



SERIE INFORME **LEGISLATIVO**

# La Ley de Presupuestos del Sector Público

**Cristina Torres D.**

**SERIE  
INFORME  
LEGISLATIVO**  
ISSN 0717 - 1544

Abril 2018

49

## **CRISTINA TORRES D.**

es abogado de la Universidad Mayor. Entre septiembre de 2014 y marzo de 2018 se desempeñó como investigadora del Programa Legislativo de LyD.

# CONTENIDOS

RESUMEN EJECUTIVO	05	
1. INTRODUCCIÓN	06	
2. LA LEY DE PRESUPUESTOS EN CHILE	07	2.1 Concepto ..... 08 2.2 Principios y características ..... 08 2.3 Estructura de la Ley de Presupuestos ..... 10
3. MARCO NORMATIVO PARA LA TRAMITACIÓN DE LA LEY DE PRESUPUESTOS	11	
4. LAS GLOSAS PRESUPUESTARIAS	16	3.1 Etapas de tramitación ..... 11 3.1.1 Preparación y formulación de la Ley de Presupuestos ..... 11 3.1.2 Tramitación Legislativa del Proyecto de Ley de Presupuestos ..... 12 3.1.3 Ejecución ..... 14 3.2 Inadmisibilidades ..... 14
5. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA	17	
6. CONCLUSIONES	18	
6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	20	



# *Resumen Ejecutivo*

**T**odo gasto que el Gobierno desee poner en marcha debe estar reflejado en la Ley de Presupuestos. El presente trabajo tiene por objeto revisar los principios y las normativas que la convierten en una ley especial en su contenido y tramitación y que la distingue de otras iniciativas legales.

Desconocer la importancia de la tramitación de la Ley de Presupuestos implica una falla y descuido en cómo ejecutar los gastos del Gobierno central y en definitiva, olvidar que es ahí donde se discute el destino de los gastos.

Sin embargo, y últimamente, son las glosas las que han tomado un rol más relevante. Aunque son ellas las que permiten ilustrar el verdadero destino que se le debe asignar a los recursos de la Ley de Presupuestos, no debe olvidarse que ello es una mala técnica legislativa, pues ha crecido la creación de programas en los presupuestos con cientos de normas de excepción a las leyes generales vigentes, establecidas en simples glosas presupuestarias, lo que bajo ninguna circunstancia obedece al principio que las inspira: el de determinar el gasto y no efectuar regulaciones permanentes.

# 1. INTRODUCCIÓN

**E**l Congreso no puede 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.

Este principio es de donde emana el interés por revisar la legalidad presupuestaria. Y es que a través del trabajo con la Ley de Presupuestos del Sector Público se pueden encontrar especiales elementos que hacen de esta materia un tema de estudio particular.

La anualidad de esta Ley implica abordar éste y otros principios que la hacen especial en su origen, tramitación legislativa y ejecución. Ello, pues aunque pareciera que esta ley solo cobra vida los meses de octubre y noviembre, producto de su bullada tramitación en el Congreso, lo cierto es que es la que permite la concreción de todas las iniciativas que el Ejecutivo impulsa.

Así, a través de ella, es posible entregar recursos para financiar el funcionamiento de los servicios públicos y las transferencias para ejecutar programas que tienen llegada directa a la ciudadanía, a saber, desde las remuneraciones del sector público, hasta un determinado subsidio.

De esta forma, todo gasto que un Gobierno desee poner en marcha debe estar reflejado en la Ley y es por ello que importantes programas presupuestarios tienen sendos debates en la instancia de trámite legislativo. Fundamento de ello es que el Decreto Ley Orgánico de Administración Financiera del Estado comienza señalando que el sistema de administración financiera del Estado comprende el conjunto de procesos administrativos que permiten la obtención de recursos y su aplicación a la concreción de los logros de los objetivos del Estado. La administración financiera incluye, fundamentalmente, los procesos presupuestarios, de contabilidad y de administración de fondos.

El presente trabajo tiene por objeto revisar los principios y la normativa que la rigen de modo tal de ilustrar sus particularidades. Primero se debe tener en consideración que

es la propia Constitución la que regula expresamente relevantes aspectos, desde el punto de vista de la legalidad presupuestaria, la iniciativa y su tramitación. Es ella la que señala sus plazos y resultados asociados. Sin embargo, pese a su relevancia constitucional y que la legalidad presupuestaria trasciende nuestra normativa, son pocos los cuerpos normativos que se refieren a ella, siendo necesario tener en suma consideración el Decreto Ley Orgánico de Administración Financiera del Estado, la Ley Orgánica del Congreso Nacional y los reglamentos de cada Cámara, así como las funciones que le han sido encomendadas a la Dirección de Presupuestos.

En este sentido, cabe hacer presente que es la Dirección de Presupuestos el organismo técnico encargado de proponer la asignación de los recursos financieros del Estado, y que es ella a quien le compete orientar y regular el proceso de formulación presupuestaria, así como regular y supervisar la ejecución del gasto público, sin perjuicio de las atribuciones que le corresponden a la Contraloría General de la República.

Es esta Dirección incluso a quien le corresponde precisar la imputación que deba darse a un ingreso o gasto determinado en caso de duda. Ello, pues a través de las clasificaciones se viabiliza el control de la eficiencia de los recursos públicos.

Dicho lo anterior, cabe revisar entonces las particularidades que acompañan a esta ley y que la hacen única, pero como tal, de las más relevantes pues se definen en ella las prioridades y el financiamiento de cualquier y todo programa que el Ejecutivo quiera llevar a cabo.

## 2. LA LEY DE PRESUPUESTOS EN CHILE

**S**in potestad la Administración no puede actuar. Este principio básico de legalidad impregna todo el ordenamiento jurídico y cobra aún más relevancia en materia presupuestaria.

Cabe recordar que la administración del Estado está subordinada al derecho en su sentido más amplio. Esto significa que debe respetar toda norma jurídica y tener a la vista en su accionar el cumplimiento de las normas y principios plasmados en la Constitución Política de la República, y su marco propio de acción, el que le es señalado al respectivo órgano cuando recibe sus potestades. Así se le ha llamado, en una acepción que cubre más ampliamente el derecho positivo, el principio de juricidad.

De esta forma, es la Constitución la que dispone que la regulación de determinadas materias esté bajo el dominio de la ley y exige la habilitación de la propia Carta Magna o de ley para que los órganos de la administración obren de forma válida. Así, es menester revisar los artículos 6 y 7 de la Constitución. El primero de ellos consagra que “los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella, y garantizar el orden institucional de la República”. Mientras que el segundo dispone en su inciso primero que “los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley”.

Ambos principios son reiterados además por la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado, al disponer que los órganos de la Administración del Estado someterán su acción a la Constitución y a las leyes, que deberán actuar dentro de su competencia y que no tendrán más atribuciones que las que expresamente les haya conferido el ordenamiento jurídico<sup>1</sup>.

Lo anterior no hace otra cosa que vincular y jerarquizar toda norma inferior a la Constitución Política de la República, al supeditarlas en la forma y en el fondo. Ello cobra especial relevancia al revisar las normas que rigen la tramitación de la Ley de Presupuestos, pues es la misma Constitución la que expresamente la regula.

