamente señalada en la ley como, asimismo, el marco o esquema al cual ha de someterse; la fecha de su presentación y la obligación, no una mera facultad, de subordinarse a tal fecha es norma constitucional explícita; su vigencia en el tiempo es esencialmente temporal; se trata de una ley anual a diferencia del carácter general de permanencia de las leyes comunes; debe, obligatoriamente, presentarse en la Cámara de Diputados; las partes fundamentales de ella deben ser aprobadas por el Congreso, es decir, se altera en la especie el prin-

cipio de la esencia de toda ley cual es el de su eventual aprobación o desaprobación; el conocimiento de la misma en el seno del Congreso Nacional se realiza también de una manera especialísima, mediante el sistema de la llamada Comisión Mixta de Presupuesto integrada por el mismo número de diputados y senadores; puede, excepcionalmente, ser votada sin debate; el ejercicio de la facultad presidencial de veto no impide aquí su promulgación en la parte no vetada, y en fin, puede entenderse tácitamente aprobada concurriendo determinados requisitos o circunstancias;

"19 Que en tal virtud resulta por lo tanto concluyente que no pueden considerarse dentro de ella cualquiera clase de materias y que, en cuanto a las de índole financiera, sólo aquellas que diciendo relación directa con la idea matriz de la misma y reseñada en los considerando anteriores no impliquen modificación de las leyes permanentes.

"Lo anterior se confirma aún más si se tiene presente que la Ley de Presupuesto se tramita dentro del período extraordinario de sesiones del Congreso y en tal período sólo pueden discutirse los negocios legislativos que están expresamente indicados en la convocatoria llamada por el Presidente de la República, de acuerdo con el artículo 57 de la Carta Fundamental;"¹⁷

4. No obstante lo anterior, es innegable que el presupuesto se encuentra estrechamente asociado al ideario o proyecto político de quienes ejercen roles formales de autoridad en la sociedad política, especialmente su dirección superior. Por consiguiente, la elaboración del presupuesto trasunta las opciones políticas preferentes para sus gestores, no siendo otra cosa que la expresión jurídico-financiera de un conjunto de programas gubernamentales, por lo que responde a una dimensión valorativa aplicada al campo económico.

En apoyo de esta afirmación, se ha sostenido que:

"El presupuesto depende de la política. Sería ocioso discutir, porque es sabido que aun cuando adquiere forma de cálculo finan-

¹⁷ Tribunal Constitucional. Ob. Cit. pp. 16-18.

ciero, es un programa que viene a informar al país en orden a lo que el gobierno se propone hacer, mediante el operar de los funcionarios públicos, que son los encargados de la gestión, como ejecutores de la voluntad del Estado en el campo de las realizaciones concretas.

"La definición de las funciones (voluntad del Estado), cuyo cumplimiento hace factible el presupuesto, resulta de la demanda de la comunidad social, respecto de qué clase y cantidad de bienes y servicios requiere del Estado. Con base en tal interpretación, se determina la oferta, que constituye la "autorización para gastos" (crédito del presupuesto)"¹⁸

5 En esta óptica se insertan un grupo de definiciones, que denominaremos político-financieras, inspiradas en el supuesto político a que responde el presupuesto. Pueden citarse al respecto, en el ámbito de la doctrina comparada, las definiciones de Fuentes Quintana y Georges Vedel. El primero señala que el presupuesto es "el plan económico del grupo político"¹⁹; en cambio, el segundo, con una mayor extensión sostiene que es "el acto jurídico y político por el cual el Poder Legislativo prevé y autoriza en nombre de los ciudadanos, al Poder Ejecutivo para utilizar los medios financieros que él le acuerda en función de asegurar el servicio público del que está encargado, observando el programa que ha definido y respetando las reglas y (normas) permanentes relativas a la gestión administrativa"²⁰. En el ámbito nacional merece destacarse la opinión de Hugo Araneda Dörr, para quien el presupuesto es "un cálculo previo y un programa de acción elaborado por el Estado, para coordinar la aplicación de sus medios a la obtención de sus fines, dentro de un período de referencia, generalmente de un año"²¹

18 LICCIARDO, Cayetano. Ob. Cit. p. 21

19 Cit. por MARTÍN MATEO, R. y SOSA WAGNER, F. *Derecho Administrativo Económico*. Ediciones Pirámide S.A. Madrid. 1974. p. 40.

20 Cit. por Tribunal Constitucional. Ob. Cit. p. 15.

21 ARANEDA D., Hugo. *Finanzas Públicas*. Editorial Jurídica de Chile. Santiago 1980. p. 86.

Teniendo presente lo anterior, parece útil traer a colación la norma del Art. 11 del Decreto Ley N° 1.263, que a nuestro juicio se inscribe en esta perspectiva, la que prescribe lo siguiente:

"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"

6. Con todo, de acuerdo al Art. 2° del mismo decreto ley, la ley de presupuesto contiene, además de los ingresos, los gastos a que ellos se aplicarán en los diversos ámbitos de la actividad de los órganos del Estado, comprensiva no sólo de la función administrativa, sino también de las funciones judicial y legislativa, a cargo de los órganos competentes. Manifestación de ello es que los ingresos y gastos de unos y otros, son expresados en documentos presupuestarios diferenciados, todos los cuales constituyen el presupuesto, cuya ejecución se encuentra a cargo del Ministerio de Hacienda, lo que excede la mera literalidad de algunos de los conceptos apuntados.

Por esta razón es que el presupuesto, en nuestro concepto, puede ser definido como el acto que contiene el cálculo aproximado de los ingresos públicos a ser percibidos por los órganos estatales, destinados a ser aplicados a un conjunto de gastos predeterminados por los órganos financieros competentes y representativos de la actividad estatal proyectada para un periodo legal presupuestario, que el Presidente de la República propone a la aprobación legal del Congreso Nacional.

Tal vez sea esta una definición más apropiada a la realidad jurídica nacional.

III. *Naturaleza jurídica de la ley de presupuesto*

1. Es este un tema sobre el cual no muchas opiniones han sido emitidas, lo que es una incitación adicional para entrar a examinar la materia.

Se debe tener presente que cuando el Congreso Nacional estudia el presupuesto y procede a su aprobación, por las finalidades extra-

jurídicas que aquel envuelve, no debería entenderse en principio que está ejerciendo la función legislativa, en un sentido estricto. Más bien el Congreso Nacional aparece coadyuvando a la administración del Estado, en manos del Gobierno, por una razón de control, probidad y responsabilidad de los jefes de la administración en el manejo de los recursos públicos

Sin embargo, de acuerdo a un prisma constitucional, queda en evidencia que su categoría normativa es la de una norma legal, por ser de aquellas "materias" que la Constitución exige sean reguladas por una ley. Tomando en consideración algunas características que se atribuyen a la citada ley en nuestro ordenamiento jurídico, a saber, periodicidad o transitoriedad, aprobación automática, contenido contable, equilibrio de ingresos y gastos, publicación sumaria, entre otras, resulta discutible su naturaleza jurídica legal.

Para dilucidar este punto es menester atender a las características, de índole sustantiva y formal, que tradicionalmente han sido atribuidas a la ley, tomada en todo su rigor²²

2 Desde un punto de vista sustantivo o material, un precepto jurídico tendrá la calidad de ley si ostenta cierto contenido, prescindiendo de su fuente, a saber, generalidad, permanencia, abstracción, ser principal e innovador, y predeterminación. La generalidad, que se predica respecto de los destinatarios del precepto, ciertamente que no concurre en este caso, toda vez que la ley de presupuesto no tiene por objeto establecer reglas de conductas generales y obligatorias para todos los habitantes de la República; antes, por el contrario, se trata de preceptos de carácter singular aplicables a ciertos órganos del Estado. Otro tanto se puede decir de la permanencia, que alude a la dimensión temporal, pues el presupuesto es esencialmente transitorio o periódico. Tampoco puede afirmarse a su respecto un carácter abstracto, desde el momento que no regula una serie de conductas

²² CEA E., José. *Domino Legal y Reglamentario en la Constitución de 1980*. Revista Chilena de Derecho. Facultad de Derecho. Pontificia Universidad Católica de Chile Vol. II Nos. 2-3. Santiago, 1984. p. 418. Villar Palasi. *Apuntes de Derecho Administrativo*. Artigrafía S.A. Tomo I. Madrid, 1977. pp. 411-412.

reproducibles a futuro. Por su misma materia u objeto, según la definición apuntada, no creemos que pueda asignársele un cariz pre-determinado, principal e innovador²³

Por consiguiente, atendiendo al texto constitucional, la ley de presupuesto no es una ley material o sustantiva, máxime teniendo presente la dificultad de comprender sus contenidos en el Art. 60 N° 20, que señala como materia de ley "toda otra norma general y obligatoria que estatuya las bases esenciales de un ordenamiento jurídico", disposición que viene a cerrar un catálogo taxativo, aunque genérico, en algunas de cuyas normas concurren los caracteres clásicos antes mencionados²⁴.

3. Desde un punto de vista formal, se sostiene que lo orgánico y lo procedimental distingue a la ley. En tal sentido, orgánicamente se afirma que los actos emanados del órgano legislativo deben reputarse ley, mientras que, procedimentalmente, todo acto para cuya formación se haya dado cumplimiento a los requisitos procedimentales previstos para el ejercicio de la función legislativa constituye una ley²⁵.

A partir de este último criterio, esto es, desde un punto de vista procedimental, es dable sostener que el nacimiento del presupuesto a la vida del Derecho se somete a un procedimiento legislativo que, basado en el de la mayoría de las leyes, contempla particularidades que lo alejan sensiblemente del utilizado para la formación de aquellas. Aún más, existe la relativa convicción que algunos estadios de este último no le pueden ser aplicados, como ser, su declaración de inadmisibilidad, la posibilidad de ser rechazado por el Congreso Nacional y los procedimientos de insistencia previstos en los Arts. 65, 67 y 68 de la Constitución Política, entre otros.

