

THOMSON REUTERS

LA LEY

Julio Pallavicini Magnère

DERECHO PÚBLICO FINANCIERO

COLECCIÓN TRATADOS Y MANUALES



THOMSON REUTERS™

THOMSON REUTERS

LA LEY

DERECHO PÚBLICO FINANCIERO

JULIO PALLAVICINI MAGNÈRE



THOMSON REUTERS

ÍNDICE

	Página
SIGLAS Y ABREVIATURAS.....	1
PRÓLOGO.....	5
INTRODUCCIÓN.....	11

PRIMERA PARTE

HACIA UNA TEORÍA DEL DERECHO PRESUPUESTARIO EN CHILE

CAPÍTULO 0

APRENDIENDO A CONVIVIR CON LA LEY DE PRESUPUESTOS

A. LA RELACIÓN ENTRE LA LEY DE PRESUPUESTOS Y EL CLASIFICADOR PRESUPUESTARIO.....	27
i. La clasificación institucional	28
ii. La clasificación por objeto o naturaleza	29
B. LAS COSAS SALEN MÁS SENCILLAS CON UN EJEMPLO	30
i. Encontrando al sujeto	32
ii. Encontrando al objeto o la naturaleza del gasto	36

CAPÍTULO 1

LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO PRESUPUESTARIO

A. PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL GASTO PÚBLICO.....	46
i. Concepto	46

	Página
ii. Su fundamento normativo.....	46
iii. La irradiación del principio de legalidad del gasto en los demás principios presupuestarios.....	49
B. PRINCIPIO DE ANUALIDAD	49
i. La Ley de Presupuestos como ley temporal	49
ii. Las leyes de incidencia financiera de carácter especial	54
iii. Los problemas de la anualidad de las leyes de presupuesto	55
C. PRINCIPIO DE COMPETENCIA: LA RESERVA DE LA LEY DE PRESUPUESTOS	63
i. La Ley de Presupuestos como el resultado de la colaboración entre el Presidente de la República y el Congreso Nacional.....	63
ii. La reserva de ley en caso de instituciones nuevas	66
D. PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD	68
i. Concepto	68
ii. La excepción al principio de unidad: Las cuentas extrapresupuestarias	69
aa) Naturaleza de las cuentas extrapresupuestarias.....	69
bb) Los riesgos de las cuentas extrapresupuestarias.....	70
iii. Los ingresos especiales.....	72
E. PRINCIPIO DE UNIDAD.....	74
F. PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA.....	76
i. Concepto del principio de estabilidad presupuestaria y su relación con el principio de equilibrio	76
ii. Del equilibrio a la estabilidad	78
G. PRINCIPIO DE ESPECIALIDAD PRESUPUESTARIA.....	81
i. La especialidad cualitativa.....	83
aa) Concepto.....	83
bb) Los ítems excedibles	85
ii. La especialidad cuantitativa.....	94
iii. La especialidad temporal	94

	Página
H. PRINCIPIO DE NO AFECTACIÓN DE LOS TRIBUTOS.....	94
i. Concepto.....	94
ii. La legalidad tributaria.....	98
iii. Las excepciones a la no afectación.....	104
aa) Los fines propios de la defensa nacional.....	105
bb) Los impuestos de afectación vigentes al momento de la dictación de la Constitución Política de la República.....	107
cc) Los impuestos que gravan actividades o bienes de clara identificación regional o local.....	109
iv. Principio de las restricciones al endeudamiento.....	113
I. PRINCIPIO DE PUBLICIDAD.....	115
i. Concepto.....	115
aa) Información al Congreso Nacional.....	117
bb) Información a la ciudadanía.....	121
ii. Requisitos de la información.....	123
dd) Excepción: los gastos reservados.....	124
iii. La postura internacional sobre el manejo de las finanzas públicas.....	126
aa) La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos.....	126
bb) El Fondo Monetario Internacional.....	129

