



**UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE DERECHO
PROGRAMA DE DOCTORADO**

**PESOS Y CONTRAPESOS EN LA DISTRIBUCIÓN DE
COMPETENCIAS PRESUPUESTARIAS ENTRE EL PRESIDENTE DE
LA REPÚBLICA Y EL CONGRESO NACIONAL**

Tesis para optar al Grado de Doctor en Derecho

Sebastián Soto Velasco

Profesor Guía
Lucas Sierra Iribarren

Santiago de Chile, septiembre de 2016

Agradecimientos.

Quiero agradecer a numerosas personas con las que conversé e intercambié ideas que contribuyeron al desarrollo de esta tesis. En especial a Ignacio Arana, Carlos Carmona, Rubén Catalán, Rosanna Costa, Isabel Giménez, Howell Jackson, Cristián Larroulet, Ian Lienert, Juan Miguel Matheus, Ana María Muñoz, Manuel Núñez, Guillermo Patillo, Pablo Ruiz-Tagle, Carlos Santiso, Claudio Seebach, Luis Alejandro Silva y Francisco Soto. Un reconocimiento especial para el Profesor Lucas Sierra, quien guió esta investigación, y para Rosario Willumsen, por su apoyo incondicional y permanente consejo.

También debo agradecer a los ayudantes Rodrigo Abarca, Antonia Andreani, Jaime Flores, Felipe Gutiérrez, Francisco González y Joaquín Santos.

Agradezco a la Comisión Nacional de Investigación en Ciencia y Tecnología (CONICYT) que me otorgó una beca para financiar una pasantía de investigación en el extranjero. También al David Rockefeller Center for Latin American Studies de la Universidad de Harvard por el inmenso apoyo prestado durante el año de investigación en esa Universidad.

Finalmente un especial reconocimiento a la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile y al Programa de Doctorado por estos años en que he formado y me he sentido parte de esa comunidad.

Tabla de Contenidos

RESUMEN	12
INTRODUCCIÓN. OBJETIVO, METODOLOGÍA Y CONTENIDO DE LA TESIS.....	13
1. Planteamiento del problema.....	13
1.1. Presupuesto y legislaturas: auge.....	13
1.2. Presupuestos y legislaturas: declinación.....	16
1.3. Hipótesis	20
1.4. Objetivos.....	21
2. Precisiones metodológicas.....	22
2.1. El Presupuesto y la Constitución.....	22
2.2. Constitución, perspectiva histórica y práctica legislativa	26
2.3. El uso del derecho comparado en esta tesis	29
3. Estructura.....	33
CAPÍTULO I.....	38
LA SEPARACIÓN Y EL EQUILIBRIO DE PODERES: TEORÍA Y PRÁCTICA DE UN CONCEPTO EN EVOLUCIÓN.....	38
1. Introducción	38
2. La separación y el equilibrio de poderes: primeras ideas	39
3. Orígenes y evolución.....	42
3.1. Teóricos: Locke y Montesquieu.....	42
3.2. Su aplicación: la separación y el equilibrio de poderes en Estados Unidos.....	47
3.3. Recepción y desarrollo en las décadas posteriores.....	51
4. Separación y equilibrio de poderes en el Estado contemporáneo	54
4.1. Cuestionamientos y críticas	54
4.1.1. El Estado Regulador	55

4.1.2.	Los regímenes de gobierno	58
4.1.2.1.	El Presidencialismo.....	58
4.1.2.2.	El Parlamentarismo.....	63
4.1.3.	La irrupción de los partidos políticos.....	66
4.1.4.	¿Y los jueces?.....	69
4.1.5.	Epílogo: la primacía del Poder Ejecutivo.....	70
4.2.	Objetivos tras la separación y el equilibrio de poderes.....	71
4.2.1.	Objetivos en el primer constitucionalismo.....	72
4.2.2.	La separación de poderes como huida de la concentración del poder	75
5.	La separación y el equilibrio de poderes en Chile.....	81
5.1.	Introducción	81
5.2.	Equilibrio y separación de poderes bajo la carta vigente.....	85
5.2.1.	Críticas en el contexto del debate sobre el régimen de Gobierno.....	86
5.2.2.	Críticas a la distribución de potestades legislativas.....	89
5.3.	Instituciones informales y equilibrio	92
6.	La distribución de competencias presupuestarias entre el Poder Legislativo y Poder Ejecutivo: hacia la senda del equilibrio.....	96
6.1.	Revisitando la declinación del Congreso en el proceso presupuestario.....	97
6.2.	Hacia el balance. Justificaciones normativas	98
7.	Conclusiones.....	102
CAPÍTULO II.....		105
DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS PRESUPUESTARIAS EN LA CONSTITUCIÓN DE 1833 Y 1925		105
1.	Introducción.....	105
2.	Los ingresos y la Ley de Contribuciones.....	106
2.1.	Constitución de 1833	106

2.2.	Constitución de 1925	109
3.	La Ley de Presupuestos	110
3.1.	Introducción	110
3.2.	Contenido y tramitación.....	112
3.2.1.	Constitución de 1833	113
3.2.2.	Constitución de 1925	116
3.2.2.1.	Contenido	116
3.2.2.2.	Breve análisis de las leyes de presupuesto entre 1925 y 1973.....	118
3.2.2.3.	Tramitación	119
3.3.	Ley de Presupuestos y su relación con leyes permanentes	122
4.	Ejecución del presupuesto bajo la vigencia de la Constitución de 1833 y 1925.....	124
4.1.	Normas que regulan la ejecución	125
4.2.	Modificaciones a la Ley de Presupuestos y flexibilidad presupuestaria.....	128
5.	Control presupuestario bajo el imperio de la Constitución de 1833 y 1925	131
6.	Iniciativa exclusiva del Presidente de la República.....	135
6.1.	Constitución de 1833	135
6.2.	Constitución de 1925.....	136
6.3.	Reforma de 1943	140
6.4.	Reforma Constitucional de 1970.....	143
7.	El Ministerio de Hacienda y la Dirección de Presupuestos	147
7.1.	Influencia	147
7.2.	El Decreto Ley N° 1.263, de Administración Financiera del Estado	151
8.	Conclusiones.....	153
	CAPÍTULO III	156
	DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS PRESUPUESTARIAS EN EL MARCO JURÍDICO VIGENTE.....	156

1.	Introducción.....	156
2.	Herramientas del Ministerio de Hacienda: Informes financieros en los proyectos de ley y visaciones	157
3.	Preparación de la Ley de Presupuestos.....	159
3.1.	Planificación financiera de mediano plazo	160
3.2.	La estimación de los ingresos y de los gastos.	161
3.2.1.	Reglas constitucionales.....	161
3.2.2.	Cálculo de los ingresos	162
3.2.3.	Determinación de los gastos.....	164
3.2.4.	La Regla del Balance Estructural	167
4.	Contenido de la Ley de Presupuestos.....	169
4.1.	Contenido material de la Ley de Presupuesto: Ideas matrices	169
4.1.1.	Ideas matrices de la Ley de Presupuestos en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.....	170
4.1.2.	Conclusión	175
4.2.	Contenido Formal de la Ley de Presupuestos.	175
4.2.1.	Glosas	179
5.	Tramitación Legislativa: Reglas.....	182
5.1.	Reglas Constitucionales.....	182
5.2.	Procedimiento en el Congreso Nacional.....	184
5.3.	Otras reglas especiales en la tramitación	187
5.4.	El Congreso y la determinación de los ingresos y los gastos. Las reglas constitucionales	189
5.4.1.	Gastos contenidos en leyes permanentes	190
5.4.2.	Aprobación de nuevos gastos y fuente de los recursos.	191
5.4.3.	Reducción proporcional de gastos	193

6.	Relaciones Ejecutivo-Legislativo en la tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos	196
6.1.	Introducción	196
6.2.	Negociación durante la tramitación del Presupuesto.....	198
6.3.	El Protocolo de Acuerdo.....	200
7.	Ejecución del Presupuesto	203
7.1.	Introducción	203
7.2.	Normas de Flexibilidad Presupuestaria	204
7.2.1.	Marco normativo	205
7.2.2.	Reserva legal y flexibilidad presupuestaria.....	206
7.3.	Decretos de emergencia.....	211
8.	Control del Presupuesto.....	214
8.1.	Formas de control presupuestario en el marco vigente.....	214
8.1.1.	El Congreso Nacional	214
8.1.2.	Contraloría General de la República.....	216
8.1.3.	El Consejo para la Transparencia	218
8.1.4.	Auditoría Interna de Gobierno	221
8.1.5.	Evaluación del gasto público.....	223
9.	Iniciativa exclusiva del Presidente de la República.....	225
9.1.	Materias incluidas por la Constitución de 1980	225
9.2.	El Tribunal Constitucional y la iniciativa exclusiva.....	228
9.3.	Iniciativa exclusiva y la práctica legislativa.....	230
10.	Conclusión	232
	CAPÍTULO IV	235
	ARREGLOS PRESUPUESTARIOS COMPARADOS.....	235
1.	Introducción.....	235

2.	Preparación del presupuesto en el Poder Ejecutivo.....	236
2.1.	El rol de las oficinas de presupuesto.....	236
2.1.1.	Hacia la fragmentación	239
2.1.2.	Epílogo.....	241
2.2.	Reglas fiscales.....	242
2.2.1.	La Unión Europea.....	243
2.2.1.1.	El caso de Alemania.....	246
2.2.1.2.	El caso de España	248
2.2.2.	El caso de Estados Unidos	251
2.3.	Conclusión	253
3.	Contenido material de la Ley de Presupuestos.....	254
3.1.	Problemática.....	254
3.2.	El caso de España. Regla constitucional y jurisprudencia	256
3.3.	El caso de Estados Unidos	258
3.4.	Conclusión	262
4.	Tramitación de la Ley de Presupuestos	263
4.1.	Plazo de tramitación de la Ley de Presupuestos.....	263
4.2.	El rol de las legislaturas	265
4.2.1.	Marco de ingresos y gastos	265
4.2.2.	Donde se lleva a cabo la discusión: comisiones de presupuestos vs comisiones sectoriales	268
4.2.3.	Atribuciones del Congreso para modificar la propuesta del Ejecutivo	270
4.2.3.1.	El caso francés.....	272
4.2.3.1.1.	Circunstancias que permitieron su aprobación.....	272
4.2.3.1.2.	Contenido.....	273
4.2.3.2.	El caso español	276

4.2.3.3.	El caso de Estados Unidos.....	278
4.2.4.	Veto del Ejecutivo	280
4.2.5.	Conclusión	282
4.3.	Las oficinas presupuestarias en los congresos	282
4.3.1.	Problemática.....	282
4.3.2.	La mirada comparada.....	284
4.3.3.	El caso de Estados Unidos	286
4.4.	Consecuencias en caso de no despacho de la Ley de Presupuestos en tiempo	288
4.4.1.	Prórroga automática.....	290
4.4.2.	Acción legislativa y cierre del Gobierno.....	291
4.5.	Conclusión	293
5.	Ejecución presupuestaria	294
5.1.	Antecedentes	294
5.2.	Normas de flexibilidad presupuestaria	295
5.2.1.	El caso de Estados Unidos	299
5.2.2.	El caso de Francia.....	302
5.3.	Gastos en situaciones de emergencia.....	304
5.4.	Conclusión	307
6.	Control.....	307
6.1.	Introducción	307
6.2.	Las legislaturas.....	308
6.2.1.	Los Comités de Cuentas Públicas.....	310
6.2.2.	Reportes periódicos	313
6.2.3.	El control por resultado. El caso de Francia.....	314
6.3.	Las entidades auditoras.....	316

6.4.	Consejos Fiscales	320
6.5.	Transparencia y participación	322
6.5.1.	Transparencia	322
6.5.2.	Participación.....	324
7.	Conclusiones.....	327
CAPÍTULO V.....		331
HACIA UN BALANCE EN LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS PRESUPUESTARIAS ENTRE EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y EL CONGRESO NACIONAL EN CHILE.....		331
1.	Introducción.....	331
2.	Preparación de la Ley de Presupuestos.....	333
2.1.	Elaboración del presupuesto. Hacia un balance intragobierno.....	333
2.1.1.	Pautas generales.....	333
2.1.2.	Mecanismos de balance	335
2.1.3.	Otros parámetros relevantes	338
2.2.	La constitucionalización de las reglas fiscales	340
2.2.1.	Justificación.....	341
2.2.2.	Chile.....	343
3.	Contenido de la Ley de Presupuestos	345
4.	Tramitación de la Ley de Presupuestos	348
4.1.	Plazo de tramitación	349
4.2.	Consecuencia en caso de no despacho de la Ley de Presupuestos en tiempo.....	350
4.3.	Marco de ingresos y gastos	353
4.4.	Gastos contenidos en leyes permanentes	357
4.5.	Iniciativa	359
4.5.1.	Iniciativa de gasto en el contexto de la Ley de Presupuestos.....	360

4.5.2.	Iniciativa en materias distintas de la Ley de Presupuestos.....	364
4.6.	Participación de otras comisiones	367
4.7.	Veto	369
4.8.	Reducción proporcional de gastos.....	370
4.9.	Sistema de asesoría presupuestaria.....	372
5.	Ejecución del presupuesto	374
5.1.	Flexibilidad presupuestaria	374
5.2.	Gastos en situaciones de emergencia.....	379
6.	Control del Presupuesto.....	381
6.1.	Control en instituciones distintas del Congreso	381
6.2.	Propuestas para aumentar el control del Parlamento	385
7.	Síntesis.....	389
	CONCLUSIONES DE LA TESIS.....	391
	BIBLIOGRAFÍA	396

RESUMEN

La investigación se centra en la distribución de competencias presupuestarias entre el Presidente de la República y el Congreso Nacional y las analiza desde la perspectiva del balance de poderes.

Para ello se reconstruye, en primer término, los orígenes, evolución y críticas al principio de separación y equilibrio de poderes desde el primer constitucionalismo hasta nuestros días. Ello con miras a establecer una cierta perspectiva desde la que analizar la actual distribución de competencias presupuestarias.

Luego, la tesis vuelve la mirada a Chile para estudiar el reparto de estas competencias entre el Presidente de la República y el Congreso Nacional. Con este objeto se describe el marco jurídico aplicable durante el imperio de la Constitución de 1833 y de 1925; y también en la actualidad. Todo esto analizando las distintas etapas del ciclo presupuestario, esto es, la elaboración de la ley de presupuestos, su discusión y aprobación en sede legislativa así como su control y ejecución.

Más adelante, la investigación examina diversos arreglos institucionales comparados a fin de teorizar sobre problemáticas similares así como identificar espacios que vayan configurando un marco de distribución más equilibrado.

El examen contribuye a demostrar que en la evolución de la distribución de competencias presupuestarias en Chile se ha ido produciendo una paulatina concentración de las mismas en el Poder Ejecutivo y un debilitamiento del rol del Congreso Nacional en las diversas instancias. Esto se juzga críticamente dado los argumentos normativos que se plantean en este trabajo a favor de un adecuado balance entre ambos poderes, también en el proceso presupuestario. Es por eso que el documento termina con algunas propuestas que se hacen cargo del análisis crítico que las anteceden.

INTRODUCCIÓN. OBJETIVO, METODOLOGÍA Y CONTENIDO DE LA TESIS

1. Planteamiento del problema

1.1. Presupuesto y legislaturas: auge

La unión entre las legislaturas y el proceso presupuestario puede encontrarse ya en la Carta Magna acordada hace 800 años. En ella se señalaba que para establecer ciertas cargas y tributos debía contarse con el consentimiento de los nobles y clérigos reunidos en lo que luego sería el Parlamento¹. Con el tiempo, esta vinculación inicial se fue consolidando. Montesquieu calificó la recaudación de impuestos como el “punto más importante de la legislación” y argumentó que el Poder Legislativo debía intervenir en esa decisión². Madison en El Federalista LVIII expresaba con especial claridad la relevancia de esta relación. Al respecto, señalaba que el “poder sobre la hacienda --que en inglés se ha venido a conocer como *“the power of the purse”*-- puede ser considerado, efectivamente, como el arma más eficaz y completa de que cualquier Constitución puede dotar a los representantes del pueblo, a fin de que obtengan la reparación de todo agravio, y para sacar adelante toda medida justa y saludable”³.

Más recientemente diversos órganos jurisdiccionales han reflexionado en torno a lo mismo. En el Reino Unido, el año 1924 el *Privy Council* señaló que “ha sido un principio de la Constitución Británica por más de dos siglos (...) que ninguna cantidad de dinero puede ser girada del Fondo Consolidado en el cual se han pagado los ingresos del Estado, salvo por autorización del propio Parlamento”⁴. Décadas después, el Tribunal

¹ En su disposición duodécima, la Carta Magna establecía que no podía establecerse auxilio a favor del reino sin el consentimiento general el que se obtenía, según regulaba la disposición decimocuarta, previa convocatoria de arzobispos, obispos, abades, duques y barones principales.

² MONTESQUIEU. 2004. *Del Espíritu de las Leyes*. Buenos Aires. Ediciones Libertador. Pág. 139.

³ MADISON, JAMES “ET AL”. 2001. *El Federalista*. 1787-1788. 2001. México. Fondo de Cultura Económica. Pág. 248.

⁴ *Auckland Harbour Board v The King*. 1924. AC 318. 326-7. Luego agrega “se han ido los días en que la Corona, o sus empleados, además del Parlamento, podían dar dicha autorización o ratificar un pago

Constitucional español reconoció igual importancia cuando señala que “el presupuesto es (...) la clave del parlamentarismo ya que constituye la institución en que históricamente se han plasmado las luchas políticas de las representaciones del pueblo (Cortes, Parlamentos o Asambleas) para conquistar el derecho a fiscalizar y controlar el ejercicio del poder financiero”⁵. El Tribunal Federal Alemán, por su parte, ha declarado en algunas ocasiones la inconstitucionalidad de preceptos vinculados con acuerdos fiscales en la Unión Europea por vulnerar el “derecho que tiene el parlamento a decidir sobre el presupuesto”⁶. Respecto a éste ha dicho que es “un elemento central del desarrollo democrático de una opinión informada”⁷ y que sirve “como un instrumento del monitoreo integral del gobierno (así como) pone al día el principio fundamental de igualdad de los ciudadanos en la imposición de cargas públicas como una manifestación esencial de la democracia constitucional”⁸. Y el Tribunal Constitucional chileno no se queda atrás cuando afirma que la ley de presupuestos “es uno de los principales instrumentos de política económica que tiene un gobierno”⁹ que resulta “fundamental e imprescindible para el normal y correcto funcionamiento del Estado”¹⁰. Y por ello el rol del Congreso Nacional, no obstante las atribuciones limitadas, es esencial y se consagra tanto por vías formales como informales¹¹.

indebido. Cualquier pago realizado desde el fondo consolidado sin la autorización del Parlamento es simplemente ilegal, y podrá ser recuperado por el Gobierno”.

⁵ STC 3/2003, de 16 de enero de 2003, en ARCE, ALBERTO. 2004. El Parlamento en los Tribunales. Prontuario de Jurisprudencia Parlamentaria. Navarra, Thomson Aranzandi. Cuadernos Aranzadi del Tribunal Constitucional. Pág. 309.

⁶ Ver HUBER, PETER. 2013. The Euro Crisis Jurisprudence of the Federal Constitutional Court. Italian Journal of Public Law 5(2). Pág. 87. Al respecto señala que la Corte “ha identificado la autonomía presupuestaria del Parlamento alemán como parte fundamental de la identidad constitucional y declara la autonomía fiscal general del Bundestag como inalienable”. Otro autor, en la misma línea, ha sostenido que el Tribunal alemán, “ha establecido un impresionante historial llamando por un mayor involucramiento del parlamento en (...) materias tributarias y financieras, incluyendo los créditos. El Bundestag tiene (...) toda la responsabilidad presupuestaria”. SCHNEIDER, KARSTEN. 2013. Yes, But... One More Thing. Karlsruhe’s Ruling on the European Stability Mechanism. German LawJournal 14(1). Pág. 54.

⁷ BVerfGE 132, 195 <239 n. 106>.

⁸ BVerfGE 55, 274 <302-303>.

⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional Rol N° 1867/2010, considerando 26. En adelante “STC Rol/Año”.

¹⁰ STC 2935/2015, c. 29.

¹¹ STC 1867/2010, c. 26 y 27. En igual sentido STC 2935/2015, c. 25 y 26.

Sobre la misma base la academia ha levantado sus reflexiones destacando la relevancia de la participación del órgano legislativo en la decisión presupuestaria. Así puede apreciarse de los más diversos autores y en las más variadas disciplinas. Wehner, desde el estudio de las políticas pública, ha escrito que “el requisito de que las medidas financieras deben tener la aprobación legislativa es un fundamento democrático venerado en las constituciones alrededor del mundo”¹². Wildavsky, influyente cientista político e investigador en temas de presupuesto, ha argumentado desde hace décadas que diseñar presupuestos es gobernar¹³. Por ello, entonces, una determinante participación de la rama legislativa es esencial en cuanto participe de las decisiones de gobierno. Y entre los nuestros Jorge Hunneus, en su fundamental obra constitucional, afirma que “un Gobierno que tuviera fondos y pudiera gastarlos sin intervención del Congreso, representantes del país, haría imposible de todo punto la existencia del Sistema Representativo”¹⁴.

La participación legislativa en la decisión presupuestaria es una cuestión determinante que, con todo, no se satisface de cualquier forma. Como veremos, la distribución de competencias presupuestarias¹⁵ entre las legislaturas y las autoridades ejecutivas debe ser balanceada y permitir una intervención determinante de las primeras. Ello no solo en razón del extendido principio de separación y balance de poderes tan presente en el constitucionalismo desde hace siglos. También porque, como se analizará más adelante, un reparto de competencias presupuestarias balanceado entre ambos poderes es normativamente deseable en una sociedad democrática que busca amplias bases de

¹² WEHNER, JOACHIM. 2006. Assessing the Power of the Purse: An Index of Legislative Budget Institutions. En: Political Studies 54. Pág. 767.

¹³ WILDAVSKY, AARON. 2001. Budgeting and Governing. New Brunswick. Transaction Publishers. Especialmente capítulos I y XV. Santiso y Varea lo ha traducido como “presupuestar es gobernar”. SANTISO, CARLOS y VAREA, MARCO. 2013. Fortaleciendo las capacidades presupuestarias de los Parlamentos en América Latina y el Caribe. En: Resumen de Políticas, Banco Interamericano de Desarrollo. Pág. 2.

¹⁴ HUNNEUS, JORGE. 1890. La Constitución ante el Congreso. Tomo I. Segunda Edición. Santiago. Imprenta Cervantes. Pág. 188.

¹⁵ Por competencias presupuestarias entiendo aquellas potestades que un órgano público ejerce en alguna de las cuatro etapas del proceso presupuestario, esto es, i) la elaboración del proyecto de ley de presupuestos; ii) la discusión y aprobación en el Congreso Nacional; iii) la ejecución del gasto público; y iv) el control del mismo.

legitimidad en la toma de decisiones, incluidas aquellas que se vinculan con la asignación de los recursos públicos.

1.2. Presupuestos y legislaturas: declinación

La íntima vinculación que, según se ha dicho, históricamente unió al parlamento con el proceso presupuestario, ha evolucionado en el último siglo. Giménez constata, en perspectiva comparada, que desde principios del siglo XX se aprecia una significativa pérdida de poder de la hegemonía parlamentaria en materia presupuestaria. Así, la intervención de las cámaras se ha reducido a una mera ratificación de la propuesta del Gobierno o, como señala, a un simple otorgamiento de la forma requerida. De modo paradójico, concluye, el Presupuesto que surgió “históricamente como un instrumento de control del Ejecutivo en manos del Parlamento, ha acabado por convertirse en un paradigma de la hegemonía del Gobierno en esta materia”¹⁶.

En Chile la tendencia no ha sido distinta. Durante el siglo XIX el Congreso Nacional fue adquiriendo crecientes espacios de influencia que alcanzaron su apogeo en el tránsito entre aquel siglo y el siguiente¹⁷. En el siglo XX, el Congreso se mantuvo como espacio de deliberación política por excelencia pero, en lo que respecta a su intervención efectiva en la decisión legislativa y en aquellas materias vinculadas con el gasto público, su poder decreció paulatinamente. Tapia, escribiendo en 1960, describe este tránsito como el “paso de la dictadura de la turba parlamentaria irresponsable, a la dictadura responsable, respaldada por la Constitución y las leyes, de un administrador individual supremo”¹⁸. Y una de las principales expresiones de aquello fue la cesión de la decisión presupuestaria que ha hecho desde entonces el Congreso Nacional al Presidente de la República.

¹⁶ GIMÉNEZ, ISABEL. 2008. Las Competencias Presupuestarias del Parlamento. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Pág. 5.

¹⁷ CEA EGAÑA, JOSÉ LUIS. 2013. El Congreso Nacional veintidós años después de su restauración. En: ASOCIACIÓN CHILENA DE DERECHO CONSTITUCIONAL. Congreso Nacional. Libro Homenaje al Profesor Alejandro Silva Bascuñán. Santiago, Editorial Jurídica de Chile. Págs. 77 – 79.

¹⁸ TAPIA VALDÉS, JORGE. 1960. La Técnica Legislativa. Santiago, Editorial Jurídica de Chile. Pág. 26.

Visto así, la distribución de competencias presupuestarias entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo presenta hoy un desbalance que requiere atención. Esto pues desde hace ya tiempo la decisión presupuestaria se viene concentrando paulatinamente en quien tiene a su cargo el Poder Ejecutivo. Ello es apreciable, como se dijo, en nuestro país donde sucesivas modificaciones constitucionales y legales han ido contribuyendo a fortalecer las potestades del Presidente de la República en la determinación del gasto público. Pero también es perceptible a nivel comparado donde quien hace las veces de Jefe de Gobierno, cualquier que sea el sistema político en el que se desempeñe, concentra crecientemente la decisión de presupuesto.

En este contexto, en Chile, puede apreciarse que esta concentración del poder en la rama ejecutiva no solo se configura en la etapa de discusión del presupuesto en el Congreso Nacional. También se constata, y con mucha mayor intensidad, en la ejecución del presupuesto, es decir, una vez vigente, y en la etapa de control del mismo. En esta última, el rol del Congreso Nacional ha ido reduciéndose de manera paulatina cuestión que es igualmente observable en otros sistemas.

Junto con lo anterior, también es posible constatar que, al interior de la rama ejecutiva, se viene produciendo un proceso de concentración de la decisión presupuestaria en la autoridad financiera, en perjuicio de las demás autoridades que integran el Gobierno.

Desde una perspectiva global, diversas son las razones que pueden esgrimirse para entender esta declinación. Schick desarrolla tres líneas argumentativas. En primer lugar, considera que el fortalecimiento de la disciplina partidaria y la consolidación de un sistema de partidos más disciplinado han conducido a que los acuerdos presupuestarios se alcancen al interior del Poder Ejecutivo con los partidos políticos de la coalición dejando poco espacio a la labor legislativa¹⁹. Ello es especialmente patente en los sistemas parlamentarios, como el inglés, donde la pérdida de poder del parlamento es evidente

¹⁹ SCHICK, ALLEN. 2002. Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy? *En*: OECD Journal on Budgeting 1(3). Pág. 23.