23 CEA E., José Ob. Cit. pp. 418-419; SILVA C., Enrique. *Derecho Administrativo Chileno y Comparado*. Editorial Jurídica de Chile. Tomo I. Santiago. 1954. p. 62.

24 CEA E., José. Ob. Cit. pp. 424-425.

25 CEA E., José. Ob. Cit. p. 427; SILVA C., Enrique. Ob. Cit. p. 62; DROMI, José R. *Derecho Administrativo*. Editorial Astrea. Tomo I. Buenos Aires. 1992. p. 93.

En cambio, considerando el aspecto orgánico, debería entenderse que el presupuesto, en cuanto debe ser aprobado por los poderes colegisladores del Estado, es una ley y tiene naturaleza de tal. Por consiguiente, es posible afirmar, en principio, que desde un punto de vista formal-orgánico, la ley de presupuesto tiene naturaleza jurídica legal, independientemente de su contenido, a pesar que contemporáneamente se recurra a un criterio mixto, que reúne elementos sustantivos y materiales, para cualificar la ley²⁶.

La tesis provisoria, antes enunciada, podría estimarse que tiene asidero en nuestro ordenamiento constitucional, debido a que el constituyente delimita, exclusivamente, a partir de las materias el orden legal y reglamentario.

Esta situación no es del todo inusual. Ya el jurista austriaco Hans Kelsen, que distinguía entre ley material y formal, entendiendo por las primeras aquellas "normas jurídicas generales bajo la forma de una ley", y por las segundas "todo aquello que aparece bajo la forma de una ley", fundamentaba ello en lo que denominó la "forma de la ley", esto es, aquel conjunto de exigencias necesarias para que las normas generales tengan obligatoriedad jurídica, como ser, su aprobación parlamentaria mayoritaria unida a la del Jefe de Estado y eventualmente, su publicación²⁷, toda vez que como leyes formales "pueden tener cabida actos puramente individuales del legislador"²⁸. En razón de lo anterior, se ha concluido que bajo la "forma de la ley" se puede incluir "todo acto del legislador, sin referencia a su contenido"²⁹.

26 DROMI, José. Ob. Cit. p. 417; CEA E., José Ob. Cit. p. 417; GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás R. *Curso de Derecho Administrativo*. Editorial Civitas. Volumen I. Madrid. 1988. pp. 144-145.

27 KELSEN, Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*. Textos Universitarios Universidad Nacional Autónoma de México. Ciudad Universitaria. México D.F. 1988. p. 154.

28 SILVA C., Enrique. Ob. Cit. p. 64.

29 *Ibid.*

Precisamente fue a partir del examen en sede parlamentaria del presupuesto que se forjó la distinción entre ley material y formal, originada por el conflicto político suscitado en 1862 entre el Parlamento prusiano y el gobierno de Von Bismarck, con motivo de la falta de renovación del presupuesto de guerra, sin que aquél pudiera hacer otra cosa que aprobarlo por carecer de una competencia propia para introducirle modificaciones. Correspondió formularla en primer término a Von Stockmar, siendo Paul Laband quien la asentara en la antigua doctrina alemana, para la cual "se trataba de una ley de carácter formal que 'no contiene ninguna regla jurídica, ninguna orden, ninguna prohibición' como categoría diferenciada a aquellas normas con vestidura legal que por contener mandatos imperativos, generales y con vocación de eternidad se calificaban de leyes materiales. La Ley-formal-presupuestaria -se sostenía- no pasa de ser consecuentemente un simple acto de gestión, el 'simple programa de la Administración del Imperio'"³⁰ Desprovista de su carga política esta dualidad ha perdurado en el tiempo, llegando incluso a variar parcialmente sus fundamentos, pues se ha sostenido contemporáneamente que el carácter material o formal de la ley de presupuesto depende la circunstancia que el Parlamento pueda o no modificarla en amplitud y aún más, rechazarla³¹

No obstante, de resolverse que el presupuesto es una ley formal, forzosamente se debería concluir que su naturaleza no se diferenciaría de otros tantos actos jurídicos individuales que se amparan bajo la "forma de la ley", y por ende, tendría la misma aptitud innovadora del ordenamiento jurídico que aquéllos. Como consecuencia, mediante la ley de presupuesto, se podrían modificar leyes precedentes destinadas a producir efectos jurídicos en un espacio de tiempo prolongado, como ser, leyes tributarias; leyes orgánicas de la Administración del Estado, leyes interpretativas, orgánicas constituciona-

30 VILLAR PALASI. Ob. Cit. p. 412 y 414. MARTIN MATEO, R. y SOSA WAGNER, F. Ob. Cit. p. 41

31 GARRIDO FALLA, Fernando. *Comentarios a la Constitución*. Editorial Civitas Madrid. 1980 pp. 1.416-1.417

les y de quórum calificado, entre otras, lo que podría dar lugar a una serie de desórdenes en la vida político-administrativa del Estado

Cabe preguntarse, entonces, si esto es posible jurídicamente.

4. En el derecho nacional tradicionalmente la respuesta ha sido negativa. Desde el siglo pasado y al amparo de las leyes de administración financiera dictadas durante la vigencia de la Constitución de 1833, fue estableciéndose la doctrina que perdura hasta nuestros días, según la cual es menester distinguir de acuerdo a la clase de gasto que se pretende alterar. Así, se habla de gastos fijos, que son los establecidos por leyes generales o especiales, de carácter permanente, y gastos variables, que son aquellos que se acuerdan periódica y anualmente, encontrando su fuente en la propia ley de presupuesto, por lo que sus efectos son meramente transitorios. Tratándose de los primeros, éstos no pueden ser alterados por el Congreso Nacional, pues se ha impuesto la idea que aquél, al prestar su aprobación a la ley que los habrá de devengar, ha consentido anticipadamente en su realización prolongada, por lo que la ley de presupuesto tan sólo los "registra" o expone -dada su importancia para la marcha del aparato estatal- a menos que un nueva ley, general o especial, modifique o derogue el cuerpo legal que le dio origen. Los gastos variables propuestos, por el contrario, que no son los de mayor entidad o importancia, pueden ser objeto de modificación en sede parlamentaria al momento de discutirse la ley de presupuesto, con mayor o menor amplitud según sea el régimen jurídico vigente.

Partidario de esta tesis era Jorge Huneeus, quien recogiendo opiniones de Mariano Egaña y Antonio García Reyes, entre otras, sostenía lo siguiente:

"Las razones aducidas por quienes sostienen la omnipotencia de las Cámaras al discutir los presupuestos, no nos parecen convincentes. No creemos que el Presupuesto sea un ley idéntica a todas las demás, porque es una ley anual y no de efectos permanentes. Tampoco que sea inútil consignar en los Presupuestos aún aquellos gastos que, al tiempo de la discusión, no pueden ser alterados, porque, sin tenerlos todos a la vista, sería imposible que el Congreso fijara con

mediana discreción y prudencia, el monto de todos los que deben hacerse en el año siguiente"³²

A mayor abundamiento, advirtiendo acerca de los riesgos que el mentado procedimiento entrañaba, afirmaba:

"Es evidente que la creación de un empleo permanente y la fijación del sueldo no se decretan por el Congreso, en la casi totalidad de los casos, sino para la satisfacción de necesidades también permanentes o de larga duración. No se concibe, entonces, cómo pudiera alterarse en la discusión de una ley que va a surtir efectos sólo durante un año, lo que la ley misma y una vez dictada con más madurez y detención, ha querido que rija fija y constantemente.

"Si es posible disentir en cuanto a la manera de apreciar las consideraciones de conveniencia y madurez en el procedimiento, que abonan, a nuestro juicio, la opinión que sostenemos, no comprendemos, sin embargo, cómo podrían ellas ser rechazadas sin una violación clara y manifiesta de la Constitución.

"En efecto, como muy bien lo indicaba el señor don Miguel Luis Amunátegui, en sesión de la Cámara de Diputados de 9 de agosto de 1864, 'es inconstitucional derogar una ley por la supresión de uno o varios ítems del presupuesto, porque la tramitación a que la Ley Fundamental ha sometido la aprobación de los Presupuestos, es distinta de la que exige para la derogación de una ley'"³³.

Esta tesis fue recepcionada por la doctrina nacional³⁴ y por el constituyente de 1925, según consta del acta de las sesiones 5ª y 33ª del Subcomisión de Reformas Constitucionales, celebradas el día 1º de mayo y 3 de agosto de 1925, respectivamente, de acuerdo a las

³² HUNEEUS, Jorge. Ob. Cit. p. 218.

³³ HUNEEUS, Jorge. Ob. Cit. p. 219.

³⁴ HUNEEUS, Jorge. Ob. Cit. pp. 209-223; Guerra, José G. *La Constitución de 1925* Anales de la Universidad de Chile. Imprenta Universitaria. Santiago. 1926. p. 268

cuales mediante la expresión "ley administrativa" los miembros de la Subcomisión quisieron significar esta cualidad³⁵.

5. En la doctrina comparada pueden encontrarse argumentos similares, prescindiendo de su cariz político³⁶ y aun a pesar de la materialidad que contemporáneamente le ha sido atribuida, no dejan de llamar la atención los resguardos establecidos por quienes sustentan la postura contraria, como se desprende del Art. 134.7. de la Constitución española de 1978, lo que revela que el tema dista de ser pacífico³⁷.

6. Se impone en nuestro ordenamiento jurídico, por lo tanto, una sensible distinción entre la ley de presupuesto y las demás leyes. Su propio contenido y finalidad nos induce a pensar que ella no puede servir de medio para la modificación o derogación de normas permanentes del ordenamiento jurídico.