CAPÍTULO 2

LA LEY DE PRESUPUESTOS EN CHILE

A. UN POCO DE HISTORIA DE LA LEGISLACIÓN PRESUPUESTARIA.....	131
i. La legislación presupuestaria bajo la Constitución de 1833.....	131
ii. La Ley de Presupuestos durante la Constitución de 1925.....	136
iii. La Ley de Presupuestos durante la Constitución de 1980. Los orígenes.....	144
B. LA IMPORTANCIA INSTITUCIONAL DE LA LEY DE PRESUPUESTOS.....	147

SEGUNDA PARTE
EL CICLO PRESUPUESTARIO

CAPÍTULO 3
LA PREPARACIÓN ADMINISTRATIVA
DEL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS

A.	LOS ÓRGANOS QUE INTERVIENEN EN LA PREPARACIÓN DEL PROYECTO DE LEY	153
i.	El Ministerio de Hacienda	153
ii.	La Dirección de Presupuestos.....	154
iii.	El Ministerio de Desarrollo Social	158
B.	ÓRGANOS CON TRATAMIENTO ESPECIAL EN LA PREPARACIÓN DEL PROYECTO DE LEY	160
i.	El Congreso Nacional	160
ii.	El Ministerio Público	160
iii.	El Tribunal Constitucional.....	161
iv.	El Poder Judicial.....	162
v.	Los órganos jurisdiccionales que no integran el Poder Judicial.....	166
vi.	Los gobiernos regionales	169

CAPÍTULO 4
LA DISCUSIÓN Y APROBACIÓN LEGISLATIVA
DEL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS

A.	LA DISCUSIÓN DEL PROYECTO DE LEY	189
B.	LA APROBACIÓN Y PROMULGACIÓN DEL PROYECTO.....	195
C.	LA PUBLICACIÓN PARCIAL DE LA LEY DE PRESUPUESTOS	196
D.	LA IMPUGNACIÓN DEL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS	197
i.	El veto del Presidente de la República	197
ii.	La impugnación ante el Tribunal Constitucional.....	199

	Página
E. LAS GLOSAS DE LA LEY DE PRESUPUESTOS	215
F. LOS PROTOCOLOS DE LA LEY DE PRESUPUESTOS.....	226

CAPÍTULO 5

LA EJECUCIÓN DE LA LEY DE PRESUPUESTOS

A. LA DIFERENCIA ENTRE LA EJECUCIÓN DE LOS INGRESOS Y LA EJECUCIÓN DE LOS GASTOS	230
B. LA EJECUCIÓN DE LOS GASTOS	231
i. El devengo en materia contractual.....	239
ii. El devengo en las transferencias.....	240
aa) El problema de las fallas del mercado.....	240
bb) Los subsidios, subvenciones, transferencias y otros aportes	251
cc) El devengo propiamente tal.....	260
iii. El devengo de las cuentas extrapresupuestarias	260
C. LA EJECUCIÓN DE LOS INGRESOS	261
D. EL CIERRE DEL EJERCICIO CONTABLE.....	262
E. LOS TRÁMITES ADMINISTRATIVOS DE LA ORDENACIÓN DEL GASTO.....	262
F. EL SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA.....	266
i. Una mirada global al control del Sector Público	266
aa) Requisitos de un sistema de control	268
bb) Clasificación del control.....	272
ii. La evaluación y control de la ejecución presupuestaria.....	278
aa) El seguimiento y control interno del órgano ejecutor	278
bb) El seguimiento y control interno en los gobiernos regionales.....	289
cc) El seguimiento y control interno en las municipalidades.....	290
dd) El seguimiento y control por el Presidente de la República.....	299

	Página
ee) El seguimiento y control del Ministerio de Hacienda.....	306
ff) El seguimiento y control de la Dirección de Presupuestos	306
gg) El seguimiento de la Tesorería General de la República.....	309
hh) El rol del Ministerio de Desarrollo Social.....	312
ii) El rol de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.....	313
jj) El rol del Banco Central	313
kk) El control de la Contraloría General de la República	314
ll) El seguimiento por la Comisión Especial Mixta de Presupuestos del Congreso Nacional.....	316
mm) El seguimiento y control por el Congreso Nacional	320