“dejando la cámara de los comunes de modificar o influir de otra forma en los ingresos y gastos propuestos por el Ejecutivo²⁰.”

Una segunda causa estaría dada por el significativo crecimiento del aparato del Estado y de los recursos que maneja. Entre 1960 y 1980, argumenta Schick el crecimiento del gasto público en los países de la OCDE creció sostenidamente al punto que, en el primero de esos años, alcanzaba el 29% del PIB. Dos décadas más tarde, el guarismo llegaba al 40%. Las características del nuevo gasto no siempre admitieron intervención pues estaban ligadas a programas cuyo crecimiento era autónomo, como los vinculados a la seguridad social, o simplemente superaban las capacidades de las legislaturas para tomar decisiones que finalmente terminaban siendo traspasadas a la burocracia del Ejecutivo²¹.

Finalmente, una tercera causa sería el crecimiento de los grupos de interés y el aumento de la presión que éstos ejercen sobre los legisladores al momento de distribuir recursos cada vez más elevados. Sobre esta base se ha construido una opinión extendida, la “mirada convencional” la llama una publicación de la OCDE²², en torno a que la intervención activa de los parlamentos en el proceso presupuestario daña la política fiscal.

²⁰ WEHNER, JOACHIM. 2004. Back from the Sidelines? Redefining the Contribution of Legislatures to the Budget Cycle. World Bank Working Papers. World Bank Institute. Pág. 2. En otro texto Wehner señala que el Parlamento inglés “ha abdicado del derecho a la iniciativa financiera (...) no tiene un comité especializado de presupuesto ni tiene una oficina de presupuestos que provea apoyo”. WEHNER, Joachim. 2005. Legislative Arrangements for Financial Scrutiny: Explaining cross-national variation. En PELIZZO, Ricardo; STAPENHURST, Rick; OLSON, David. The Role of Parliaments in the Budget Process. Washington DC. World Bank. Pág. 2.

²¹ SCHICK, ALLEN. 2002. Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy. Op.cit. Págs. 23 – 24. En igual sentido GIMÉNEZ, ISABEL. 2008. Las Competencias Presupuestarias del Parlamento. Op. cit. Págs. 5 - 6. La autora también argumenta que el Estado Social y su política de mayor intervención complejizó el proceso presupuestario. Igualmente considera que la globalización de la economía ha dado lugar a “una multiplicación de los compromisos internacionales que, a su vez, ha conllevado una fuerte reducción de los márgenes de maniobra y de la capacidad de decisión, no ya solo de los Parlamentos sino, prácticamente, en igual medida, de los Gobiernos estatales”. Ibid. Págs. 5 - 6.

²² OCDE. 2014. Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries. Paris, OECD Publishing. Pág. 88. La “vena dilapidadora” que caracterizaría a las legislaturas la llama GIMÉNEZ, ISABEL. 2008. Las Competencias Presupuestarias del Parlamento. Op. cit. Pág. 5.

En Chile, la reducción de las atribuciones del Congreso Nacional en materia presupuestaria, como veremos, se puede apreciar en lo formal desde 1925. Posteriormente, las reformas de 1943, 1970 y la Constitución de 1980 profundizan el desbalance. Cada uno de estos momentos trae consigo un cambio constitucional que limita las atribuciones legislativas en la determinación del gasto público. A ello contribuyen acuerdos extendidos, tanto en lo político como en lo económico, que buscan fortalecer el manejo concentrado de las potestades presupuestarias.

En esta persistente declinación han tenido un rol activo diversos estudios provenientes de la economía. Para Europa tal vez el más influyente es Von Hagen quien, analizando con datos de la década del setenta y ochenta el desempeño fiscal de diversos países europeos, sostiene que limitar las atribuciones de los congresistas para modificar el presupuesto, tanto durante su discusión como después de aprobado, fortalecería la disciplina fiscal y limitaría la deuda pública²³. Y no obstante las conclusiones del estudio pueden ser discutibles, “su validez es menos importante que su aceptación”, como ha expresado un autor a fin de mostrar la influencia de esta hipótesis²⁴. En igual sentido, pero enfocado en Latinoamérica, Alesina et al. han mostrado que los países que tienen procesos presupuestarios más jerarquizados, esto es, aquellos que limitan la acción de la legislatura, tienen menores déficit²⁵.

Como veremos en próximos capítulos, esta “mirada convencional” suele ser invocada en nuestro país para sustentar, desde la aprobación de la Constitución del 25 y especialmente a partir de la década del 30, la reducción de la participación legislativa en

²³ VON HAGEN, JURGEN. 1992. Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities. En: Economic Papers 96. Págs. 1 – 79. 54. Ver también SCHICK, ALLEN. 2003. The Role of Fiscal Rules in Budgeting. En: OECD Journal on Budgeting 3(3). Págs. 16 – 17.

²⁴ ANDERSON, BARRY. 2009. The Changing Role of Parliament in the Budget Process. En: OECD Journal on Budgeting 9(1). Pág. 3.

²⁵ ALESINA, ALBERTO, “ET AL”. 1999. Budget institutions and fiscal performance in Latin America. En: Journal of Development Economics 59 (2). Pág. 255.

asuntos fiscales. Y ello no solo es característica de Chile sino que también una percepción más generalizada en la región²⁶.

1.3. Hipótesis

Lo dicho, es decir, el declinar de la intervención de las legislaturas en la decisión presupuestaria y la concentración de la misma en la rama ejecutiva, es la problemática en la que se enfoca esta investigación. El principio de separación y balance de poderes, desde el cual se aborda el problema, no encuentra una expresión real en arreglos institucionales en los que, como se ha dicho y se seguirá profundizando, se aprecia una clara tendencia a que la rama legislativa se vaya desprendiendo de gran parte de las decisiones vinculadas con el gasto público y los presupuestos.

La investigación se inserta en dicha problemática y busca demostrar que en Chile también hay un desbalance en la distribución de competencias presupuestarias entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo que se viene expresando desde hace décadas en normas constitucionales, prácticas y estructuras institucionales. O dicho de otra forma, busca preguntarse si a través del juego de diversos factores concebidos como instituciones formales e informales, se ha concentrado la decisión presupuestaria que incide en la preparación y discusión de las leyes de presupuestos así como en su ejecución y control. Para mostrar lo anterior, se analizarán arreglos institucionales comparados que, haciéndose cargo del desbalance y la concentración del poder presupuestario, equilibran de mejor forma la distribución de competencias vinculadas con la decisión de gasto.

²⁶ SANTISO, CARLOS. 2005. Budget Institutions and Fiscal Responsibility. Parliaments and the Political Economy of the Budget Process in Latin America. En: World Bank Institute. Págs. 6. “Paradójicamente, mientras el rol de los parlamentos en la formulación y adopción del presupuesto es severamente restringida, la gente piensa que ello es adecuado, probablemente reflejando una desconfianza general en la habilidad de los parlamentarios de actuar con responsabilidad. Una encuesta reciente de percepciones en la contribución de los parlamentos al presupuesto público revela que los latinoamericanos consideran que los poderes presupuestarios de los parlamentos son adecuados, que tienen suficiente tiempo para revisar la propuesta presupuestaria del Ejecutivo, y que hay suficiente debate entre el Ejecutivo y el legislador sobre asignaciones presupuestarias”.

1.4. Objetivos

Para lo anterior, un primer objetivo será mostrar que las competencias presupuestarias vinculadas con la elaboración, aprobación y ejecución del Presupuesto vienen concentrándose desde hace décadas en el Presidente de la República y, específicamente, en la Dirección de Presupuestos. Por su parte, las competencias vinculadas con el control del gasto han tendido a debilitarse dejando al Poder Ejecutivo sometido a escasas instancias de control. Este objetivo se alcanzará recurriendo al método histórico y al propiamente dogmático, de forma tal que por medio del análisis del marco normativo vigente y su evolución se identificarán los elementos centrales de las etapas de elaboración, discusión, ejecución y control del proceso presupuestario en Chile, y su evolución en el tiempo. Ello poniendo atención tanto en la regla formal como en las diversas interpretaciones y prácticas, a fin de describir la forma en que se ejerce el poder al momento de tomar la decisión presupuestaria y de apreciar la concentración actual de las competencias presupuestarias en manos del Poder Ejecutivo.

Un segundo objetivo aspira a identificar cuáles son los arreglos institucionales que permiten configurar un marco de distribución de competencias presupuestarias más equilibrado. Esto puesto que hay diversas argumentaciones normativas que permiten justificar la importancia de un efectivo balance en la distribución de poderes al momento de tomar la decisión presupuestaria. Éstas se vinculan, como se verá más adelante, con la importancia de fortalecer la legitimidad de la decisión redistributiva y con ciertos valores democráticos asociados a la deliberación, entre otros argumentos.

Para identificar los arreglos institucionales que sirven a esta objetivo se recurre al método comparado que permitirá, sobre la base de la conceptualización de problemáticas específicas en la distribución de competencias presupuestarias, estudiar diversas figuras institucionales y procedimientos que balancean eficazmente la distribución de competencias presupuestarias logrando así un adecuado equilibrio de poderes en un Estado moderno.

Finalmente, para alcanzar los objetivos anteriores, voy a apelar a una cierta concepción del equilibrio de poderes que atravesará toda la investigación. Para ello será preciso profundizar en lo que, para efectos de esta tesis, entiendo por equilibrio de poderes a fin de construir las bases teóricas de lo que más tarde será un sistema de adecuado equilibrio entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en la distribución de competencias presupuestarias.

Todo lo anterior, permitirá proponer nuevas reglas y procedimientos que tiendan, de un modo eficaz, a equilibrar la distribución de competencias en todo el proceso presupuestario a fin de evitar la concentración del poder presupuestario estatal en una sola autoridad.

2. Precisiones metodológicas

2.1. El Presupuesto y la Constitución

La temática presupuestaria en el derecho chileno ha sido abordada desde diversas perspectivas. A mediados del siglo XX, por ejemplo, su estudio se acercaba más a las áreas vinculadas con las finanzas que lo trataba conjuntamente con temáticas tributarias y económicas generales²⁷. Ello se aprecia, por ejemplo, en que en torno a la misma época las mallas curriculares de las facultades de derecho lo incluían dentro de los cursos de Hacienda Pública, Finanzas Públicas o Derecho Financiero. A partir de los sesenta, con todo, con la creación de la cátedra de Derecho Económico en la Universidad de Chile se

²⁷ Ello puede apreciarse de obras tales como MATUS, MANUEL. 1956. Finanzas Públicas. Santiago. Editorial Jurídica de Chile. Colección de Estudios Jurídicos y Sociales N° 24; y ARANEDA DÖRR, HUGO. 1966. La Administración Financiera del Estado. Santiago. Editorial Jurídica de Chile. Colección de Estudios Jurídicos y Sociales N° 53. De ambos autores son definiciones nacionales tradicionales de ley de presupuestos. Matus la define como “el documento legal en el cual sistemática y anticipadamente se calculan los ingresos y se autorizan los gastos que habrán de producirse en un Estado en un cierto período de tiempo”, Pág. 218. Araneda señala que “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”, Pág. 75.

produce, a decir de Guzmán Brito, la fusión de contenidos diversos que antes se encontraban dispersos, entre otros, en los cursos mencionados²⁸. Es así como desde entonces, la temática presupuestaria empieza a diluirse como disciplina autónoma en el estudio del derecho económico donde terminan ganando importancia otras áreas vinculadas con la regulación privada.

También el derecho administrativo ha abordado diversos aspectos de la temática presupuestaria. Silva Cimma sostiene que “el Derecho Administrativo comprende, necesariamente, el estudio de materias tales como la formación, ejecución y control del presupuesto” y por ello “se ha estimado que el Derecho Financiero no es más que una parte del Derecho Administrativo”²⁹. Con todo, reconocía que por su especificidad crecientemente adquiere las características de una disciplina autónoma en torno a la cual hay ya un cierto desarrollo dogmático³⁰. Aun así, en las últimas décadas el estudio del derecho público financiero ha sido objeto de escasa atención también por parte de los administrativistas³¹.

Pero, sin duda, es el Derecho Constitucional el que desde los inicios ha dedicado atención a la temática presupuestaria. Ello porque, como se verá, ya nuestras primeras constituciones contemplaban reglas vinculadas con la elaboración y aprobación de los

²⁸ GUZMÁN BRITO, ALEJANDRO. 2006. La Enseñanza del Derecho. Historia y Perspectivas. En: Anales del Instituto de Chile. La Educación Superior en Chile. Vol. XXV. Pág. 334. Ahí señala que la asignatura de Economía Política fue creada en 1832, la de Hacienda Pública en 1902 y la de Derecho Financiero en 1926. Adicionalmente, la asignatura denominada Derecho Económico reunía también la asignatura Derecho Agrícola e Industrial y Política Económica Nacional.

²⁹ SILVA CIMMA, ENRIQUE. 1992. Derecho Administrativo Chileno y Comparado. Vol. 1. 1992. Pág. 55.

³⁰ En este contexto, una materia a la que se le ha dedica esfuerzos es la enumeración de los principios del presupuesto. Ver ENDRESS, Sergio. 2009. Derecho Presupuestario Chileno: notas sobre sus actores, procedimiento y principios en la Constitución. Revista de Derecho Público 71. Págs. 110-116; PALLAVICINI, JULIO. 2015. Derecho Público Financiero. Santiago. Thomson Reuters. Págs. 46-130; MATUS, MANUEL. 1956. Finanzas Públicas. Op. cit. Págs 223-224. ARANEDA DÖRR, HUGO. 1966. La Administración Financiera del Estado. Op. cit. Págs. 82-90.

³¹ Gastón Gómez sostiene que se trata de “una materia que la academia descuidó; cuando no sencillamente abandonó. El derecho financiero y presupuestario del Estado cayó, en las últimas décadas, en un olvido inexcusable”. GÓMEZ GASTÓN. 2015. Prólogo. En: PALLAVICINI, JULIO. 2015. Derecho Público Financiero. Santiago. Thomson Reuters. Pág. 5.

presupuestos. De ellas se hacen cargo con precisión la doctrina constitucional chilena desde los inicios de nuestra vida independiente.

Incluso más relevante que aquello es que, como decía Laband, “el derecho presupuestario constituye la piedra angular y el fundamento de todos los derechos de la representación popular y ocupa la parte central del Derecho Constitucional”³². Y ello por al menos dos razones. La primera es porque el constitucionalismo ha buscado, desde sus orígenes, abordar la temática presupuestaria. En efecto, una importante razón que desde el principio se tuvo en mente para exigir la intervención de las asambleas en la decisión presupuestaria era el miedo a las consecuencias de centralizar el poder del presupuesto y el poder de la espada en una sola mano³³. Por esto, como reacción al miedo, las primeras constituciones abordaron la decisión presupuestaria y así ha seguido siendo hasta nuestros días³⁴.

Además porque si el presupuesto es efectivamente “el principal instrumento jurídico de planificación de la actividad estatal”³⁵, entonces no solo responde a una cuestión jurídica o económica, sino que también política. Y entonces la definición presupuestaria cobra una enorme incidencia en materias íntimamente constitucionales como son la satisfacción de derechos o la deliberación democrática con miras a un objetivo político social. Es lo que Calabresi y Bobbit han venido a llamar las “elecciones trágicas”, esto es,

³² LABAND, PAUL. 1977. El Derecho Presupuestario. Madrid. Instituto de Estudios Fiscales. Pág. 3.

³³ DEVINS, NEAL. 1990. Budget Reform and the Balance of Powers. William and Mary Law Review 31 (4). Pág. 998.

³⁴ Sobre la relación entre el constitucionalismo y el miedo, puede verse CRISTI, RENATO y RUIZ-TAGLE, PABLO. 2014. El Constitucionalismo del Miedo. Propiedad, Bien Común y Poder Constituyente. Santiago. LOM Ediciones.

³⁵ CORTI, HORACIO. 2011. Derecho Constitucional Presupuestario. Buenos Aires. AbeledoPerrot. Pág. 38. En igual sentido Gómez cuando dice que “es un mecanismo fenomenal para expresar las posiciones e ideas de un gobierno (...) Es el momento en que un gobierno explicita sus líneas de acción, la asignación de los recursos, las prioridades públicas; y la oposición, la ciudadanía, la prensa y las asociaciones ciudadanas pueden controlar, cuestionar o apoyar esas prioridades públicas. Se trata de un aspecto central de cualquier democracia constitucional deliberativa seria”. GÓMEZ GASTÓN. 2015. Prólogo. En: PALLAVICINI, JULIO. 2015. Derecho Público Financiero. Op. cit. Pág. 6.

los conflictos que la distribución de recursos escasos genera en las sociedades y en su estructura de valores fundamentales³⁶.

Lo dicho justifica entonces que el enfoque de esta tesis sea eminentemente constitucional, esto es, concentre su mirada en los aspectos constitucionales que emanan del estudio de la distribución de competencias presupuestarias³⁷.

Ello no quiere decir que se desatenderán otros aspectos no constitucionales o no constitucionalizados. Como se podrá apreciar, si bien hay un estudio acabado de las normas constitucionales vinculadas con el proceso presupuestario, hay etapas de este proceso que se configuran por medio de normas legales o incluso prácticas propias del ejercicio del poder³⁸. Ambas fuentes tienen influencia directa en la distribución de competencias presupuestarias y son también fundamentales, desde la perspectiva constitucional³⁹. Como tal entonces, son parte de esta investigación.

Por último, el enfoque se centra principalmente en las relaciones y distribución de competencias entre la rama ejecutiva y la legislativa. Y cuando se analiza el rol que juegan otros órganos ajenos a los anteriores se hace por su relación, actual o potencial, con una de esas dos ramas, como es el caso de la Contraloría General de la República, o porque es el órgano intérprete de las normas constitucionales que aplican, como es el caso del Tribunal Constitucional. No se examina, por lo tanto, el rol que juega el Poder Judicial, el Tribunal

³⁶ CALABRESI, GUIDO y BOBBIT, PHILIP. 1978. *Tragic Choices*. New York. Norton & Company.

³⁷ Para un análisis de la naturaleza del derecho constitucional presupuestario y su evolución en la doctrina española y francesa ver CORTI, HORACIO. 2011. *Derecho Constitucional Presupuestario*. Op. cit. Págs. 6-12.

³⁸ En el contexto del derecho parlamentario, los usos y prácticas suelen constituir fuentes del derecho que sirven de base para el desarrollo de las funciones propias de los parlamentos. Sobre esto puede verse BERLIN, FRANCISCO. 1993. *Derecho Parlamentario*. México. Fondo Cultura Económica. Págs. 87 – 90. Para Chile ver ZÚÑIGA, FRANCISCO. 1997. *Fuentes de Derecho Parlamentario*. En: *Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso* 18. Págs. 279 – 280.

³⁹ Desde esta perspectiva, aplica el entendimiento de Jellinek sobre lo que abarca una Constitución: “los principios jurídicos que designan los órganos supremos del Estado, los modos de su creación, sus relaciones mutuas, fijan el círculo de su acción y, por último, la situación de cada uno de ellos respecto del poder del Estado”. JELLINEK, GEORGE. 2000. *Teoría General del Estado*. México. Fondo de Cultura Económica. Pág. 457.

de Cuentas, el Banco Central, los Gobiernos Regionales ni las municipalidades en materias presupuestarias. Tampoco es objeto de esta investigación estructuras presupuestarias especialísimas como la de las Fuerzas Armadas ni las reglas que regulan el endeudamiento del sector público.

2.2. Constitución, perspectiva histórica y práctica legislativa

Dos aspectos de importancia para el marco teórico en que se desarrolla la tesis es que, en primer lugar, ésta considera la perspectiva histórica o, lo que es lo mismo, la evolución del modo como se han interpretado, aplicado y modificado las reglas vinculadas con el proceso presupuestario. El segundo aspecto está constituido por la consideración que se hace de diversas prácticas e interpretaciones que han ido moldeando el ejercicio de las competencias presupuestarias. Se analizará brevemente cada uno de ellos a continuación.

Dedicar espacio al estudio de la evolución histórica de las instituciones vinculadas con el presupuesto durante nuestra vida constitucional tiene variadas justificaciones. Ante todo, el hecho que el debate de la Ley de Presupuestos haya sido el detonante formal, y no por ello menos importante, de la Guerra Civil de 1891 es un antecedente que muestra la evidente carga histórica de esta materia para Chile⁴⁰.

⁴⁰ La guerra civil de 1891 ha sido estudiada e interpretada de muchas maneras por la historiografía a lo largo de los años. Tradicionalmente se han destacado las siguientes interpretaciones. Los contemporáneos entendieron el conflicto desde lo político-constitucional, es decir, como una lucha entre la autoridad presidencial, favorable a un régimen presidencialista, y los partidarios de un régimen parlamentario. El trabajo clásico y representativo de esta mirada es el de Julio Bañados Espinosa, “Balmaceda, su gobierno y la revolución de 1891” (1894). Nuevas interpretaciones se sumaron después, principalmente a partir de la segunda mitad del siglo XX. Entre éstas, cabe destacar la visión revisionista, la cual pone su énfasis en los aspectos económico-sociales del conflicto. La obra de Hernán Ramírez Necochea “Balmaceda y la contrarrevolución de 1891” (1958) da cuenta de esta mirada, que ve el conflicto como una lucha entre los intereses de los industriales salitreros ingleses y la oligarquía tradicional, y las iniciativas nacionalistas, con fuerte intervención del Estado en la economía, del Presidente Balmaceda. Esta interpretación ha sido relativizada por el historiador inglés Harold Blakemore, quien algunos años más tarde publicó su “Gobierno chileno y salitre inglés, 1886-1896: Balmaceda y North” (1977). En los últimos años, Alejandro San Francisco en su “La Guerra Civil de 1891” (2008) ha incorporado el factor político-militar en la interpretación de la Guerra Civil, enfatizando la politización de los militares, quienes devinieron en actores

Asimismo, y como se verá, la evolución de las reglas que ordenan esta materia, principalmente las contenidas en la Constitución, ha sido en gran medida una reacción a prácticas y, en ocasiones, defectos institucionales que se han querido resolver. No son, en otras palabras, meros trasplantes o propuestas abstractas sino que respuestas específicas a situaciones que tanto el Ejecutivo como el Legislativo juzgaron como inadecuadas. Ello se aprecia, como veremos, en que el sistema que ha ido configurando la distribución de competencias presupuestarias se fue conformando paulatinamente por la vía legal durante el siglo XIX y, con más intensidad, por la vía constitucional durante el siglo XX. Incluso, las dos más importantes reformas constitucionales en este aspecto fueron llevadas a cabo en períodos democráticos y no son fruto de la imposición de gobiernos dictatoriales o de circunstancias excepcionales⁴¹. Esta constatación confiere especial importancia a la forma en que ha evolucionado la distribución del poder en la temática presupuestaria cuestión que solo puede aportar el estudio desde la perspectiva histórica.

Adicionalmente, como en pocas otras áreas del derecho, en el constitucional la perspectiva que da la experiencia histórica es de vital importancia al analizar las reglas fundamentales de la estructura de poder. En efecto, al decir de Nino la Constitución “constituye un hecho histórico que representa el intento exitoso de fundar el proceso con el que identificamos al orden jurídico de la sociedad” en la que la acción del constituyente y demás operadores jurídicos “consiste generalmente en aportes a una obra colectiva cuyas demás contribuciones pasadas y futuras no controlan y solo influyen parcialmente”⁴². Visto así, la influencia que el análisis histórico puede prestar al estudio de los actuales y futuros arreglos institucionales no puede soslayarse⁴³.

políticos, rompiendo una larga tradición de subordinación y no deliberación de las Fuerzas Armadas chilenas.

⁴¹ Me refiero a las reformas de 1943 y 1970 que, en cuanto a su contenido en materias vinculadas a la iniciativa exclusiva en materia presupuestaria, fueron más favorables al Ejecutivo que los cambios introducidos el año 1925 y 1980.

⁴² NINO, CARLOS SANTIAGO. 2005. Fundamentos de Derecho Constitucional. Análisis filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional. Buenos Aires. ASTREA. Pág. 67.

⁴³ Es en esta línea en la que se inserta el estudio de lo que se ha venido a denominar la tradición constitucional chilena. Al respecto ver ZAPATA, PATRICIO (2015). La Casa de Todos. La Nueva

Es por lo dicho que esta tesis también aborda las diversas problemáticas planteadas desde la perspectiva histórica.

Como segundo antecedente relevante, la investigación también atiende diversas prácticas e interpretaciones que han ido moldeando el ejercicio de las competencias presupuestarias. Pretender que el poder se ejerce exclusivamente apegado a reglas formales desconoce la realidad. La relación entre el Congreso Nacional y el Presidente de la República no solo está reglamentada por normas formales contenidas en la Constitución y en las leyes. De similar importancia son los acuerdos que se alcanzan al margen de una forma especificada, los precedentes y, en general, las prácticas parlamentarias. Y es que la práctica y costumbre parlamentaria ha sido tradicionalmente considerada una fuente del derecho parlamentario⁴⁴.

Esto también aplica a la tramitación de la ley de presupuestos. Como advierte Folscher “las prácticas informales más que las formales determinan cómo se elaboran y ejecutan los presupuestos”⁴⁵. Y en Chile, según se argumentará, diversas instituciones informales ya incorporadas en la forma de hacer política presupuestaria en el país moldean parcialmente las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en materias presupuestarias.

Constitución que Chile merece y necesita. Santiago, Ediciones UC. Págs. 75-91; ZAPATA, PATRICIO (2008). Justicia Constitucional. Santiago, Editorial Jurídica de Chile. Págs. 161-169; y PABLO RUIZ-TAGLE (2006). El constitucionalismo chileno: entre el autoritarismo y la democracia. En: CRISTI, RENATO y RUIZ-TAGLE, PABLO (2006). La República en Chile. Teoría y Práctica del Constitucionalismo Republicano. Santiago, LOM Ediciones. Págs. 79-143.

⁴⁴ Entre los autores chilenos el valor de la costumbre parlamentaria es reconocida entre quienes han escrito sobre Derecho Parlamentario “sea poniendo de relieve la importancia de los ‘precedentes’ cuando son uniformes (Sánchez), de las prácticas parlamentarias (Ismael Valdés) o simplemente de la costumbre (J.J. Larraín)”. ZÚÑIGA, FRANCISCO. 1997. Fuentes de Derecho Parlamentario. Op. cit. Pág. 280.

⁴⁵ FOLSCHER, ALTA. 2010. Budget Transparency. New frontiers in transparency and accountability. United Kingdom, Transparency and Accountability Initiative. Pág. 16. En igual sentido, Lienert cuando escribe que “en resumen, a pesar que los poderes presupuestarios del legislador aumentan con el incremento de la separación del legislativo y el ejecutivo, ésta relación no es lineal ni estable en el tiempo. Factores específicos de cada país –que emanan de los sistemas electorales, decisiones de partidos políticos haciendo acuerdos, el marco legal, y costumbres centenarias– parecen ser más importantes que una forma particular de gobierno”. LIENERT, IAN. 2005. Who controls de Budget: The Legislature or the Executive? IMF WorkingPaper. WP 05/115. International MonetaryFund. Pág. 19.