Ahora bien, al ver las limitaciones que la Ley Fundamental impone al Congreso Nacional para el "despacho" del presupuesto, especialmente la intangibilidad de los llamados gastos fijos; la imposibilidad de aumentar y -a nuestro juicio- suprimir gastos variables, y de establecer o modificar los tributos vigentes, se puede deducir que el legislador al aprobar el presupuesto goza de menos facultades que aquellas con que usualmente cuenta en la elaboración de otros cuerpos legales. Por consiguiente, el carácter de ley formal asignado, *prima facie*, a la ley de presupuesto, no puede seguir sustentándose.

35 Ministerio del Interior. *Actas Oficiales de las sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República*. Imprenta Universitaria. Santiago. 1925. p. 67.

36 MARTÍN MATEO, R. y SOSA WAGNER, F. Ob. Cit. p. 42; GARRIDO FALLA, Fernando. Ob. Cit. p. 1.445.

37 GARRIDO FALLA, Fernando. Ob. Cit. pp. 1.447-1.448.

7 Ante la letra del texto constitucional estamos en presencia de una ley, pero cuyas características la sitúan en lo que Villar Palasi denomina "ley de aprobación"

Esta última encuentra sus orígenes, incluso terminológicos en la obra de Paul Laband, quien formulara la teoría de las leyes de aprobación a partir de la polémica acerca del carácter formal o material de la ley de presupuesto, superando la distinción precedentemente expuesta por Von Stockmar³⁸

La ley de aprobación puede ser concebida como un acto de la Administración que, por razón de eficacia, debe ser sometida a la autorización o aprobación del Parlamento. Es dicha aprobación legal la que confiere al hasta entonces acto de la Administración el rango de ley, obrando al mismo tiempo como una condición suspensiva y resolutoria, debido a que con anterioridad "no es más que un mero proyecto de presupuestos del Gobierno"³⁹

Lo señalado explica -a nuestro juicio- la conformación del sistema presupuestario previsto en el Art. 5º del Decreto Ley N° 1.263, integrado por un programa financiero de mediano plazo -a tres o más años- y presupuestos anuales coordinados entre sí, los que deben establecer prioridades y asignar recursos globales a sectores. A su turno, el programa financiero, que es "un instrumento de planificación y gestión financiera de mediano plazo del sector público", según reza el Art. 10º de dicho decreto ley, debe comprender provisiones de ingresos y gastos, de créditos internos y externos, de inversiones públicas, de adquisiciones y de necesidades de personal, cuya compatibilización tiene por objeto permitir la formulación de la política financiera de mediano plazo del sector público, constituyendo un documento interno de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

En otras palabras, el programa financiero debe proyectarse en los sucesivos proyectos de ley de presupuesto, pues como acto indirecto sólo se aplica a través de otras medidas administrativo-finan-

38 VILLAR PALASI, Ob. Cit. p. 414.

39 VILLAR PALASI, Ob. Cit. p. 415.

cieras que actualizan su potencialidad⁴⁰, y en el caso de la institución en análisis, requiere de la transformación de éstas en un acto legislativo que "da carta de naturaleza convirtiendo en un concepto jurídicamente evaluable el contenido del documento presupuestario"⁴¹

Aquí radica el fundamento teórico de las limitaciones o restricciones impuestas al Congreso Nacional en el estudio del presupuesto

Por tratarse de una autorización, en lo que dice relación con los gastos variables y, según la interpretación judicial y parlamentaria, de un "registro" de gastos fijos, el incremento de ellos deberá tener lugar mediante la aprobación de una nueva ley de esta especie que modifique el presupuesto vigente, y llegado el caso, a través de la dictación de leyes, generales o especiales, de efectos permanentes, que modifiquen o reformen las normas legales que originan los gastos que se reputan fijos, como sería el caso del aumento de la dotación de personal de un determinado servicio, y no en virtud de la expedición de simples actos administrativos, como lo permiten los Arts. 26 Inc 1º y 29 del Decreto Ley Nº 1.263, ya sea a consecuencia de ingresos superiores a los previstos en el cálculo de entradas referido en el Art. 17 del mismo o de traspasos de fondos entre las distintas partidas presupuestarias que integran la ley en referencia

Creemos que esta es la sana doctrina, presente en los Arts. 32 Nº 22; 62 Incs. 2º y 3º, y 64 de la Carta de 1980 y en los Arts. 5º, 9º, 10º, 11, 12, 17, 19 y 21 del Decreto Ley Nº 1.263, so pena que el sentido de la autorización dada por el Congreso Nacional devengue en un mero espejismo o ilusión de control de la gestión financiera de la Administración, por parte de los representantes del soberano popular.

40 PRECHT, Jorge. *Valor Jurídico de las Directivas Presidenciales, Programas Ministeriales, Circulares e Instrucciones de Servicio*. Revista Chilena de Derecho. Facultad de Derecho, Pontificia Universidad Católica de Chile. Vol. 16 Nº 2. Santiago, 1989. p. 468.

41 MARTIN MATEO, R. y SOSA WAGNER, F. Ob. Cit. p. 41.

El Art 64 contempla las principales normas de importancia sobre el presupuesto y para efectos del estudio de su génesis es necesario tener presente la labor desarrollada por los tres órganos que intervinieron en su elaboración, a saber, la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución, el Consejo de Estado y la Honorable Junta de Gobierno

COMISION DE ESTUDIO DE LA NUEVA CONSTITUCION

1 La Comisión de Estudio de la Nueva Constitución, presidida por Don Enrique Ortúzar E , conoció de los principales aspectos del presupuesto en las sesiones 349ª, 350ª y 394ª, celebradas los días 12 19 de abril y 4 de julio de 1978, respectivamente.

Sin perjuicio de lo anterior, algunos tópicos tangenciales, relacionados con él, se discutieron al analizar las ideas relativas al futuro "orden público económico"

No deja de llamar la atención las pocas sesiones dedicadas al estudio de lo que sería el actual Art. 64, que fueron tan sólo cuatro, asimismo, la inexistencia de referencias específicas en los documentos preliminares remitidos por el Ejecutivo de la época a la Comisión, tendientes a orientar la labor de esta última.

2 Centrando nuestra atención en el trabajo de la Comisión se puede constatar que las primeras ideas sobre el particular fueron vertidas mientras los comisionados analizaban las propuestas de los comisionados Sres Diez y Carmona sobre la formación de la ley, en las sesiones 344ª y 349ª. Más concretamente, al momento de determinar las materias de ley que quedarían comprendidas en el derecho de

iniciativa exclusiva del Presidente de la República, entre las cuales se incluyó "la ley de presupuestos y sus suplementos"⁴²

3 En la sesión 350^a los miembros de la Comisión concordaron en otorgar al Presidente de la República, la facultad de promulgar parcialmente la ley de presupuesto, como consecuencia del ejercicio de su derecho de veto parcial o "item veto"⁴³

4 En la sesión 353^a la Comisión se detuvo en el punto 9) del memorándum elaborado por el comisionado Sr. Carmona, quien propuso una norma inspirada en el Art 44 N° 4, de la Constitución de 1925. El acta en lo pertinente señala lo siguiente:

"El señor CARMONA indica que, a continuación, se entra a la formación de leyes especiales, y lee el punto 9), que dispone: "El Congreso votará la Ley Anual de Presupuestos en la forma establecida por una ley orgánica. El proyecto de ley respectivo debe ser presentado al Congreso con cuatro meses de anterioridad a la fecha en que debe empezar a regir, y si, a la expiración de ese plazo no se hubiere aprobado, regirá el proyecto presentado por el Presidente de la República. En caso de no haberse presentado oportunamente el plazo de cuatro meses empezará a contarse desde la fecha de su presentación"

"No podrá aprobar el Congreso ningún nuevo gasto con cargo a los fondos de la Nación sin crear o indicar, al mismo tiempo, las fuentes de recursos necesarios para atender a dicho gasto"

"Explica que éstas son las ideas básicas y que aquí ha copiado en gran parte la disposición constitucional en vista de que no tenía claro cuando redactó este asunto y porque no se ha tratado en la Comisión, cuáles serán los períodos de sesiones del Congreso Nacional.

42 *Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República (CENC)*. Sesión 349^a 12 de abril de 1978. Talleres Gráficos de Gendarmería de Chile. Santiago. 1981. pp. 2.141-2.142

43 *Actas CENC*. Sesión 350^a 12 de abril de 1978. pp. 2.163-2.166.

"Agrega que si después se establecen dos periodos de sesiones ordinarias habría que adecuar la redacción a lo que se acuerde por esta Comisión

"El señor ORTUZAR (Presidente) observa que habría que considerar, tal vez, algunas de las disposiciones propuestas en la reforma constitucional de don Jorge Alessandri. Dice que, además de establecer que no se podrá aprobar ningún nuevo gasto con cargo a los fondos de la Nación, esa reforma disponía: '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 de la República, previo informe de los organismos correspondientes'

'Si la fuente de recursos otorgada por el Congreso para financiar cualquier nuevo gasto que se apruebe fuere insuficiente, el Presidente de la República deberá, al promulgar la ley, previo informe favorable de la Contraloría General de la República, reducir proporcionalmente los gastos, cualquiera que sea su naturaleza'

"Sostiene que esas disposiciones tienen mucha importancia y fueron consideradas en la reunión destinada a tratar el orden público económico, porque es la manera de evitar que el Congreso pueda deslizarse por una pendiente que signifique romper toda una política económica y de gastos ajustada a la Ley de Presupuestos. Cree que valdría la pena consignarlas, ya que, si el Congreso no otorga los recursos suficientes, es natural que el Presidente de la República no puede dar cumplimiento a la ley en la parte que exceda los recursos. Dice que el mecanismo que proponía don Jorge Alessandri, previa consulta a los organismos correspondientes y previo informe a la Contraloría es adecuado.

"Se aprueba"⁴⁴

Del texto transcrito es importante extraer dos ideas significativas:

⁴⁴ *Actas CENC* Sesión 353°. 19 de abril de 1978, pp. 2.217-2.218.