A saber, ésta comienza al señalar que corresponderá al Presidente de la República la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley que tengan relación con la administración financiera o presupuestaria del Estado, incluyendo las modificaciones de la Ley de Presupuestos<sup>2</sup>.

A continuación, el artículo 67 de la Carta Fundamental consagra una serie de disposiciones que establecen el marco al que debe someterse el Proyecto de Ley de Presupuestos. Éste debe 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; solo 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.

Así, el Congreso no podrá 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- de-

<sup>1</sup> Artículo 2 del DFL 1-19653, del año 2001, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

<sup>2</sup> Artículo 67 de la Constitución Política de la República.

berá reducir proporcionalmente todos los gastos, cualquiera que sea su naturaleza.

De esta forma, los artículos 6, 7 y 100 de la Constitución Política de la República; 2 y 5 de la citada Ley N° 18.575, de Bases Generales de la Administración del Estado; el artículo 56<sup>3</sup> de la Ley N° 10.336 de organización y atribuciones de la Contraloría General de la República, y en el Decreto Ley N° 1.263, de 1975, Orgánico de Administración Financiera del Estado, consagran el principio de legalidad del gasto público, en virtud del cual los servicios públicos deben actuar con estricta sujeción a las atribuciones que les confiere la ley y en el orden financiero, atenerse a las disposiciones que al efecto regulan el egreso<sup>4</sup>.

Respecto al Presupuesto Público de la nación conviene precisar los siguientes elementos:

## 2.1 Concepto

El artículo 11 del Decreto Ley N° 1263 Orgánico de Administración Financiera del Estado define el Presupuesto del Sector Público como 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.

En conjunto con lo anterior, es el Tribunal Constitucional en su Sentencia Rol N° 254 de 1997, el que agrega que "el Presupuesto es un instrumento de política fiscal que baraja la variable de ingreso y gasto público; es una herramienta con que cuenta el Estado para satisfacer gran parte de las necesidades públicas y contempla los lineamientos fundamentales de la política de ingresos y gastos del Estado para el año calendario".

Así, los elementos configuradores del Presupuesto consisten en que éste es una estimación de ingresos probables que pueden percibirse y el nivel de gasto; que es una estimación financiera, de orden contable, herramienta de ordenación de finanzas y de planificación; que considera ingresos y gastos, esto es, un equilibrio que refleja y permite ejecutar política en materia de gasto; que es una estimación o cálculo anual, es decir, de duración limitada y con regularidad; y que es un instrumento de ordenación y planificación que se relaciona con la Política Económica Estatal de ordenación financiera, de planificación y de asignación eficiente de los recursos.

## 2.2 Principios y características

Además del principio de legalidad ya señalado previamente, en virtud del cual los egresos de fondos públicos requieren de autorización legal previa, existen una serie de principios que inspiran la regulación presupuestaria. A saber, los más relevantes son:

- El **principio de equilibrio presupuestario**, a través del cual debe presentarse una nivelación entre las entradas y gastos. Así expresamente se consagra en la Constitución que el Congreso no puede aprobar ningún gasto nuevo con cargo a los fondos de la nación sin que se indiquen las fuentes de recursos necesarios para atender dicho gasto<sup>5</sup>. A continuación se señala además que 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 sea su naturaleza.

Lo que busca este principio es generar una sana política de gasto, de modo tal de resguardar el déficit.

Dicho lo anterior, cabe hacer presente, y como lo ha recogido la literatura<sup>6</sup> desde los años sesenta, que este principio ha mutado hacia el de estabilidad presupuestaria, que va más allá del equilibrio, pues se extiende al seguimiento y ejecución del gasto público.

Lo anterior se consagra además en la Ley de Responsabilidad Fiscal. Una Ley que fue aprobada el año 2006<sup>7</sup> y que institucionalizó aspectos claves del balance estructural y la política fiscal. Si bien muchos de ellos se venían aplicando desde 2001, hasta esa fecha solo se trataba de medidas administrativas y compromisos de la autoridad.

La Ley establece que "el Presidente de la República, dentro de los 90 días siguientes a la fecha en que asuma sus funciones, mediante decreto supremo expedido por intermedio del Ministerio de Hacienda, establecerá las bases de la política fiscal que se aplicará durante su administración, que deberá incluir un pronunciamiento explícito acerca de las implicancias y efectos que tendrá su política sobre el balance es-

<sup>3</sup> Todo pago de fondos públicos que se efectúe con cargo al Presupuesto o a leyes especiales, se hará por medio de decreto supremo o cuando una ley expresamente lo autorice, por resolución, girado contra las respectivas Tesorerías y expedido, ya directamente a la orden del acreedor o de un empleado pagador. Los decretos o resoluciones de pago deberán precisamente indicar el ítem del Presupuesto o la ley especial a que deben imputarse. Lo dispuesto en el inciso anterior no se aplicará a los pagos que la Ley Orgánica de Presupuestos exceptúa de dichos requisitos.

<sup>4</sup> Contraloría General de la República: Dictámenes 80238/2011, 38935/2013, 6427/2015, 6135/2012, 39564/2016.

<sup>5</sup> Artículo 67 de la Constitución Política de la República.

<sup>6</sup> Julio Pallavicini Magnére, Derecho Público Financiero.

<sup>7</sup> Ley N° 20.128, sobre Responsabilidad Fiscal.

tructural correspondiente al período de su administración<sup>8</sup>, recogió las recomendaciones efectuadas el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en su informe sobre transparencia fiscal en Chile, así como propuestas del Congreso Nacional a través de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, encargada especial de tramitar la iniciativa legal anual sobre la materia, abarcando materias como la homogeneización de las normas sobre gestión financiera entre distintos sectores del gobierno central, el fortalecimiento de la auditoría interna y la racionalización en la gestión de bienes inmuebles públicos.

Tal como lo señala un informe del Ministerio de Hacienda<sup>9</sup>, en materia del balance estructural, se obliga al Ejecutivo a fijar las bases de la política fiscal que se aplicará durante su administración. Dicho pronunciamiento debe referirse en forma expresa a las implicancias y efectos que tal política tendrá sobre el balance estructural. La ley estableció además la obligación a los gobiernos de entregar información respecto del estado estructural de las finanzas públicas, para reflejar la sostenibilidad de su política fiscal y las implicancias macroeconómicas y financieras de la misma. De esta forma, el cálculo del balance estructural del sector público se incorporó como parte del programa financiero fiscal. La ley se hizo cargo también de la administración de los ahorros generados por la aplicación de la regla de balance estructural, mediante la creación de dos fondos soberanos: el Fondo de Reserva de Pensiones (FRP) y el Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES).

- La **iniciativa exclusiva del Presidente de la República** en materia presupuestaria, que emana de la propia Constitución y a través de la cual toda iniciativa que conlleve gasto fiscal, es facultad exclusiva del Presidente.

Sin embargo, mayores datos sobre este principio son revisados en el capítulo siguiente que trata sobre la tramitación legislativa del Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público.