2.3. El uso del derecho comparado en esta tesis

En esta tesis usaré el método del derecho comparado como camino para iluminar las respuestas a las preguntas iniciales. De esta forma, se estudiarán arreglos institucionales existentes en otros países que permiten, ante todo, mostrar que el problema jurídico que se plantea trasciende a las fronteras exclusivas de nuestro conocimiento jurídico nacional⁴⁶. En igual sentido, la perspectiva comparada nos muestra reglas y procedimientos vigentes que pueden servir de base al análisis crítico de las nuestras.

No escapa a esta investigación que entre aquellos que estudian el derecho comparado hay diversas corrientes de pensamiento y críticas que hacen de éste una herramienta compleja⁴⁷. Ya intentar responder qué es lo que se debe comparar y la esfera de lo comparable nos lleva a la que ha sido denominada por Bomhoff, como uno de los “dilemas más vigorosamente controvertidos en derecho comparado”⁴⁸. Algunos, los denominados funcionalistas, ven que los problemas que enfrenta cada sociedad son esencialmente los mismos y que, por ello, el objeto a comparar deben ser las soluciones que los diversos sistemas legales han encontrado a problemas uniformes⁴⁹. En contraste, los críticos a esta corriente –que Tushnet agrupa bajo el nombre de “expresivistas”⁵⁰-- enfocan su atención ya no en los resultados o soluciones sino que en los “factores que

⁴⁶Schlesinger afirma que el derecho comparado es un “método, una forma de examinar los problemas, las instituciones y los sistemas legales. A través suyo, llega a ser posible hacer observaciones y añadir puntos de vista”. SCHLESINGER, RUDOLF. 1980. *Comparative Law. Cases. Text. Materials*. New York. The Foundation Press. Pág. 1. También BERNASCONI, ANDRES. 2007. El carácter científico de la dogmática jurídica. *En*: Revista de Derecho Universidad Austral 20 (1). Págs. 9 – 37, donde el autor plantea como uno de los requisitos para que la ciencia del derecho sea efectivamente una ciencia el que pueda plantearse preguntas que se conecten con algún problema jurídico que trascienda nuestras fronteras.

⁴⁷ En estas ideas, soy deudor de los planteamientos hechos por Vicky Jackson en su curso *Comparative Constitutional Law* de la Universidad de Harvard (2014). Algunos de ellos pueden apreciarse en su libro JACKSON y TUSHNET (2014) especialmente el capítulo II. JACKSON, VICKY y TUSHNET, MARK. 2014. *Comparative Constitutional Law*. Tercera Edición. EE.UU. University Casebook Series. Foundation Press.

⁴⁸ BOMHOFF, JACCO. 2008. Balancing, the Global and the Local: Judicial Balancing as a Problematic Topic in Comparative (Constitutional) Law. *En*: *Hastings International and Comparative Law Review* 31 (2). Pág. 560.

⁴⁹ *Ibid.* Pág. 564.

⁵⁰ TUSHNET, MARK. 1999. The Possibilities of Comparative Constitutional Law. *En*: *The Yale Law Journal* 108 (6). Págs. 1269 y ss.

condicionan prácticas, reglas e instituciones, y en las formas específicas que le son dadas en diferentes jurisdicciones”⁵¹.

Esta investigación se construye sobre la base de la primera perspectiva pues el método comparado que sigue se plantea ante similares problemáticas presentes en diversos países vinculadas con el balance de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo en la distribución de competencias presupuestarias y de qué forma se han planteado soluciones por la vía de reglas o instituciones. Ello, como ya se mencionó en el acápite anterior, sin dejar de considerar su aplicación y su contexto⁵². En otras palabras, el capítulo respectivo se enfoca en ciertas reglas, procedimientos e instituciones vigentes en otros países y en los debates que han surgido de su elaboración y aplicación. Ello no con un ánimo de simplemente importar una regla o proceso carente de contexto sino que con miras a evaluar ese arreglo en el marco en el que se concreta y aplica de forma de, con plena consideración de las circunstancias, ponderar su aporte en un contexto jurídico.

Es por esto último que un segundo dilema de quienes investigan derecho comparado no es una amenaza para las conclusiones que se esbozarán: no hay en estas páginas propuestas para “trasplantar” sistemas o reglas específicas. En el derecho comparado, la idea de “trasplantar” reglas de un país a otro o de un sistema jurídico a otro ha sido objeto de larga polémica. Alan Watson sostiene que el trasplante de un sistema a otro es la forma más común de cambio legal o normativo. Así, Europa recibió el derecho romano; Latinoamérica el español y el francés, y el imperio británico expandió el *common law* por sus territorios. En la vereda opuesta, Legrand rechaza cualquier posibilidad de trasplante

⁵¹ BOMHOFF, JACCO. 2008. Balancing, the Global and the Local: Judicial Balancing as a Problematic Topic in Comparative (Constitutional) Law. Op. cit. Pág. 568.

⁵² Esto pues, como afirma Negretto, “quienes diseñan instituciones siempre tienen algún interés compartido en el buen desempeño de las instituciones y un interés partidario en las ventajas políticas que éstas proporcionan”. NEGRETTO, GABRIEL. 2015. La política del cambio constitucional en América Latina. México. Fondo de Cultura Económica. Pág. 19.

pues afirma que el derecho está fuertemente enraizado en cada sociedad lo que hace imposible tomar el derecho extranjero y aplicarlo a la propia realidad⁵³.

Por esta última línea se inclinan investigaciones más empíricas. Tal es el caso de la investigación de Berkowitz, Pistor y Richard quienes sostiene que las instituciones legales más efectivas, reflejadas en el índice comparado que elaboran, son aquellas que desarrolladas internamente a través de un proceso de prueba y error y no aquellas impuestas externamente. Si bien no critican el trasplante, sí exigen para que éste sea eficaz que las nuevas normas sean compatibles con las normas sociales preexistentes⁵⁴.

En esta tesis entonces, se analizarán diversas herramientas reflejadas en reglas, procedimientos e instituciones presentes en el derecho comparado. Para ello no se utiliza como punto de referencia los arreglos de un solo país sino que de diversos países pues, a decir de Zweigert y Kötz, lo relevante es enfocarse en un problema concreto y comparar entre normas o instituciones que cumplan funciones similares⁵⁵.

Ante todo, en muchas ocasiones la comparación se efectúa con la región, es decir, con los países de Latinoamérica dada la familiaridad de nuestra cultura jurídica e,

⁵³ LEGRAND concluye diciendo: “A lo sumo, lo que se puede desplazar de una jurisdicción a otra es, literalmente, una formación de palabras sin sentido. Pedir más es pedir mucho. En cualquier sentido significativo del término, ‘transplantes legales’ por tanto, no pueden suceder. Ninguna regla en la jurisdicción prestada puede tener el significado de la regla de la jurisdicción de donde se presta. Esto se debe a que, a medida que va cruzando fronteras, la regla original necesariamente se somete a un cambio que la afecta como regla. La disyuntiva entre la sola declaración proposicional y su significado, por lo tanto, previene el desplazamiento de la regla misma”. LEGRAND, PIERRE. 1997. The Impossibility of ‘Legal Transplants’. *En*: Maastricht Journal of European and Comparative Law 4. Pág. 118.

⁵⁴ BERKOWITZ, DANIEL, “ET AL” (2003). Por eso concluyen: “Esto no excluye la posibilidad de tomar prestado de otros países. Nuestro análisis sugiere que un buen ajuste del derecho interno con el extranjero puede no ser mera coincidencia, sino que podría ser fortalecida mediante la adaptación de las leyes importadas a las condiciones locales. Este proceso, sin duda, tomará más tiempo que el diseño y la promulgación de leyes diseñadas óptimamente”. BERKOWITZ, DANIEL, “ET AL”. 2003. The Transplant Effect. *En*: The American Journal of Comparative Law 51 (2). Págs. 189 y 190.

⁵⁵ Sobre el método en el derecho comparado, Zweigert y Kötz afirman que “cuando se trata de evaluar y determinar cuál de las soluciones disponibles es la mejor, el criterio al que se recurre en última instancia es, a menudo, la práctica y la percepción más inmediata de lo correcto”. Y luego agregan “lo único que puede comparar en el ámbito del derecho son cosas que cumplan con una misma función (...) siempre debemos concentrarnos en un problema concreto.” ZWEIGERT, KONRAD y KÖTZ, HEIN. 2011. Introducción al Derecho Comparado. México. Oxford. Págs. 37-39.

igualmente, el común sistema presidencial para ejercer el poder. También, en otras tantas ocasiones, se analizan reglas presentes en el sistema de Estados Unidos. Este país presenta diversas características que, según se verá, hacen de sus reglas y prácticas un modelo importante a tener en cuenta. Aún más, Estados Unidos ha sido calificado como un caso atípico en materia presupuestaria pues “su legislatura ha adoptado un conjunto de leyes presupuestarias con un considerable detalle en la mayoría de ellas”⁵⁶. La forma en que estas reglas positivizadas influyen en el proceso legislativo es también una importante perspectiva a tener en cuenta si es que se quiere comparar este sistema con el nuestro. Por último, se utilizan también como referencia otros países de la OCDE. Este organismo internacional agrupa a los países más desarrollados del mundo y, entre sus líneas investigativas, se encuentran los arreglos que rigen la estructura presupuestaria de diversos países. Ello ha permitido el intercambio de experiencias institucionales a fin de mejorar la eficacia y eficiencia en la asignación de los recursos públicos. En este contexto, se analiza según sea la materia, los casos de España, Alemania, Reino Unido y Francia sobre la base de las justificaciones que en cada caso se entregan.

Como puede apreciarse, entonces, no hay en este estudio una comparación entre los sistemas de diseños más similares o entre los sistemas de diseño más disímiles. Tampoco es el régimen de gobierno el que funda la elección del punto de comparación ni la existencia de una cultura jurídica similar. De hecho, las diversas reglas e instituciones existentes tanto en un sistema parlamentario, presidencial o semipresidencial pueden servir de punto de comparación si abordan temáticas presupuestarias compartidas. Así, en la comparación, el régimen de gobierno tiene menos relevancia que la problemática específica que se aborda en la medida que ésta surja de desafíos comunes o próximos. No por nada Lienert afirma que “las diferencias entre países con la misma forma de gobierno,

⁵⁶ OCDE. 2004. The Legal Framework for Budget Systems. An International Comparison. En: OECD Journal on Budgeting 4 (3). Pág. 14.

pueden ser, al menos, tan grandes como las diferencias entre diferentes formas de gobierno”⁵⁷.

La metodología que se sigue entonces teoriza sobre un determinado aspecto relevante en la distribución de competencias presupuestarias en el Ejecutivo y en el Legislativo para luego, sobre la base de ese análisis teórico de la problemática resaltada, examinar algún arreglo institucional relevante que atienda el planteamiento dado. Todo esto en el contexto de una tesis que se pregunta sobre el proceso presupuestario chileno a la luz del equilibrio de poderes y que, a fin de encontrar herramientas que sirvan de base al balance, teoriza sobre la experiencia comparada.

3. Estructura

A fin de demostrar que la distribución de competencias presupuestarias entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo no es equilibrada, se hace necesario analizar conceptualmente el principio de separación y equilibrio de poderes. Es eso lo que hará el próximo capítulo deteniéndose en sus orígenes, evolución y recepción en décadas posteriores. Más tarde el capítulo se enfoca en los cuestionamientos y críticas actuales al principio estudiando de qué forma el surgimiento del llamado Estado Regulador, la evolución de las formas de Gobierno y la irrupción de los partidos políticos han configurado su entendimiento. Sobre esta base, y a la luz del debate contemporáneo, se desarrolla el objetivo actual de la separación y equilibrio de poderes en el constitucionalismo y se la vincula con idearios que buscan evitar la concentración del poder.

Posteriormente, el mismo capítulo analiza la separación y equilibrio de poderes en Chile centrándose especialmente en el debate al respecto bajo la Constitución vigente. Ello

⁵⁷ El mismo autor agrega que “esto sugiere que factores específicos de cada país, en lugar de la forma de gobierno, son predominantes en determinar los poderes presupuestarios del legislador”. LIENERT, IAN. 2005. Who controls de Budget: The Legislature or the Executive? IMF Working Paper. WP 05/115. International Monetary Fund. Pág. 18.

se aborda tanto desde la perspectiva de las discusiones en torno a la distribución de las potestades legislativas como aquellas dadas en el contexto de las críticas al presidencialismo chileno.

Por último el capítulo termina analizando, desde una perspectiva normativa, la importancia de una distribución equilibrada de las competencias presupuestarias entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

Los siguientes dos capítulos vuelven la mirada hacia Chile. Ambos buscan demostrar que las competencias presupuestarias vinculadas con la elaboración, aprobación y ejecución del Presupuesto vienen concentrándose desde hace muchas décadas en el Presidente de la República y, específicamente, en la Dirección de Presupuestos. Y en lo que respecta al control, éste ha tendido a debilitarse dejando al Poder Ejecutivo sometido a escasas instancias de control efectivo.

Con este objeto el capítulo dos analiza la evolución de la distribución de las competencias presupuestarias desde una perspectiva histórica enfocando el estudio en el marco vigente durante el imperio de la Constitución de 1833 y de 1925. De esta manera, se examina la forma de determinación de los ingresos, la ley de presupuestos, su contenido y tramitación así como la relación entre ésta y las leyes permanentes. Más adelante, el capítulo revisa la ejecución del presupuesto, las normas de flexibilidad presupuestaria y el control del gasto bajo la vigencia de ambas constituciones. Finalmente, se examinan dos temas íntimamente vinculados con esta materia. El primero es la evolución de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, el debate que le dio origen y su vinculación con las cuestiones relacionadas con el gasto público. El segundo, es el creciente rol e influencia que ha jugado el Ministerio de Hacienda en la decisión presupuestaria.

El capítulo tres ratifica la tendencia expresada en el anterior centrando la vista en el marco regulatorio vigente. Así se estudia la preparación de la ley de presupuestos analizando la planificación financiera de mediano plazo y la estimación de los ingresos y

gastos. A este respecto, se desarrollan las reglas constitucionales que aplican y el procedimiento que se sigue para realizar el cálculo de los ingresos y la determinación de los gastos. Vinculado con la etapa de preparación el capítulo se detiene en la regla de balance estructural, en su regulación y operatoria. A continuación, el capítulo examina el contenido material de la ley de presupuestos, esto es, las ideas matrices de la misma configuradas en el tiempo por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Luego estudia el contenido formal de la misma ley, su evolución y el alcance de las denominadas glosas.

El capítulo sigue con el examen de la tramitación legislativa. Con ese objeto, primero analiza las reglas constitucionales y legales que rigen durante toda la etapa de discusión y aprobación del presupuesto. Luego se refiere a las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en la tramitación del proyecto de ley de presupuesto con énfasis en las instituciones informales que lo rigen y las instancias comunes de negociación política.

Más adelante el capítulo aborda la ejecución y control del presupuesto. En lo relativo a la ejecución se desarrollan las normas de flexibilidad presupuestaria, su marco normativo y la intervención que le cabe al Poder Legislativo. También se aborda el decreto de emergencia como mecanismo para modificar los presupuestos en vigencia. En lo que respecta al control, se detallan las formas de control presupuestario en el marco vigente para lo cual se estudia el rol del Congreso Nacional, de la Contraloría General de la República, del Consejo para la Transparencia y de la Auditoría Interna. También se hace una referencia a los mecanismos de evaluación del gasto público.

Por último, el capítulo termina con la revisión de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República bajo la actual Constitución, la forma en que la ha interpretado el Tribunal Constitucional y la práctica legislativa a este respecto.

Tanto el capítulo dos como el tres terminan mostrando que, en nuestro país, la distribución de competencias presupuestarias ha ido concentrándose en el Poder Ejecutivo con creciente debilitamiento del rol que en éstas le cabe al Poder Legislativo. Ello se

puede apreciar con claridad en las etapas de tramitación, ejecución y control de la ley de presupuestos. Asimismo, y en lo que se refiere a la etapa de elaboración de la misma, las competencias presupuestarias se han venido concentrando en la Dirección de Presupuestos.

El capítulo cuarto utiliza el método comparado para mostrar diversas figuras institucionales y procedimientos que permiten balancear eficazmente la distribución de competencias presupuestarias logrando así un adecuado equilibrio de poderes en un Estado moderno. Con ese objetivo se refiere, en lo relativo a la etapa de preparación del presupuesto al interior del Poder Ejecutivo, al rol de las oficinas de presupuesto y a la existencia de reglas fiscales constitucionalizadas en países de la Unión Europea y en Estados Unidos. Posteriormente, se detiene en el debate en torno al contenido material de las leyes de presupuestos en derecho comparado para pasar más tarde a estudiar diversas reglas de tramitación de la ley de presupuestos en las legislaturas. En este contexto, estudia el plazo de tramitación de dicha ley, las atribuciones de las legislaturas en la determinación de los ingresos y gastos, las instancias en las que se lleva a cabo el debate, los efectos de no despachar oportunamente la ley de presupuestos y la figura del veto presidencial. También se examina el rol de las oficinas presupuestarias de las legislaturas.

El mismo capítulo entra más adelante a analizar desde una perspectiva comparada la ejecución presupuestaria y el control del gasto. En relación a lo primero, analiza las normas de flexibilidad presupuestaria y los gastos en situaciones de emergencia. En lo relativo al control, se explora el rol del Congreso Nacional, de las autoridades auditoras, de los consejos fiscales y, finalmente, de la comunidad por vía de los mecanismos de transparencia y participación.

Todo esto, permite apreciar que, por medio del método comparado, se pueden encontrar en otros países desafíos y preguntas similares a las que inspiran esta tesis y que, de igual forma, esas preguntas han sido respondidas por medio de reformas

procedimentales o institucionales que han avanzado hacia un balance eficaz entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

Sobre la base de lo anterior, el capítulo quinto analiza un conjunto de reglas que permiten un adecuado balance en la distribución de competencias presupuestarias. Es así como se desarrollan diversas propuestas a fin de lograr un equilibrio tanto entre el Ejecutivo y el Legislativo como al interior del propio Ejecutivo. Ello en todas las etapas del ciclo presupuestario, esto es, en su preparación al interior del Poder Ejecutivo, en su tramitación en el Congreso Nacional y durante su ejecución y control.

Finalmente, el último capítulo contiene las conclusiones de esta tesis.

CAPÍTULO I

LA SEPARACIÓN Y EL EQUILIBRIO DE PODERES: TEORÍA Y PRÁCTICA DE UN CONCEPTO EN EVOLUCIÓN

1. Introducción

En este capítulo se examina el principio de separación y equilibrio de poderes, su historia y evolución. Ello puesto que si se busca, como se ha anunciado, estudiar las relaciones entre el Congreso Nacional y el Presidente de la República en materias vinculadas con el gasto público y verificar si existe un desbalance en la distribución de tales competencias, se hace necesario fijar un marco que dé contenido conceptual al equilibrio entre los poderes que se pretende. De esta forma, el análisis y adecuado entendimiento de la separación y equilibrio de poderes iluminarán tanto el examen que se hará en los siguientes capítulos al analizar la distribución de competencias presupuestarias en Chile, como los arreglos institucionales comparados.

Para ello, el capítulo se inicia con un análisis teórico de la separación y equilibrio de poderes, de su conceptualización inicial y luego de su recepción en el primer constitucionalismo. Posteriormente la mirada se enfoca en el debate contemporáneo y en los cuestionamientos y críticas de que ha sido objeto. En particular, se estudia de qué forma el surgimiento del así denominado Estado Regulador, el sistema presidencial y el parlamentario, y el surgimiento de los partidos políticos han debilitado la concepción original. A continuación, el capítulo analiza los objetivos institucionales que se predicán del principio en abstracto --tanto aquellos que se tuvieron en vista inicialmente como en el pensamiento contemporáneo-- para de esa forma destacar que el principio pretende objetivos que aún son relevantes en cualquier arreglo institucional.

Con este análisis se fijan las bases conceptuales desde las que se teorizará en los siguientes capítulos de esta tesis, teniendo como perspectiva para ello un principio de

separación y equilibrio de poderes que busca asentar un marco de ejercicio del poder que evite concentrarlo en una sola autoridad.

Más adelante el capítulo vuelve la vista al contexto nacional. Para ello analiza la separación y equilibrio de poderes en la Constitución chilena utilizando como puntos de partida el debate en torno a la distribución de competencias legislativas y el debate en torno al régimen de gobierno.

Finalmente, el estudio se enfoca, de modo más genérico, en la distribución de competencias presupuestarias entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo constatando la declinación y auge de la participación de este último en el proceso presupuestario y elaborando una aproximación normativa del pretendido balance.

Todo lo anterior, como se dijo, con el objeto de tener una base teórica asentada en el equilibrio de poderes como no concentración del poder, sobre la cual juzgar tanto la actual distribución de competencias presupuestarias como los arreglos institucionales comparados.

2. La separación y el equilibrio de poderes: primeras ideas

La separación de poderes es un concepto que, a primera vista, sugiere un conjunto de características que detenta una determinada forma de ejercer el poder. Sin embargo, su alcance y particularidades, como veremos, sigue siendo un asunto debatido hasta el día de hoy. Lo es, en primer término, porque su eficacia como principio para sostener los arreglos institucionales del Estado moderno es cuestionada. Lo es también porque el principio admite diversas conceptualizaciones que incluyen otra serie de principios o ideas compartidas en el constitucionalismo. Así bajo el título de separación de poderes muchas veces se trata la división de poderes y el sistema de pesos y contrapesos. Estos últimos son principios que, aun cuando han sido históricamente tratados en conjunto, conceptualmente abordan temáticas diversas.

Waldron, por ejemplo, distingue los tres principios señalando que la separación de poderes debe entenderse más propiamente como un mandato a separar las funciones del gobierno. La división de poderes, por su parte, es el principio que se contrapone a la concentración del poder político en las manos de una persona, grupo o agencia. Y finalmente, el principio de pesos y contrapesos —“*checks and balances*” en su caracterización anglosajona— es el principio que requiere la concurrencia de una entidad gubernamental en las acciones de otra y así permite que una entidad verifique o vete la acción de la otra. Cada uno de estos son principios adyacentes que han influido y confluído hacia la configuración de una doctrina más general en torno a la separación de poderes⁵⁸.

La confluencia histórica de diversas ideas y arreglos en torno al concepto amplio de separación de poderes queda claro a poco de iniciado el estudio de este concepto. Así una de las investigaciones contemporáneas más importantes del tema, la de M.J.C. Vile, distingue ya en las primeras páginas lo que denomina la doctrina pura de la separación de poderes de la doctrina parcial⁵⁹. En la segunda confluyen los principios de división de poderes y de pesos y contrapesos.

La doctrina “pura” —que acoge lo que Waldron denomina la separación de funciones— sostiene que hay tres poderes identificables dentro del gobierno a quienes corresponde la función legislativa, ejecutiva y judicial. Cada uno de los poderes está limitado al ejercicio de sus propias funciones y no puede involucrarse en el ejercicio de las funciones que corresponden a los otros. Igualmente, las personas que componen estas tres ramas deben ser distintas de forma que ningún individuo está autorizado para servir al

⁵⁸ WALDRON, JEREMY. 2013. Separation of Powers in Thought and Practice. En: Boston College Law Review 54(2). Pág. 438. Waldron también menciona como principios adyacentes al de separación de poderes el bicameralismo y el federalismo.

⁵⁹ Esta distinción es también tomada luego por CAROLAN, EOIN. 2009. The New Separation of Powers. A Theory for the Modern State. New York City, Oxford University Press. Pág. 18; BARBER, N.W. 2001. Prelude to the Separation of Powers. En: Cambridge Law Journal 60(1). Pág. 60; BARENDT, ERIC. 1995. Separation of Powers and Constitutional Government. En: Public Law. Winter. Pág. 608.

mismo tiempo en otra. Con esto, cada una de las ramas controlará a las otras y ningún grupo de personas podrá controlar la maquinaria del Estado⁶⁰. La doctrina, en su forma pura, se construye sobre tres bases. La primera divide las agencias del gobierno en tres categorías: el legislativo, el ejecutivo y el judicial que se controlan internamente por medio de la creación de centros autónomos de poder. La segunda afirma —como una verdad sociológica, dice Vile— que hay tres funciones específicas en el gobierno. Y la tercera es la separación de personas⁶¹.

La doctrina “parcial” por su parte no solo acoge los principios que Waldron califica como adyacentes sino que los transforma en objetivo y mecanismo. Objetivo para evitar la concentración del poder; y mecanismo para lograr ese control mutuo. Así, la puesta en práctica de la separación estricta de funciones se confunde con otros principios, como la teoría de los pesos y contrapesos, dando así forma a una separación de funciones parcial donde es el equilibrio o balance de poderes lo que adquiere más fuerza⁶². Todas ellas son doctrinas diversas, incluso percibidas en algún momento como contrapuestas, pero que asentado ya el primer constitucionalismo iniciaron una convivencia que hoy tiende a confundirlas⁶³.

El concepto de separación de poderes que sirve de base a esta tesis es la versión parcial, esto es, aquella en virtud del cual la señalada separación está unida al equilibrio entre los mismos a fin de evitar la concentración del poder. Visto así, un régimen donde impere la separación de poderes puede ser entendido como aquel en que se presenta un balance entre instituciones separadas y, al mismo tiempo, interrelacionadas por medio de

⁶⁰ VILE, M.J.C. 1998. *Constitutionalism and the Separation of Powers*. Indianapolis, Liberty Fund. Pág. 14.

⁶¹ *Ibid.* Págs. 15-18.

⁶² *Ibid.* Pág. 20.

⁶³ “Los comentaristas modernos en la doctrina, a menudo siguen el ejemplo de Madison, y escriben sobre los pesos y contrapesos políticos, en lugar de la separación de poderes, sugiriendo frecuentemente que las dos doctrinas son idénticas”. GWYN, WILLIAM B. 1965. *The Meaning of the Separation of Powers. An Analysis of the Doctrine from its Origin to the Adoption of the United States Constitution*. New Orleans. Tulane University. Pág. 3.

mecanismos institucionales de contacto entre las mismas⁶⁴. Este entendimiento reconoce que un sistema con separación de poderes es un prerequisite necesario para el funcionamiento de un sistema de pesos y contrapesos. Después de todo, como reconoce Macey, “un poder del Estado no puede servir de contrapeso a otro si no tiene en alguna medida una cierta independencia y separación”⁶⁵.

A continuación, veremos cómo el equilibrio o balance entre los poderes ha ido configurándose en el tiempo teniendo como punto de inicio y marco conceptual el principio de separación de poderes.