- a) El propósito inicial de no innovar sustancialmente en la redacción del precepto correspondiente;
- b) El deseo de coordinar el instrumento del presupuesto con un cierto esquema económico de equilibrio de los compromisos financieros del Estado, recogiendo la experiencia vivida en las últimas décadas de historia patria, de acuerdo a lo aseverado por sucesivos Presidentes de la República, que veían disminuida su autoridad, como administradores del Estado, al momento de intentar obtener la aprobación del presupuesto por el Congreso Nacional⁴⁵

5. Finalmente, en la sesión 394^a la Comisión, al discutir el tema del gasto público (a propósito del orden público económico), intercambió ideas acerca del financiamiento y equilibrio presupuestario, teniendo presente para ello el Art. 44 Bis propuesto por el Presidente Sr. Jorge Alessandri R., en su proyecto de reforma constitucional de julio de 1964, el que pasaría a constituir los dos últimos incisos del Art. 70 del Anteproyecto elaborado por la Comisión. Especial atención llamó a los comisionados la facultad concedida al Ejecutivo para reducir proporcionalmente los gastos, en caso de insuficiencia de la fuente de recursos otorgada por el Congreso Nacional.

Al respecto, según consta del acta correspondiente, la discusión se centró en los siguientes tópicos: a) facultad del Ejecutivo para reducir los gastos o suspender la promulgación de la ley; b) órgano llamado a determinar la falta de recursos para afrontar un nuevo gasto, y, c) supuestos en que tendría lugar el ejercicio de dicha facultad.

En cuanto al primer punto, la Comisión se inclinó por la primera alternativa, esto es, al momento de promulgarse la ley, sobre todo debido a la serie de dificultades políticas que podía acarrear la segunda opción. En el segundo caso, la Comisión concluyó que debía

⁴⁵ Véase *Reforma Constitucional Propuesta por S.E. el Presidente de la República don Jorge Alessandri Rodríguez al Congreso Nacional. Imprenta del Servicio de Prisiones. Santiago. 1964. pp. 42-45.*

ser la Contraloría General de la República, pues las otras alternativas que se proponían, a saber, el futuro organismo monetario y el propio Ejecutivo, a través de otros órganos de la Administración, no se estimaron idóneas por los riesgos de una politización y de un ejercicio relativamente abusivo de la facultad, respectivamente. Sin embargo, es el último tópico de los antes enunciados el que menores consensos obtuvo y, por lo tanto, mayores dificultades puede generar, toda vez que la norma propuesta partía del supuesto que la fuente de recursos otorgada por el Congreso Nacional fuere insuficiente para financiar un nuevo gasto. Ahora bien, si lo que se pretendía era impedir que el Congreso hiciera una estimación arbitraria de las entradas públicas o aumentara los gastos, desfinanciando con ello el presupuesto, ¿cuándo podría el Ejecutivo ejercer esta facultad de reducir proporcionalmente todos los gastos?

Recordemos que el proyecto del Presidente Alessandri -fuente directa de inspiración de los tres últimos incisos del actual Art. 64- le otorgaba al Ejecutivo la facultad de estimar el rendimiento de los recursos contemplados en cualquier proyecto de ley, previo informe de los organismos correspondientes, siendo éste, precisamente el fundamento histórico-constitucional de la disposición en ciernes. Además, la Constitución de 1925, luego de la reforma de la Ley N° 17.284, de 23 de enero de 1970, había extendido aún más el derecho de iniciativa exclusiva del Presidente de la República en materia de gasto público, lo que se pretendía mantener y aumentar.

Si leemos algunos pasajes del acta de la sesión respectiva, es posible encontrar algunas ideas al respecto:

"El señor DE CASTRO (Ministro de Hacienda) considera que la dificultad básica radica en que se está dando la atribución de aumentar el gasto al Congreso, en circunstancias de que se trata de compensar esa iniciativa de gasto con la del Ejecutivo de exigir un aumento en los ingresos.

"El señor CARMONA piensa seguramente que el Congreso magnificará los ingresos y distribuirá el gasto que se origina, como ocurrió en el pasado, "46

En otra parte de las actas de dicha sesión, el comisionado Sr. Guzmán sostuvo:

"Afirma que independientemente de los efectos políticos de la ley respectiva, el problema es sólo técnico, pues se trata exclusivamente de calcular el rendimiento de un impuesto, de efectuar la estimación de un gasto y de establecer la equivalencia entre ambos

"A su juicio, la solución estriba, si se confiere al Presidente de la República la atribución privativa de estimar el rendimiento de un tributo, en facultarlo para, con acuerdo del órgano monetario -organismo técnico independiente-, reducir proporcionalmente los gastos"47.

Por su parte, el comisionado Sr. Carmona expresó:

"El señor CARMONA recuerda que corresponde exclusivamente al Presidente de la República el cálculo de entradas del proyecto de ley de Presupuestos, sin que el Congreso pueda alterarlo, por lo cual se podría presumir de derecho que lo presentado por el Gobierno no puede ser enmendado en aquella parte. Agrega que si tal principio se aplica a las leyes particulares, podrá apreciarse que el Primer Mandatario tiene la última palabra para determinar lo que rinde un proyecto sobre contribuciones o impuestos, facultad de la cual se puede derivar la atribución de suspender la aplicación de una ley o de rebajar su rendimiento"48

Finalmente, relativamente esclarecedoras son las palabras del Fiscal del Banco Central, Sr. Guerrero, presente en la sesión, quien señaló:

"El señor GUERRERO (Fiscal del Banco Central) manifiesta que a su juicio, la norma consigna aquella situación en que la ley es despa-

46 *Actas CENC. Sesión 394** 4 de julio de 1978. p. 3.024.

47 *Actas CENC. Sesión 394** p. 3.025.

48 *Actas CENC. Sesión 394** p. 3.028

chada con un ingreso menor, sin financiamiento. Sin embargo, haciendo hincapié en lo expuesto por el señor Carmona sobre la base de la experiencia del Congreso, sostiene que tal desfinanciamiento no es consecuencia de haber agregado nuevos gastos, ya que puede no haberlos, sino de las disminuciones de los ingresos, que es la otra situación que tiene el mismo efecto.

"Hace presente que la redacción del precepto está concebida sólo en función de los nuevos gastos"⁴⁹.

De lo señalado precedentemente se puede deducir lo excepcional del ejercicio de la facultad presidencial y la relativa falta de comprensión de los miembros de la Comisión acerca del verdadero alcance de la disposición en comento. Esto se ve en alguna medida corroborado por lo expresado por la Comisión en el documento "Proposiciones e Ideas Precisas", de 14 de agosto de 1978, en el cual, bajo el epígrafe "Orden Público Económico", se señala:

"4) Si el Congreso despachare un proyecto que importe gastos con una fuente de recursos insuficiente, el Presidente de la República al promulgar la ley, y previo informe favorable de la Contraloría General de la República, deberá reducir proporcionalmente los gastos, cualquiera que sea su naturaleza"⁵⁰.

6. Pareciera ser que estuvo en la mente de los comisionados el temor que el Congreso Nacional pudiera manejar arbitrariamente la estimación del rendimiento de los recursos o bien que al aprobar el nuevo gasto otorgara simultáneamente una fuente de recursos exigua. Con todo, lo anterior ¿no es acaso contradictorio con las atribuciones que se pretendía otorgar al Ejecutivo? Tal vez esto se podría explicar partiendo de la hipótesis que el Ejecutivo, haciendo uso de sus prerrogativas, subvalorara el rendimiento de algunos ingresos.

49 *Actas CENC. Sesión 394ª*, p. 3.029.

50 Comisión de Estudio de la Nueva Constitución. *Proposiciones e Ideas Precisas*. Revista Chilena de Derecho. Facultad de Derecho, Pontificia Universidad Católica de Chile. Vol. 8, Nos. 1-6. Santiago, 1981, p. 162, 241 y 274. Véase sobre este punto Memorandum de Prevención de la Comisión Sra. Luz Bulnes A., en *Actas CENC. Sesión 409ª*, 10 de agosto de 1978, pp. 3.424-3.425.

con finalidades políticas determinadas, teniendo presente las limitaciones parlamentarias en materia de gastos del presupuesto. Otra alternativa podría consistir en que las fuentes de recursos indicadas por el Congreso Nacional, fuera de los casos de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, fueran insuficientes y no obstante se aprobara igualmente el proyecto de ley. También podría pensarse que el Congreso Nacional, al momento de discutir la ley de presupuesto, pudiera pronunciarse acerca del cálculo de entradas, aprobándolo o rechazándolo, en caso de tratarse de cualquier proyecto de ley, no hay duda que el Congreso Nacional podría rechazarlo si llega a estimar que carece de un financiamiento adecuado, pero en el evento anterior la cuestión no deja de ser dudosa si se atiende a la historia fidedigna del establecimiento de la norma -antes transcrita- y a las normas de los reglamentos parlamentarios que se sitúan en una perspectiva aparentemente afirmativa. Por otra parte, si el rendimiento posterior de las fuentes de recursos es decreciente, tornándose éstas deficitarias, es decir, una vez promulgada la ley, ¿puede el Presidente de la República ejercer esta facultad sin más? o, ¿es necesario que se dicte una nueva ley que dé ocasión para eso? Este tema es más que discutible. ¿Y si el nuevo ingreso -a diferencia de lo que dicen las actas- no consiste en tributos? Las actas se ponen en el caso corriente que lo sean, pero la voz "ingresos" -creemos- es mucho más amplia que aquélla. Por último, si el Jefe del Estado procede a reducir proporcionalmente todos los gastos, cualquiera sea su naturaleza, ¿qué gastos deben ser reducidos?, ¿los de la ley de presupuesto, atendida la incorporación a esta última de los ingresos y/o gastos aprobados durante el ejercicio presupuestario, según el Art. 21 del Decreto Ley N° 1.263?, ¿o los contemplados en la ley que ha originado este déficit? Desde otro punto de vista, ¿cabría preguntarse si pueden ser reducidos sólo los gastos variables o también los fijos? Otra duda que el precepto plantea.