- El **principio de universalidad** de los gastos presupuestarios, en virtud del cual los ingresos fiscales se encuentran disponibles para financiar todas las necesidades de origen público, sin estar afectadas a una necesidad determinada.
- El **principio de unidad** que busca consagrar que el cálculo presupuestario debe contener todos los ingresos

y gastos que se han previsto para el periodo respectivo, de modo tal que "exista un único documento presupuestario para poder conocer toda la información que ofrece sobre la gestión financiera del sector público, cualquiera sea su naturaleza".

Este principio se encuentra consagrado en el artículo 4 del Decreto Ley Orgánico de Administración Financiera del Estado, que prescribe que "todos los ingresos que perciba el Estado deberán reflejarse en un presupuesto que se denominará del sector público, sin perjuicio de mantener su carácter regional, sectorial o institucional". Además, señala que "todos los gastos del Estado deberán estar contemplados en el presupuesto del sector público".

- El **principio de anualidad** es uno de los que la hacen una ley especial. De él emanan sus principales características, su duración limitada y su regularidad en el tiempo. Así, por tratarse de una estimación de una realidad financiera, solo puede diseñarse y ejecutarse en un tiempo limitado.

Este principio también es recogido por la legislación comparada y de acuerdo a lo que señala la literatura, tiene como principal objetivo el control regular de la Hacienda Pública por el Parlamento.

La propia Contraloría ha puntualizado a través de su jurisprudencia que el ejercicio presupuestario tiene carácter anual y debe coincidir con el año calendario, y en consecuencia, a partir del 1° de enero de cada año, no puede efectuarse pago alguno a un presupuesto fenecido, sino que ello debe hacerse con cargo al que esté vigente y de conformidad con las normas de ejecución contempladas en la respectiva ley del ramo, las que, por ende, deben aplicarse en el ejercicio correspondiente<sup>10</sup>.

Sin embargo, es el propio artículo 12 del Decreto Ley Orgánico de Administración Financiera del Estado, el que da luces legales de esta consagración anual, al disponer que "el ejercicio presupuestario coincidirá con el año calendario. Las cuentas del ejercicio presupuestario quedarán cerradas al 31 de diciembre de cada año. El saldo final de caja al cierre de cada ejercicio y los ingresos que se perciban con posterioridad se incorporarán al presupuesto siguiente". De esta manera, "a partir del 1° de enero de cada año no podrá efectuarse pago alguno sino con cargo al presupuesto vigente".

Así se puede concluir que lo que caracteriza esencialmente a la Ley de Presupuestos es que tiene una vi-

<sup>8</sup> Artículo 1, Ley N° 20.128, sobre Responsabilidad Fiscal.

<sup>9</sup> El Enfoque de Balance Estructural en la Política Fiscal en Chile: Resultados, Metodología y Aplicación al Período 2006-2009, Ministerio de Hacienda, año 2010.

<sup>10</sup> Contraloría General de la República: Dictámenes N° 12.959, de 1991, N° 7.900, de 1995, y N° 53.113, de 2008.

gencia anual y no permanente; tiene fecha cierta para su presentación y para su despacho; contiene materias de son de iniciativa exclusiva del Presidente de la República y por tanto, restringe la competencia propia del Parlamento respecto del común de las leyes.

## 2.3 Estructura de la Ley de Presupuestos

La estructura del Presupuesto no puede ser revisada sin tener en consideración el decreto que determina las Clasificaciones Presupuestarias<sup>11</sup>. Su objetivo es definir el contenido de los conceptos de Ingresos y Gastos que deberán observarse para la ejecución presupuestaria, manteniendo una estructura básica permanente, los que se aplican en forma integral a todos los organismos del sector público.

Así, las principales clasificaciones a considerar en el estudio de la Ley de Presupuestos, es la siguiente:

### a) Clasificación Institucional

Corresponde a la agrupación presupuestaria de los organismos que se incluyen en la Ley de Presupuestos del Sector Público, como sigue:

**Partida:** nivel superior de agrupación asignada a la Presidencia de la República, al Congreso Nacional, al Poder Judicial, a la Contraloría General de la República, Ministerio Público, a cada uno de los diversos Ministerios y a la Partida “Tesoro Público” que contiene la estimación de ingresos del Fisco y de los gastos y aportes de cargo fiscal.

**Capítulo:** subdivisión de la Partida, que corresponde a cada uno de los organismos que se identifican con presupuestos aprobados en forma directa en la Ley de Presupuestos.

**Programa:** división presupuestaria de los Capítulos, en relación a funciones u objetivos específicos identificados dentro de los presupuestos de los organismos públicos.

### b) Clasificación por objeto o naturaleza

Corresponde al ordenamiento de las transacciones presupuestarias de acuerdo con su origen, en lo referente a los ingresos, y a los motivos a que se destinen los recursos, en lo que respecta a los gastos. Contiene las siguientes divisiones:

**Subtítulo:** agrupación de operaciones presupuestarias de características o naturaleza homogénea, que comprende un conjunto de ítem.

**Ítem:** representa un “motivo significativo” de ingreso o gasto.

**Asignación:** corresponde a un “motivo específico” del ingreso o gasto.

**Sub-Asignación:** subdivisión de la asignación en conceptos de “naturaleza más particularizada”.

<sup>11</sup> Decreto N° 854, de 2004, del Ministerio de Hacienda, que determina Clasificaciones Presupuestarias.

### 3. MARCO NORMATIVO PARA LA TRAMITACIÓN DE LA LEY DE PRESUPUESTOS

Como se señaló previamente, es el artículo 67 de la Constitución Política de la República el que condensa las principales características sustantivas de generación y de tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos el que contiene reglas especiales de procedimiento legislativo para su aprobación y se diferencia de las demás leyes.

Junto con la Constitución, los artículos 19 y 26 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional establecen otras reglas excepcionales. A ella debe sumarse el Reglamento del Senado, que contiene un título especial al efecto y le sigue el Reglamento de la Cámara de Diputados que la regula con la misma especialidad.

Deben considerarse además los acuerdos que adopte la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, con la salvedad que la vigencia de estos será solo para el despacho del proyecto en su seno y para el año de que se trata, así como la costumbre y precedentes parlamentarios.

#### 3.1 Etapas de tramitación

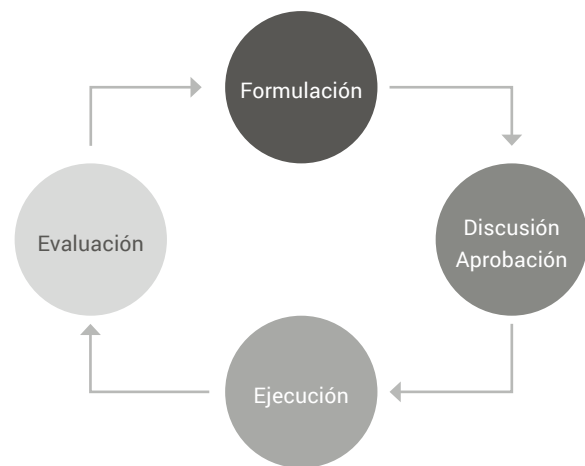
La Ley de Presupuestos distingue tres etapas de ciclo presupuestario. La preparación o formulación del Proyecto de Ley, su tramitación legislativa y su ejecución. A ellas se suma además una cuarta que trata sobre su evaluación, la que no se analizará en este informe<sup>12</sup>.