3. Orígenes y evolución

3.1. Teóricos: Locke y Montesquieu

Antecedentes de los elementos que más tarde dieron forma al principio de separación de poderes pueden encontrarse en pensadores tan antiguos como Aristóteles, Polibio y Cicerón⁶⁶. Ellos, y luego Tomás de Aquino y Maquiavelo⁶⁷, destacaron los beneficios que, en la organización del ejercicio del poder tendría la concurrencia del monarca, la aristocracia y el pueblo a fin de que cada cual pudiera contrapesar lo que hiciera el otro. Es lo que se conoce como un régimen mixto que “implica separación, por la vía de proveer diferentes voces a diferentes elementos en la sociedad, como era la Corona, los Lores y los Comunes en Inglaterra”⁶⁸. Sin embargo, como reconoce Gwyn, esta teoría si bien tuvo influencia en la configuración de lo que luego se entendería por

⁶⁴ MOELLERS, CHRISTOPH. 2013. *The Three Branches: A Comparative Model of Separation of Powers*. Oxford, Oxford University Press. Págs. 46-47.

⁶⁵ Por eso concluye, “la Constitución de Estados Unidos establece la separación de poderes con la finalidad de dar a cada rama la habilidad de frenar las actividades de los demás”. MACEY, JONATHAN R. 1989. *How Separation of Powers Protects Individual Liberty*. En: *Rutgers Law Review* 41. Pág. 816.

⁶⁶ CALABRESI, STEVEN “ET AL”. 2012. *The Rise and Fall of the Separation of Powers*. En: *Northwestern Law Review* 106 (2) Págs. 530-532.

⁶⁷ *Ibid.* Págs. 530-532.

⁶⁸ KURLAND, PHILIP B. 1986. *The Rise and Fall of the “Doctrine” of Separation of Powers*. En: *Michigan Law Review* 85 (3). Pág. 593.

separación de poderes, tiene también importantes diferencias. Tal vez la más relevante, es que el régimen mixto surge de una estratificación social o de clase, mientras que la separación de poderes supera del todo esa idea⁶⁹.

Por eso, a quienes más propiamente se les asocia con el surgimiento de la separación de poderes es a John Locke y a Montesquieu. Ambos construyen sobre el trabajo de pensadores políticos ingleses como John Lilburne⁷⁰, John Hall⁷¹, John Sadler⁷² y Marchamont Nedham⁷³ y de otros teóricos⁷⁴ para plantear las versiones más influyentes en la configuración de lo que luego vendría a conocerse como la doctrina de la separación de poderes.

El planteamiento de Locke (1632-1704) avanza de un modo considerable respecto de todo aquello que se había escrito hasta su época. Propone la existencia de un poder legislativo “que tiene el derecho de determinar cómo habrá de ser empleada la fuerza del Estado a fin de preservar a la comunidad y a los miembros de ésta”⁷⁵. Separado de éste se encuentra el ejecutivo pues, dado que las leyes, “necesitan ser ejecutadas y respetadas sin interrupción, es necesario que haya un poder que esté siempre en activo y que vigile la puesta en práctica de esas leyes y la aplicación de las mismas”⁷⁶. El ejecutivo asume tanto asuntos internos como externos, estos últimos radicados en el poder federativo: “estos dos poderes, el ejecutivo y el federativo, aunque en realidad son distintos el uno del otro pues el primero se refiere a la ejecución de las leyes municipales de la comunidad, dentro de

⁶⁹ ACKERMAN, BRUCE. 2010. Good-bye, Montesquieu. En: ROSE-ACKERMAN, SUSAN Y LINDSETH, PETER. Comparative Administrative Law. Cheltenham, UK; Northampton, MA. Edward Elgar Publishing. Pág. 128.

⁷⁰ Normalmente se le atribuye la autoría de un texto anónimo publicado en 1645 titulado *Englands Birth-Right Justified Against All Arbitrary Usurpation, Whether Regall or Parliamentary, or Under What Visor Soever*. GWYN, WILLIAM B. 1965. *The Meaning of the Separation of Powers. An Analysis of the Doctrine from its Origin to the Adoption of the United States Constitution*. Op. cit. Pág. 37.

⁷¹ Publicó en 1654 *Confussion Confounded: or a Firm way in Settlement settled and Confirmed*. Ibid. Pág. 54.

⁷² Publicó *Right of the Kingdom; or Customs of our Ancestours* en 1649. Ibid. Pág. 54.

⁷³ Publicó *Errours of Government, and Rules of Police* en 1656. Ibid. Pág. 56.

⁷⁴ VILE, M.J.C. 1998. *Constitutionalism and the Separation of Powers*. Op. cit. Págs. 23-57.

⁷⁵ LOCKE, JOHN. 2008. *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil*. Edición. España. Alianza Editorial. Pág. 151.

⁷⁶ Ibid. Pág. 152.

ella y en referencia a las partes que la componen, y el segundo atañe a la seguridad y al interés en asuntos exteriores con respecto a los beneficios o daños que la comunidad pueda recibir desde afuera ambos están casi siempre unidos”⁷⁷. Por último, si bien es necesario que existan jueces “desinteresados y equitativos”⁷⁸ que zanjen las diferencias, para Locke no hay propiamente un Poder Judicial⁷⁹.

En todo este escenario, el poder supremo reside en el Poder Legislativo pues “aquel que dicta leyes a otro debe necesariamente ser superior a éste (...) y todos los demás poderes que residan en cualquier parte o miembro de la sociedad derivan de él y están subordinados a él”⁸⁰.

Locke plantea entonces una doctrina en la que pueden reconocerse diversos elementos de la separación de poderes pero que no puede identificarse plenamente con la doctrina pura que hemos enunciado. Ello no solo porque concede una supremacía casi absoluta al Poder Legislativo. También porque mantiene algunos contrapesos en manos del Poder Ejecutivo, como por ejemplo entregarle a éste la posibilidad de convocar al legislativo y la de determinar los territorios electorales de representación parlamentaria. Aun así, y como reconoce Vile, hay en Locke algunos de los elementos más importantes de una teoría de gobierno equilibrado como es la división de poderes y la repartición de funciones legislativas entre dos poderes⁸¹.

Más adelante, Montesquieu (1689-1755) en su obra *El Espíritu de las Leyes* tomó estos conceptos e incorporó otros nuevos –como el rol de los jueces— sentando así las bases del principio de separación de poderes que marcó profundamente el primer

⁷⁷ Ibid. Pág. 153. Ambas categorías del Poder Ejecutivo, nacen de la antigua distinción entre las atribuciones del monarca que podían o no ser limitadas por los legisladores. SHANE, PETER y BRUFF, HAROLD. 2011. *Separation of Powers Law. Cases and Materials*. Durham. North Carolina. Carolina Academic Press. Pág. 4.

⁷⁸ LOCKE, JOHN. 2008. *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil*. Op. cit. Pág. 138. En igual sentido, VILE, M.J.C. 1998. *Constitutionalism and the Separation of Powers*. Op. cit. Pág. 73.

⁷⁹ LOCKE, JOHN. 2008. *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil*. Op. cit. Págs. 151 y ss.

⁸⁰ Ibid. Pág. 155.

⁸¹ VILE, M.J.C. 1998. *Constitutionalism and the Separation of Powers*. Op. cit. Pág. 73.

constitucionalismo. En su obra, el autor francés no solo desarrolla la razón de ser de los tres poderes y sus respectivas funciones, sino que también reflexiona en torno a la debida coordinación que debe existir entre ellos⁸².

Del Legislativo dice que debe estar integrado por representantes elegidos por todos los ciudadanos y que su función no puede ser adoptar “resolución activa alguna, cosa que no haría bien, sino para hacer leyes o comprobar si se ejecutan rectamente las que ya haya hecho, algo que en cambio, puede hacer muy bien, e incluso que nadie más puede hacer”. El Ejecutivo, por su parte, debe estar en manos de uno pues dado que “necesita casi siempre de una acción rápida, está mejor administrada por una sola persona que por varias”⁸³. Respecto al Judicial afirma que éste debe ser ejercido por personas extraídas de entre el pueblo pues, al no estar vinculado ni a un estamento ni a una profesión concreta, se hace, por así decir, “invisible y nulo”⁸⁴. Y luego agrega que los jueces “no son más que la boca que pronuncia las palabras de la ley, seres inanimados que no pueden moderar ni la fuerza ni el rigor de las leyes”⁸⁵.

Todos estos poderes deben estar separados como queda de manifiesto cuando expone la esencia de su teoría:

“Cuando el Poder Legislativo está unido al Poder Ejecutivo en la misma persona o el mismo cuerpo, no hay libertad porque se puede temer que el monarca o el senado promulguen leyes tiránicas para hacerlas cumplir tiránicamente. Tampoco hay libertad si el Poder Judicial no está separado del Legislativo ni del Ejecutivo. Si va unido al Poder Legislativo, el poder sobre la vida y la libertad de los ciudadanos sería arbitrario, pues el juez sería al mismo tiempo legislador. Si va unido al poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor. Todo estaría perdido si el mismo hombre o el mismo

⁸² Montesquieu desarrolla sus planteamientos en el Libro XI, cap. 6 que se titula “La Constitución de Inglaterra”. Como acota Vile cuando Montesquieu escribe sobre la “Constitución de Inglaterra” no está “describiendo la Constitución de Inglaterra como realmente existía. Cuando Montesquieu escribe de ‘Inglaterra’ él está escribiendo de un país imaginario (...). Así en cierto respecto las afirmaciones de Montesquieu en el capítulo difieren considerablemente de lo que realmente conoce del caso inglés”. Ibid. Pág 96.

⁸³ Ibid. Pág. 136.

⁸⁴ Ibid. Pág. 133.

⁸⁵ Ibid. Pág. 137. Montesquieu desarrolla con mucha mayor profundidad su visión del poder judicial en otros pasajes como en el Libro VI, en los capítulos 3 y siguientes.

cuerpo de personas principales, de los nobles o del pueblo, ejerciera los tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o las diferencias entre particulares”⁸⁶.

Si Montesquieu es un genuino representante de la doctrina pura o de la doctrina parcial de separación de poderes es un asunto discutido. Vile documenta que una opinión más próxima a la tradición de juristas europeos lo vincula con la versión pura de la doctrina. Por otra parte, los padres del constitucionalismo americano y otros franceses lo acercan más a la concepción parcial de la separación de poderes⁸⁷. Gwyn va más allá y sostiene que la separación de poderes que desarrolla Montesquieu es un aspecto distinto del equilibrio de poderes: “Montesquieu desarrolla las dos doctrinas separadamente, mostrando que ellas eran necesarias para la libertad política y tomando en cuenta tanto como podía que sostener una no conflictuara con sostener la otra”⁸⁸.

En cualquier caso, del análisis de lo escrito por Montesquieu, queda de manifiesto la existencia de tres poderes separados y balanceados donde existen diversos espacios de interacción a fin de generar contrapesos internos y externos. Así, el Poder Ejecutivo es el llamado a convocar al Legislativo el que, por lo tanto, no tiene atribuciones para reunirse por sí mismo⁸⁹. También es el Ejecutivo el que puede frenar los actos del Legislativo por medio de la que el autor denominó la “facultad de impedir”⁹⁰. El Poder Legislativo, a su vez, puede verificar que las leyes se cumplan y, si bien tras este análisis no puede juzgar ni la persona ni la conducta de quien ejerce el Ejecutivo, sí pueden ser perseguidos y castigados los consejeros del monarca. Asimismo, tiene diversas atribuciones de juzgamiento que lo involucran con la función del Poder Judicial⁹¹.

⁸⁶ Ibid. Pág. 132.

⁸⁷ VILE, M.J.C. 1998. Constitutionalism and the Separation of Powers. Op. cit. Pág. 94.

⁸⁸ GWYN, WILLIAM B. 1965. The Meaning of the Separation of Powers. An Analysis of the Doctrine from its Origin to the Adoption of the United States Constitution. Op. cit. Pág. 109.

⁸⁹ MONTESQUIEU. 2004. Del Espíritu de las Leyes. Op. cit. Pág. 136.

⁹⁰ MONTESQUIEU. 2004. Del Espíritu de las Leyes. Op. cit. Pág. 138.

⁹¹ Gwyn señala: “El juicio de los nobles de la Cámara de los Lores se justifica porque de lo contrario no podrían ser juzgados por sus pares (...) Más adelante en el libro XII, Montesquieu fue más lejos de lo que muchos ingleses de su época habrían ido, al reconocer la “*bill of attainder*” como otra excepción a la separación entre los poderes Legislativo y Judicial”. GWYN, WILLIAM B. 1965. The Meaning of the

En igual sentido, hacia el final de su planteamiento, Montesquieu resume las claves del sistema de contrapesos que se debiera dar entre el Ejecutivo y el Legislativo diciendo:

“El cuerpo legislativo está compuesto de dos partes, cada una de las cuales tendrá sujeta a la otra por su mutua facultad de impedir, y ambas estarán frenadas por el Poder Ejecutivo que lo está a su vez por el Legislativo. Los tres poderes permanecerían así en reposo o inacción, pero, como por el movimiento necesario de las cosas, están obligados a moverse, se verán forzados a hacerlo de común acuerdo”⁹².

Como puede apreciarse, Montesquieu no es propiamente un promotor de una teoría pura de la separación de poderes sino que, más bien, su planteamiento combina elementos propios de una separación de funciones con contrapesos en el ejercicio del poder entre el Ejecutivo y el Legislativo. El Judicial, en cambio, si bien es un poder separado, no juega un rol en el contrapeso de los otros poderes pues su tarea es “invisible y nula”⁹³. Es en esta teorización que propone una combinación entre separación y equilibrio de poderes donde Montesquieu hace uno de sus principales aportes⁹⁴⁻⁹⁵.

3.2. Su aplicación: la separación y el equilibrio de poderes en Estados Unidos

Las ideas de Locke y de Montesquieu influyeron en los teóricos y políticos que participaron en la independencia de Estados Unidos y, más tarde, en la aprobación de la Constitución de 1787. Ello puede apreciarse tanto en los escritos de los así llamados Padres Fundadores como del análisis de las diversas constituciones estatales.

Separation of Powers. An Analysis of the Doctrine from its Origin to the Adoption of the United States Constitution. Op. cit. Págs.105 y 106.

⁹² MONTESQUIEU. 2004. Del Espíritu de las Leyes. Op. cit. Pág. 138.

⁹³ Vile sostiene lo mismo. VILE, M.J.C. 1998. Constitutionalism and the Separation of Powers. Op. cit. Págs. 102 y 103.

⁹⁴ GWYN, WILLIAM B. 1965. The Meaning of the Separation of Powers. An Analysis of the Doctrine from its Origin to the Adoption of the United States Constitution. Op. cit. Pág. 111.

⁹⁵ Otro autor que escribió décadas después sobre la separación de poderes es Kant (Fundamentación de la Metafísica de las Costumbres, 1797). En este aspecto, su influencia fue menor al proponer una fórmula de “escasa utilidad práctica”. MATTEUCCI, NICOLA.1997. Constitucionalismo. En: BOBBIO, NORBERTO “et al”. Diccionario de Política. Edición 10ª. México, Siglo Veintiuno. Pág. 338.

En un principio, la teoría pura de la separación de poderes fue el argumento esgrimido en contra de aquellos que sostenían la necesidad de una constitución balanceada donde el Ejecutivo y el Legislativo tuvieran mecanismos de control recíproco. Se consideraba entonces que ambas posturas eran irreconciliables⁹⁶. Este contraste se expresa con particular claridad en los debates que antecedieron la aprobación de las constituciones de los Estados de Pennsylvania en 1776 y de Vermont en 1777. En ellos, la necesidad de generar contrapesos institucionales se veía como una forma de debilitar la necesaria separación de poderes⁹⁷.

Sin embargo, el trabajo e influencia de autores como John Adams⁹⁸, Thomas Jefferson⁹⁹ y James Madison y la experiencia del ejercicio del poder a nivel estatal¹⁰⁰ permitieron que para 1787, año en que se aprobó la Constitución Federal, tanto el principio de separación de poderes como el de equilibrio entre los mismos fueran más aceptados¹⁰¹. Ello, con todo, no evitó que durante el proceso de aprobación de la Constitución se criticara que ésta no consagraba en propiedad la “máxima política” de la

⁹⁶ “Los pesos y contrapesos no surgen de la teoría de la separación, sino que están en contradicción con ella. Los pesos y contrapesos tienen que ver con la invasión correctiva de la separación de poderes”. WILLS, GARRY. 1981. *Explaining America: The Federalist*. Garden City, N.Y., Doubleday & co. Pág. 119.

⁹⁷ Vile lo consigna en detalle por ejemplo en el debate de la Constitución de Pennsylvania de 1776 y de Vermont. En menor medida, también la de North Carolina. VILE, M.J.C. 1998. *Constitutionalism and the Separation of Powers*. Op. cit. Págs. 151-156.

⁹⁸ John Adams. *Thought on Government: Applicable to the Present State of the American Colonies*. 1776. Citado por CALABRESI, STEVEN “ET AL”. 2012. *The Rise and Fall of the Separation of Powers*. Op. cit. Pág. 535. También se aprecia cuando escribe “El legislador, el Ejecutivo, y el Poder Judicial comprenden todo lo que significa y se entiende por gobierno. Es mediante el equilibrio de cada uno de estos poderes contra los otros dos, que los esfuerzos de la naturaleza humana hacia la tiranía pueden ser comprobados y restringidos, y cualquier grado de libertad ser conservado en una constitución”. Letter to Richard Henry Lee. GWYN, WILLIAM B. 1965. *The Meaning of the Separation of Powers. An Analysis of the Doctrine from its Origin to the Adoption of the United States Constitution*. Op. cit. Pág. 117.

⁹⁹ Jefferson, por ejemplo, en sus Notas sobre el Estado de Virginia critica la supremacía del Legislativo pues “173 déspotas seguramente serían tan opresores como puede ser uno” reclamando por que el poder esté “tan dividido y balanceado entre los diversos cuerpos... que ninguno pueda traspasar sus límites legales, sin ser efectivamente controlado y restringido por los otros”. Thomas Jefferson. *Notes on the State of Virginia*. Citado por SHANE, PETER y BRUFF, HAROLD. 2011. *Separation of Powers Law. Cases and Materials*. Op. cit. Pág. 6.

¹⁰⁰ FISHER, LOUIS. 2007. *Constitutional Conflicts between Congress and the President*. 5th edition. United States. University Press of Kansas. Pág. 7.

¹⁰¹ SHANE, PETER y BRUFF, HAROLD. 2011. *Separation of Powers Law. Cases and Materials*. Op. cit. Pág. 10 y FISHER, LOUIS. 2007. *Constitutional Conflicts Between Congress and the President*. Op. cit. Pág. 9.

separación de poderes¹⁰². Madison lo reconoce en el Federalista 47 y por eso argumenta en contrario sintetizando el modo como se relacionan ambos principios¹⁰³. Ahí señala que la separación de las distintas ramas es necesaria para evitar la concentración del poder pues es acumulando éste en manos de uno, pocos o muchos, que se generan gobiernos tiránicos. Junto a ello, analiza el que a su juicio es el verdadero planteamiento de Montesquieu –un principio de separación de poderes que hemos denominado parcial-- y lo contrasta con diversos arreglos institucionales que entrelazan los poderes en las diversas constituciones estatales entonces vigentes. Concluye finalmente que “la acusación que se hace a la Constitución propuesta, de violar la sagrada máxima del gobierno libre, no está justificada, ni por el sentido verdadero que impartió su autor a esa máxima, ni por la interpretación que se le ha dado hasta ahora en América”¹⁰⁴.

Después de reconocer este entrelazamiento de los poderes, Madison y Hamilton analizan las diversas alternativas que podrían consagrarse para evitar que uno de los poderes invada las funciones del otro y de esa forma lo domine. Si ello ocurriera, no solo la separación de poderes estaría amenazada sino que la libertad misma, advierten sus autores. En el Federalista 48, Madison descarta por ineficaz incluir expresamente en la Constitución la separación de poderes¹⁰⁵. Su mayor preocupación es el poder que puede

¹⁰² “Una de las principales objeciones inculcadas por los más respetables adversarios de la Constitución es la supuesta violación de la máxima política según la cual los departamentos Legislativo, Ejecutivo y Judicial deben ser distintos y separados.” MADISON, JAMES “ET AL”. 2001. El Federalista. 1787-1788. Op. cit. Pág. 204.

¹⁰³ También en el Federalista 37, Madison matiza el principio de separación de poderes cuando dice: “La experiencia nos ha enseñado que el mayor conocimiento práctico de la ciencia del gobierno ha sido impotente hasta ahora para distinguir y diferenciar con la suficiente certeza sus tres grandes campos -el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial-, y ni siquiera los poderes y privilegios correspondientes a las diversas ramas legislativas. Diariamente surgen problemas en la práctica que prueban la oscuridad que todavía rodea estos asuntos y que tiene perplejos a los más versados en la ciencia política”. Ibid. N°37.

¹⁰⁴ Ibid. N°47.

¹⁰⁵ “Es contra la ambición emprendedora de este departamento contra la que el pueblo debe sentir sospechas y agotar todas sus precauciones (...) La conclusión que mis observaciones me autorizan a deducir es que la sola determinación en un pergamino de los límites constitucionales de los varios departamentos no es suficiente salvaguardia contra las usurpaciones que conducen a la concentración tiránica de todos los poderes gubernamentales en las mismas manos”. Ibid. N°48.

asumir el Congreso y una disposición teórica –como la que contemplaban algunas constituciones estatales-- no era suficiente¹⁰⁶.

Pero es el Federalista 51 –obra de Madison o de Hamilton-- el que desarrolla la esencia del principio de equilibrio de poderes. Al no poder establecer un límite externo eficaz, se debe idear una estructura al interior del gobierno “de tal modo que sean sus distintas partes constituyentes, por sus relaciones mutuas, los medios de conservarse unas a otras en su sitio”. Es entonces, la interrelación de los poderes separados aquello que los mantiene en equilibrio de forma de “dotar a cada uno de los medios constitucionales y los móviles personales necesarios para resistir las invasiones de los demás”. Y ello porque, como bien resume la ya famosa frase, “la ambición debe ponerse en juego para contrarrestar a la ambición”¹⁰⁷.

Junto con ello, los constituyentes también consideraron al Poder Judicial ya no solo como un poder separado sino que también, por primera vez, con un rol activo en la estructura de contrapesos¹⁰⁸. En efecto, ahora se le reconoce el poder de interpretar la ley conforme a los mandatos de la Constitución¹⁰⁹. Esta función es la base del control de constitucionalidad que cristalizaría pocos años después de aprobada la Constitución en *Marbury v. Madison*¹¹⁰.

¹⁰⁶ Con todo, es interesante destacar que en 1789, tres Estados quisieron agregar, cuando se discutía el Bill of Rights, un artículo consagrando la separación de poderes que fue finalmente rechazado. El artículo decía “Las facultades delegadas por esta Constitución, son adecuadas a los departamentos a los que, respectivamente, son distribuidas: siendo así, el departamento legislativo jamás podrá ejercer las facultades investidas en el Ejecutivo o el Judicial; tampoco podrá el Ejecutivo ejercer las facultades investidas en el Legislativo o el Judicial; ni el Judicial ejercer las facultades investidas en los departamentos Legislativo o Ejecutivo”. La propuesta fue aprobada en la Cámara de Representantes y rechazada en el Senado. FISHER, LOUIS. 2007. *Constitutional Conflicts between Congress and the President*. Op. cit. Pág. 10. También en BROWN, REBECCA. 1991. *Separated Powers and Ordered Liberty*. En: *University of Pennsylvania Law Review* 139 (6). Pág. 1539.

¹⁰⁷ MADISON, JAMES “ET AL”. 2001. *El Federalista*. 1787-1788. Op. cit. N° 51. Sobre el Federalista y la separación de poderes, ver también CAREY, GEORGE. 1984. *La Sabiduría del Federalista*. En: *Estudios Públicos* 13.

¹⁰⁸ GWYN, WILLIAM B. 1965. *The Meaning of the Separation of Powers. An Analysis of the Doctrine from its Origin to the Adoption of the United States Constitution*. Op. cit. Pág. 125.

¹⁰⁹ MADISON, JAMES “ET AL”. 2001. *El Federalista*. 1787-1788. Op. cit. N°78.

¹¹⁰ 5 U.S. 137 (1803).

De esta forma, la Constitución de Estados Unidos consagra el principio de separación de poderes pero, al mismo tiempo, concede atribuciones legislativas a quien detenta el Ejecutivo y viceversa. El modo como establece la separación formal es consagrando en cada uno de los tres primeros artículos las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales de las respectivas ramas. Además, establece la separación absoluta de personas prohibiendo el ejercicio de funciones coetáneas en los diversos poderes¹¹¹. De igual forma, la independencia del Poder Judicial está dada porque sirven en el cargo mientras tengan buen comportamiento. Con todo, junto con ello, la Constitución también establece diversos mecanismos de equilibrio como el veto del Presidente que solo puede ser superado concurriendo una supermayoría del Congreso, el poder del Senado de aprobar los nombramientos de las autoridades del Poder Ejecutivo o los “impeachment” como mecanismos para hacer efectiva la remoción de autoridades.

3.3. Recepción y desarrollo en las décadas posteriores

El principio de separación de poderes también estuvo presente en los debates constitucionales posteriores en Europa y América. En todos ellos, su influencia fue manifiesta a nivel teórico pero su expresión en los textos constitucionales y en los arreglos institucionales de entonces, fue diversa según la específica realidad que se enfrentaba. Ello dio paso entonces a un concepto difuso y ambiguo que podía acoger bajo su amparo diversas figuras y estructuras. Tanto la separación de poderes como el equilibrio entre los mismos fue, de esta manera, una máxima propia del constitucionalismo del siglo XIX pero cuya conceptualización difícilmente puede definirse bajo un mismo entendimiento¹¹².

Así en Francia, su inclusión en el texto de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789 --“Una Sociedad en la que no esté establecida la garantía de los

¹¹¹ Art I. secc. 6.

¹¹² Un completo análisis de la recepción del principio en diversas latitudes puede verse en CLAVERO, BARTOLOMÉ. 2007. El Orden de los Poderes. Historias constituyentes de la trinidad constitucional. Madrid. Editorial Trotta. Págs. 169 – 261.

Derechos, ni determinada la separación de los Poderes, carece de Constitución”¹¹³-- es una prueba clara de influencia. Más aún, la Constitución de 1791, la de 1795 –la Constitución del Año III-- y la de 1848 acogen el principio en su texto¹¹⁴. Sin embargo, la separación y equilibrio de poderes “no pudo prevalecer durante la revolución y –hasta cierto punto– durante toda la historia del constitucionalismo republicano francés”¹¹⁵. Ello tanto por la concepción de soberanía que entregaba total primacía al Legislativo como por la profunda desconfianza hacia el rol de los jueces que limitó su capacidad de ser un efectivo contrapeso¹¹⁶.

En España sucede algo similar. La Constitución de Cádiz de 1812 –de breve duración pero importante influencia¹¹⁷-- abraza el principio para luego matizarlo en su aplicación. En su discurso preliminar aseguraba que no podía haber “libertad ni seguridad, y por lo mismo justicia ni prosperidad en un estado en donde el ejercicio de toda la autoridad esté reunido en una sola mano”. Pero acto seguido, reconocía que los límites entre la función legislativa y ejecutiva eran tan inciertos “que su establecimiento ha sido en todos tiempos la manzana de la discordia entre los autores más graves de la ciencia del Gobierno, y sobre cuyo importante punto se ha multiplicado al infinito los tratados y los sistemas”¹¹⁸. Por ello, en la asignación de funciones, las Cortes y el Rey comparten en cierta medida sus atribuciones legislativas y ejecutivas¹¹⁹⁻¹²⁰.