CAPÍTULO 6

LA EVALUACIÓN Y CONTROL DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

A. LA EVALUACIÓN Y EL CONTROL INTERNO.....	324
i. La evaluación y control por los órganos ejecutivos de la Administración del Estado	325
B. EL CONTROL DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	326
C. EL CONTROL LEGISLATIVO.....	327
D. EL CONTROL JURISDICCIONAL: EL TRIBUNAL DE CUENTAS	327
E. EL SEGUIMIENTO ESPECIALIZADO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	333

CAPÍTULO 7

LOS PRESUPUESTOS ESPECIALES. LA IMPORTANCIA DE SER DISTINTO

A. LAS MUNICIPALIDADES	339
------------------------------	-----

	Página
i. La formación del presupuesto municipal.....	344
ii. El patrimonio de las municipalidades y sus fuentes de ingreso.....	345
aa) Los aportes de los GORES.....	346
bb) Los ingresos provenientes de la participación en el FCM.....	346
cc) Los derechos por los servicios que presten y por los permisos y concesiones que otorguen	348
dd) Los recursos que provienen de impuestos que gravan actividades o bienes que tengan una clara identificación local	350
ee) Los recursos que provienen de aportes del Tesoro Público.....	351
ff) Los ingresos que las leyes les asignen.....	351
iii. El equilibrio presupuestario en el manejo de las finanzas municipales.....	352
B. LAS EMPRESAS PÚBLICAS.....	352
i. La actividad empresarial del Estado.....	352
ii. Maneras en que el Estado desarrolla actividades empresariales	359
iii. La formación y ejecución del presupuesto de las empresas públicas creadas por ley.....	362
iv. La información relativa a las empresas públicas	364
C. LAS UNIVERSIDADES ESTATALES.....	368
i. Autonomía de las universidades estatales.....	368
ii. Estatutos orgánicos de las universidades estatales	369
aa) Universidad de Tarapacá	369
bb) Universidad Arturo Prat.....	370
cc) Universidad de Antofagasta.....	370
dd) Universidad de Atacama.....	370
ee) Universidad de La Serena.....	371
ff) Universidad de Playa Ancha.....	371

	Página
gg) Universidad de Valparaíso	371
hh) Universidad de Santiago de Chile	372
ii) Universidad de Chile	372
jj) Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación	374
kk) Universidad Tecnológica Metropolitana	374
ll) Universidad de Talca	375
mm) Universidad del Bío-Bío	375
nn) Universidad de La Frontera	375
ññ) Universidad de Los Lagos	376
oo) Universidad de Magallanes	376

TERCERA PARTE
LAS FIGURAS PARTICULARES

CAPÍTULO 8
LA FLEXIBILIDAD PRESUPUESTARIA

A. CONCEPTO	379
B. EL SUSTRATO JURÍDICO DE ESTA POTESTAD PRESIDENCIAL	381
i. La LOAFE	381
ii. La Ley de Presupuestos	382
C. LA REGULACIÓN ADMINISTRATIVA TEMPORAL DE FLEXIBILIDAD PRESUPUESTARIA	383
D. LAS RESTRICCIONES A LA FLEXIBILIDAD PRESUPUESTARIA	385
E. OTROS ALCANCES DE LA FLEXIBILIDAD PRESUPUESTARIA	387
i. Las glosas de la Ley de Presupuestos	387
ii. Las mayores disponibilidades presupuestarias y el destino específico de los recursos	391
iii. Devolución de recursos y recursos no contemplados en el presupuesto vigente	394

	Página
iv. Destino de los recursos no utilizados al 31 de diciembre	395
F. LA OPINIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: EL FALLO ROL N° 254-97	396