No existe constancia en actas sobre la oportunidad y las razones que abonaron la decisión de la Comisión de suprimir toda referencia a la hipótesis del retardo en la presentación del proyecto de ley de presupuesto, por parte del Presidente de la República a la aprobación del Congreso Nacional. Es probable que esta situación obedezca al

hecho de haber consagrado la Comisión, en los Arts. 6º y 7º de su Anteproyecto, la base institucional del Estado de Derecho, mediante normas idénticas a las en actual vigencia. Por consiguiente no dejaba de ser un contrasentido que se establecieran normas constitucionales que, por vía indirecta, horadaban la conciencia jurídico-constitucional que se pretendía reforzar. Por otra parte es dable suponer también que los comisionados se hayan inspirado en la reglamentación legal del sistema presupuestario a la sazón vigente, especialmente en los Arts. 12 Incs. 2º y 3º, y 14 Inc. 1º del Decreto Ley N° 1.263, que contemplan el principio de anualidad estricta en materia presupuestaria.

En definitiva, el Anteproyecto constitucional elaborado por la Comisión, contempló una norma del siguiente tenor:

"Art. 70. La Ley de Presupuestos que debe aprobarse anualmente no podrá alterar los gastos o contribuciones acordados en leyes generales o especiales. Sólo los gastos variables pueden ser modificados por ella: pero la iniciativa para su aumento o para alterar el cálculo de entradas corresponde exclusivamente al Presidente de la República.

"El proyecto de Ley de Presupuestos debe ser presentado por el Presidente de la República al iniciarse el segundo período ordinario de sesiones del Congreso y si, a la llegada de la fecha en que debe empezar a aplicarse no se hubiere aprobado, registrá el proyecto presentado por el Presidente.

"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 de la República, previo informe de los organismos técnicos respectivos.

"No podrá el Congreso aprobar ningún nuevo gasto con cargo a los fondos de la Nación sin indicar, al mismo tiempo, las fuentes de recursos necesarias para atender a dicho gasto.

"Si el Congreso despachare un proyecto que importe gastos con una fuente de recursos insuficiente, el Presidente de la República, al promulgar la ley, y previo informe favorable de la Contraloría General de la República, deberá reducir proporcionalmente los gastos, cualquiera que sea su naturaleza".

CONSEJO DE ESTADO

1. Al Consejo de Estado, presidido por el ex Presidente de la República Sr. Jorge Alessandri R., correspondió estudiar el Anteproyecto despachado por la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución.

Como es sabido, el Consejo concluyó su labor elaborando un Proyecto de Nueva Constitución Política que propuso al Ejecutivo de la época y cuyas normas, en muchos casos, se apartaban manifiestamente del Anteproyecto constitucional que tuvo a la vista. Este es uno de dichos casos.

2. En lo relativo al presupuesto, el Consejo propuso una nueva norma, en reemplazo del anterior Art. 70, que explicitaba y mejoraba la redacción de esta última en algunos de sus incisos, fortaleciendo aún más el peso del Ejecutivo en la tramitación de la ley respectiva.

Fundamentando lo anterior, el Consejo expresó en su informe, bajo el epígrafe "Enmiendas Introducidas por el Consejo al Anteproyecto", lo siguiente:

"22°. Artículos 68 y 70... El segundo se refiere a la Ley Anual de Presupuestos. En ambos casos el Consejo amplió y precisó cuanto pudo la redacción de los citados preceptos, tanto para asegurar un manejo sano del gasto público cuanto para resguardar cabalmente el precepto constitucional, según el cual es el Presidente de la República quien administra el Estado (artículos 62 y 64)"⁵¹.

3. La lectura de las actas de las sesiones celebradas por el Consejo de Estado revela que al tema se le dedicaron, principal y parcialmente, cinco sesiones. Fueron estas las sesiones 87ª, 88ª, 89ª, 103ª y 110ª celebradas los días 28 de agosto, 4 y 11 de septiembre de 1979, y las dos últimas los días 29 de enero y 1º de julio de 1980, respectivamente.

⁵¹ Consejo de Estado. *Informe del Consejo de Estado recaído en la consulta formulada por S.E. el Presidente de la República acerca del Anteproyecto sobre Nueva Constitución Política del Estado*. Revista Chilena de Derecho. Facultad de Derecho, Pontificia Universidad Católica de Chile. Vol. 8. Nos. 1-6. Santiago. 1981. p. 413.

4 En la primera de ellas el tema se trató de manera incidental cuando el Consejo discutió las materias que debían incluirse necesariamente en el ámbito de la ley, las que fueron propuestas por una comisión presidida por el consejero Sr Juan de Dios Carmona, designada en la sesión 84ª, de 7 de agosto de 1979. El motivo para ello fue el haber incluido entre las materias de ley.

"Aprobar anualmente el cálculo de entradas..."⁵²

El precepto fue rechazado por los consejeros, porque se sostuvo que el cálculo de las entradas del presupuesto era una facultad privativa del Presidente de la República, cuestión a que la redacción de la disposición propuesta no parecía dar lugar.

El presidente del Consejo fue uno de los que se opuso tenazmente a lo señalado por la comisión, por la razón apuntada, haciendo presente que no obstante haberse atribuido dicha facultad al Ejecutivo en 1925, "el Congreso, recién promulgada la Constitución de 1925, pretendió desconocer"⁵³

Acto seguido, sostuvo:

"...el régimen ha funcionado mal en la práctica, justamente porque el Congreso se ha entrometido en el cálculo de entradas y lo determinaba según lo que suponía que producirían los nuevos tributos creados por la ley, sin preocuparse de si los gastos quedaban financiados, ya que no le interesaba el aspecto propiamente tributario por tratarse de una materia impopular"⁵⁴

El consejero Sr. Carmona observó lo siguiente

"...en el texto en debate se incluye la Ley de Presupuestos entre las materias propias de ley, con lo que el señor Presidente manifiesta estar de acuerdo, pero reiterando que el cálculo de entradas no es a

52 *Actas del Consejo de Estado (CE). Sesión 87ª* 28 de agosto de 1979. Santiago Tomo III, p. 98.

53 *Ibid.*

54 *Actas CE. Sesión 87ª* pp. 98-99

su juicio y por las razones dadas, asunto que los parlamentarios deban discutir"⁵⁵.

Los pasajes transcritos, en nuestra opinión, reproducen la polémica en torno a la facultad presidencial de estimar privativamente el rendimiento de los recursos en cualquier iniciativa legislativa y las del Congreso Nacional respecto de la posibilidad de modificar el proyecto respectivo, la que fuera expuesta en páginas precedentes.

En razón de la oposición suscitada, el Consejo acordó por unanimidad, en la misma sesión, substituir el precepto referido por otro, propuesto por el consejero Sr. Ibáñez que decía:

"Aprobar anualmente el Presupuesto General de la Nación"⁵⁶.

5. En la sesión siguiente el Consejo acordó reservar a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República toda modificación a la ley de presupuesto y a la ley orgánica correspondiente⁵⁷.

Asimismo al proceder al análisis del Art. 70 del Anteproyecto constitucional, inicialmente se descartó la eventualidad que el Congreso Nacional pudiera disminuir y suprimir gastos, dadas las facultades presidenciales contempladas en el texto que era objeto de análisis, para lo cual el Consejo aprobó un inciso primero, de carácter provisional, que fue consultado a funcionarios del Ministerio de Hacienda⁵⁸. Estos últimos, de acuerdo al acta de la sesión 89^a, fueron del parecer que "el Congreso no podía alterar la ley de presupuestos en cuanto a entradas"⁵⁹, concordando con el sentido general de la consulta.

El texto aprobado fue el siguiente:

55 *Actas CE*. Sesión 87^a, p. 99.

56 *Ibid*.

57 *Actas CE*. Sesión 88^a, 4 de septiembre de 1979. Santiago Tomo III, pp. 104-105.

58 *Actas CE*. Sesión 88^a, p. 107.

59 *Actas CE*. Sesión 89^a, 11 de septiembre de 1979. Santiago, Tomo III, p. 114.

"La Ley de Presupuestos que debe aprobarse anualmente no podrá alterar los gastos o contribuciones acordadas en leyes generales o especiales. En la discusión del proyecto de ley será aplicable lo dispuesto en el inciso final del artículo 68"⁶⁰

A sugerencia del consejero Sr. Philippi se invirtió el orden en la redacción de los dos primeros incisos del Art. 70, precisándose que correspondía al Presidente de la República enviar al Congreso Nacional el proyecto respectivo, constando así en el acta, que en lo pertinente señala:

"Así se acuerda, por lo que la redacción aprobada queda en la siguiente forma:

"El proyecto de ley de presupuestos deberá ser presentado al Congreso por el Presidente de la República, con cuatro meses de anterioridad a la fecha en que debe empezar a regir; y si el Congreso no lo despachare dentro de los noventa días contados desde su presentación, regirá el proyecto presentado

"Se leen y aprueban en seguida los tres últimos incisos del artículo 70, dándoles la siguiente redacción

"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 de la República, previo informe de los organismos técnicos respectivos.

"No podrá el Congreso aprobar ningún nuevo gasto con cargo a los fondos de la Nación, sin indicar, al mismo tiempo, las fuentes de recursos necesarios para atender a dicho gasto.