¹¹³ Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano. Art. 16.

¹¹⁴ GOOCH, R. K. 1923. Modern French Views on the Doctrine of the Separation of Powers I. En: Political Science Quarterly 38(4) Pág. 582.

¹¹⁵ MOELLERS, CHRISTOPH. 2013. The Three Branches: A Comparative Model of Separation of Powers. Op. cit. Pág. 20.

¹¹⁶ MOELLERS, CHRISTOPH. 2013. The Three Branches: A Comparative Model of Separation of Powers. Op. cit. Pág. 20-21.

¹¹⁷ DEDIEU, JEAN-PIERRE “ET AL”. 2012. Abriendo la conciencia de reino: Cádiz y las independencias americanas. En: Boletín de la Academia Chilena de la Historia. 78 (121). Págs. 61 – 96.

¹¹⁸ Citado por CASSAGNE, JUAN CARLOS. 2011. El Bicentenario de la Constitución de Cádiz y su proyección en Iberoamérica. En: Revista de Administración Pública N°186. Pág. 345.

¹¹⁹ Sobre esto ver CASSAGNE, JUAN CARLOS. 2011. El Bicentenario de la Constitución de Cádiz y su proyección en Iberoamérica. Op. cit. Lasarte (2009), en el capítulo II, narra el debate en torno a la separación de poderes en las Cortes de Cádiz. LASARTE, JAVIER. 2009. Las Cortes de Cádiz. Soberanía, separación de poderes, hacienda. 1810-1811. Madrid. Marcial Pons.

¹²⁰ Sobre la recepción en otros países de Europa, ver LOEWENSTEIN, KARL. 1938. The Balance Between Legislative and Executive Power: a Study in Comparative Constitutional Law. En: The University of Chicago Law Review 5(4) Pág. 570 – 573.

Y en Latinoamérica es el ideario liberal, según lo denomina Gargarella, el que promueve una estructuración del poder sobre la base de una separación de poderes y un sistema de pesos y contrapesos. Sobre la base de estas ideas, diversas constituciones en la región consagraron un Poder Ejecutivo con poderes limitados y un mayor control de éste por parte del Parlamento¹²¹. Sin embargo, más tarde y según veremos, la consagración de sistemas presidenciales poderosos terminó por diluir, en los hechos, el principio de separación de poderes.

Incluso en Estados Unidos, cuna de la versión parcial de la separación de poderes, al poco andar quedó de manifiesto que el principio no presentaba soluciones eficaces para el ejercicio del poder. Así, desde muy temprano los gobiernos asumieron que la trilogía característica de la separación de poderes no era realmente una guía para determinar la división de funciones que ejercían las distintas ramas. Más bien, el principio tendió a ser interpretado y acomodado a las acciones que llevaban a cabo los gobiernos dejando entonces de ser una regla eficaz de resolución de conflictos entre los poderes. Por eso, la separación de poderes “fue una construcción sobre la cual la constitución fue encuadrada, no una medida de validez de una determinada acción del gobierno”¹²².

Todo esto dio lugar a críticas las que, junto al surgimiento de nuevas realidades en la estructura y funciones del aparato público, han ido moldeando el principio de separación de poderes. Y si bien éste sigue constituyendo una máxima de todo gobierno constitucional, su contenido y aplicación se ha diluido paulatinamente.

¹²¹ Gargarella cita como ejemplo las constituciones de Argentina (1826), Chile (1828), Nueva Granada (1830 y 1832), México (1824), Perú (1823 y 1828) y Uruguay 1830. GARGARELLA, ROBERTO. 2013. *Latin American Constitutionalism. 1810-2010. The Engine Room of the Constitution*. United States of America. Oxford University Press. Pág. 17.

¹²² KURLAND, PHILIP B. 1986. *The Rise and Fall of the “Doctrine” of Separation of Powers*. Op. cit. Pág. 602. El autor pone algunos ejemplos para demostrarlo. Uno de ellos es el debate en torno a si el Gobierno de Jefferson tenía atribuciones para negociar la compra de Louisiana a Francia y a España. Al respecto dice: “esta es la forma por la cual los primeros miembros de nuestro gobierno decidieron cuestiones sobre asignación de poderes entre las tres ramas: no fue tanto si los poderes correspondían por su naturaleza al Legislativo, al Ejecutivo o al Judicial, sino más bien dónde encontrar que habían sido asignados por el documento fundante”. Ibid. Págs. 601-605.

4. Separación y equilibrio de poderes en el Estado contemporáneo

4.1. Cuestionamientos y críticas

Al momento de profundizar en la conceptualización de una separación de poderes para el Estado contemporáneo surgen críticas y cuestionamientos. Las razones de ello son variadas pero, en general, dicen relación con la incapacidad que tiene la antigua tríada de funciones de seguir constituyendo un mecanismo eficaz para administrar el Estado y para generar contrapesos que eviten la concentración del poder. No se encuentra entonces hoy férreos defensores de un sistema de separación absoluta y, crecientemente, el equilibrio discurrido inicialmente pierde terreno ante el fortalecimiento de alguna de las ramas.

Tampoco las cortes han contribuido a una construcción dogmática que permita actualizar el concepto. Brown, por ejemplo, refiriéndose a la jurisprudencia de la Corte Suprema de Estados Unidos, dice que las decisiones relativas a la separación de poderes han sido un “incoherente embrollo” donde la Corte no ha “adoptado ninguna teoría, no ha abrazado ninguna doctrina ni apoyado filosofía alguna que provea siquiera un punto de partida para el debate”¹²³. Otras cortes también han matizado la relevancia de la separación de poderes en sus respectivas jurisdicciones. La Corte Constitucional de Sudáfrica, por ejemplo, señaló en *S v. Dodo* que “no hay en nuestra constitución una separación de poderes absoluta”¹²⁴. La Corte Suprema canadiense, a su vez, sostuvo que el texto constitucional de ese país “no insiste en una estricta separación de poderes”¹²⁵. Y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional alemán, que ha enfatizado la importancia de los

¹²³ BROWN, REBECCA. 1991. *Separated Powers and Ordered Liberty*. Op. cit. Pág. 1518. En igual sentido, Carolan, sostiene tras analizar el trabajo de las cortes de Estados Unidos e Irlanda, que éstas no han podido dar cuenta de manera convincente de un conjunto de características críticas de las respectivas funciones institucionales ni del balance que deben mantener entre ellas. CAROLAN, EOIN. 2009. *The New Separation of Powers. A Theory for the Modern State*. Op. cit. Págs. 26-31.

¹²⁴ *S v Dodo* (2001) citada por Carolan. Ibid. Pág. 20.

¹²⁵ *Re Reference re Secession of Quebec* (1998) citada por Carolan. Ibid. Pág 20.

controles mutuos por sobre un concepto abstracto de separación de poderes, igualmente presenta contradicciones que han terminado limitando los mecanismos de balance¹²⁶.

Junto a ello, y tal vez también por ello, han surgido diversas críticas. Se ha dicho que la separación de poderes no “es esencial para el ejercicio del poder político, ni presenta una verdad evidente y válida para todo tiempo”¹²⁷, que es una de las “más confusas en el vocabulario del pensamiento político y constitucional”¹²⁸ y que su constante invocación corre el riesgo de transformarla en un “dogma ambiguo y misterioso” incapaz de adaptarse al Estado moderno¹²⁹. En igual tono, Ferrajoli sostiene que la imposibilidad de adecuar la trilogía de Montesquieu a las necesidades actuales se presenta en el plano descriptivo, por cuanto todos los sistemas parlamentarios no separan los poderes sino que los hacen copartícipes de la gestión del Gobierno; y también en el plano axiológico, por la enorme cantidad de funciones administrativas que desde hace décadas concentra el Poder Ejecutivo¹³⁰.

En esta línea, en las siguientes páginas analizaremos tres factores que, en el Estado moderno, han debilitado la concepción originaria de la separación de poderes.

4.1.1. El Estado Regulador

Hoy no es un enigma que, desde hace más de un siglo, el Estado moderno juega un rol diverso en la dinámica de los países. Es este un rol más activo en virtud del cual se involucra en la provisión y regulación de una serie de servicios que, en los orígenes de la

¹²⁶ MOELLERS, CHRISTOPH. 2013. *The Three Branches: A Comparative Model of Separation of Powers*. Op. cit. Pág. 46. El autor pone como ejemplo de la jurisprudencia de la Corte Constitucional en esta materia, diversas sentencias que regulan las denominadas comisiones investigadoras.

¹²⁷ LOWENSTEIN, KARL. 1957. *Teoría de la Constitución*. Ed. 1976. Barcelona, Editorial Ariel. Pág. 56.

¹²⁸ También dice que está “infectada de imprecisiones e inconsistencias”. MARSHALL, GEOFFREY. 1980. *Constitutional Theory*. Oxford, Oxford University Press. Págs. 97 y 124.

¹²⁹ MATTEUCCI, NICOLA. 1997. *Constitucionalismo*. Op. cit. Pág. 337.

¹³⁰ FERRAJOLI, LUIGI. 2010. *Democracia y Garantismo*. Madrid. Editorial Trotta. Págs. 105-106.

separación de poderes, simplemente no formaban parte del campo de sus atribuciones¹³¹. Es lo que se ha denominado Estado regulador y que, en el campo del derecho, ha importado un nuevo enfoque del derecho administrativo y también del derecho constitucional hacia áreas vinculadas con el actuar del Estado y su relación con la comunidad.

Desde la perspectiva del derecho constitucional, el surgimiento del Estado Regulador puede ser objeto de diversos análisis. Entre otros destacan la legitimidad de la acción de las agencias reguladoras, el rol de los tribunales al momento de revisar las decisiones administrativas, el control que debe y puede ejercer el parlamento, la ubicación de las agencias reguladoras en la estructura de poderes y su capacidad de rendir cuentas en una sociedad democrática¹³². Pero para efectos de este capítulo, el Estado Regulador abre el debate sobre los alcances y límites de la delegación legislativa. En efecto, la creciente complejidad de la regulación trae consigo una constante delegación que el órgano legislativo hace en la administración para efectos de abordar esas materias.

¹³¹ Vile fecha en 1848 el año determinante. Después de ese año, dice, “la historia del pensamiento de las instituciones se preocupa más y más en el problema de la creación de una maquinaria gubernamental para una era de colectivismo, y la teoría de la separación de poderes es sometida a fieros ataques por ser una barrera al desarrollo de una maquinaria eficiente de este tipo”. VILE, M.J.C. 1998. *Constitutionalism and the Separation of Powers*. Op. cit. Pág. 232. Otros, en cambio, lo vinculan con el surgimiento del Estado Social de Derecho. Ver HARBERLE, PETER. 2003. *El Estado Constitucional*. Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México. Págs. 224 y ss.

¹³² BURFF, HAROLD. 2006. *Balance of Forces. Separation of Powers Law in the Administrative State*. EE.UU. Carolina Academic Press. Burff aborda, para el caso de Estados Unidos, el rol de las cortes y el control que puede ejercerse sobre las agencias tanto por parte del Poder Ejecutivo como del Poder Legislativo. Ver Capítulos III, VI y VI. Ver también Colin (2010) donde analiza diversos desafíos que presenta para el constitucionalismo la legitimidad de las regulaciones que surgen del Estado regulador. COLIN, SCOT. 2010. *Regulatory Governance and the Challenge of Constitutionalism*. En: OLIVER, DAWN; “ET AL”. *The Regulatory State: Constitutional Implications*. Oxford, Oxford University Press. En Chile, muchos de estos temas se abordaron en las XL Jornadas de Derecho Público del año 2010. Ver FERRADA, JUAN CARLOS. 2011. *Estudios de Derecho Público. El Principio de Separación de Poderes*. Actas de las XL Jornadas de Derecho Público, 2010. Santiago. Thomson Reuters. En especial ver CAZOR, KAMEL y GUILOFF, MATÍAS. 2011. *Potestades Normativas y Separación de Poderes en el Estado Constitucional Chileno*; y FERRADA, JUAN CARLOS. 2011. *Justicia Administrativa y el Principio de Separación de Poderes*. Ambos En: *Estudios de Derecho Público. El Principio de Separación de Poderes*. Actas de las XL Jornadas de Derecho Público, 2010. Santiago. Thomson Reuters.

La literatura especializada ha intentado explicar desde diversas perspectivas las motivaciones de los congresistas al momento de delegar. Sea porque su actuar es exclusivamente en beneficio propio y, por medio de la delegación, satisfacen las exigencias de los grupos de interés; o sea porque la delegación es una forma para evitar enfrentar casos complejos donde se enfrentan intereses contrapuestos, lo cierto es que, sin importar el sistema, las potestades reguladoras de la administración emanadas de la delegación legislativa se han reforzado considerablemente desde mediados del siglo pasado¹³³.

En este contexto, la separación de funciones que promueve el principio de separación de poderes se difumina. Las nuevas funciones que asume el Estado regulador son asignadas a servicios públicos con cierta autonomía, conocidas en la literatura especializada como agencias reguladoras independientes¹³⁴. Ellas han dado lugar a un nuevo poder radicado en autoridades y funcionarios no elegidos democráticamente pero que ganan legitimidad por otras vías vinculadas, principalmente, a su conocimiento técnico¹³⁵. Las referidas agencias concentran una intensa potestad reguladora e importantes cuotas de discrecionalidad. Para bien o para mal, eso no es relevante ahora, las regulaciones que emanan de ellas son normas generales y abstractas que, aunque con

¹³³ MASHAW, JERRY. 1997. Greed, chaos and governance: using public choice to improve public law. New Haven. Yale University Press.

¹³⁴ Para un análisis teórico de la situación en Chile y comparada ver CORDERO, LUIS Y GARCÍA, JOSÉ FRANCISCO. 2012. Elementos para la discusión sobre agencias independientes en Chile. El caso de las superintendencias. En: Anuario de Derecho Público. Universidad Diego Portales. Págs. 415 – 435. Ver también HUEPE, FABIAN. 2011. El Consejo para la Transparencia y su Posible Actividad Jurisdiccional ¿Crisis en la Clásica Separación de los Poderes Ejecutivo y Judicial? En: FERRADA, JUAN CARLOS. 2011. Estudios de Derecho Público. El Principio de Separación de Poderes. Actas de las XL Jornadas de Derecho Público, 2010. Santiago. Thomson Reuters. Págs. 305 – 328. Y BECERRA, KATHERINE. 2011. Las Autonomías y sus Atribuciones Normativas: Caso del Ministerio Público y del Consejo para la Transparencia. Ambas En: FERRADA, JUAN CARLOS. 2011. Estudios de Derecho Público. El Principio de Separación de Poderes. Actas de las XL Jornadas de Derecho Público, 2010. Op. cit. Págs. 305 – 345.

¹³⁵ VIBERT, FRANK. 2007. The Rise of the Unelected. New York. Cambridge University Press. Analiza el modo como la teoría democrática y, en especial, la separación de poderes se enfrentan a este nuevo grupo de poder y cómo éste fortalece la información que recibe el ciudadano. Para Chile, una mirada desde diversos puntos de vista al rol de la tecnocracia entre 1990 y 2010 puede verse en JOIGNANT, ALFREDO y GÜELL, PEDRO. 2011. Notables, Tecnócratas y Mandarines. Elementos de sociología de las élites en Chile (1990-2010). Santiago. Ediciones Universidad Diego Portales.

un marco de aplicación acotado, reglan y dirigen la conducta de los regulados¹³⁶. De igual forma, las agencias ejecutan políticas y mandatos del legislador y también adjudican derechos en procedimientos reglados y contradictorios.

Esta realidad ha motivado diversas reacciones y propuestas. Ninguna plantea volver a una lógica de separación de funciones donde estas agencias reguladoras pierdan sus atribuciones de dictar normativas generales. Más bien, se ha propuesto reforzar la coordinación y el control judicial, fijar estándares para el mismo o reducir los requisitos de legitimación activa para recurrir a las cortes, fortalecer la legitimidad de sus procesos regulatorios o separar funciones al interior de estas entidades públicas¹³⁷.

4.1.2. Los regímenes de gobierno

Un segundo factor que debe analizarse es la relación entre los regímenes de gobierno que han adoptado los diversos países y el desbalance de poderes. Esta mirada se da tanto a nivel de los regímenes presidenciales como de los parlamentarios¹³⁸.

4.1.2.1. El Presidencialismo

El presidencialismo no puede ser caracterizado de una única forma. Cada país adopta diversas reglas en la estructuración del gobierno que lo diferencian en alguna

¹³⁶ Como afirma Ackerman: “Los reguladores hacen la ley, y no nos gustaría que fuera de otra forma”. En ACKERMAN, BRUCE. 2000. The New Separation of Powers. Harvard Law Review 113(3). Pág. 696. Ver también CALABRESI, STEVEN “ET AL”. 2012. The Rise and Fall of the Separation of Powers. Op. cit. Págs. 538-543.

¹³⁷ Entre otros Vile promueve fortalecer la coordinación, Carolan, se refiere a la legitimación activa y Gillian y Stewart desarrollan modelos de regulación con participación o directamente por la vía la regulación privada. Ver VILE, M.J.C. 1998. Constitutionalism and the Separation of Powers. Op. cit. Pág. 417; CAROLAN, EOIN. 2009. The New Separation of Powers. A Theory for the Modern State. Op. cit. Pág. 67-69; METZGER, GILLIAN. 2003. Privatization as Delegation. En: Columbia Law Review 103. Págs. 1367 y 1380-1392; STEWART, RICHARD. 2001. A New Generation of Environmental Regulation? En: Capital University Law Review 29. Págs. 64-85.

¹³⁸ El semipresidencialismo, como lo definió en 1980 Maurice Duverger, mezcla elementos del régimen presidencial y del parlamentario. No los analizaré en este contexto pues, para efectos de lo que se quiere demostrar, no presenta elementos sustantivos que diferencien el análisis que se hará para las otras dos formas de gobierno.

medida de los otros. Pero aun así podemos agrupar los diferentes regímenes siguiendo criterios compartidos¹³⁹. El presidencialismo, como sostiene Sartori, tiene tres características esenciales. La primera es que el jefe de Estado es elegido por elección popular directa o casi directa por un tiempo determinado. La segunda es que el Ejecutivo no es designado o desbancado mediante el voto parlamentario. La última, es que el Presidente dirige de alguna forma el gobierno. Normalmente lo será en una doble calidad de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno¹⁴⁰.

Su origen se remonta a la discusión de la Constitución de Estados Unidos de 1787. Tras la experiencia que significó administrar el poder bajo la vigencia de los Artículos de la Confederación, los constituyentes de Estados Unidos optaron por un modelo que más tarde se denominó presidencialismo. Sus bases fundamentales fueron primero estructuradas en el Plan de Virginia, escrito por Madison, y luego discutidas en detalle durante la Asamblea Constituyente que vio nacer la Constitución de 1787.

El presidencialismo fue más tarde asumido por las naciones latinoamericanas que, durante las primeras décadas del siglo XIX, ganaron su independencia. Esta región vio nacer un presidencialismo que, desde los inicios, careció de suficientes contrapesos y balances. Era éste un modelo fundado en una autoridad interna fuerte que recaía en el Presidente de la República con diversas atribuciones tales como el poder de veto, la posibilidad de seleccionar a los jueces y facultades colegisladoras. Quien mejor lo refleja

¹³⁹ Sartori argumenta que tanto los sistemas presidenciales como los parlamentarios “lo son por una lógica sistémica, conforme a la cual se les puede agrupar. De esta manera, antes de reasignar algún presidencialismo a otra clase (...) debemos comprobar si una determinada variación viola o no esa lógica. ¿Qué pasa si se le permite a un presidente disolver un Parlamento? ¿Qué pasa si se le permite al parlamento destituir a los miembros del gabinete? (...) Si la respuesta es afirmativa, veamos entonces qué clase de nuevos mecanismos tenemos y reclasifiquemos un sistema presidencial de acuerdo con los resultados. Pero no nos apresuremos a descubrir o inventar ‘nuevos sistemas’ cada vez que un país toma prestado algún instrumento de otro sistema.” SARTORI, GIOVANNI. 2003. Ingeniería Constitucional Comparada. Argentina, Fondo de Cultura Económica. Pág. 100.

¹⁴⁰ Ibid. Págs. 97-101. Por su parte Linz, en otro estudio clásico, sostiene que son dos las características comunes en los sistemas presidenciales. La primera es que los presidentes son elegidos directamente y, por ello, gozan como tales de legitimidad democrática. La segunda es que son elegidos por períodos fijos. LINZ, JUAN y VALENZUELA, ARTURO. 1994. The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives. Baltimore. Johns Hopkins University Press. Pág. 6.

en la región es Simón Bolívar que ya por 1812 aseguraba que fue un error de Venezuela “la fatal adopción que hizo del sistema tolerante: sistema improbadado como débil e ineficaz”¹⁴¹. Para advertir más tarde que “si no se ponen al alcance del Ejecutivo todos los medios que una justa atribución le señala, cae inevitablemente en la nulidad o en su propio abuso”¹⁴². De este modo, como reflexiona Gargarella, con la adopción de sistemas presidenciales fuertes Latinoamérica asume el ideario conservador que, a diferencia del liberal, carece de pesos y contrapesos internos¹⁴³.

Al presidencialismo fuerte, le siguieron más tarde el surgimiento de caudillos en diversos países¹⁴⁴, quiebres democráticos¹⁴⁵ y la institucionalización de poderes ejecutivos poderosos en perjuicio de legislaturas debilitadas y con atribuciones decrecientes. Así se ha sostenido que, en vez de una democracia representativa, en los países latinoamericanos pueden encontrarse democracias delegadas donde el presidente es quien encarna la nación y quien custodia y define sus intereses¹⁴⁶. Y esto tiene un correlato en las reglas

¹⁴¹ Manifiesto de Cartagena. Cartagena de Indias, diciembre 15 de 1812. En <http://www.ensayistas.org/antologia/XIXA/bolivar/bolivar4.htm>. [Visto el 20.09.16].

¹⁴² Discurso de Angostura. Discurso pronunciado por el Libertador ante el Congreso de Angostura el 15 de febrero de 1819, día de su instalación. En <http://www.ensayistas.org/antologia/XIXA/bolivar/bolivar2.htm>. [Visto el 20.09.16].

¹⁴³ Para Gargarella, el ideario conservador apunta hacia la concentración del poder político y un perfeccionamiento moral. El radical pone el énfasis en una organización fundada en la mayoría y en un cierto populismo moral que se construye sobre la virtud cívica. Finalmente el ideario liberal organiza el poder sobre la hoy conocida máxima de “frenos y contrapesos” y en materia de derechos propone separar totalmente los principios de los individuos de aquellos del Estado, debiendo este último mantener una total neutralidad. GARGARELLA, ROBERTO. 2013. Latin American Constitutionalism. 1810-2010. The Engine Room of the Constitution. Op. cit.

¹⁴⁴ En México, Porfirio Díaz; en Argentina, Rosas; en la Gran Colombia, Bolívar; en Perú y Bolivia, Santa Cruz.

¹⁴⁵ Se ha argumentado que los regímenes presidenciales no solo muestran escaso respeto por el equilibrio de poderes sino que también con la democracia pues en éstos la experiencia muestra que el poder tiende a concentrarse en quien encabeza el Ejecutivo degenerando en sistemas autoritarios y en rupturas institucionales. Entre otros, Alfred Stepan and Cindy Skach muestran, con datos hasta inicios de los noventa, que el índice de supervivencia de países presidencialistas entre 1973 y 1980 es de 20% en comparación con los regímenes parlamentarios. STEPAN, ALFRED Y SKACH, CINDY. 1993. Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation. Parliamentarism versus Presidentialism. *En: World Politics*. 46 (1). Pág. 11. Esto ha sido matizado por otros estudios que analizan salidas alternativas a crisis institucionales. Hochstetler (2006) analiza las salidas anticipadas de los presidentes latinoamericanos entre 1978 y 2003. HOCHSTETLER, KATHRYN. 2006. Rethinking Presidentialism: Challenges and Presidential Falls in South America. *En: Comparative Politics*. 38(4). Págs. 401 – 418.

¹⁴⁶ O’Donell sostiene que “las democracias delegativas descansan en la premisa de que quien gane en las elecciones a la presidencia tendrá, de esta manera, derecho a gobernar como él o ella crea conveniente,

constitucionales que regulan el Congreso Nacional y el Presidente donde el primero, se dice, no hace más que poner su visto bueno sobre las iniciativas que propone y lidera el segundo¹⁴⁷.

El desbalance también es una de las notas características de los presidencialismos surgidos durante el siglo XX. Tanto los procesos de descolonización de África tras la Segunda Guerra Mundial como las nuevas naciones surgidas tras la caída de la Unión Soviética, han dado paso –en muchos casos-- a países con regímenes presidenciales donde el Poder Ejecutivo concentra diversas atribuciones sin someterse al tradicional principio de separación de poderes que hemos analizado¹⁴⁸.

Un ejemplo que muestra el desarrollo moderno del principio de separación de poderes y su vinculación con el presidencialismo está contenido en una de las sentencias más citadas en Estados Unidos sobre esta materia. Se trate del voto concurrente del Juez Jackson en el caso *Youngstown Sheet and Tube Co. v Sawyer*. El año 1952, en plena guerra contra Corea, el Presidente Truman emitió una instrucción para que el Ministro de Economía tomara las acciones necesarias para expropiar y operar la mayor parte de las compañías de acero del país. Fundó su decisión en la imperiosa necesidad de contar con acero para sustentar las fuerzas que se encontraban combatiendo en el extranjero. La Corte Suprema revirtió la instrucción del Presidente Truman por 6 votos contra 3. El voto concurrente a la mayoría del Juez Jackson ha sido especialmente influyente al distinguir

limitado solo por los hechos concretos de las relaciones de poder existentes, y por un plazo limitado constitucionalmente en el cargo”. O’DONELL, GUILLERMO. 1994. *Delegative Democracy*. En: *Journal of Democracy* 5(1). Págs. 59-60. Una visión menos crítica del presidencialismo latinoamericano en CHEIBUB, JOSÉ ANTONIO “ET AL”. 2011. *Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective*. En: *Texas Law Review* 89.

¹⁴⁷ Por todos STEIN, ERNESTO “ET AL”. 2005. *The Politics of Policies*. Washington, DC. Inter-American Development Bank.

¹⁴⁸ Un análisis más detallado en FIX FIERRO, HÉCTOR y SALAZAR UGARTE, PEDRO. 2012. *Presidentialism*. En: ROSENFELD, MICHEL y SAJÓ, ANDRÉS (editors). *Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford, Oxford University Press. Págs. 628 – 649. Para África, Prempeh analiza la tradición presidencial imperial que sobrevive en ese continente. PREMPEH, H. KWASI. 2008. *Presidential Power in Comparative Perspective: The Puzzling Persistence of Imperial Presidency in Post-Authoritarian Africa*. En: *Hastings Constitutional Law Quarterly* 35(4).

tres formas posibles que puede adquirir los conflictos de atribuciones entre el Presidente y el Congreso¹⁴⁹.