##### 3.1.1 Preparación y formulación de la Ley de Presupuestos

Esta etapa se desarrolla al interior de la Administración del Estado a través de las prioridades fijadas por el Presidente de la República, vistos los requerimientos de los distintos Ministerios y Servicios, y como contraparte el Ministerio de Hacienda y la Dirección de Presupuestos (DIPRES).

Figura 1  
**EL CICLO PRESUPUESTARIO**

Fuente: Cámara de Diputados.



Cabe hacer presente que dicho mandato está regulado en la Ley de Administración Financiera del Estado, la que reserva al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda y en particular a la Dirección de Presupuestos, la preparación, entendiéndose por tal la formulación presupuestaria inicial; la administración y ejecución presupuestaria.

De esta forma, es la Dirección de Presupuestos el organismo técnico encargado de proponer la asignación de los recursos financieros del Estado, de orientar y regular el proceso de formulación presupuestaria y de regular y supervisar la ejecución del gasto público, sin perjuicio de las atribuciones que le corresponden a la Contraloría General de la República.

<sup>12</sup> Para mayor detalle sobre este tema, puede revisarse el Tema Público N° 1322 - 1 "PROGRAMAS MAL EVALUADOS: ¿SIN CONSECUENCIAS?" del 29 de septiembre de 2017. Disponible en <http://lyd.org/wp-content/uploads/2017/10/TP-1322-EVALUACION-C3%93N-DE-PROGRAMAS.pdf>

Así, la elaboración tanto del programa financiero como del presupuesto del sector público, se regirá por un calendario de formulación. El Ministro de Hacienda tendrá la responsabilidad de especificar dicho calendario, lo que permitirá coordinar las acciones de los servicios entre sí y con las administraciones regionales y locales.

Así, en la práctica la Dirección de Presupuestos comienza en el mes de mayo y junio a recopilar antecedentes de los distintos servicios, sostiene reuniones con ellos y en base a la información de ejecución presupuestaria y prioridades, emite diversos informes. La DIPRES, luego de analizar dicha información elabora el proyecto de ley y lo pone a disposición del Presidente de la República.

Cabe hacer presente que merece una especial atención la competencia que en esta etapa tiene el Ministerio de Desarrollo Social (MDS). Éste tiene un rol en las iniciativas de inversión que tienen financiamiento del Estado, así como en los programas sociales nuevos o que planteen reformularse significativamente de los ministerios o servicios públicos, donde el MDS debe evaluar y pronunciarse, mediante un informe de recomendación, de manera de lograr una coordinación en el diseño de las políticas sociales. Todo lo anterior será un factor a considerar en la asignación de recursos en el proceso de formulación del proyecto de Ley de Presupuestos.

### 3.1.2 Tramitación Legislativa del Proyecto de Ley de Presupuestos

Esta etapa se desarrolla en el Congreso Nacional y existen acotados plazos constitucionales para ello. Como se señaló previamente, éste debe ser presentado por el Presidente de la República 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.

Cabe señalar preliminarmente que su quórum de aprobación es de ley simple, salvo casos puntuales que requieren uno mayor y son votados con dicha especificidad de acuerdo a lo informado por las Secretarías de las Comisiones y Cámaras, según corresponde.

La Cámara de origen será la Cámara de Diputados y el procedimiento sigue como se indica en la Figura 2.

El Proyecto de Ley de Presupuestos será informado exclusivamente por una comisión especial, que se integrará con el mismo número de diputados y de senadores que establezcan las normas reglamentarias que acuerden las Cámaras. Formarán parte de ella, en todo caso, los miembros de sus respectivas Comisiones de Hacienda. La comisión será presidida por el senador que ella elija de entre sus miembros y deberá quedar constituida dentro del mes de septiembre de cada año.

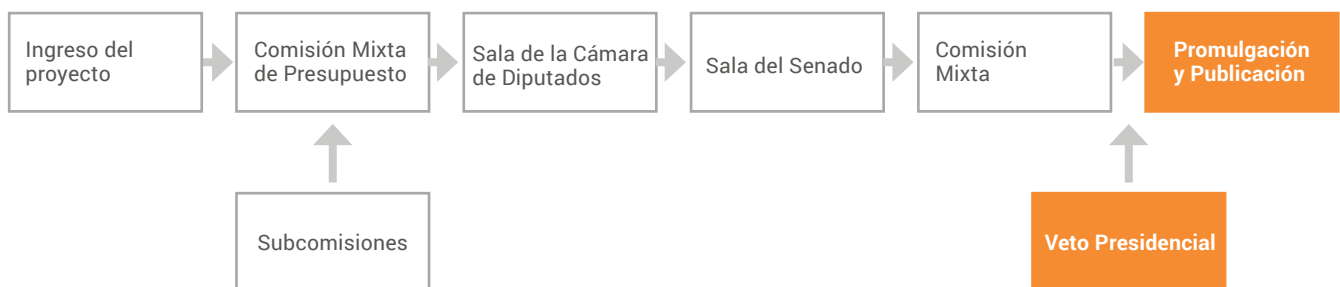
Esta comisión especial fijará en cada oportunidad sus normas de procedimiento y formará de su seno las subcomisiones que necesite para el estudio de las diversas partidas del proyecto, sin sujeción en ellas a la paridad de que trata el inciso anterior.

Con todo, una vez concluida la labor que corresponde a la comisión especial, ésta podrá seguir funcionando para el solo efecto de realizar un seguimiento de la ejecución de la Ley de Presupuestos durante el respectivo ejercicio presupuestario, hasta que se constituya la siguiente comisión especial que deba informar un nuevo proyecto de Ley de Presupuestos.

En mayor detalle entra el **Reglamento del Senado**, el que dispone que anualmente se deben designar ocho senadores que, con los cinco miembros de la Comisión de Hacienda, representarán al Senado en la Comisión Especial de Senadores y Diputados que tendrá a su cargo el estudio del Proyecto de Ley de Presupuestos que presente el Eje-

Figura 2  
**TRAMITACIÓN LEGISLATIVA DEL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS DEL SECTOR PÚBLICO**

Fuente: Cámara de Diputados.



cutivo. La Comisión será presidida por el senador que ella elija de entre sus miembros y deberá quedar constituida antes del término de la legislatura ordinaria. Además debe fijar sus normas de procedimiento y formará de su seno las subcomisiones que necesite para el estudio de las diversas partidas del proyecto.

La Comisión Especial de Presupuestos deberá informar a la Cámara de Diputados en el término de quince días, o entregar los antecedentes dentro de ese plazo en el estado en que se encuentren, a menos que esa Cámara prorrogue ese término.

Quince días después de recibido desde la Cámara de Diputados el Proyecto de Ley de Presupuestos deberá quedar despachado por el Senado y se devolverá en el acto a dicha Cámara.