"Si el Congreso despachare un proyecto que importe gastos con una fuente de recursos insuficientes, el Presidente de la República, al promulgar la ley, y previo informe favorable de la Contraloría Gene-

⁶⁰ *Actas CE. Sesión 88*. p. 106. El inciso final del Art. 68 señalaba: "El Congreso Nacional sólo podrá aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos, emolumentos, préstamos, beneficios, gastos y demás iniciativas que proponga el Presidente de la República"

ral de la República, deberá reducir proporcionalmente los gastos, cualquiera que sea su naturaleza"⁶¹

6 En la sesión 89ª el consejero Sr. Humeres hizo notar la preferencia manifestada por el Subsecretario de Hacienda y el Director de Presupuesto en orden a "despachar" la ley en un periodo más breve, puesto que con la nueva Ley de Administración Financiera, vigente desde hace cuatro años, "la de presupuestos se ha simplificado mucho"⁶², sostuvo el citado consejero

Producto de estas observaciones, la norma aprobada por unanimidad por el Consejo en esa ocasión fue del siguiente tenor

"Artículo 70 El proyecto de ley de presupuestos deberá ser presentado por el Presidente de la República al Congreso Nacional, a lo menos con tres meses de antelación a la fecha en que debe empezar a regir, y si el Congreso no lo despachare dentro de los sesenta días contados desde su presentación, regirá el proyecto presentado por el Presidente de la República

"El Congreso Nacional no podrá aumentar ni disminuir la estimación de ingresos y gastos contenida en el proyecto de ley anual de presupuestos. Solamente podrá aprobar redistribuciones que no alteren el marco global financiero propuesto por el Presidente de la República

"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 de la República, previo informe de los organismos técnicos respectivos

"No podrá el Congreso aprobar ningún nuevo gasto con cargo a los fondos de la Nación, sin indicar, al mismo tiempo, las fuentes de recursos necesarios para atender a dicho gasto

"Si el Congreso despachare un proyecto que importe gastos con una fuente de recursos insuficientes, el Presidente de la República, al promulgar la ley, y previo informe favorable del servicio o institu-

61 *Actas CE. Sesión 88ª* p. 107

62 *Actas CE Sesión 89ª* p. 114

ción a través del cual se capte el nuevo ingreso, refrendado por la Contraloría General de la República, deberá reducir proporcionalmente los gastos cualquiera que sea su naturaleza⁶³

7 Como consecuencia del desarrollo de su trabajo, en las sesiones posteriores el Consejo introdujo una serie de modificaciones al Anteproyecto constitucional. Fruto de lo anterior fue el cambio de numeración que sufrió el artículo aprobado en la sesión 89ª, lo que se puede constatar al leer el acta de la sesión 103ª, al momento en que este órgano consultivo procedió a revisar el texto aprobado a la sazón

El acta señala

"En seguida, y luego de un debate en el cual intervienen el presidente señor Alessandri y los Consejeros señores Carmona, Humeres, Ibáñez, Ortúzar y Philippi, se reemplaza el inciso segundo del artículo 65 por el siguiente

"El Congreso Nacional no podrá aumentar ni disminuir la estimación de los ingresos, sólo podrá reducir los gastos contemplados en el proyecto de ley anual de presupuestos, salvo los que estén establecidos por la ley permanente"

"En el inciso cuarto del mismo artículo se suprime la proposición "a" que antecedía a las palabras "dicho gasto"

"Además se reemplazará el inciso final por el siguiente

"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 capte el nuevo ingreso, refrendado por la Contraloría General de la República, deberá reducir proporcionalmente los gastos cualquiera que sea su naturaleza"⁶⁴

La referencia efectuada a los Incs. 2º y 4º del Art. 65 -a los que alude el texto transcrito- dice relación con sus similares del anterior Art. 70

63 *Ibid.*

64 *Actas CE Sesión 103ª* 20 de enero de 1980. Santiago. Tomo III, p. 220

8 Por último, en la sesión 110ª el Consejo, concluyendo su revisión del texto aprobado y mientras se sometía a discusión la redacción del Informe que posteriormente remitiría al Ejecutivo, aprobó sin debate dos indicaciones de su presidente Sr. Jorge Alessandri R., tendientes a mejorar la redacción del entonces Art. 64 -numeración con la que figuraría en el Informe- y aparentemente a aclarar cierta interrogante que suscita el inciso final de aquél.

En tal sentido, dichas indicaciones propendieron a sustituir en el Inc. 4º la expresión "sin indicar" por "sin que se indiquen" y a intercalar en el Inc. 5º, entre las locuciones "reducir proporcionalmente" y "los gastos", el adverbio "todos"

No existe constancia en actas acerca de la oportunidad en que se sustituyó en este último inciso la expresión "capte" por "recaude". Presumimos que ello tuvo lugar en forma extraoficial, al acogerse algunas sugerencias gramaticales y de redacción formuladas por los consejeros al tener en su poder el texto definitivo aprobado por el Consejo, con anterioridad a su revisión

9 En definitiva, la disposición aprobada por el Consejo de Estado tuvo la siguiente redacción:

"Art. 64. El proyecto de Ley de Presupuestos deberá ser presentado por el Presidente de la República al Congreso Nacional, a lo menos con tres meses de anterioridad a la fecha en que debe empezar a regir; y si el Congreso no lo despachare dentro de los sesenta días contados desde su presentación, regirá el proyecto presentado por el Presidente de la República

"El Congreso Nacional no podrá aumentar ni disminuir la estimación de los ingresos; sólo podrá reducir los gastos contenidos en el proyecto de ley anual de presupuestos, salvo los que estén establecidos por la ley permanente.

"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 de la República, previo informe de los organismos técnicos respectivos.

"No podrá el Congreso aprobar ningún nuevo gasto con cargo a los fondos de la Nación sin que se indiquen, al mismo tiempo, las fuentes de recursos necesarios para atender dicho gasto

"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"

10. Como se puede apreciar, el Consejo disminuyó el plazo de anticipación para la presentación del proyecto de ley de presupuesto al Congreso Nacional, por parte del Presidente de la República, haciéndose eco de la postura de los funcionarios del Ministerio de Hacienda. Tampoco contempló en el precepto aprobado la posibilidad del retardo en la remisión del proyecto respectivo al Congreso Nacional, de lo cual las actas no arrojan luz alguna

Además suprimió toda referencia a la imposibilidad de alterar las "contribuciones" acordadas en leyes generales o especiales. El silencio de las actas sobre las razones que indujeron a tal opción no puede ser interpretado en el sentido que a través de esta ley se puedan crear o modificar tributos o impuestos, como lo ha sugerido un autor⁶⁵, pues la propia doctrina constitucional veía en tal expresión -durante la vigencia de la Carta de 1925- el sentido de "aporte a un fin y no el equivalente a tributos o impuestos"⁶⁶. A nuestro juicio, lo afirmado anteriormente sobre la naturaleza jurídica de ley en comento conduce inequívocamente a la misma conclusión. Por consiguiente, el Consejo no hizo sino depurar y perfeccionar la redacción del precepto propuesto por la Comisión

Asimismo, hizo intervenir a la Contraloría General de la República -órgano encargado del control de la legalidad de la

⁶⁵ ARANEDA D., Hugo. Ob. Cit. p. 114

⁶⁶ SILVA B., Alejandro. Ob. Cit. p. 328

Administración- para refrendar el informe técnico elaborado por el organismo administrativo encargado de la percepción del nuevo ingreso, cuando éste fuera insuficiente, para proceder a la reducción proporcional de los gastos por el Ejecutivo, superando así el recelo y desconfianza que algunos comisionados vieron en el procedimiento señalado y adecuando la hipótesis prevista a la especialidad de las funciones de los órganos respectivos.

No deja de llamar la atención el hecho que se haya sustituido la palabra "aprobar", que contemplaba la Carta de 1925 y el Anteproyecto constitucional, por "despachar", situación cuyo origen conocemos, mas no las razones que la abonaron. ¿Tuvo algún sentido este cambio de redacción?, ¿o fue tan sólo una inadvertencia de los consejeros? Durante la vigencia de la Constitución de 1925 se debatió por la doctrina la posibilidad que el Congreso Nacional pudiera rechazar la ley de presupuesto, atendido que el Art. 44 N° 4 empleaba la palabra "aprobar", inclinándose algunos autores por la negativa⁶⁷. Si se recuerda el argumento esgrimido por los funcionarios del Ministerio de Hacienda ante el consejero Sr. Humeres, es posible intuir que la modificación constitucional puede ser relacionada con la extensión de las atribuciones presupuestarias del Congreso Nacional, concretamente con el tópico del rechazo *in integrum* o parcial de la ley de presupuesto. ¿Significa esto que el Consejo se inscribió en la postura doctrinal antes aludida?, ¿o simplemente quiso concordar la redacción del Inc. 1° con la empleada en el inciso final del Art. 70 del Anteproyecto constitucional en que se basó, que también hablaba de "despachar"? Sobre este punto volveremos más adelante.

HONORABLE JUNTA DE GOBIERNO

1. La Honorable Junta de Gobierno, titular del Poder Constituyente en aquel tiempo⁶⁸, entre los meses de julio y agosto de 1980 procedió

⁶⁷ SILVA B., Alejandro. Ob. Cit. p. 330; MARTNER, Daniel. *Presupuestos Gubernamentales*. Editorial Universitaria. Santiago. 1962. p. 249.

⁶⁸ Decreto Ley N° 527, Art. 1°

a redactar el proyecto de Constitución Política que fue sometido a plebiscito y aprobado el día 11 de septiembre de 1980. De las sesiones de la Junta no se conocen actas.

Sin embargo, el examen comparado de los diferentes proyectos nos revela que ella siguió fundamentalmente los lineamientos del Consejo de Estado con respecto a la norma en análisis. Tanto es así, que el texto definitivo es casi idéntico al propuesto por aquél.

2. Ahora bien, la única modificación efectuada por la Junta de Gobierno a dicho precepto no deja de ser significativa, pues suprimió toda referencia a la anualidad de dicha ley, con lo cual, la determinación de su ámbito de vigencia temporal ha quedado entregada a una norma jurídica de categoría normativa inferior, como ser, en este caso, una ley común u ordinaria⁶⁹. ¿Significa esto que el legislador puede contemplar la hipótesis de presupuestos plurianuales? Creemos que la Constitución es flexible al respecto.