Señaló Jackson que cuando el Presidente actúa ante una autorización explícita o implícita del Congreso, su autoridad está en el máximo pues incluye todo lo que él posee por derecho propio más la delegación que puede hacerle el Congreso. Si el acto es declarado inconstitucional, continúa, lo será porque el Gobierno Federal como un todo carece del poder para realizar lo que pretendía. En caso contrario, las cortes darán un amplio espacio de deferencia a la decisión presidencial.

La segunda opción es que el Presidente actúe en ausencia tanto de un permiso como de una negativa, caso en el cual lo hace fundado en sus propios poderes. Con todo, continúa el fallo, hay áreas donde la distribución de competencias es incierta y, en consecuencia, es discutible que el Presidente tenga los poderes que se atribuye. En tal caso, escribe Jackson, sea por inercia, indiferencia o aquiescencia, el Presidente puede estar autorizado a dictar medidas bajo su responsabilidad. El test que aplicará la corte cuando ello ocurra dependerá de la ponderación de las diversas circunstancias en juego, más que de teorías abstractas.

Finalmente, cuando el Presidente toma medidas incompatibles con la voluntad implícita o explícita del Congreso, su potestad está en lo más bajo y, en tal caso, el ejercicio de tal potestad debe ser “escrutado con cautela, porque lo que está en juego es el equilibrio establecido en nuestro sistema constitucional”¹⁵⁰.

Como puede apreciarse, la decisión muestra con claridad la interrelación de funciones que se da en el Estado moderno entre el Presidente de la República y el Congreso Nacional. En cada una de las categorías que plantea el Juez Jackson, es el

¹⁴⁹ Sobre este voto se ha escrito: “Las tres categorías de interacción entre el Congreso y el Ejecutivo del juez Jackson son famosas, porque a pesar de su simplicidad son guías útiles para iniciar el análisis”. SHANE, PETER y BRUFF, HAROLD. 2011. Separation of Powers Law. Cases and Materials. Op. cit. Pág. 77.

¹⁵⁰ Youngstown Co. v. Sawyer, 343 U.S. 579 (1952). Opinión concurrente del Juez Jackson.

Presidente quien resulta favorecido en el enfrentamiento con el Legislador. Y si bien, hacia el final, reconoce el valor del equilibrio entre ambos, lo hace en un contexto limitado exclusivamente a guiar el control de los jueces cuando el Presidente actúa contra la voluntad del Congreso.

4.1.2.2. El Parlamentarismo

Al igual que el presidencialismo, no hay una única definición de un régimen parlamentario. Sartori plantea que los sistemas parlamentarios son aquellos que “requieren que los gobiernos sean designados, apoyados y, según sea el caso, destituidos, merced al del Parlamento”¹⁵¹.

El origen del sistema parlamentario puede encontrarse, en una primera versión, en Inglaterra. Desde ahí, a mediados del siglo XIX y principios del XX, se expandió por diversos países de la Europa continental¹⁵². Sin embargo, no fue hasta después de la Segunda Guerra que se instaló de la forma que lo conocemos hoy en países tales como Alemania (1949), Italia (1948) y España (1978). Igualmente, el proceso de descolonización producido en esa época generó que las antiguas colonias británicas asumieran también este modelo¹⁵³. Por último, desde entonces, algunos países de la órbita soviética¹⁵⁴ y Sudáfrica tras el término del apartheid se encuentran entre los regímenes parlamentarios contemporáneos¹⁵⁵.

La aproximación clásica a la relación entre el sistema parlamentario y el principio de separación de poderes la entregó Walter Bagehot en su obra sobre la Constitución

¹⁵¹ SARTORI, GIOVANNI. 2003. *Ingeniería Constitucional Comparada*. Op. cit. Pág. 116.

¹⁵² Las experiencias de la Tercera República Francesa (1875-1940), la Constitución de Weimar (1919), Austria (1920), Checoslovaquia (1920), Polonia (1921) y España (1931) muestran algunas formas de parlamentarismo.

¹⁵³ India, Australia, Canadá, Nueva Zelandia y algunos países de África.

¹⁵⁴ Estonia, Letonia y Lituania.

¹⁵⁵ BRADLEY, ANTHONY y PINELLI, CESARE. 2012. *Parliamentarism*. En: ROSENFELD, MICHEL y SAJÓ, ANDRÁS (editores). *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford. Oxford University Press. Págs. 650-657.

inglesa. Ahí dice que el secreto de la eficiencia de éste se encuentra en “la cercana unión, la casi completa fusión de los poderes Ejecutivo y Legislativo”¹⁵⁶; y el punto de unión es el gabinete. En la actualidad, el sistema parlamentario sigue configurado sobre estructuras que combinan ambos poderes ya que, como dice Sartori, su principal característica es que éstos se comparten¹⁵⁷.

Vile, con todo, agrega un matiz cuando señala que el modelo británico desarrollado durante el siglo XIX procura enfocarse en el balance entre el Gobierno y el Parlamento más que en la separación de los mismos. Si bien no hay separación, sí hay balance por la vía de la diferenciación de funciones y de otra serie de mecanismos de autolimitación interna¹⁵⁸. Su virtud estaría, entonces, “haber alcanzado ese balance de separación y unidad, de armonía y diferenciación funcional, de control y colaboración, que se había buscado desde que se había percibido a fines del siglo XVIII las insuficiencias de las teorías rivales de la división de poderes y de una constitución”¹⁵⁹. Con todo y en términos amplios, la generalidad de los sistemas parlamentarios ha desarrollado otros mecanismos de balance y contrapeso tales como la adopción del federalismo, el bicameralismo, la revisión judicial y la existencia de una burocracia no electa poderosa al interior del Poder Ejecutivo.

Un ejemplo que da cuenta de la ubicación de la separación de poderes en un régimen parlamentario lo entrega la Corte Federal Alemana a través de los criterios que ha ido construyendo al enfrentarse a casos vinculados con ella. Ha argumentado que el principio pretende un “control mutuo de los órganos del Estado y con ello la moderación del gobierno” y que, por eso, “las decisiones estatales deben ser correctas en lo posible, es

¹⁵⁶ BAGEHOT, WALTER. 1867. *The English Constitution*. London. Chapman and Hall. Pág. 12.

¹⁵⁷ SARTORI, GIOVANNI. 2003. *Ingeniería Constitucional Comparada*. Op. cit. Pág. 116.

¹⁵⁸ Dice Vile: “La teoría de gobierno parlamentario alcanzó un punto alto en el pensamiento constitucional, pues afirmó, con cierta razón, haber alcanzado el balance entre separación y unidad, entre armonía y diferencia funcional, entre control y colaboración, que ha sido buscado por mucho tiempo desde que las deficiencias de las teorías rivales de la separación de poderes y la constitución equilibrada se hicieron patente a fines del siglo XVIII”. VILE, M.J.C. 1998. *Constitutionalism and the Separation of Powers*. Op. cit. Pág. 244.

¹⁵⁹ *Ibid.* Pág. 244.

decir, ser adoptadas por los órganos que por su organización, composición, función y modo de proceder cuenten con las mejores condiciones”. Finalmente, declara “como inmodificable un núcleo de cada poder que protege las ‘funciones que típicamente’ le confiere la ley Fundamental Alemana”¹⁶⁰. Como puede apreciarse, no obstante la división de poderes es un principio que se ubica en la cúspide del derecho constitucional alemán, al punto que no admite modificación ni siquiera por el constituyente¹⁶¹, su concreción no implica una estructura funcional rígida ni una única distribución de competencia.

Al igual que en el caso de los presidencialismos, el debate contemporáneo ha diagnosticado un predominio del Gobierno en perjuicio de las labores del Parlamento también en los sistemas parlamentarios. Ello tanto en sus funciones legislativas como de control. En Inglaterra, por ejemplo, “salvo en los pocos casos en que hay una significativa división partidaria, el gobierno efectivamente controla la legislatura” por lo que no existe un sistema de pesos y contrapesos como el concebido originalmente¹⁶². También, y en general en los sistemas del Commonwealth, es el Gobierno el que redacta las leyes¹⁶³ y, aunque es difícil generalizar, en muchos países el rol del Parlamento en la práctica es simplemente cumplir la formalidad de aprobar las propuestas del gobierno¹⁶⁴. Tanto así que se ha afirmado que el modelo parlamentario que mejor funciona es aquel donde el rol del parlamento está reducido a ser un foro donde la aprobación y discusión de las leyes que propone el gabinete es una formalidad¹⁶⁵. Y en lo que respecta al control, éste también se ha debilitado debido a que, específicamente en Europa, la acción fiscalizadora de los parlamentos ha empezado a competir desde hace algunas décadas con la acción de organismos supranacionales como la Unión Europea¹⁶⁶.

¹⁶⁰ HARBERLE, PETER. 2003. El Estado Constitucional. Op. cit. Pág. 207.

¹⁶¹ KOMMERS, DONALD y MILLER, RUSSELL. 2012. The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany. 3ra edición. Durham y Londres, Duke University Press. Pág. 153. A éste se suma el principio de soberanía popular y el de responsabilidad del Ejecutivo.

¹⁶² BARENDT, ERIC. 1995. Separation of Powers and Constitutional Government. Op. cit. Pág. 614.

¹⁶³ BARBER, N.W. 2001. Prelude to the Separation of Powers. Op. cit. Pág. 86.

¹⁶⁴ BRADLEY, ANTHONY y PINELLI, CESARE. 2012. Parliamentarism. Op. cit. Pág. 665.

¹⁶⁵ Ibid. Pág. 666.

¹⁶⁶ En Inglaterra, escribe Barber, el Poder Legislativo ha sido o bien devuelto a las regiones o transferido a Europa. BARBER, N.W. 2001. Prelude to the Separation of Powers. Op. cit. Pág. 71.

El aumento del poder del Gobierno en perjuicio de la acción de los Parlamentos, ha llevado a la ciencia política a calificar este período como uno de presidencialización de los sistemas parlamentarios. En virtud de este fenómeno muchos países que exhiben tal sistema están asumiendo una práctica política más propia de los presidencialismos, sin cambio alguno en la estructura formal de sus constituciones. Ello principalmente por dos factores. Uno es el aumento de los poderes y autonomía del líder político tanto dentro del partido político como en el Poder Ejecutivo. El segundo es por un proceso electoral centrado principalmente en la figura del líder partidista. Ambos factores tienen implicancias políticas, electorales y partidarias que han permitido, finalmente, que los regímenes parlamentarios tiendan a debilitar el vínculo con los partidos que sustentan la acción del Poder Ejecutivo y fortalecer la figura de quien hace las veces de presidente¹⁶⁷.

4.1.3. La irrupción de los partidos políticos

La literatura en torno a los partidos políticos, su funcionamiento e importancia para el funcionamiento de un régimen democrático es vasta¹⁶⁸. Cabe señalar que al momento de configurar el principio de separación de poderes y ponerlo en práctica en el primer constitucionalismo, no había una conceptualización de una estructura partidaria que jugara el rol que hoy desempeñan los partidos políticos. Tal vez Madison, en el Federalista 10, es

¹⁶⁷ POGUNTKE, THOMAS y WEBB PAUL (editores). 2005. *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford, Oxford University Press. Pág- 4-13. Las causas de la presidencialización de los sistemas parlamentarios la atribuyen a la internacionalización de la política, el crecimiento del Estado, los medios de comunicación masivos y en la erosión del tradicional clivaje político. El libro analiza los casos de Gran Bretaña, Alemania, Italia, España, Países Bajos, Dinamarca, Suecia, Canadá, Francia en la Quinta República, Finlandia, Portugal e Israel.

¹⁶⁸ Por todos ver ALDRICH, J.H. 2011. *Why Parties? A second look*. Chicago, Chicago University Press; KEY, V.O. Jr. 1964. *Politics, Parties and Pressures Groups*. New York. Crowell; SCULLY, TIMOTHY. 1995. *Building democratic institutions: party systems in Latin America*. Stanford. Stanford University Press; y DÍAZ, FRANCISCO JAVIER y SIERRA, LUCAS. 2012. *Democracia con Partidos. Informe para la Reforma de los Partidos Políticos en Chile*. Santiago, CEP y CIEPLAN.

quien estuvo más cerca de discurrir en torno a ellos al procurar proteger al aparato público del espíritu de facción¹⁶⁹.

Según narra Katz, solo a inicios del siglo XIX, los partidos empezaron a tener algún tipo de reconocimiento pero limitado a la práctica legislativa. Así, la posición de líder de la oposición surgió, en los hechos, en la Cámara de los Comunes en Inglaterra en 1807 y en Estados Unidos, desde muy temprano, los bloques partidarios del Congreso se involucraron en la selección de candidatos. Estas prácticas solo fueron reconocidas formalmente muchas décadas después. Incluso, avanzado el siglo XX, la organización partidaria se sustentaba sobre las normas que regían a las asociaciones de derecho privado, sin ningún reconocimiento público o estatal especial. Hoy, en cambio, la situación es distinta. Las constituciones de diversos países del mundo además de numerosas regulaciones abordan las funciones, prohibiciones, financiamiento, orgánica y otra serie de aspectos vinculados con los partidos políticos¹⁷⁰.

La importancia de los partidos políticos en un gobierno democrático difícilmente puede soslayarse. En términos generales, los partidos políticos proveen de cierta estabilidad, transparencia y *accountability* al ejercicio del poder. En lo legislativo, influyen en la agenda, permiten la organización de la oposición, facilitan la rendición de cuentas y canalizan la conexión con el electorado. Juegan también un rol con las asociaciones de base y con los grupos de interés¹⁷¹. Todo ello los transforma en un actor esencial en el juego democrático al punto que, como sostiene Katz, “la salud y el carácter

¹⁶⁹ Ackerman, desarrolla críticamente la falta de consideración de los partidos políticos por los padres fundadores del constitucionalismo americano y detalla el surgimiento de los dos primeros partidos. ACKERMAN, BRUCE. 2005. *The Failure of the Founding Fathers*. Cambridge, MA, Harvard University Press. Págs. 16-35.

¹⁷⁰ KATZ, RICHARD. 2012. *Reforma a los Partidos Políticos mediante regulación legal*. En: DÍAZ, FRANCISCO JAVIER y SIERRA, LUCAS. *Democracia con Partidos*. Informe para la Reforma de los Partidos Políticos en Chile. Santiago, CEP y CIEPLAN. Págs. 59 – 101. Págs. 66 y ss.

¹⁷¹ SAALFELD, THOMAS y STROM, KAARE. 2014. *Political Parties and Legislators*. En: MARTIN, SHANE “ET AL”. *The Oxford Handbook of Legislative Studies*. Oxford, Oxford University Press. Pág. 372.

de los partidos se hallan entre los principales determinantes de la salud y el carácter de la democracia”¹⁷².

La irrupción de los partidos políticos tuvo y tiene efectos en el principio de la separación de poderes. Como han desarrollado Levinson y Pildes en una influyente publicación, la competencia política propia del sistema democrático llevó a que quienes se desempeñaban en el Poder Ejecutivo y en el Poder Legislativo canalizaran sus ambiciones legítimas no a través de las ramas que integraban, sino que conformando organizaciones que se alineaban en torno a determinadas políticas o ideologías. De esta forma, surgieron grupos con intereses comunes de mediano plazo que, sin importar la rama a la que pertenecían sus integrantes, administraban el poder en conformidad a sus intereses comunes. Desde esta perspectiva, las disputas ya no son conflictos entre poderes sino que, más bien, entre distintos partidos políticos o coaliciones, sin importar si sus integrantes se encuentran en el Poder Legislativo o en el Poder Ejecutivo. Por lo mismo, concluyen los autores, el balance de poderes solo será real si el mismo partido o coalición no controla ambas ramas¹⁷³.

El diagnóstico de Levinson y Pildes no es exclusivo de regímenes presidenciales. Barendt, desde una perspectiva general, afirma que los partidos políticos masivos han destruido el sistema de pesos y contrapesos pues los miembros del parlamento son elegidos por los partidos y responden, por tanto, a ellos al momento de votar¹⁷⁴. Kommers y Miller, esta vez fruto del análisis del caso alemán, sostienen que lo institucionalmente

¹⁷² KATZ, RICHARD. 2012. Reforma a los Partidos Políticos mediante regulación legal. Op. cit. Pág. 59.

¹⁷³ LEVINSON, DARYL y PILDES, RICHARD. 2006. Separation of Parties, not Powers. En: Harvard Law Review 119 (8) Págs. 2319-2320. En una línea argumentativa similar, pero esta vez aplicada a Chile en el contexto de la Constitución de 1925, Bravo Lira destaca que la existencia de partidos políticos generó el rompimiento del antiguo dualismo Presidente-Parlamento siendo éste reemplazado por una trilogía presidente-partidos-parlamento de tal forma que el constituyente del 25, “más bien que establecer un régimen de gobierno fundado en la supremacía presidencial (sancionó), sin saberlo, el gobierno de partido”. Añade que, con ello, en los hechos el Presidente se transformó en un negociador con los dirigentes partidistas. BRAVO LIRA, BERNARDINO. 1978. Régimen de Gobierno y Partidos Políticos en Chile. 1924-1973. Santiago, Editorial Jurídica de Chile. Pág. 27.

¹⁷⁴ BARENDT, ERIC. 1995. Separation of Powers and Constitutional Government. Op. cit. Pág. 614.

relevante es el trabajo de la oposición “en” el parlamento más que la oposición “del” parlamento. Es esta, señalan, la forma más efectiva de control del Poder Ejecutivo¹⁷⁵.

4.1.4. ¿Y los jueces?

El foco de esta investigación es la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Es por ello que el estudio del balance al que se ha hecho referencia se centra especialmente en ambos poderes. Ello, con todo, no obsta a que se haga referencia al tercer poder que forma parte de la tríada tradicional: el Judicial.

Como se mencionó, en la configuración inicial del principio Locke no lo tuvo en consideración. Montesquieu, a su turno, lo incluyó en un rol marcadamente secundario en comparación con los otros dos poderes. Tal vez por eso es que en *El Federalista* se le calificó como “el menos peligroso de todos los poderes” pues, por la naturaleza de sus funciones su capacidad de causar daño o injurias era reducida¹⁷⁶.

Sin embargo, al poco andar el Poder Judicial fue adquiriendo un rol especial. Sobre ello ya llamaba la atención Tocqueville en 1835 cuando destacaba el “inmenso poder político” que tienen los jueces de Estados Unidos. A ellos, continúa, se les reconoce “el derecho a fundamentar sus decisiones sobre la Constitución más que sobre las leyes. En otros términos, se les ha permitido no aplicar aquellas leyes que les parezcan inconstitucionales”¹⁷⁷. Desde entonces es innegable la influencia de la revisión judicial en la estructura de poderes. Ella nace al amparo del constitucionalismo de Estados Unidos y se extiende luego durante el siglo XX de la mano de los nuevos Tribunales Constitucionales en Europa y Latinoamérica.

¹⁷⁵ KOMMERS, DONALD y MILLER, RUSSELL. 2012. *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*. Op. cit. Pág. 153.

¹⁷⁶ MADISON, JAMES “ET AL”. 2001. *El Federalista*. 1787-1788. Op. cit. N°78.

¹⁷⁷ TOCQUEVILLE, ALEXIS. 2005. *La Democracia en América*. México. Fondo de Cultura Económica. Pág. 107.

Actualmente el principio de separación y equilibrio de poderes se expresa en la rama judicial en la independencia de los jueces y en el control que éstos ejercen sobre los demás poderes. De esta forma, el Estado moderno no admite la interferencia del Legislativo o del Ejecutivo en la decisión de controversias que se encuentran dentro del ámbito de competencia de los jueces, ni viceversa. Solo es admisible ejercer el control que el marco jurídico vigente autoriza a fin de mantener un efectivo sistema de pesos y contrapesos.

Con todo, este planteamiento abstracto deja amplio espacio a la interpretación y a un juego de poderes que en las últimas décadas ha tendido a reforzar el rol de la judicatura. Ello, con todo, solo se menciona en estas páginas a fin de señalar un área de amplias perspectivas en las que la clásica trilogía de Montesquieu está también siendo sujeta de escrutinio y tensión¹⁷⁸.

4.1.5. Epílogo: la primacía del Poder Ejecutivo

Eric Posner y Adrian Vermeule han sostenido recientemente que “vivimos en un régimen de gobierno centrado en el Ejecutivo, en una época posterior a la separación de poderes (donde) el Poder Ejecutivo legalmente constreñido es una curiosidad histórica”¹⁷⁹. Agregan que ni el Congreso ni las cortes tienen la capacidad o los incentivos para generar contrapesos a una burocracia empoderada y permanentemente reforzada. Por eso proponen nuevas formas de balance que pasan por la acción de la política y de la opinión pública.

¹⁷⁸ Profundiza sobre este tema con amplias referencias bibliográficas SMILOV, DANIEL. 2012. The Judiciary: the least dangerous branch? *En*: ROSENFELD, MICHEL y SAJÓ, ANDRÉS (editors). Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law. Oxford, Oxford University Press. Págs. 859 – 873.

¹⁷⁹ POSNER, ERIC y VERMEULE, ADRIAN. 2010. The Executive Unbound. After the Madisonian Republic. United States. Oxford University Press. Pág. 4. Lo mismo, entre nosotros, afirma Ruiz-Tagle cuando escribe sobre el “constitucionalismo ejecutivo”. Ver RUIZ-TAGLE, PABLO. 2014. Democracia y Constitucionalismo Ejecutivo en Latinoamérica y Chile. *En*: CRISTI, RENATO y RUIZ-TAGLE, PABLO. 2014. El Constitucionalismo del Miedo. Propiedad, Bien Común y Poder Constituyente. Santiago. LOM Ediciones. Págs. 153 – 161. Cfr. ACKERMAN, BRUCE. 2010. The decline and fall of the American Republic. EE.UU. Belknap Press, quien utiliza la expresión para expresar la doctrina constitucional del Ejecutivo.

Este planteamiento es un buen epílogo a lo que hemos venido diciendo. El Estado contemporáneo y sus características distintivas, algunas de las cuales hemos analizado, trae consigo un fortalecimiento del poder que detenta quien ejerce la presidencia en perjuicio del actuar de las otras ramas. Ello conspira contra el tradicional entendimiento de la separación y el equilibrio de poderes. Por eso, como veremos a continuación, ha debido mutar hacia nuevas conceptualizaciones que permiten que siga siendo hoy una máxima constitucional. Y es este nuevo entendimiento el que, para esta investigación, tiene particular importancia pues permitirá escrutar el reparto de las competencias presupuestarias y juzgar las propuestas que se harán a la luz de una concepción en torno a la separación y balance de poderes diversa a la tradicional que exige, por lo mismo, arreglos institucionales más complejos.

4.2. Objetivos tras la separación y el equilibrio de poderes

A pesar de las críticas y de los desafíos que ha debido superar la conceptualización de la separación y equilibrio de poderes ambos siguen siendo hoy un fundamento del constitucionalismo. Bobbio sostiene que es “uno de los temas dominantes en toda la tradición del pensamiento político occidental”¹⁸⁰. Waldron afirma que sigue constituyendo un principio de la teoría política útil para evaluar los arreglos legales y constitucionales actuales: “un importante principio dentro del cuerpo de teorías que llamamos constitucionalismo”¹⁸¹, dice. Y Vile, de modo más abstracto, considera que tanto la separación de poderes como al equilibrio entre los mismos son ideas fundamentales de nuestro “aparato intelectual” moderno¹⁸².

¹⁸⁰ BOBBIO, NORBERTO. 1987. *La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político*. México. Fondo de Cultura Económica. Pág. 51.

¹⁸¹ WALDRON, JEREMY. 2013. *Separation of Powers in Thought and Practice*. Op. cit. Pág. 435.

¹⁸² VILE, M.J.C. 1998. *Constitutionalism and the Separation of Powers*. Op. cit. Pág. 346.

Y es que la separación de poderes sigue constituyendo una “guía con principios para la distribución de poderes”¹⁸³. Esto ha llevado, por una parte, a los operadores jurídicos a seguir incorporando de alguna forma estas ideas en constituciones recientes¹⁸⁴; y, por la otra, a los teóricos contemporáneos a aceptar implícitamente la verdad de la trilogía intentando no reemplazarla sino más bien recalibrarla a los requerimientos del Estado moderno¹⁸⁵.

Este reajuste de la separación de poderes con los arreglos institucionales modernos requiere poner especial atención en los objetivos que ha servido y puede seguir sirviendo el principio que estudiamos. De esa forma, pueden utilizarse otros arreglos que satisfagan similares objetivos.

4.2.1. Objetivos en el primer constitucionalismo

Diversas investigaciones han indagado sobre los objetivos esperados de la inclusión del principio de separación y equilibrio de poderes en el primer constitucionalismo. Profundizaremos en ellas a fin de verificar en qué medida otros arreglos institucionales pueden también contribuir a alcanzarlos pero, esta vez, en la dinámica del Estado moderno.

Según puede apreciarse en el trabajo de variados autores, la consagración de la separación de poderes perseguía diversos objetivos. Es decir, no había un único y exclusivo propósito tras la separación de poderes sino que, más bien, muchos entrelazados. Gwyn, por ejemplo, documenta que hasta la aprobación de la Constitución de Estados Unidos, la separación de poderes se invocaba con miras a alcanzar cinco

¹⁸³ CAROLAN, EOIN. 2009. *The New Separation of Powers. A Theory for the Modern State*. Op. cit. Pág. 21.

¹⁸⁴ Haberle, reconoce que en los noventa diversas constituciones reconocieron la separación de poderes “(realizando) así un pedazo de ‘Montesquieu’ en su Constitución”. HARBERLE, PETER. 2003. *El Estado Constitucional*. Op. cit. Pág. 206.

¹⁸⁵ CAROLAN, EOIN. 2009. *The New Separation of Powers. A Theory for the Modern State*. Op. cit. Pág. 21.

objetivos identificables: crear un gobierno eficiente; asegurar que las leyes sean dictadas en interés de todos; promover que la ley sea administrada imparcialmente y que todos estén bajo el imperio de la ley; permitir que los representantes puedan exigir una rendición de cuentas de los funcionarios del Poder Ejecutivo y, finalmente, establecer un balance en los poderes del gobierno¹⁸⁶. Carolan, por su parte, tras revisar el trabajo de diversos autores, agrega otros principios complementarios. A los ya mencionados por Gwyn, suma como objetivo prevenir la tiranía; evitar las miradas parciales separando las personas que intervienen en los procesos decisorios y asegurar la objetividad en el proceso de formación de las leyes separando las tareas de creación y ejecución¹⁸⁷.

Como puede apreciarse, los propósitos planteados se superponen y logran entrelazar objetivos que se suponen vinculados tanto con la separación de funciones como con el equilibrio de los poderes. Con todo, puede con razón plantearse que la separación y el balance de poderes como principio del constitucionalismo buscaba originalmente dos grandes objetivos. El primero y ampliamente reconocido, era la protección de la libertad. El segundo, era la búsqueda de un gobierno eficiente.