El Proyecto de Ley de Presupuestos se pondrá en tabla con preferencia a todo otro asunto desde que se dé cuenta de su recepción. Una vez terminada la discusión general del Proyecto de Ley de Presupuestos, el Presidente dará por aprobado el cálculo de ingresos. Las indicaciones se podrán presentar durante la discusión general o dentro del plazo que la Sala acuerde. Bastará que un Comité solicite plazo para formular indicaciones para que la Sala deba otorgarlo, no pudiendo ésta fijar uno inferior a un día. Las indicaciones se discutirán una a una y cada senador dispondrá de un tiempo para expresar su opinión respecto de cada una de ellas.

Mientras dure la votación de este proyecto de ley, ésta tendrá preferencia sobre todo otro asunto en las sesiones ordinarias y extraordinarias que el Senado celebre.

El **Reglamento de la Cámara de Diputados** también detalla el funcionamiento de la Comisión Especial de Presupuestos, señalando al efecto que también formarán parte de ella los miembros de las comisiones de Hacienda de ambas Cámaras.

A continuación, indica que desde el momento en que se dé cuenta en la Cámara de un informe de la Comisión Especial de Presupuestos, ocupará el lugar de la tabla que le corresponda.

La discusión general del Proyecto de Ley de Presupuestos en la Cámara, comprende también la del presupuesto de entradas y de su distribución por ministerios. Las enmiendas tendientes a ajustar los gastos fijos a leyes generales o especiales y las encaminadas a corregir infracciones a la Ley de Presupuestos deberán ser presentadas antes de clausurarse su discusión general y ser votadas previamente a su aprobación general. Las indicaciones tendientes a alterar los gastos variables deberán ser presentadas, asimismo, antes de clausurarse el debate en la discusión general y ser votadas, si son procedentes, después de clau-

surado el debate de la discusión particular de la respectiva partida. Se podrá pedir la clausura de la discusión general por un jefe de comité cuando se hayan pronunciado diez discursos o discutido durante tres horas. La duración de cada discurso podrá ser de hasta quince minutos.

La discusión particular del Proyecto de Ley de Presupuestos se hará por partidas. Un jefe de comité podrá pedir la clausura de la discusión particular cuando se hayan pronunciado cinco discursos o el debate haya ocupado una sesión de una hora, a lo menos. La duración de cada discurso podrá ser de hasta cinco minutos. Se darán por aprobadas las normas del proyecto y las distintas partidas que no hubieren sido objeto de indicaciones y aquellas respecto de las cuales no se hubiere pedido votación separada. En las sesiones en que se debata el Proyecto de Ley de Presupuestos no cabrán los proyectos de acuerdo ni de resolución, ni habrá tiempo de Incidentes. Tampoco podrá autorizarse a las comisiones a sesionar simultáneamente con la Sala.

La discusión total del Proyecto de Ley de Presupuestos se declarará clausurada, en su primer trámite constitucional, al término de cuarenta y cinco días contados desde la presentación al Congreso del proyecto de ley. De igual manera, la discusión en el tercer trámite constitucional se declarará clausurada al término de cincuenta días contados desde la fecha indicada en el inciso anterior.

La clausura en los demás trámites se declarará en igual forma, al término de los cincuenta y ocho días, contados desde la misma fecha.

La aprobación general del Proyecto de Ley de Presupuestos importa por sí sola la aprobación de todos los gastos fijos, entendiéndose por tales los que deban su origen a leyes especiales o generales de efectos permanentes. Para este fin, la Comisión Especial de Presupuestos emitirá sus informes separando los gastos fijos a que se refiere el inciso anterior de los demás gastos que consulta el Presupuesto.

La votación de los demás gastos se efectuará por partidas, sin perjuicio de las indicaciones formuladas oportunamente. En ningún caso se admitirá petición de votación nominal en la discusión del Proyecto de Ley de Presupuestos.

La discusión en el tercer trámite se referirá solo a los artículos o partidas que hayan sido modificadas, y los diputados deberán indicar expresamente respecto de cuáles intervendrán. Para lo anterior, se cerrará la inscripción al inicio de la discusión del artículo o de la partida respectiva. Una vez terminada la discusión del artículo o la partida, se procederá de inmediato a su votación, antes de continuar la discusión del artículo o partida siguiente.

No se admitirá a discusión ni a votación ninguna indicación formulada por un diputado que tienda a alterar los gastos

o contribuciones creados en leyes generales o especiales. Las indicaciones que alteren el cálculo de entradas solo se admitirán a discusión y votación cuando emanen del Presidente de la República. Las indicaciones que disminuyan los gastos clasificados dentro de los ítems de gastos variables o que dividan o cambien su denominación dentro de la clasificación respectiva podrán ser formuladas por el Presidente de la República o por uno o más diputados.

Una mención debe hacerse a la opción de veto que tiene el Presidente de la República y a la oportunidad del Tribunal Constitucional de revisar la iniciativa.

El primero trata de un mecanismo de impugnación que tiene el Presidente, sin embargo, para el caso de la Ley de Presupuestos y por la necesidad que ésta tiene en orden de vigencia, se establece que el proyecto de Ley de Presupuestos aprobado por el Congreso Nacional podrá ser observado por el Presidente de la República si desapruueba una o más de sus disposiciones o cantidades. Sin perjuicio de ello, la parte no observada regirá como Ley de Presupuestos del año fiscal para el cual fue dictada, a partir del 1° de enero del año respectivo.

En el caso del Tribunal Constitucional, a éste le toca resolver las cuestiones sobre constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de los proyectos de ley o de reforma constitucional y de los tratados sometidos a la aprobación del Congreso.

### 3.1.3 Ejecución

Aprobada y despachada la Ley de Presupuestos ésta espera su promulgación y publicación para comenzar a regir a contar del 1 de enero del año presupuestario correspondiente.

Sin embargo, la propia ley en su articulado ha dispuesto anualmente que puedan dictarse a contar de la fecha de su publicación los decretos de autorización que se otorga al Presidente de la República para contraer obligaciones, en el país o en el exterior, en moneda nacional o en monedas extranjeras, por concepto de endeudamiento; y los decretos y resoluciones que en virtud de la ley sean necesarios para posibilitar la ejecución presupuestaria.

En esta etapa cobran especial relevancia las funciones que se le entregan a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, quien puede solicitar, recibir, sistematizar y examinar la información relativa a la ejecución presupuestaria que sea proporcionada por el Ejecutivo de acuerdo a la ley para lo cual cuenta con una unidad de asesoría presupuestaria. Al efecto, mientras la ejecución presupuestaria es privativa de los Servicios, el Congreso realiza un seguimiento a los recursos que estos ejecutan, además de monitorear el cumplimiento de los compromisos establecidos. Estos deberes de información contenidos en la Ley de Presupues-

tos corresponden a las glosas presupuestarias incorporadas en las distintas Partidas que consignan los recursos de los Ministerios, Servicios y Programas, a través de las cuales el Ejecutivo proporciona al Congreso Nacional, antecedentes sobre la ejecución presupuestaria.

Cada año, durante la discusión de la Ley de Presupuestos, el contenido de las glosas de información, sirve como suministro para el análisis del gasto e incremento del Presupuesto, y durante el año, al conocer la ejecución trimestral de este, se utiliza como antecedente para conocer el avance, evaluación y monitoreo de los programas.