3. La norma definitiva, propuesta por la Junta de Gobierno a la aprobación plebiscitaria, señalaba:

"Art. 64. El proyecto de Ley de Presupuestos deberá ser presentado por el Presidente de la República al Congreso Nacional, a lo menos con tres meses de anterioridad a la fecha en que debe empezar a regir; y si el Congreso no lo despachare dentro de los sesenta días contados desde su presentación, regirá el proyecto presentado por el Presidente de la República.

"El Congreso Nacional no podrá aumentar ni disminuir la estimación de los ingresos; sólo podrá reducir los gastos contenidos en el proyecto de Ley de Presupuestos, salvo los que estén establecidos por ley permanente.

"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.

⁶⁹ Constitución Política de 1980. Arts. 60. Nos. 2 y 14, 62 Inc. 3°, y 64.

"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"

V. *Análisis del Art. 64 de la Constitución Política de 1980*

1. El Art. 64 de la Ley Fundamental contiene las principales ideas relativas a la institución que es objeto de nuestro estudio, por lo cual nos referiremos a continuación a cada uno de sus incisos, procurando extraer los principios e interrogantes que nos motiven.

En tal sentido, el Inc. 1º señala:

"El proyecto de Ley de Presupuestos deberá ser presentado por el Presidente de la República al Congreso Nacional, a lo menos con tres meses de anterioridad a la fecha en que debe empezar a regir; y si el Congreso no lo despachare dentro de los sesenta días contados desde su presentación, regirá el proyecto presentado por el Presidente de la República".

De lo preceptuado por el constituyente y de lo sostenido en páginas precedentes, se deduce que la remisión del proyecto de ley de presupuesto al Congreso Nacional, dentro de los plazos señalados, es un verdadero deber constitucional que pesa sobre el Jefe del Estado. La Constitución, al igual que sus antecedentes, no contempla la hipótesis de la no presentación o del retardo presidencial en la presentación del proyecto, a diferencia de lo estatuido en el Art. 44 N° 4 de la Carta de 1925. En tales eventos creemos que, aparte el hecho, de desatarse una crisis constitucional de proporciones -que quizás no afectará notablemente la marcha de la administración-, no se visualiza otra sanción que la posible destitución del Jefe del Estado, mediante la interposición de la correspondiente acusación constitucional por haber "infringido abiertamente la Constitución o las leyes", de acuerdo a los Arts. 6º, 7º, 24, 48 N° 2 a), 49 N° 1 y 64 de la Ley Fundamental en relación con los Arts. 12 y 14 Inc. 1º del

Decreto Ley N° 1.263 Es posible vislumbrar la dudosa eficacia que podría importar la puesta en ejercicio de este procedimiento judicial en casos de política contingente. A falta de una madura conciencia constitucional, se cierne un eventual quiebre constitucional.

2. ¿Procede autorizar al Presidente de la República para establecer el presupuesto mediante la dictación de uno o más decretos con fuerza de ley?

La verdad es que los Arts. 61, 62 Inc. 3° y 64° de la Constitución no lo impiden expresamente. Si se piensa en el contenido de la ley de presupuesto -a que hemos aludido en páginas anteriores- nada hay en ella que quede comprendido en los Incs. 2° y 3° del Art. 61, y aún más, la norma de su Inc. 4° permite salvaguardar las atribuciones del Congreso Nacional, podría sostenerse. Resulta de cierta candidez creer que el Legislativo estaría dispuesto a otorgar sin más dicha autorización, no obstante podría pensarse que eso fuera factible en una situación de guerra externa que comprometiera arduamente la seguridad y los esfuerzos del Estado, sin perjuicio de los controles de constitucionalidad correspondientes, por parte del Tribunal Constitucional y de la Contraloría General de la República, en conformidad a los Arts. 82 N° 2 y 3, y 88 de la Ley Fundamental. Obviamente que no es un precedente cuya reiteración sea aconsejable, pero como hipótesis constitucional es interesante traerla a colación.

3 La Constitución Política señala, además, los plazos en que se debe proceder a la discusión y aprobación de la ley de presupuesto, de lo que se colige que ésta debe tener una vigencia temporal y limitada en el tiempo, renovable periódicamente, pero sin sentar una delimitación, cronológica o convencional, más allá de la cual deje de surtir sus efectos. De lo anterior se desprende la periodicidad de la ley de presupuesto, por lo que para determinar las fechas correspondientes es menester acudir a la normativa legal pertinente, complementaria de este pasaje de la Constitución, en especial los Arts. 12 y 14 Inc. 1° del Decreto Ley N° 1.263 y el Art. 36 Inc. 2° de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, de los que se infiere la anualidad de dicha ley.

4 Inspirada en la Constitución precedente, que tuvo a la vista la experiencia del período pseudoparlamentario, la Ley Fundamental ha consagrado asimismo la aprobación automática del proyecto de ley de presupuesto presentado originalmente por el Presidente de la República, si el Congreso Nacional no lo despachare en el término de sesenta días, contados desde su presentación.

En tal sentido, la debida concordancia de lo dispuesto en el Inc. 1º del Art. 64 de la Constitución Política con lo preceptuado por los Arts. 12 Incs. 2º y 3º, y 14 Inc. 1º del Decreto Ley N° 1.263, según los cuales las cuentas del ejercicio presupuestario deben quedar cerradas al 31 de diciembre de cada año, no pudiéndose efectuar a partir del 1º de enero de cada año pagos sino de acuerdo al presupuesto vigente (el que debe quedar totalmente tramitado a más tardar el 1º de diciembre del año anterior a su vigencia), resulta que el Ejecutivo puede presentar el proyecto a más tardar el último día del mes de septiembre del año presupuestario respectivo, que en Chile coincide con el año calendario, teniendo el Legislativo el término de sesenta días para despacharlos totalmente, es decir, a más tardar el último día del mes de noviembre del año presupuestario anterior a su vigencia el Parlamento debe haber concluido el estudio de las diferentes partidas presupuestarias y procedido a su votación aprobándolo, para lo cual su tramitación se conforma al procedimiento de formación de las leyes, aunque con variantes.

En consecuencia, de lo antes afirmado es dable deducir de este inciso las siguientes bases constitucionales del presupuesto: iniciativa legislativa presidencial, periodicidad y su aprobación automática

5 Los Incs. 2º y 3º por su parte, prescriben:

"El Congreso Nacional no podrá aumentar ni disminuir la estimación de los ingresos; sólo podrá reducir los gastos contenidos en el proyecto de Ley de Presupuestos, salvo los que estén establecidos por ley permanente.

"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”

Estas disposiciones contemplan implícitamente la clasificación de los gastos públicos en fijos y variables. Los primeros escapan a las facultades parlamentarias, mientras que los segundos sólo pueden ser reducidos por el Congreso Nacional, pero debido a los términos estrictos del constituyente, estimamos que aquél no puede suprimirlos, aumentarlos o conmutarlos, aunque sea sin incrementar su monto total

6 Como se puede apreciar, son bastante reducidas las atribuciones parlamentarias en materia de gastos presupuestarios. Sobre este punto, durante la vigencia de la Constitución de 1925, el Congreso Nacional acordó sobre el particular.

“No existiendo ninguna disposición constitucional o legal que limite o restrinja sus facultades en materia de gastos variables, como no sea la de no poder aumentarlos o de agregar ítem nuevos sino a virtud de iniciativa o con aprobación del Presidente de la República (Art. 44 de la Constitución Política), *pueden los parlamentarios modificar la glosa de cualquier ítem de variables, siempre que dicha modificación no signifique aumento de la suma en él consultada y no altere, además, la naturaleza del gasto que contempla, pues entonces pasaría a ser nuevo*”⁷⁰

7 En lo que dice relación con la estimación de los ingresos, se trata de otra facultad presidencial. Conocemos suficientemente las razones que abonaron la aprobación de esta norma en sede constituyente, como asimismo la aplicación práctica que de sus antecedentes se hizo durante la vigencia de la Constitución de 1925. En este último caso se llegó a sostener que “en materia de cálculo de entradas, el Congreso debe limitarse a aprobar el proyecto del Ejecutivo, por cuanto carece de facultades para modificarlo”⁷¹, lo que en el hecho no sucedió precisamente. Teniendo presente la historia fidedigna del

⁷⁰ MARTNER, Daniel. Ob. Cit. p. 251. *El subrayado es nuestro.*

⁷¹ MARTNER, Daniel. Ob. Cit. p. 250.

establecimiento de la norma -transcrita en el cuerpo de este trabajo- se puede deducir que el constituyente de 1980 discurrió sobre la misma premisa antes aseverada; prueba de ello son los debates habidos al interior del Consejo de Estado, la fundamentación del Informe de este último y la supresión en el texto vigente de toda referencia a la aprobación del cálculo de entradas aludido en el Art. 44 N° 4 de la Carta de 1925.

No obstante, los Arts. 127, 177 y 181 del Reglamento de la Cámara de Diputados comprenden dentro de la discusión general de la ley de presupuesto, la del presupuesto de entradas y la aprobación de los gastos fijos, y por ende, implícitamente, la posibilidad de su rechazo.

Atendiendo a los antecedentes históricos-constitucionales expuestos, resulta dudosa la constitucionalidad de este procedimiento que, indirectamente y por vía de presión, puede tornar en letra muerta este pasaje de la Constitución.

Tal vez su establecimiento puede provenir de la distinción entre la "estimación de los ingresos", que opera en sede pre-legislativa, y su "aprobación", que tiene lugar en sede legislativa, como asimismo, de la necesidad de establecer una suerte de control frente a una posible estimación arbitraria de los ingresos por el Ejecutivo. La verdad es que esta realidad no la desconoció del todo el constituyente de 1980, como ha quedado de manifiesto. Ha operado aquí una verdadera mutación constitucional, eventualmente en pos de una aplicación efectiva del principio de la sinceridad del presupuesto. Ciertamente que este parecer se aparta de la doctrina del Tribunal Constitucional, antes citada.