Diversos autores sostienen que el objetivo de la separación de poderes fue tanto evitar la tiranía como proteger las libertades¹⁸⁸. Gwyn, por ejemplo, escribió que “desde su inicio la mayoría de las versiones de la separación de poderes sostuvieron que el arreglo era un prerrequisito de las libertades civiles, una condición de vida por la cual Inglaterra

¹⁸⁶ GWYN, WILLIAM B. 1965. The Meaning of the Separation of Powers. An Analysis of the Doctrine from its Origin to the Adoption of the United States Constitution. Op. cit. Págs. 127-128.

¹⁸⁷ CAROLAN, EOIN. 2009. The New Separation of Powers. A Theory for the Modern State. Op. cit. Pág. 27.

¹⁸⁸ El alcance y contenido de la libertad política que se buscaba resguardar fue, por cierto, un asunto sumamente discutido entonces y hoy. Sin embargo, para objeto de este trabajo, basta señalar que, en esos años la libertad dependía “de una cierta noción de previsibilidad, o tal vez, racionalidad, en el gobierno como un prerrequisito básico de una toma de decisiones justa” BROWN, REBECCA. 1991. Separated Powers and Ordered Liberty. Op. cit. Pág. 1534. Sobre esta base, la autora desarrolla un vínculo entre la separación de poderes originaria y el concepto de *due process* de la jurisprudencia de Estados Unidos actual.

había sido siempre famosa”¹⁸⁹. Igualmente, al otro lado del Atlántico, también el objetivo fue mantener y conservar la libertad política ideando mecanismos que alejaran la tiranía y protegieran las libertades. Tan vinculado estaba el concepto con la idea de libertad, que todas las disposiciones que en las diversas constituciones estatales consagraban expresamente la separación de poderes la incluían dentro del catálogo de derechos¹⁹⁰.

En línea con la protección de las libertades, la separación de poderes también se levantaba como un principio llamado a proteger a los ciudadanos en sus derechos ante el ejercicio arbitrario del poder del Estado¹⁹¹. Tanto así que, en Estados Unidos, durante el debate previo a la aprobación de la Constitución de 1787, se discutió la necesidad de incorporar una carta de derechos cuestión que fue rechazada, entre otras cosas, porque la Constitución ya contaba con un mecanismo suficientemente eficaz para proteger los derechos ante el ejercicio arbitrario del poder. Ese mecanismo era la separación de poderes¹⁹².

Pero junto con la protección de las libertades frente a un gobierno arbitrario o tiránico, otros estudios en torno a la separación de poderes también señalan que la eficiencia del gobierno era uno de los objetivos que pretendía promover este principio¹⁹³. Sobre la base de los escritos de Locke, puede sostenerse que la renuncia del individuo a vivir en estado de naturaleza pasaba también por la capacidad del Estado y su constitución

¹⁸⁹ GWYN, WILLIAM B. 1965. The Meaning of the Separation of Powers. An Analysis of the Doctrine from its Origin to the Adoption of the United States Constitution. Op. cit. Pág. 11. Ver también POUND, ROSCOE. 2000. Jurisprudence. Vol. 2. Union, New Jersey. Lawbook Exchange. Pág. 328.

¹⁹⁰ Son las Constituciones de Maryland, Massachusetts, New Hampshire, North Carolina y Virginia. BROWN, REBECCA. 1991. Separated Powers and Ordered Liberty. Op. cit. Pág.1538.

¹⁹¹ En Estados Unidos, suele citarse para sostener lo anterior el voto disidente del Juez Brandeis en el caso *Myers v. United States* (272 US 52, 293). En este caso, que analiza las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, la Corte Suprema declaró que el Presidente podía remover, sin consentimiento del Senado, a funcionarios del Poder Ejecutivo. La cita dice: “Los pesos y contrapesos fueron establecidos con el fin de que este debe ser ‘un gobierno de leyes y no de hombres’. (...) La doctrina de la separación de poderes fue adoptada por la convención de 1787 no para promover la eficiencia, sino para impedir el ejercicio arbitrario del poder. El propósito no era evitar la fricción sino que, mediante el inevitable incidente de la fricción en la distribución de poderes gubernamentales entre tres departamentos, salvar al pueblo de la autocracia”.

¹⁹² MERKEL, RON. 2006. Separation of Powers. A Bulwark for Liberty and a Rights Culture. *En*: Saskatchewan Law Review 69. Pág. 129-130.

¹⁹³ SHANE, PETER y BRUFF, HAROLD. 2011. Separation of Powers Law. Cases and Materials. Op. cit. Pág. 5.

de ofrecer una efectiva y suficiente protección a los ciudadanos. Con este objeto la constitución debía asignar las funciones a los órganos del Estado que más eficientemente pudieran ejecutarlas. Así “Locke promovía una forma de separación de poderes no con miras a demorar el funcionamiento del Estado sino que en orden de asegurar que funcionara bien”¹⁹⁴. De esta forma, tanto para Locke como para los Padres Fundadores del Constitucionalismo de Estados Unidos¹⁹⁵, la eficiente asignación de funciones a las diversas reparticiones públicas, era la mejor forma de proteger y promover la libertad.

Esta aproximación ha adquirido recientemente un nuevo énfasis de la mano del análisis económico del derecho. Un clásico autor para esta rama del derecho como es Richard Posner, ha argumentado que la separación de poderes es un esfuerzo para aumentar la eficiencia del gobierno adaptando la estructura institucional a tareas gubernamentales específicas y aprovechándose con ello de la especialización en las labores que cada rama ejerce. Este factor lograría, al menos, compensar el aumento de los costos de transacción propios de un sistema de separación de poderes donde, para gobernar eficazmente, todos ellos deben concurrir¹⁹⁶.

4.2.2. La separación de poderes como huida de la concentración del poder

Para el constitucionalismo contemporáneo, como hemos visto, la separación y equilibrio de poderes siguen siendo concepciones relevantes sobre las que la dogmática debe teorizar. Sin embargo, en su configuración, su primer objetivo ha tendido a acotarse. En otras palabras, si en un inicio la separación y equilibrio de poderes se pensó

¹⁹⁴ BARBER, N.W. 2001. *Prelude to the Separation of Powers*. Op. cit. Pág. 64. Más adelante el autor concluye diciendo que “es la eficiencia, no la libertad, lo que está en el corazón de la separación de poderes”.

¹⁹⁵ Quiénes a juicio de Barber, también tenían en la eficiencia del gobierno un objetivo central de la separación de poderes. Ibid. Pág. 65. MADISON, JAMES “ET AL”. 2001. *El Federalista*. 1787-1788. Op. cit. *Federalista* N° 37. “La energía en el gobierno es un elemento esencial para conseguir esa seguridad contra los peligros externos e internos, y esa pronta y saludable ejecución de las leyes, que integran la definición misma del buen gobierno”.

¹⁹⁶ POSNER, RICHARD. 1987-1988. *The Constitution as an Economic Document*. En: *George Washington Law Review* 56. Págs. 11-12.

primordialmente como un principio constitucional encaminado a garantizar las libertades de las personas y la eficiencia del aparato gubernamental, hoy el énfasis es otro.

Ello por cuanto, desde la primera teorización y puesta en práctica del principio, el constitucionalismo ha ido incorporando otros mecanismos y procedimientos que buscan igualmente la protección de las libertades y la eficiencia del aparato público. Así, cartas más extensas de derechos, tribunales con mecanismos procesales que dan eficacia a los mismos, el control de constitucionalidad y la figura de los ombudsmán, entre otros tantos, son mecanismos que el derecho constitucional contemporáneo invoca y recurre regularmente para la protección de las libertades. Y cuando lo que se quiere es promover la eficiencia del Gobierno, no ha sido la separación de poderes el foco sino que la profesionalización del aparato público o la existencia de instituciones especializadas en su campo de competencias.

No quiere esto decir que el actual entendimiento de la separación y equilibrio de poderes no tenga por objetivo último la protección de las libertades o la búsqueda de un aparato estatal eficiente. Ello, como siguen mostrando autores contemporáneos especialmente en lo que se refiere a la protección de derechos¹⁹⁷, es un objetivo último de ambos principios. Con todo, para proteger las libertades y promover la eficiencia el camino ya no es necesariamente la separación funcional o de personas ni la repartición balanceada de competencias. Hoy, más bien, la separación y el equilibrio de poderes pretende guiar una razonable asignación de atribuciones que impida la concentración del poder. Y así, si antiguamente eran tres poderes que debían inhibirse unos a otros, hoy los

¹⁹⁷ Tal es el caso, por ejemplo, de Ackerman, quien sostiene que el principio se invoca a nombre de la protección de tres ideales. El primero es la democracia pues “de una manera u otra, la separación puede servir (o impedir) el Proyecto de autogobierno popular”. El segundo ideal es la competencia profesional, que se acerca a la eficiencia a la que ya se hizo referencia: “las leyes democráticas siguen siendo puramente simbólicas, a menos que las cortes y la burocracia puedan implementarlas de una manera relativamente imparcial”. Finalmente, el tercer ideal es la protección y reforzamiento de los derechos fundamentales: “sin esto, el gobierno democrático y la administración profesional, pueden convertirse fácilmente en motores de la tiranía”. ACKERMAN, BRUCE. 2000. *The New Separation of Powers*. Op. cit. Pág. 640. Moellers, por su parte, prefiere conectar la separación de poderes con la protección de la libertad individual y con la autodeterminación. MOELLERS, CHRISTOPH. 2013. *The Three Branches: A Comparative Model of Separation of Powers*. Op. cit. Pág. 5.

arreglos institucionales han aumentado el número de ellos y han consagrado instancias de coordinación y de control mutuo, para así evitar la concentración del poder en uno de ellos.

Lo anterior puede apreciarse en numerosos autores. Duguit escribiendo a inicios del siglo XX, señala que la conceptualización de la separación de poderes evolucionó hacia un colaboración de los órganos de representación y que, por ello, el Parlamento y el Gobierno “ejercen uno sobre el otro una acción recíproca constante, y colaboran de una manera íntima en la tarea de suscitar y estimular la actividad general del Estado, pero colaboran de manera diferente a causa de la diversidad de su estructura”¹⁹⁸. Kelsen, años después, escribe en su Teoría General del Derecho y del Estado que el significado del principio de separación de poderes reside en que tal principio “va contra la concentración de los poderes, más que contra la separación de los mismos”¹⁹⁹. Bobbio afirma lo mismo cuando escribe que la inspiración moderna del principio de Montesquieu es que la distribución del poder “sea el efecto de una sabia disposición de equilibrio entre diferentes poderes parciales, y no esté concentrado en las manos de uno solo”²⁰⁰. Y Haberle, a finales de siglo, expresa que para la división de poderes –a la que califica como la pieza central de todo el Estado constitucional-- “lo que importa es solamente que se impida de manera efectiva el abuso de poder”²⁰¹. Incluso Ackerman, uno de los juristas contemporáneos que con más intensidad ha estudiado el tema, ha propuesto un nuevo sistema de separación de poderes --el parlamentarismo constreñido-- donde una de las principales virtudes es que

¹⁹⁸ Agrega “pero habrá que convenir en que se está muy lejos del sistema de 1791, en el que cada uno de los órganos incorporaba un elemento distinto de la soberanía, y debía ser independiente y soberano en su esfera.” DUGUIT, LEÓN. 1921. Manual de Derecho Constitucional. Madrid. Biblioteca Moderna de Filosofía y Ciencias Sociales. Pág. 153.

¹⁹⁹ KELSEN, HANS. 1995. Teoría General del Derecho y del Estado. México. Universidad Nacional Autónoma de México. Pág. 334.

²⁰⁰ BOBBIO, NORBERTO. 1987. La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político. México. Fondo de Cultura Económica. Pág. 135.

²⁰¹ Haberle agrega que “se trata de una de las más felices “invenciones” de la historia del espíritu y la cultura y es equivalente a los diez mandamientos de la Biblia, junto con la dignidad humana y la democracia, los derechos humanos y el Estado social y ecológico de derecho, también el Estado de cultura, el federalismo y el regionalismo, la protección jurídica por tribunales independientes y la jurisdicción constitucional. Quizá podría hablarse incluso de un “derecho fundamental a la división de poderes”, ya que en última instancia ésta se encuentra al servicio de los derechos humanos, de la protección de la “libertad del individuo”. HARBERLE, PETER. 2003. El Estado Constitucional. Op. cit. Pág. 208

no hay institución que monopolice el poder pues éste se contrapesa, entre otros, con la acción de la ciudadanía a través de referéndum, la existencia de una corte constitucional y de un sistema bicameral²⁰². Y así otros más²⁰³.

Esto mismo puede, al decir de Eisenmann, desprenderse incluso del propio Montesquieu. Criticando el entendimiento general que se ha dado a la teoría del pensador francés, Eisenmann sostuvo que éste simplemente promovía la “no identidad del órgano” que ejerciera las tres funciones y no la separación de las mismas. Y poniendo especial atención a la relación entre Ejecutivo y Legislativo, continúa, Montesquieu quiso “invertir del poder supremo a dos órganos conjuntamente dentro del Estado, el parlamento y el gobierno, postulando el acuerdo de los mismos como necesario y libre”²⁰⁴. De esta forma, el actuar coordinado de ambos impediría la concentración del poder o, en sus palabras, “no existiría posibilidad de realizar ninguna acción el uno contra el otro, ni el uno sin el otro y por esto mismo estaría asegurado el gobierno moderado”²⁰⁵.

En consecuencia, la antigua y teórica conceptualización de la separación de poderes que asignaba funciones a poderes determinados y predicaba la exclusividad de cada uno de ellos en el ejercicio de su función ya no es la versión contemporánea. Y el balance original dejó de ser un enfrentamiento entre –siguiendo a Madison– la ambición de unos contra la de otros, para pasar a ser un proceso colaborativo donde lo relevante es

²⁰² ACKERMAN, BRUCE. 2000. The New Separation of Powers. Op. cit. Pág. 687.

²⁰³ ALBERT, RICHARD. 2010. Presidential Values in Parliamentary Democracies. *En*: International Journal of Constitutional Law 8. Pág. 212. Sostiene: “la prevención de la concentración del poder es considerada hoy como el principal propósito de la separación de poderes. Por lo tanto, no debería ser una sorpresa que la preocupación fundamental de la política moderna es distribuir la autoridad gubernamental a través de las instituciones públicas”. BARENDT, ERIC. 1995. Separation of Powers and Constitutional Government. Op. cit. Pág. 606 dice: “Sus principales propósitos (de la separación de poderes) son la prevención del gobierno arbitrario, o la tiranía, que pueden derivarse de la concentración de poderes”. Y Elizabeth Magill da cuenta de un amplio consenso en la jurisprudencia y en la doctrina en Estados Unidos que sostiene que la separación de poderes es una forma de prevenir que una pura institución gubernamental acumule excesivo poder político para lo cual se equilibran los poderes de todas. MAGILL, ELIZABETH. 2000. The Real Separation in Separation of Powers Law. *En*: Virginia Law Review 86(6). Pág. 1130.

²⁰⁴ EISENMANN, CHARLES. 1975. El Espíritu de las Leyes y la Separación de Poderes. *En* Anuario Jurídico UNAM. Pág. 439 y 442.

²⁰⁵ *Ibid.* Pág. 447.

que el proceso de toma de decisión no esté concentrado en una sola autoridad sino que disperso en varias.

Desde esta perspectiva, la separación de poderes –que como ya reconocía Duguit debiera cambiar su nombre²⁰⁶-- puede adoptarse en sistemas parlamentarios o presidencialistas pues en ambos es posible generar mecanismos que eviten la concentración y promuevan la cooperación²⁰⁷.

Igualmente, el surgimiento de los partidos políticos y la alineación de intereses en torno a éstos –tanto en el Poder Ejecutivo como en el Poder Legislativo— no debilita el principio si es que se adoptan, como proponen Levinson y Pildes, mecanismos institucionales tales como derechos de la oposición en el congreso, mecanismos de protección de la burocracia, entre otros. Todo ello a fin de preservar los balances en caso de gobiernos unificados, esto es, aquellos en que la mayoría de las cámaras coincide con quien está en la presidencia²⁰⁸.

Y en lo que respecta al Estado regulador, también debe reflexionarse. El diagnóstico que se ha hecho respecto al fortalecimiento de los poderes ejecutivos en el

²⁰⁶ DUGUIT, LEÓN. 1921. *Manual de Derecho Constitucional*. Op. cit. Pág. 150. Escribe “que en el derecho actual existe una separación de poderes, es evidente y nosotros lo reconocemos de buen grado; pero lo que hoy se llama separación de poderes no tiene la menor analogía con la separación de poderes de la Constitución de 1791. Con el nombre de separación de poderes se entiende hoy una colaboración de órganos de representación y una repartición de funciones. Si a los autores place designar con el mismo nombre de separación de poderes, dos cosas absolutamente diferentes, el sistema de 1789 y el sistema actual, no vemos el menos inconveniente en ello. Pero deberá reconocerse que no es este el medio más a propósito para llevar un poco de claridad a las teorías de derecho político.”

²⁰⁷ Ver ALBERT, RICHARD. 2010. *Presidential Values in Parliamentary Democracies*. Op. cit. Págs. 235-236. Defiende que sistemas parlamentarios pueden cumplir con la máxima y objetivos de la separación de poderes. Ahí concluye que “Si esos sistemas parlamentarios separan los poderes de una manera no convencional, como en el parlamentarismo británico, o de una manera ‘juricéntrica’, típica de los sistemas parlamentarios restringidos, o entre dos ejecutivos independientes como en los sistemas semipresidenciales, los tres valores democráticos discutidos largamente, pueden de hecho ser alcanzables, aunque tal vez no en todas las circunstancias. Este es un punto profundo, ya que sugiere que las ventajas democráticas y estructurales de la separación de poderes no son inherentemente exclusivas de los sistemas presidenciales, sino que también son alcanzables en los sistemas parlamentarios. Es incluso aún más importante, ya que da lugar a nuevas posibilidades para el diseño constitucional”.

²⁰⁸ LEVINSON, DARYL Y PILDES, RICHARD. 2006. *Separation of Parties, not Powers*. Op. cit.

constitucionalismo contemporáneo, podría llevar a decir que en torno a ellos se ha generado una verdadera concentración del poder. Y, siguiendo la misma línea argumentativa, podría entonces proponerse que la única solución posible para actuar conforme al principio de separación y equilibrio de poderes es transferir competencias desde el Ejecutivo a otros poderes, tales como el Legislativo.

Sin embargo, juzgar un determinado arreglo institucional a la luz de la separación y el equilibrio de poderes no necesariamente conduce a esta conclusión. O dicho en otras palabras, es perfectamente compatible el nuevo Estado regulador y el surgimiento de agencias al interior del Poder Ejecutivo con una concepción de separación y balance de poderes entendidos como una huida de la concentración del poder.

Lo es porque para juzgar si un determinado arreglo institucional está o no acorde con el principio que se analiza la pregunta que debe hacerse ya no es si la agencia ha invadido funciones que correspondían a otro poder. Esto es, si dicta normas generales al estilo de un Poder Legislativo o si adjudica derechos, al estilo del Poder Judicial. Más adecuado, a fin de evitar la concentración, hacerse dos preguntas distintas.

La primera debe analizar cuál es la institución mejor capacitada para asumir esas funciones específicas, propias del Estado regulador, que se pretenden asignar. Y ante ello, como ha sugerido Magill, lo relevante no es distribuirlas sobre la base de esquemas teóricos ya dados sino que hacerlo buscando la institución que lo hagan mejor según su estructura institucional y de incentivos²⁰⁹. La segunda, por su parte, debe preguntar cómo se relaciona esa entidad con los otros poderes que operan en el aparato público a efectos

²⁰⁹ MAGILL, ELIZABETH. 2001. Beyond Powers and Branches in Separation of Powers Law. En: University of Pennsylvania Law Review 150(2). Págs. 657 y 658. En ese artículo sostiene que “antes de que podamos determinar cómo debe distribuirse el poder estatal entre los diversos sujetos que toman las decisiones gubernamentales, debemos en primer lugar saber cómo aquellos que toman las decisiones tienen o van a ejercer la autoridad (...) Para hacer eso, debemos enfocarnos en los incentivos de los actores del gobierno. Y ese enfoque no debe ser al nivel de una rama del gobierno, sino que en un nivel menos elevado, uno que sea significativo para esos actores del gobierno. Este tipo de análisis funcionaría mucho más cerca del suelo –investigando los sujetos relevantes que toman decisiones, el contexto en el que actúan, el proceso mediante el cual alcanzan sus decisiones, y las limitaciones de sus acciones.”

de generar tanto espacios de contrapeso como de coordinación y veto²¹⁰. En este sentido, como ha desarrollado Katyal, cobran mucha más importancia los arreglos institucionales que generan contrapesos intrapoderes y no necesariamente interpoderes²¹¹. Ambas preguntas nos encaminan al mismo objetivo, evitar la concentración del poder, por vías compatibles con el Estado regulador y ejecutivos fortalecidos.

Lo relevante en esta tesis, en definitiva, es que el arreglo institucional a ser analizado –la distribución de competencias presupuestarias– lo será desde la perspectiva de un principio de separación y equilibrio de poderes que busca evitar la concentración del poder en una sola autoridad. Y ello, como se ha dicho, buscando asignar competencias en las instituciones más capacitadas para ejercerlas que, al mismo tiempo, puedan actuar en coordinación y cooperación con otras –tanto interpoderes como intrapoderes– que intervienen en el proceso de decisiones.

5. La separación y el equilibrio de poderes en Chile

5.1. Introducción

En Chile, desde el inicio del debate constitucional, “el motivo fundamental de la teoría constitucional de la revolución fue el balance de poderes”²¹². La idea de poderes

²¹⁰ Barendt desarrolla el punto cuando dice: “La respuesta (a la pregunta de si la separación de poderes aplica en la organización y control de la autoridad administrativa) puede ser muy diferente si vemos el principio como esencialmente interesado en evitar la concentración de poder. Para entonces, las preguntas pueden ser realizadas acerca de la relación de la agencia con las tres ramas tradicionales del gobierno (...) En este enfoque habría una violación del principio si el Ejecutivo tuviera derecho, sin el consentimiento de la legislatura, para dar instrucciones detalladas a una agencia, y nombrar a sus miembros, cuando la agencia toma decisiones que afectan derechos individuales, y el control judicial es (prácticamente) excluido. Eso no sería debido a que una agencia ejecutiva llevara a cabo funciones judiciales, sino porque fue estructurada de manera de crear o reforzar una concentración de poderes en las manos del gobierno”. BARENDT, ERIC. 1995. *Separation of Powers and Constitutional Government*. Op. cit. Pág. 607.

²¹¹ Katyal analiza diversos mecanismos que existen o podrían crearse a fin de contrapesar el poder de agencias y ministerios al interior del propio Poder Ejecutivo. KATYAL, NEAL. 2006. *Internal Separation of Powers: Checking today’s most dangerous branch from within*. *En*: *Yale Law Journal*. 115 (9). Págs. 2314 – 2349.

²¹² COLLIER, SIMON. 1967. *Ideas and Politics of Chilean Independence. 1808-1833*. London. Cambridge University Press. Pág. 152.

equilibrados y separados era “sagrada” y muchos de quienes participaron del proceso sostenían que los poderes debían ser independientes entre sí y equilibrados²¹³. Por eso, todos los cuerpos constitucionales dictados durante las primeras décadas tras la independencia lo consagraron de alguna forma²¹⁴.

La Constitución de 1833 da un giro al establecer un fuerte régimen presidencial que luego se consolida en el ejercicio del poder. En efecto, si bien entregaba al Congreso herramientas de control y contrapeso, elevó al Presidente como la máxima autoridad con importantes poderes para controlar el Estado. Es por ello que un observador externo, como Alberdi, promoviendo la consagración de ejecutivos fuertes, alaba la Carta del 33 pues al consagrar ella un “ejecutivo vigoroso (...) un poderoso guardián del orden” dio finalmente paz a nuestro país²¹⁵.

Aun así, con el tiempo, el poder que inicialmente favorecía al primer mandatario fue siendo balanceado por vías formales e informales al punto de que, décadas antes de la guerra civil, en 1861, ya tenía Chile un régimen de gobierno con rasgos parlamentarios²¹⁶. Más tarde, la guerra civil de 1891 y el llamado periodo del parlamentarismo que le sigue

²¹³ La excepción, según da cuenta Collier, fue Juan Egaña: “él negó que esto existiera en Inglaterra: ‘hoy en Inglaterra el Poder Ejecutivo participa formalmente de los poderes del Legislativo’. Pero sin importar si existía o no en Inglaterra, Egaña lo seguía considerando como un principio peligroso. Si el equilibrio era perfecto, argumentó, entonces esto estaba destinado a reducir los poderes a la impotencia; y un equilibrio imperfecto podría conducir a un conflicto entre los poderes”. Ibid. Pág. 279. También Camilo Henríquez da cuenta de un cierto escepticismo cuando escribe en 1822 que “el Poder Ejecutivo es esencialmente legislativo. En todos los países civilizados el ejecutivo apoya la formación de las leyes, como puede verse en Inglaterra, Francia, España, Portugal, Estados Unidos, etc.”. Ibid. Pág. 154.

²¹⁴ Ibid. Pág. 153. El Reglamento de 1811, por ejemplo, se iniciaba explicitando la convicción “no sólo de la necesidad de dividir los poderes, sino de la importancia de fijar los límites de cada uno sin confundir ni comprometer sus objetos”. La Constitución de 1828, por su parte, incorporó un capítulo V, titulado “De la División de Poderes”, donde se estatuyó que “El ejercicio de la soberanía, delegado por la Nación en las autoridades que ella constituye, se divide en tres poderes, que son: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, los cuales se ejercerán separadamente, no debiendo reunirse en ningún caso” (Art. 228).

²¹⁵ ALBERDI, JUAN BAUTISTA. 2012. Bases y Puntos de Partida para la Organización Política de la República Argentina. Red Ediciones. Pág. 128.

²¹⁶ Ver CORREA, SOFÍA. 2011. El Congreso durante el parlamentarismo. Revisión crítica del centralismo presidencial. *En*: Hemiciclo. Revista de Estudios Parlamentarios 4. Págs. 163-166. En sentido similar, JAKSIC, IVÁN y SERRANO, SOL. 2010. El gobierno y las libertades: La ruta del liberalismo chileno en el siglo XIX. *En*: Revista Estudios Públicos 118. Pág. 75. Los autores dicen que la Constitución de 1833 “contiene las semillas de su propia liberalización, en cuanto a que el Congreso tenía facultades reales de contrapeso y en cuanto se legitimaba el sistema de elecciones”.

son, desde la perspectiva del equilibrio de poderes, un momento de predominio del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo cuestión que se suele ejemplificar en las rotativas ministeriales y en la ausencia de incompatibilidad para ejercer un cargo ministerial y legislativo.

No es del caso analizar la evolución del régimen de gobierno en esas décadas²¹⁷. Solo cabe señalar que la Constitución de 1925 se construye sobre la percepción de los actores políticos en torno a que, entre las causas de la ruptura institucional durante el gobierno de Arturo Alessandri, adquiriría especial importancia el escaso poder del Presidente de la República²¹⁸. Como reacción a ello, la nueva Constitución buscó restablecer, al menos en el texto, un régimen presidencialista²¹⁹.