## 3.2 Inadmisibilidades

A modo complementario y con el fin de exponer uno de los aspectos que genera mayor debate en la discusión del Proyecto de Ley de Presupuestos, se presentan a continuación las indicaciones que tendrán la calidad de inadmisibles de ser presentadas por los senadores y diputados:

- De acuerdo al artículo 69 de la Constitución y al artículo 24 de la Ley Orgánica del Congreso, solo se admiten indicaciones que digan relación directa con las ideas matrices del proyecto. A mayor abundamiento, tanto el Reglamento del Senado como el de la Cámara disponen que las indicaciones serán admitidas solo cuando digan relación con las ideas matrices o fundamentales del proyecto y deberán presentarse por escrito, debidamente redactadas, especificando el lugar que corresponde al artículo o inciso nuevo que se propone agregarle o indicando la modificación o modificaciones que se pretende introducir. Además, el propio Tribunal Constitucional señala al efecto que las indicaciones que tienen relación directa con las mismas (ideas matrices) son las que guardan con las primeras no solo una vinculación inmediata, sino que además, sustantiva.
- Sobre la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, el ya citado artículo 67 de la Constitución dispone que el Congreso no puede aumentar ni disminuir la estimación de los ingresos, por lo que no puede rechazar los ingresos de un programa presupuestario. Así, la estimación del rendimiento de los recursos que consulta la Ley de Presupuestos y de los nuevos que establezca cualquier otra iniciativa de ley, corresponderá exclusivamente al Presidente, previo informe de los organismos técnicos respectivos. Luego, el artículo 24 de la Ley Orgánica del Congreso expresa que en la tramitación de proyectos de ley los miembros del Congreso Nacional no podrán formular indicación que afecte en ninguna forma materias cuya iniciativa corresponda exclusivamente al Presidente de la República, ni siquiera para el mero efecto de ponerlas en su conocimiento. No obstante, se admitirán las indicacio-

nes que tengan por objeto aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos, emolumentos, préstamos, beneficios, gastos y demás iniciativas sobre la materia que haya propuesto el Presidente de la República.

- El Congreso Nacional no puede aumentar, rechazar ni disminuir los gastos establecidos por leyes permanentes, lo que se desprende de la misma disposición constitucional citada previamente, la que consagra que solo se podrán reducir los gastos contenidos en el Proyecto de Ley de Presupuestos, salvo los que estén establecidos por ley permanente. Por tanto, el Congreso no puede rechazar todos los gastos de un programa presupuestario que tenga consagración legal y que por tanto, sea de carácter permanente. En general, en la práctica, cuando el programa es rechazado, la secretaria de la comisión identifica, con posterioridad, cuáles son los gastos establecidos en ley permanente.
- El Presidente de la República posee iniciativa exclusiva para establecer un gasto y aumentarlo. Esto se desprende del inciso final del artículo 65 de la Constitución, al señalar que el Congreso Nacional solo podrá aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos, emolumentos, préstamos, beneficios, gastos y demás iniciativas sobre la materia que proponga el Presidente de la República. El Reglamento del Senado detalla esta inadmisibilidad, al disponer que no podrán admitirse las 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 dichos gastos, ni otras indicaciones contrarias a la Constitución Política del Estado.
- El Presidente de la República posee iniciativa exclusiva en materias referidas a la administración financiera y presupuestaria del Estado. El alcance de este concepto está determinado en el DL N° 1.263, sobre Administración Financiera del Estado. Así, el sistema de administración financiera del Estado comprende el conjunto de procesos administrativos que permiten la obtención de recursos y su aplicación a la concreción de los logros de los objetivos del Estado. La administración financiera incluye, fundamentalmente, los procesos presupuestarios, de contabilidad y de administración de fondos. La administración de fondos, comprende el proceso de obtención y manejo de los recursos financieros del sector público y de su posterior distribución y control, de acuerdo a las necesidades de las obligaciones públicas, determinadas en el presupuesto.
- El Presidente de la República tiene iniciativa exclusiva para la creación de nuevos servicios, cargos, empleos, y determinar sus funciones y atribuciones. La creación

de servicios públicos, la determinación de su estructura interna y de las atribuciones que tendrán los cargos o empleos por mandato constitucional, solo puede hacerse a través de una ley de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, excluyendo la posibilidad que estas materias sean delegadas a autoridades superiores de servicios públicos.

- El Presidente de la República tiene iniciativa exclusiva para la creación de nuevos beneficios económicos para funcionarios de la Administración. Así, solo éste puede fijar, modificar, conceder o aumentar remuneraciones, jubilaciones, pensiones, montepíos, rentas y cualquier otra clase de emolumentos, préstamos o beneficios al personal en servicio o en retiro y a los beneficiarios de montepío, en su caso, de la Administración Pública y demás organismos y entidades anteriormente señalados, como asimismo fijar las remuneraciones mínimas de los trabajadores del sector privado, aumentar obligatoriamente sus remuneraciones y demás beneficios económicos o alterar las bases que sirvan para determinarlos; todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en los números siguientes. Junto con ello, solo el Presidente de la República podrá establecer o modificar las normas sobre seguridad social o que incidan en ella, tanto del sector público como del sector privado.
- Corresponde, asimismo, la iniciativa exclusiva del Presidente de la República para contratar empréstitos o celebrar cualquier otra clase de operaciones que puedan comprometer el crédito o la responsabilidad financiera del Estado, de las entidades semifiscales, autónomas, de los gobiernos regionales o de las municipalidades y condonar, reducir o modificar obligaciones, intereses u otras cargas financieras de cualquier naturaleza establecidas en favor del Fisco o de los organismos o entidades referidos.
- De la misma forma que el punto anterior, solo el Presidente de la República puede imponer, suprimir, reducir o condonar tributos de cualquier clase o naturaleza, establecer exenciones o modificar las existentes y determinar su forma, proporcionalidad o progresión.

## 4. LAS GLOSAS PRESUPUESTARIAS

**L**as glosas presupuestarias, por estar incorporadas en la Ley de Presupuestos del Sector Público, tienen el carácter de normas legales, por lo que obligan durante la vigencia de esa ley.

Para el profesor Alejandro Silva Bascañán, la glosa mira “al ámbito y forma de ejecución específica y concreta del gasto, y pretende detallar, esclarecer, instruir, expresar el criterio que debe inspirar y lo que corresponde efectuar al disponer el consumo del gasto autorizado”<sup>13</sup>.

Para Álvaro Villarroel Cáceres, también se pueden conceptualizar como “aquellas cláusulas que explicitan, determinan, precisan o limitan el alcance de los gastos establecidos en las partidas del presupuesto, e imponen deberes de información acerca de la inversión de los recursos públicos. Si bien no forman parte del articulado, son parte integrante de la Ley de Presupuestos”<sup>14</sup>.

Dicho esto, cabe entender que las glosas son parte de la Ley de Presupuestos y tienen su misma condición. Así también lo ha entendido la Contraloría, quien expresamente ha concluido en su jurisprudencia administrativa que las glosas presupuestarias, por estar incorporadas en la Ley de Presupuestos del Sector Público, tienen el carácter de normas legales y por lo tanto, obligan durante la vigencia de esa ley<sup>15</sup>.