CAPÍTULO 9

LA DEUDA PÚBLICA

A. INTRODUCCIÓN	405
B. EL MARCO CONSTITUCIONAL DE LA DEUDA PÚBLICA.....	409
i. Autorización para contratar empréstitos públicos al Estado, sus organismos y las municipalidades	409
ii. Autorización para comprometer el crédito público	416
iii. Autorización para contratar empréstitos públicos a las empresas del Estado y a aquellas en que éste tiene participación	422
iv. La iniciativa exclusiva del Presidente de la República.....	424
v. La situación del Banco Central.....	424
C. LOS ACTORES DE LA DEUDA PÚBLICA	425
i. Presidente de la República.....	425
ii. El Ministerio de Hacienda	426
iii. La DIPRES	427
iv. La Tesorería General de la República.....	427
v. La Contraloría General de la República	428
vi. El Banco Central.....	428
D. CONCEPTO DE DEUDA PÚBLICA	430
E. NATURALEZA JURÍDICA DE LA DEUDA PÚBLICA.....	431
i. Tesis que niegan el carácter contractual de la deuda pública.....	432
ii. Tesis contractualistas de la deuda pública	432
F. CLASIFICACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA.....	440
i. Según el tipo de obligación que adquiere el Estado	440

	Página
ii. Según el lugar donde puede hacerse exigible la deuda pública.....	442
iii. Según el plazo de exigibilidad.....	443
iv. Según la voluntad del Estado.....	444
v. Según la DIPRES.....	444
G. FORMAS DE CONTRATACIÓN DE DEUDA PÚBLICA.....	445
i. El empréstito público.....	445
ii. La emisión de bonos.....	448
iii. La garantía estatal.....	451
H. EL RÉGIMEN FINANCIERO DE LA DEUDA PÚBLICA: EL SERVICIO DE LA DEUDA PÚBLICA Y SU RESCATE.....	453
I. EL RÉGIMEN DE MODIFICACIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA.....	454
i. La conversión de la deuda pública.....	454
ii. La consolidación de la deuda pública.....	455
iii. La renegociación de la deuda pública.....	455
J. EL ROL DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.....	456
i. La toma de razón.....	462
ii. La refrendación de la deuda pública.....	469
aa) Concepto y antecedentes legales de la refrendación.....	469
bb) Autoridad que debe refrendar.....	473
cc) Excepciones a la refrendación.....	474
dd) Documentos que ingresan a Contraloría General para el trámite de refrendación.....	474
ee) Acta de refrendación.....	475

CAPÍTULO 10

EL DECRETO DE EMERGENCIA CONSTITUCIONAL

A. CONCEPTO.....	477
B. LA FINALIDAD DE UTILIDAD PÚBLICA DEL DECRETO DE EMERGENCIA.....	484
C. CAUSALES DE PROCEDENCIA.....	484

	Página
i. Calamidades públicas	485
ii. Agresión exterior	492
iii. Conmoción interna.....	492
iv. Grave daño para la seguridad nacional.....	494
v. Agotamiento de los recursos.....	507
D. REQUISITOS FORMALES PARA LA VALIDEZ DE UN DECRETO DE EMERGENCIA CONSTITUCIONAL	510
i. Firma del Presidente de la República y de todos sus ministros	510
ii. El gasto no puede exceder del 2% del monto de los gastos autorizados por la Ley de Presupuestos.....	511
iii. Toma de razón por la Contraloría General de la República.....	512
aa) La toma de razón del decreto constitucional de emergencia.....	512
bb) Elementos del control preventivo del decreto constitucional de emergencia	513
E. RESPONSABILIDADES DERIVADAS DEL DECRETO DE EMERGENCIA CONSTITUCIONAL	520
F. EL FINANCIAMIENTO DE LOS GASTOS DISPUESTOS POR EL DECRETO DE EMERGENCIA CONSTITUCIONAL	522
G. EL REGISTRO FINANCIERO DE LOS FONDOS EN ADMINISTRACIÓN.....	523
H. OTRAS REGLAS PRESUPUESTARIAS ESPECIALES PARA CASOS DE EMERGENCIA O CATÁSTROFE.....	525
BIBLIOGRAFÍA.....	533
ÍNDICE DE FIGURAS	545
ÍNDICE DE JURISPRUDENCIA	547
ÍNDICE ANALÍTICO	597
CÓMO ACCEDER A ESTE LIBRO DIGITAL A TRAVÉS DE THOMSON REUTERS PROVIEW.....	603