8. Ahora bien, situándonos en torno a la interrogante que suscita este último tópico, es decir, el rechazo de la ley de presupuesto durante la discusión general, creemos que el Congreso Nacional no puede rechazar la ley en referencia, por lo que el cambio de redacción experimentado por el Inc. 1° del Art. 64 vigente en el Consejo de Estado, no tuvo otro objeto que inscribirse en la posición sustentada por la doctrina y el Contralor de la Constitucionalidad, reforzando más aún, de esta manera, la autoridad presidencial de acuerdo a los

antecedentes histórico-constitucionales expuestos. Esta opinión se ve corroborada atendida la circunstancia que, si bien es cierto etimológicamente los verbos "aprobar" y "despachar" no son sinónimos, pese al cariz híbrido que reviste el significado del último, en la práctica legislativa su significación es coincidente, pues se entiende que son lo mismo "aprobar" y "despachar" un proyecto de ley, a diferencia de la alternativa contraria, en que se habla del "rechazo" del proyecto.

Por consiguiente, la modificación efectuada por el Consejo de Estado fue -a nuestro juicio- deliberada; de ahí que en caso de producirse un rechazo del presupuesto durante la discusión general, ya sea con motivo del presupuesto de entradas o de los gastos fijos, el Presidente de la República, cualquiera de las Cámaras o la cuarta parte de sus miembros en ejercicio, puede requerir del Tribunal Constitucional que resuelva las cuestiones sobre constitucionalidad que se susciten durante la tramitación del proyecto de ley de presupuesto, de conformidad al Art. 82 N° 2 de la Constitución Política, toda vez que el constituyente de 1980 pretendió subrayar las facultades presidenciales en la materia, mediante el empleo de un verbo que, siendo coincidente con el contemplado en la Carta de 1925, trasunta la faz netamente procedimental de la intervención legislativa, evitando así cualquier duda interpretativa.

9 Prescindiendo, de momento, de lo expresado recientemente, en un plano de *lege data*, es decir, a partir de la normativa actual de los reglamentos parlamentarios, ¿cuál podría ser el efecto que generaría el hipotético rechazo de la ley de presupuesto durante la discusión general?

Por la propia configuración del presupuesto y la doctrina sentada desde el siglo pasado, se puede concluir que el efecto sería bastante reducido. Desde luego no afectaría la realización de los gastos fijos, de acuerdo a la interpretación tradicional, y los ingresos seguirían afluyendo al patrimonio nacional para ser aplicados a los primeros, con lo cual no se detendría la marcha administrativa del Estado. Sólo los gastos variables no podrían ser realizados, debido a su origen. El efecto, por lo tanto, sería simbólico pero no por ello menos grave.

desde un punto de vista político. Así ha opinado, por lo demás, la escasa doctrina nacional⁷². Sin embargo, lo señalado deja en pie las atribuciones del Presidente de la República y del Congreso Nacional en lo relativo al control de constitucionalidad, de acuerdo al actual contexto constitucional.

De lo anterior, se deducen las siguientes bases constitucionales del presupuesto: la intangibilidad de los gastos fijos, la fijación presidencial de los ingresos y su aprobación necesaria

10 En lo tocante a la estimación del rendimiento de los recursos, la disposición constitucional no viene sino a acrecentar las facultades presidenciales en materia presupuestaria. Tratándose de esta última ley, la discusión anterior es también aplicable, pero es menos dudoso el procedimiento señalado en el Reglamento de la Cámara de Diputados

11 Los Inc. 4° y 5° por su parte preceptúan

"No podrá el Congreso aprobar ningún nuevo gasto con cargo a los fondos de la Nación sin que se indiquen, al mismo tiempo, las fuentes de recursos necesarios para atender dicho gasto

"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 recauda el nuevo ingreso refrendado por la Contraloría General de la República, deberá reducir proporcionalmente todos los gastos, cualquiera que sea su naturaleza"

En procura de lograr un cierto equilibrio presupuestario y a fin de evitar una aprobación desmedida de proyectos de ley carentes de un adecuado financiamiento que, no obstante los buenos propósitos de sus autores, pueden importar en definitiva un mal manejo y distracción de recursos públicos, la tendencia constitucional desde 1925 ha sido la restricción progresiva de la iniciativa parlamentaria en materia de gastos públicos y la exigencia que se aprueben leyes que

⁷² SILVA B., Alejandro. Ob. Cit. pp. 327-330; MARTNER, Daniel. Ob. Cit. p. 249

cuenten con un adecuado financiamiento, mecanismos que por la vía de sucesivas reformas fueron incorporados a la Constitución de 1925 y se encuentran consagrados en la actual Constitución, que en un ritmo más ascendente, no ha hecho sino seguir lo que ha sido el derrotero existente en el Derecho constitucional nacional y comparado. Además, en esta misma perspectiva, la Constitución Política vigente ha prohibido la afectación de tributos a fines especiales, salvo algunas excepciones, los que ingresan al patrimonio de la Nación, según lo dispuesto en su Art 19 N° 20 párrafos 3° y 4°, poniendo así término a una insana práctica legislativa, cuyos deméritos denunciaron sucesivos gobiernos durante la vigencia de aquella Constitución.

12 En tal sentido, el Inc 4° contempla un mandato constitucional -si no un deber- para el Congreso Nacional, aplicable respecto de cualquier ley que éste apruebe y que signifique la aplicación de recursos públicos, y no sólo a la ley de presupuesto.

La norma es aplicable sólo a las leyes que importen gastos con cargo a "los fondos de la Nación" Asimismo, es menester que el Congreso indique las fuentes, aunque no se creen, debido a que pueden existir recursos que no son susceptibles de ser invertidos por razones diversas y en tal caso podrían ser redestinados. Ahora bien, ¿es necesario un financiamiento efectivo del gasto público?, ¿o hasta uno de carácter programático, eventualmente sujeto a variables futuras del rendimiento de los recursos o de los ingresos? Creemos que cualquiera de las dos alternativas se ajusta a la Constitución, que sólo exige que "se indiquen, al mismo tiempo, las fuentes de recursos necesarios para atender dicho gasto"

¿Puede el Congreso Nacional crear (no indicar) la fuente de recursos?

Cierto es que el Inc. 5° del Art 64 habla de "otorgar" palabra que podría ser interpretada ampliamente en un sentido afirmativo, pero este argumento carece de suficiente solidez para inclinar la balanza, máxime considerando la prohibición general de afectar tributos a fines especiales, que los miembros de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución no relacionaron con esta materia.

Con todo, este punto fue dilucidado por el legislador orgánico constitucional en la Ley N° 18.918, cuyo Art 24 Inc. 2° señala:

" no podrán admitirse indicaciones que importen nuevos gastos con cargo a los fondos del Estado o de sus organismos o de empresas de que sea dueño o en que tenga participación, sin crear o indicar, al mismo tiempo, las fuentes de recursos necesarios para atender a tales gastos"

13 Relacionando lo anterior con el derecho de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, previsto en los Arts. 60 Nos. 10 y 13, 62 y 64 de la Constitución de 1980, se puede deducir que no cabe sostener analógicamente que "toda ley que importe gasto público" debe ser de iniciativa del Jefe del Estado, por aplicación del principio que señala que en Derecho Público sólo puede hacerse aquello para lo cual se está autorizado por el ordenamiento jurídico, lo que amplía el derecho de iniciativa legislativa parlamentaria y refuerza la conclusión de la juridicidad de los financiamientos programáticos y/o futuros de las leyes que apruebe el Congreso Nacional.

14 Por último, refiriéndonos al Inc. 5° del Art. 64, que en concordancia con el anterior inciso contempla la base constitucional del equilibrio presupuestario, que hemos pretendido analizar con detenimiento en páginas anteriores, sólo nos resta decir que tal vez su consagración en la Ley Fundamental proviene de la confusión, y porque no, de la falta de convencimiento de sus autores sobre la eficacia de la atribución otorgada al Presidente de la República de estimar los ingresos previstos en la ley de presupuesto, a la luz de la historia parlamentaria nacional, lo que en todo caso, no conjura los riesgos a que puede conducir su puesta en obra y las virtudes y defectos del gobernante de turno

CONCLUSION

A lo largo de nuestra exposición hemos ido arribando a un conjunto de conclusiones de Derecho que, en aras a la brevedad, no reiteraremos en esta oportunidad.

Está de por medio la consideración al lector

Sin embargo, a modo de conclusión, se puede afirmar que la predominancia del Ejecutivo en materia presupuestaria no es algo de reciente data en nuestro derecho constitucional. Hay de por medio toda una evolución doctrinaria, de la que son tributarios los distintos incisos del Art. 64 de la Carta de 1980.

No es menos cierto que este proceso se ha visto favorecido por la adopción de modernas técnicas presupuestarias, amparadas en concepciones económicas determinadas, que no siempre han sido funcionales a los supuestos sobre que discurren las normas constitucionales. En tal sentido, el Decreto Ley N° 1.263, de 1975, es manifiestamente disfuncional al control presupuestario que tiene lugar en sede parlamentaria al momento de su discusión y aprobación, tema sobre el cual nos referimos al hablar sobre la naturaleza jurídica de la ley de presupuesto.

Asimismo, las restantes insuficiencias y obscuridades que arroja la norma constitucional, ponen en tela de juicio la idea de la responsabilidad de las autoridades del Estado en este ámbito, como ha quedado de manifiesto.

Por consiguiente, dejando de lado las disquisiciones jurídico-constitucionales, creemos que vale la pena preguntarnos sobre la bondad o necesidad de semejante regulación constitucional. Lo más probable es que la respuesta deba considerar una visión histórica y de futuro, y por lo mismo, es tarea del lector.