El Tribunal Constitucional ha analizado el caso en diversas sentencias, reconociendo expresamente que “resulta innecesario entrar a dilucidar la naturaleza jurídica de las glosas de la Ley de Presupuestos, teniendo en cuenta su carácter complejo, dados los guarismos, partidas, ítems y demás clasificaciones presupuestarias que la conforman, por lo cual, para los efectos de resolver el presente conflicto constitucional, esta Magistratura estimará que las glosas forman parte de dicha ley y, por tanto, pueden ser objeto de requerimiento de inconstitucionalidad en los tér-

minos previstos en el N° 3° del inciso primero del artículo 93 de la Constitución”. En mayor detalle se analiza en el Fallo Rol N° 1.005, de 2007, el que llega a la conclusión que “no hay obstáculo para que en la Ley anual de Presupuestos se incluyan normas sobre materias relativas a su ejecución o a la administración financiera del Estado...”. En dicho contexto, no puede sino señalarse que el hecho de recurrir contra una glosa presupuestaria, no implica entender que éstas no tienen por naturaleza jurídica la de ser propiamente una ley, sino todo lo contrario, justamente el ser parte integrante de ella, las hace recurribles, pues si no fuese así, el Tribunal Constitucional hubiese declarado inadmisibles los recursos.

Quien ha analizado en mayor detalle las glosas presupuestarias y ha llegado a conclusiones relevantes a la luz de la jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República, es Julio Pallavicini<sup>16</sup>, para quien el rol de estas se ha ido incrementando y no hay dudas en que forman parte integrante de la Ley de Presupuestos, estableciendo una serie de características esenciales:

- No pueden ser modificadas al amparo de normas sobre flexibilidad presupuestaria que corresponden al Ministerio de Hacienda.
- Estos decretos pueden establecer requisitos y condiciones adicionales para el gasto, solo en la medida que el contenido incorporado complementa la glosa existente, sin que pueda modificarla, pues eso significaría alterar una ley por la vía de un decreto.
- Las glosas tampoco pueden ser modificadas por la propia Contraloría General de la República.
- Los órganos administrativos no pueden dar una aplicación distinta a los fondos que se les aportan y cuya utilización aparece regulada en la glosa respectiva.
- Una glosa solo puede atribuir competencia a un órgano público, por el período fiscal que regula esa ley.

<sup>13</sup> Alejandro Silva Bascañán. Tratado de Derecho Constitucional, Tomo V.

<sup>14</sup> Álvaro Villarroel Cáceres. “El protocolo de acuerdos de la ley de presupuestos del sector público”, en Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

<sup>15</sup> Contraloría General de la República: Dictamen N° 2.445 de 2002.

<sup>16</sup> Julio Pallavicini Magnére. Derecho Público Financiero. Thomson Reuters, 2015.

## 5. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

Entender la especialidad de la Ley de Presupuestos del Sector Público, solo es posible al revisar su trámite legislativo. Ésta no es una ley como cualquier otra que se tramita en el Congreso, sino que sus rasgos especiales y principios que la inspiran la hacen distinta. Sin duda su naturaleza anticipada de estimación de ingresos implica que su contenido no es cierto, sino que probable, siendo por tanto, un instrumento de orden, planificación y asignación eficiente de los recursos fiscales.

Es en su trámite donde se logra relevar la importancia no solo del destino de los recursos públicos, sino que además cómo las glosas son las que finalmente concentran la discusión, pues son ellas las que determinan la forma de ejecutar los recursos. Y aunque “sus alcances son amplios y han sido utilizadas para dirigir una política pública, instruir, modificar temporalmente todo tipo de normas relacionadas directamente con las ideas matrices de la Ley de Presupuestos”<sup>17</sup>, son las glosas las que permiten ilustrar el verdadero destino que se le debe asignar a los recursos de la Ley de Presupuestos y así lo ha determinado la Contraloría General de la República.

De esta forma, ha sido a través de la Ley de Presupuestos donde se han radicado importantes proyectos que han puesto en marcha políticas públicas con grandes inversiones y recursos, todo ello en el marco de la discusión de las comentadas glosas.

Sin embargo, debe señalar que éste no es bajo ninguna circunstancia el medio para hacerlo. Durante el período de gobierno recién concluido (2014-2018), se presentaron varios ejemplos de ello, dejando solo un legado de mala técnica legislativa. Así, se puede observar el intento de dicha administración por legislar problemas permanentes a través de la Ley de Presupuestos, cuya esencia, como se dijo, es meramente anual. A saber, en materia de educación es conocida la glosa de gratuidad en educación superior,

pero no es el único caso. Para el 2018 se encuentra la reactivación de la Empresa Pública SACOR SpA, respecto de la cual, a través de una glosa en el presupuesto de CORFO, se capitaliza la empresa y amplía su giro con el fin de que ésta se haga cargo de la administración del programa de garantías de la Corporación. Junto con ello, en el Serviu Metropolitano se observan nuevas facultades que se entregan para crear una sociedad, así como en el articulado de la Ley se resolvió incorporar una nueva regulación para rendir los gastos reservados. Si bien algunas de estas situaciones fueron reconocidas durante el debate como soluciones provisionarias, lo cierto es que la Ley de Presupuestos no debe ser el mecanismo para ello.

No corresponde otorgar nuevas funciones a los órganos públicos, regular normas especiales o de lleno, implementar políticas públicas a través de ellas. “La necesidad de que los recursos de todos los chilenos se inviertan en fines que sean propuestos por el Ejecutivo y estudiados por el Parlamento, con la acuciosidad, transparencia y participación de expertos y de la comunidad interesada, que son propios de los procesos legislativos, lleva a concluir que no se debe perseverar en el procedimiento de la mera inclusión en la Ley de Presupuestos de recursos y glosas que, en definitiva, permiten sustraer de la debida discusión parlamentaria la puesta en marcha de proyectos analizados solo por el Gobierno”. Así “ha ido en aumento la creación de múltiples programas en los presupuestos con cientos de normas de excepción a las leyes generales vigentes, establecidas en simples glosas presupuestarias”.

Lo anterior, pues es una máxima que siendo el principio presupuestario básico el de iniciativa exclusiva, recae en el Presidente de la República consignar el destino de los recursos, obedeciendo además a objetivos de eficiencia y responsabilidad fiscal.

<sup>17</sup> Soto, Sebastián, “La Ley de Presupuestos: Aspectos constitucionales, legales y la práctica legislativa”, Libro Homenaje al Profesor Alejandro Silva Bascañán, Editorial Jurídica de Chile.

## 6. CONCLUSIONES

**E**l presente informe ha tenido por objeto relevar la importancia de la Ley de Presupuestos. Ésta no es una ley común que tramita el Congreso Nacional; en efecto, sus aspectos ya descritos la convierten en una ley especial en su contenido y tramitación, y que la distingue de otras iniciativas legales.

Así su carácter especial comienza con ser un instrumento financiero de estimación de ingresos y gasto máximo. De esta forma, y como ha señalado la literatura, su naturaleza estimativa y anticipada en varios meses a su época de ejecución, la configuran como de contenido probable. Se configura que el Presupuesto del Sector Público es, por sobre todo, un mecanismo de orden financiero, que permite por una parte, asignar de forma eficiente los recursos, y por otra, planificar el gasto.

Los principios que la inspiran son también reflejo de su especial naturaleza. El principio de legalidad, el principio de equilibrio presupuestario, la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, el principio de universalidad, el principio de unidad, el de anualidad -uno de los más característicos- la hacen meritoria de análisis.

Dicho esto, es el de legalidad el que cobra mayor relevancia pues a través de él queda de manifiesto la forma como se deben resguardar los recursos y destino de ellos. La literatura ha concluido que el principio de legalidad es la piedra angular del derecho público<sup>18</sup> y condiciona toda la acción de los órganos de la Administración del Estado; en su vertiente financiera, se traduce en que quienes administran bienes y recursos públicos deben gestionarlos con estricta sujeción a la normativa que regula la materia.

Lo anterior se materializa en lo legislativo a través de los informes financieros que acompañan las iniciativas que ingresan al Congreso Nacional y en lo administrativo, concretamente de acuerdo al artículo 3° del Decreto N° 250, de 2004, del Ministerio de Hacienda, por ejemplo, que señala

que se deben adjuntar a los actos administrativos el correspondiente certificado de disponibilidad presupuestaria. Así, para tales efectos, la Ley Orgánica del Congreso Nacional dispone como normas básicas de la tramitación interna de los proyectos de ley, que estos deben presentarse fundamentados y además, con los antecedentes que expliquen los gastos que pudiere importar la aplicación de sus normas, la fuente de los recursos que la iniciativa demande y la estimación de su posible monto.

De esta forma, es el Reglamento de la Cámara de Diputados el que expresamente regula cómo los Mensajes del Presidente de la República deben adjuntar, cuando corresponda, un informe financiero de la Dirección de Presupuestos -DIPRES- con los antecedentes que expliquen los gastos que pudiere importar la aplicación de sus normas, la fuente de los recursos que la iniciativa demande, con la disponibilidad presupuestaria correspondiente y la estimación de su posible monto.

Es precisamente la DIPRES quien, de acuerdo a sus funciones, entre las que se encuentra ser el organismo técnico encargado de proponer la asignación de los recursos financieros del Estado, la que estima el impacto presupuestario y/o financiero que una iniciativa tendrá en la Ley de Presupuestos vigente y su incidencia fiscal en los cuatro años posteriores, cuando corresponda. Se trata de un análisis de las consecuencias financieras de las políticas públicas, en particular, del impacto fiscal de los proyectos de ley sometidos a la consideración del Congreso Nacional.

De esta forma, cuando el Presidente de la República envía un proyecto de ley a discusión en el Congreso Nacional, necesariamente debe estar acompañado de un Informe Financiero a través del cual, en la práctica, se indica si la iniciativa tiene o no un mayor costo fiscal producto de su implementación.

<sup>18</sup> Julio Pallavicini Magnère: El Principio de Legalidad del gasto público en materia financiera.

La lógica anterior revela que la legalidad trasciende lo normativo y se materializa concretamente y a través de actos administrativos que fundamentan el gastos y es por ello que su aplicación permea todo acto del poder ejecutivo. Un gasto explicitado en un informe financiero de una iniciativa en trámite, es plasmado a continuación en la Ley de Presupuestos.

Desconocer la importancia de la tramitación de la Ley de Presupuestos implica una falla y descuido en cómo ejecutar los gastos del Gobierno central y en definitiva, olvidar que es ahí donde se discute el destino de los gastos.

Sin embargo, y últimamente, son las glosas las que han tomado un rol más relevante. Y aunque son ellas las que permiten ilustrar el verdadero destino que se le debe asignar a los recursos de la Ley de Presupuestos, no debe olvidarse que ello es una mala técnica legislativa, pues ha crecido la creación de programas en los presupuestos con cientos de normas de excepción a las leyes generales vigentes, establecidas en simples glosas presupuestarias, lo que bajo ninguna circunstancia obedece al principio que las inspira, el de determinar el gasto y no efectuar regulaciones permanentes.

Finalmente, y aun cuando escapa el alcance de este trabajo, cabe mencionar que resulta interesante la propuesta que en materia de tramitación y mejor evaluación del gasto de la Ley de Presupuestos del Sector Público introdujo el Programa de Gobierno del Presidente Sebastián Piñera. Aun cuando no se conocen los detalles de esta iniciativa, y por ello no son objeto de análisis en esta Serie Informe, la posible creación de un Servicio de Análisis Regulatorio y Presupuestario del Congreso, cuya función sería implementar un sistema de información más completo y asequible respecto de las iniciativas legislativas, especialmente aquellas complejas como la Ley de Presupuestos, constituiría una herramienta útil en el análisis de la Ley de Presupuestos y su ejecución, como así también de los costos y gastos asociados a las iniciativas de ley que se presentan al Parlamento.

## 5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- **Alejandro Silva Bascuñán.** *Tratado de Derecho Constitucional*, Tomo V. Editorial Jurídica de Chile.
- **Álvaro Villaroel Cáceres** "El protocolo de acuerdos de la ley de presupuestos del sector público", Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.
- **José Luis Cea Egaña.** *Sobre el Principio de Legalidad Presupuestaria.* Revista Chilena de Derecho, Vol. 19 N°3, año 1992.
- **José Luis Cea Egaña.** *Respuesta a Consultas Constitucionales sobre la Ley de Presupuesto.* Informe en Derecho, año 1996.
- **Julio Pallavicini Magnére.** *Derecho Público Financiero.* Thomson Reuters, 2015.
- **Julio Pallavicini Magnére.** *El Principio de Legalidad del gasto público en materia financiera.* Anuario de Derecho Público Universidad Diego Portales.
- **Sebastián Soto Velasco.** *La Ley de Presupuestos: aspectos Constitucionales, Legales y la Práctica Legislativa.* Congreso Nacional y Proceso Legislativo: Teoría y Práctica, 2016.
- **Olga Feliú y Macarena Letelier Velasco:** "La ley de presupuestos ¿es propiamente una ley?" Sentencias Destacadas 2008, Libertad y Desarrollo.
- *Un Estado para la Ciudadanía: Informe de la Comisión de Modernización del Estado.* Colección Centro de Estudios Públicos, 2017.
- Sentencias del Tribunal Constitucional.
- Jurisprudencia Administrativa de la Contraloría General de la República.
- *El Enfoque de Balance Estructural en la Política Fiscal en Chile: Resultados, Metodología y Aplicación al Período 2006-2009,* Ministerio de Hacienda, año 2010. [http://www.dipres.gob.cl/598/articles-60584\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/598/articles-60584_doc_pdf.pdf)
- "El proceso presupuestario en Chile, aspectos generales: marco legal, actores institucionales, principales aspectos de modernización", Dirección de Presupuestos, año 2005. [http://www.dipres.gob.cl/598/articles-22542\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/598/articles-22542_doc_pdf.pdf)
- *Instrucciones para la ejecución de la Ley de Presupuestos del Sector Público,* publicadas cada año por la Dirección de Presupuestos.