Con todo, y aun consagrado éste, en los hechos el equilibrio entre el Congreso y el Presidente es un asunto debatido. Guerra, por una parte, a pocos años de aprobada la Constitución de cuyos debates él fue parte, señala que ésta se “aparta de toda idea de primacía de un poder público determinado, y tiende a garantizar la estabilidad y el progreso de la República, mediante un racional equilibrio de los poderes públicos y la cooperación y el control recíproco entre ellos”²²⁰. Silva Bascuñán, quien escribe en los sesenta, no

²¹⁷ Un completo análisis de la evolución de las relaciones entre el Congreso Nacional y el Presidente de la República y los debates en torno a este tema bajo la Constitución de 1833 y 1925 en BRONFMAN, ALAN. 2005. Constitucionalismo chileno y Congreso Nacional: las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en las reformas constitucionales y proyectos de reforma constitucional del Siglo XX. Documento presentado en el XXI IPSA World Congress of Political Science. Santiago de Chile.

²¹⁸ Uno de los constituyentes escribía en 1925 que, si bien no se buscaba retornar al cesarismo de la Constitución de 1833, “queremos que por lo menos se devuelva al Poder Ejecutivo su legítima facultad de administrar el Estado, que el Parlamento le ha ido usurpando, día a día, desde 1891”. GUERRA, JOSÉ GUILLERMO. 1928. Temas Constitucionales. En: “La Nación” 1925-1928. Santiago, Imprenta Universitaria. Pág. 48. También la primera Sesión de la Comisión Constituyente muestra con claridad esta convicción en la mayoría de sus integrantes. Ver Actas Comisión Constituyente 1925. En MINISTERIO DEL INTERIOR. COMISIÓN CONSULTIVA DE REFORMAS CONSTITUCIONALES. 1925. Actas Oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República.

²¹⁹ Sobre el régimen de gobierno en la Constitución de 1925 puede verse, entre otros, VALENZUELA, ARTURO. 1989. El Quiebre de la Democracia en Chile. Santiago, Chile. FLACSO y BRAHM, ENRIQUE “ET AL”. 2002. Régimen de gobierno en Chile ¿Presidencialismo o Parlamentarismo? Santiago, Editorial Jurídica de Chile.

²²⁰ GUERRA, JUAN GUILLERMO. 1929. La Constitución de 1925. Santiago, Anales de la Universidad de Chile. Pág. 166.

manifiesta que la Constitución acoja un presidencialismo a todo evento sino más bien considera que ésta contiene elementos diversos. En efecto, escribe que, “aunque se rechaza de modo explícito el gobierno parlamentario el régimen que instaura no se ajusta, sin embargo, fielmente al modelo norteamericano”²²¹. Luego enumera diversas materias que permiten un cierto equilibrio. Y Meléndez ha matizado el teórico desequilibrio formal entre ambos poderes por la vía de las prácticas parlamentarias comunes en la época²²².

Otros, en cambio, han sido más explícitos en criticar el reparto de los poderes en la Constitución de 1925. Germán Urzúa Valenzuela señala que ésta, al instaurar un ejecutivo tan poderoso, acentúa la “personalización del poder” y quebranta todavía más el concepto de equilibrio de poderes²²³. En la misma línea, Hans Kelsen, tras señalar que la democracia chilena se organiza en torno a una República Presidencial, agrega que “la Constitución incluye una serie de disposiciones que conducen desde ahí hasta muy cerca de las fronteras de aquella forma que hoy se acostumbra a denominar dictadura. Esto se observa –concluye-- muy especialmente en el campo legislativo”²²⁴.

Lo anterior, más que conducir a conclusiones, nos permite introducir el análisis al marco constitucional vigente desde la perspectiva de la separación y equilibrio de poderes. Todo ello, en un contexto histórico constitucional que no presenta un panorama uniforme sino que, por el contrario, muestra etapas de predominio legislativo y otras de primacía del Presidente.

²²¹ SILVA BASCUÑAN, ALEJANDRO. 1963. Tratado de Derecho Constitucional. Tomo I. Santiago, Editorial Jurídica de Chile. Pág. 502.

²²² MELÉNDEZ, FELIPE. 2010. Las prácticas partidistas bajo la Constitución de 1925: la relativización del presidencialismo chileno. *En*: Hemiciclo 3. El autor distingue entre las prácticas partidistas clásicas, las prácticas partidistas unificadoras del Congreso Nacional y del Presidente de la República, y las prácticas partidistas proclives al Congreso Nacional. Todas ellas “habrían resultado factores claves para morigerar con gran éxito las fuertes prerrogativas presidenciales, hasta mediados del siglo XX chileno”. Pág. 7.

²²³ URZÚA VALENZUELA, GERMÁN. 1992. Historia Política de Chile y su Evolución Electoral (1810-1992). Santiago, Editorial Jurídica de Chile. Pág. 429.

²²⁴ KELSEN, Hans. 2003. Observaciones sobre la Constitución Chilena. Anuario de Filosofía Jurídica y Social 21. Págs. 643 – 647. Ver también CRISTI, RENATO y RUIZ-TAGLE, PABLO. 2006. La República en Chile. Teoría y Práctica del Constitucionalismo Republicano. Santiago, Ediciones LOM. Pág. 121.

5.2. Equilibrio y separación de poderes bajo la carta vigente²²⁵

Diversos estudios han profundizado en las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en el marco vigente. Gran parte de ellos concluyen que el predominio del Ejecutivo es excesivo y que el poder del Legislativo se ha visto reducido en el proceso de formación de la ley de modo severo. La mayor de las veces este debate no se centra solo en las atribuciones de las cámaras o en las reglas de tramitación de la ley y se reconduce más globalmente hacia el régimen de gobierno que Chile debiera consagrar.

Desde la ciencia política, y visto desde una perspectiva comparada más abstracta, se ha calificado el sistema presidencial chileno como uno de los más poderosos del mundo. Shugart y Carey, el año 1992, evalúan las atribuciones legislativas y no legislativas de 35 países y ubican el sistema presidencial chileno, tras las reformas de 1989, como el segundo más poderoso detrás de Paraguay²²⁶. Samuels y Shugart, años después, lo ubican tercero entre 26 países²²⁷. Si la comparación se hace exclusivamente con Latinoamérica, el presidencialismo chileno ha sido calificado indistintamente como el más poderoso de la región²²⁸, como el segundo²²⁹, el tercero²³⁰ o el cuarto²³¹, según las diversas metodologías que se utilicen²³². Lo relevante ahora no es el lugar en el ranking ni el análisis de las

²²⁵ Lo que sigue es una versión modificada de SOTO VELASCO, SEBASTIÁN. 2015. Congreso Nacional y Proceso Legislativo. Teoría y Práctica. Santiago. Thompson Reuters. Págs. 25 – 34.

²²⁶ SHUGART, MATTHEW y CAREY, JOHN. 1992. Presidents and Assambles. Constitutional Design and Electoral Dynamics. Cambridge. Cambridge University Press. Págs. 148 – 158.

²²⁷ SAMUELS, DAVID y SHUGART, MATTHEW. 2003. Presidentialism, Elections and Representation. *En*: Journal of Theoretical Politics 15(1). Págs. 33 – 60.

²²⁸ SHUGART, MATTHEW y MAINWARING, SCOTT (editores). 1997. Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate. *En*: Presidentialism and Democracy in Latin America. New York. Cambridge University Press.

²²⁹ SHUGART, MATTHEW y HAGGARD, STEPHAN. 2001. Institutions and Public Policy in Presidential Systems. *En*: HAGGARD, STEPHEN y MCCUBBINS, MATHEW. Presidents, Parliaments and Policy. Cambridge, Cambridge University Press.

²³⁰ TSEBELIS, GEORGE y ALEMÁN, EDUARDO. 2005. Presidential Conditional Agenda Setting in Latin America. *En*: World Politics 57 (3). Págs. 396 – 420.

²³¹ NEGRETTO, GABRIEL. 2008. Political Parties and Institutional Design: Explaining Constitutional Choice in Latin America. *En*: British Journal of Political Science 39 (1). Págs. 117 – 139.

²³² Un resumen de estos estudios puede verse en FERRARO, AGUSTÍN. 2008. Friends in High Places: Congressional Influence on the Bureaucracy in Chile. *En*: Latin American Politics and Society 50(2). Págs.103-105. Como contrapartida, Zovatto y Orozco también hacen un estudio comparado ubicando a Chile entre los presidencialismos puros reconociendo genéricamente un cierto equilibrio entre el Presidente

diversas mediciones sino que la coincidencia de estos estudios en cuanto a que el presidencialismo chileno es, en términos comparados y al menos hasta antes de la Reforma Constitucional del 2005, uno de los más poderosos del mundo y de la región.

Como veremos a continuación, lo anterior es compartido por académicos y actores políticos nacionales que suelen debatir el equilibrio existente no solo al momento de referirse al régimen de gobierno sino que también en el contexto de las atribuciones colegisladoras del Presidente de la República.

5.2.1. Críticas en el contexto del debate sobre el régimen de Gobierno

En el contexto de la discusión en torno al régimen de gobierno, el debate tiende a criticar el desequilibrio que favorece al Presidente en perjuicio del Congreso.

Si se analizan tan solo las últimas décadas, pueden encontrarse tres momentos muy precisos en que la discusión en torno al régimen de gobierno fue especialmente intensa.

El primero fue a propósito de la propuesta del Grupo de los 24 que reunió al mismo número de personalidades opositoras a la Constitución aprobada en 1980²³³. En su informe denuncian el surgimiento de un “cesarismo presidencial” que aumenta considerablemente las facultades presidenciales, reduce el control del Congreso y limita sus facultades legislativas²³⁴. Por ello es que proponen “considerar una alternativa semipresidencial con una separación de funciones entre el Jefe de Estado (el Presidente) y el gobierno (Primer Ministro y ministros)”²³⁵ idea a la que dan cuerpo –en junio de

y el Congreso. ZOVATTO, DANIEL y OROZCO, JESÚS. 2008. Reforma Política y Electoral en América Latina 1978 – 2007. México. Universidad Autónoma de México. IDEA Internacional. Pág. 21.

²³³ Sobre el Grupo de los 24 puede verse QUINZIO, JORGE MARIO. 2002. El Grupo de los 24 y su Crítica a la Constitución Política de 1980. En: Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso 23. Págs. 15 – 37.

²³⁴ El Grupo de los 24 y el Reencuentro con la Democracia. Pág. 4. En <http://archivohales.bcn.cl/colecciones/v/participacion-politica-y-membresias/el-grupo-de-los-24-y-el-reencuentro-con-la-democracia.?t=10221.1/27833&v=dc&r=Documento>. [Visto el 20.09.16].

²³⁵ *Ibid.* P. 5.

1988— con una propuesta de 101 artículos²³⁶. Sin embargo, y como consigna Rivadeneira, esta propuesta no tuvo efectos.

El segundo momento fue a inicios de la década de los noventa. Una vez recuperada la democracia, se retomó el debate en torno al régimen de gobierno tanto a nivel académico como político. Autoridades de diversos partidos coincidieron en la necesidad de introducir reformas que matizaran el régimen presidencial²³⁷. También en la Cámara de Diputados se conformó una Comisión Especial de Estudio del Régimen Político que analizó por cerca de un año el asunto. Finalmente, si bien la comisión no propuso un determinado régimen, sí llega a ciertas conclusiones que bogan por la modificación del sistema presidencial por otro más equilibrado y con ciertas características parlamentaristas²³⁸. A este consenso de las fuerzas políticas, se sumó también un consenso

²³⁶ Rivadeneira resume el contenido del proyecto: el Presidente de la República sería el Jefe del Estado. Sería, además, el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas. Entre sus funciones estaba la de nombrar al Primer Ministro previa consulta con los diferentes partidos representados en la Cámara de Diputados, removerlo del cargo, convocar al Consejo de Ministros y disolver la Cámara de Diputados para resolver un conflicto grave de ésta con el gobierno. Los asuntos del gobierno y la administración superior del Estado quedarían encomendados al Primer Ministro (Jefe de Gobierno) y los ministros de estado (Gabinete), en la medida de que no fueran de la competencia del Presidente de la República (Jefe de Estado). El Jefe de Gobierno y los ministros constituirían el Gobierno del Estado, bajo la dirección del primero. Los ministros serían nombrados por el Presidente a propuesta y con acuerdo del Primer Ministro. Este último sería políticamente responsable tanto ante el Presidente como ante la Cámara de Diputados mientras que los ministros sólo lo serían ante el Primer Ministro, quien podría removerlos libremente de sus cargos. Se contemplaba también un voto de censura constructivo en virtud del cual quienes promovían la censura debían también proponer un candidato a Primer Ministro para reemplazar al que se encuentra en funciones. La propuesta también regulaba las sesiones del Congreso (artículos 15 a 18); disposiciones comunes para Diputados y Senadores (artículos 19 a 31); las atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados (artículo 32), del Senado (artículo 33) y del Congreso (artículo 34); la función ejecutiva (artículos 35 a 48); el Gobierno (artículos 49 a 64); las relaciones del Ejecutivo con la Cámara de Diputados (artículos 65 a 70); la formación de las leyes (artículos 71 a 86) y la reforma de la Constitución (artículos 87 a 101). RIVADENEIRA, IGNACIO. 2004. Los Regímenes o Sistemas Políticos Evolución, Características, Ventajas y Desventajas: Estudio Comparativo del caso Chileno. Memoria para optar al Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales Facultad de Derecho, Universidad de Chile.

²³⁷ Rivadeneira consigna opiniones favorables a una reforma de Ignacio Walker, Andrés Allamand (entonces Secretario General de RN), Gutenberg Martínez (de la Democracia Cristiana), Jorge Schaulson (del Partido por la Democracia).

²³⁸ COMISIÓN ESPECIAL CÁMARA DE DIPUTADOS. 1992. Consideraciones sobre el cambio de régimen político chileno, Revista Ciencia Política 14 (1 y 2). Págs. 151 – 179.

académico en torno a la necesidad de aprovechar la transición para modificar el régimen de gobierno²³⁹.

Todo esto fue fundamento de la propuesta que hizo la Comisión Especial para que se conformara una nueva comisión pero esta vez integrada tanto por diputados como por senadores a fin de estudiar diversas alternativas y llegar a sus propias conclusiones y proposiciones sobre el régimen político que debía tener Chile. Sin embargo, finalmente, esta comisión nunca llegó a conformarse y el asunto dejó de tener prioridad²⁴⁰.

El tercer momento fue durante el año 2009. La Cámara de Diputados volvió a conformar una Comisión Especial de Estudios del Sistema Político Chileno a la que concurrieron autoridades y académicos. Como en la anterior, diversos expositores, el Informe de la Comisión²⁴¹ y el debate posterior en la Sala de la Cámara de Diputados

²³⁹ Ello, como narra Sofía Correa, fruto de diversos encuentros académicos organizados en conjunto por el Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica, el Centro de Estudios Públicos y FLACSO. Ver CORREA, SOFÍA. 2011. El Congreso durante el parlamentarismo. Revisión crítica del centralismo presidencial. Op. cit. Ver también ARRIAGADA, GENARO y GODOY, OSCAR. 1992. Cambio de régimen político. Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile.

²⁴⁰ Sofía Correa atribuye el congelamiento de las reformas al régimen de gobierno a que primó el "realismo político", dadas las dificultades que implicaba impulsar una profunda reforma constitucional que, junto con fortalecer al Congreso frente a la Presidencia, debía asegurar la fidelidad de la representación política". Asimismo considera que "habiéndose perdido el impulso de la discusión académica-política de los años precedentes, haya pesado más el temor que produce en círculos políticos la sola idea de avanzar hacia una forma de gobierno parlamentaria o incluso semiparlamentaria. CORREA, SOFÍA. 2011. El Congreso durante el parlamentarismo. Revisión crítica del centralismo presidencial. Op. cit. 158-159. Rivadeneira sostiene, por su parte, que ello se debió a que muchos de los antiguos promotores de sistemas parlamentarios empezaron a ocupar cargos en el Gobierno de Patricio Aylwin por lo que "una vez más, quienes se mostraban como acérrimos defensores de los fueros del Parlamento mientras eran sus miembros o integraban la oposición al Gobierno de turno, se transformaban, elección mediante, en tenaces tutores del presidencialismo cuando accedían al poder ejecutivo, desechando tal vez por décadas la oportunidad de haber hecho un esfuerzo serio para lograr una reforma profunda de nuestro sistema político". RIVADENEIRA, IGNACIO. 2004. Los Regímenes o Sistemas Políticos Evolución, Características, Ventajas y Desventajas: Estudio Comparativo del caso Chileno. Op. cit. Cap. 5.3.1.

²⁴¹ Informe de la Comisión Especial de Estudios del Sistema Político Chileno. 28 de septiembre de 2009. El Informe de la Comisión consigna los aspectos sustanciales de las exposiciones de los invitados y discutió, sin pronunciarse en todos los casos, sobre la compatibilidad de los cargos de parlamentarios con los de ministro de estado, el reforzamiento de la figura del ministro coordinador, reforma al sistema electoral, estatuto de los partidos políticos, elección directa de consejeros regionales, fortalecimiento del servicio civil, perfeccionamiento de las facultades fiscalizadoras de la Cámara de Diputados y la Asesoría Parlamentaria, iniciativa popular y procedimiento legislativo, la existencia de un sistema unicameral o bicameral, la necesidad de una asamblea constituyente, la modificación del mandato presidencial y la duración del período presidencial.

promovieron la modificación del régimen presidencial. Coincidentemente con la elección presidencial de ese año, diversos candidatos plantearon modificaciones constitucionales vinculadas con el régimen político. Sin embargo, ello tampoco prosperó.

Como puede apreciarse, estos tres momentos se han construido sobre la base de un diagnóstico común que cuestiona el equilibrio de poderes en la actual distribución de competencias entre el Ejecutivo y el Legislativo. Sin embargo, ello no ha generado una reacción decidida hacia un cambio de régimen. Como veremos a continuación, similar diagnóstico y reacción se puede apreciar cuando se analiza la distribución de potestades legislativas en Chile.

5.2.2. Críticas a la distribución de potestades legislativas

En lo que respecta a las potestades legislativas, cabe señalar que el Primer Mandatario detenta amplias potestades legislativas. Entre otras, las urgencias permiten determinar la agenda legislativa; el poder de veto, le concede superioridad al momento de enfrentarse a una mayoría en el Congreso que intenta legislar; las materias de su iniciativa exclusiva, permiten que sea el Poder Ejecutivo el que decida cuándo y cómo abrir los debates legislativos en torno a reformas legales en ciertas áreas; y en fin, la enorme capacidad técnica del Poder Ejecutivo y el virtual desamparo del Congreso concede al primero mayor autoridad en gran parte de las materias²⁴².

Al respecto, José Luis Cea ya hace décadas advirtió la declinación de los parlamentos y el fortalecimiento de los ejecutivos con sus anexos tecnocráticos. Ello tanto por la crisis del concepto clásico de la ley como por los nuevos requerimientos del Estado contemporáneo²⁴³. Más tarde, analizando la Carta Fundamental, sostiene que nunca antes

²⁴² Sobre esto ver BRONFMAN, ALAN “ET AL”. 2013. Derecho Parlamentario Chileno: funciones y atribuciones del Congreso Nacional. Santiago, Legal Publishing.

²⁴³ CEA EGAÑA, JOSÉ LUIS. 1985. Apuntes sobre Presidencia y Parlamento en el Estado Contemporáneo. En: Revista Chilena de Derecho 12. Pág. 249. Lo mismo en CEA EGAÑA, JOSÉ LUIS. 1990. El Parlamento en el futuro del derecho y la democracia. En: Revista Chilena de Derecho 17(1). Pág. 28.

una Constitución en Chile había dado al Presidente de la República, al menos formalmente, tal grado de hegemonía²⁴⁴. Esta potestad se expresa, entre otras, en las facultades colegisladoras, en la supresión de la autonomía financiera del Congreso y en las atribuciones extraordinarias con las que puede contar el Presidente²⁴⁵. Todo ello ha conducido a una sostenida declinación del Congreso Nacional que ha afectado su capacidad de órgano de representación²⁴⁶.

Pablo Ruiz-Tagle camina en la misma línea cuando, tras calificar el sistema chileno como un modelo autocrático neopresidencialista, sostiene que uno de los principales problemas de la Constitución de 1980 es el excesivo poder del Presidente en materia legislativa. Por eso propone algunas reformas constitucionales para equilibrar los poderes como la modificación de las urgencias, la eliminación de los mensajes presidenciales y de las facultades de veto del Presidente, entre otras²⁴⁷.

Silva Bascuñán es igualmente crítico de las atribuciones colegisladoras del Presidente. Señala que éstas lo ubican “en una posición de primacía tan relevante en la función normativa que, si no puede llegar a imponer el contenido de toda materia de ley, resulta muy difícil que precepto alguno pueda en definitiva promulgarse sin, por lo menos, su implícita aceptación”²⁴⁸.

²⁴⁴ CEA EGAÑA, JOSÉ LUIS. 2008. Derecho Constitucional Chileno, Tomo I. Santiago, Ediciones UC. Pág. 84.

²⁴⁵ Ibid. Pág. 101.

²⁴⁶ CEA EGAÑA, JOSÉ LUIS. 2013. Derecho Constitucional Chileno. Tomo III. Santiago. Ediciones UC. Pág. 255.

²⁴⁷ CRISTI, RENATO y RUIZ-TAGLE, PABLO. 2006. La República en Chile. Teoría y Práctica del Constitucionalismo Republicano. Op. cit. Págs. 199 y 215. Ver también RUIZ-TAGLE VIAL, PABLO. 2012. El presidencialismo chileno: evolución de sus atribuciones constitucionales. En: Revista de Derecho Público 76. 233. Ahí dice: “el panorama constitucional a nivel de gobierno central se caracteriza por el refuerzo progresivo de las atribuciones económicas, administrativas y legislativas del presidencialismo, salvo por las recientes atribuciones de carácter político que se le han otorgado al Congreso, y una creciente inflación de atribuciones de control en los órganos de justicia especializada y en los órganos autónomos.”

²⁴⁸ SILVA BASCUÑÁN, ALEJANDRO. 2000. Tratado de Derecho Constitucional. La Constitución de 1980. Gobierno. Tomo V. Santiago. Editorial Jurídica. Pág. 202.

Por último, Arturo Valenzuela, desde la ciencia política, considera que esta disminución de potestades legislativas le ha quitado al Congreso su rol histórico. Antes del golpe militar, nos dice, el Congreso chileno “fue uno de los congresos más poderosos de América Latina (...) constituyéndose en una arena vital en el proceso de toma de decisiones y una arena clave para la estructuración y consolidación del sistema de partidos políticos”²⁴⁹. Hoy, ello no sería así.

Y así como estos, otros autores tanto desde la perspectiva del derecho constitucional²⁵⁰ como desde la ciencia política²⁵¹ hacen similares diagnósticos críticos de la distribución de fuerzas legislativas en el arreglo institucional vigente.

Lo anterior no varió sustancialmente con la Reforma Constitucional de 2005. Si bien se introdujeron cambios que “atenúan el presidencialismo de un Ejecutivo vigorizado”²⁵², lo cierto es que las reformas abordan solo aspectos puntuales de la distribución de fuerzas en el ámbito legislativo concentrándose, en lo que a relaciones Presidente – Congreso se refiere, a aspectos más vinculados con las potestades fiscalizadoras²⁵³.

²⁴⁹ VALENZUELA, ARTURO. 2012. Crisis de representación y reforma política en Chile. En: DÍAZ, FRANCISCO y SIERRA, LUCAS. Democracia con Partidos. Santiago, Centro de Estudios Públicos (CEP) y Corporación para Estudios de Latinoamérica (CIEPLAN). Pág. 33. Valenzuela critica “el hiperpresidencialismo que introdujo la Constitución de 1980, en que el Ejecutivo tiene la responsabilidad no solo de implementar las leyes, sino que un papel fundamental en su formulación en desmedro de las atribuciones del Legislativo”.

²⁵⁰ GARCÍA, JOSÉ FRANCISCO. 2014. Ni Césares, ni Caudillos, ni Redentores: El fin del Hiperpresidencialismo Chileno. En: GARCÍA, JOSÉ FRANCISCO (coordinador). ¿Nueva Constitución o Reforma? Nuestra Propuesta Evolución Constitucional. Santiago, Legal Publishing. Y RÍOS, LAUTARO. 2013. El Presidencialismo en la República de Chile. En: Revista de Derecho Público 79 (2). Págs. 145 – 175.

²⁵¹ DÍAZ, SERGIO. 1999. ¿Está garantizada la libertad individual? Un estudio de la separación de los poderes del Estado en el actual sistema político. En: Revista Ciencia Política 20(1) Págs. 152 - 164. y GODOY, ÓSCAR. 2003. Parlamento, Presidencialismo y Democracia Protegida. En: Revista de Ciencia Política 23(2). Págs. 7 – 42.

²⁵² CUMPLIDO, FRANCISCO. 2005. Reforma Constitucional y Régimen Político. En: ZÚÑIGA, FRANCISCO (coordinador). Reforma Constitucional. Santiago, LexisNexis. Pág. 123.

²⁵³ En lo legislativo, la capacidad de intervención del Congreso aumenta, entre otras cosas, en la tramitación de los tratados internacionales e, indirectamente, con las modificaciones procedimentales a la tramitación de las reformas constitucionales. CARMONA, CARLOS. 2006. Modificaciones al órgano presidencial que introduce la Ley de Reforma Constitucional N° 20.050. Revista de Derecho Público 68. Págs. 85 – 129.

En definitiva, en diversos momentos y contextos, sea analizando las atribuciones legislativas del Presidente o el sistema de Gobierno, se aprecia que existe una importante percepción de desequilibrio entre los poderes del Presidente de la República y aquéllos del Congreso Nacional. Con todo, es imprescindible matizar esta opinión. Y es que, como veremos, diversas instituciones informales han tendido a equilibrar en alguna medida las relaciones entre el Presidente y el Congreso de forma tal que debe afirmarse que este último colectivamente y los parlamentarios, de forma individual, tienen influencia en el proceso legislativo y político.

5.3. Instituciones informales y equilibrio

Las instituciones informales han sido objeto de estudio principalmente por la ciencia política²⁵⁴. Son éstas “reglas socialmente compartidas, usualmente no escritas, que son creadas, comunicadas y exigidas fuera de los canales consagrados oficialmente”²⁵⁵. Para Helmke y Levitsky, las instituciones informales coexisten con las instituciones formales y pueden complementarlas, sustituirlas, competirles o acomodarse a ellas. Presentan características que las diferencian de los comportamientos regulares²⁵⁶, de otras organizaciones informales²⁵⁷ o de lo que podemos denominar la “cultura política”²⁵⁸. Y si bien ellas pueden erosionar las instituciones democráticas y dañar la representación o la

²⁵⁴ Respecto al estudio de las reglas informales en Latinoamérica, se ha considerado que la investigación de O'Donnell constituye el punto de partida. O'DONNELL, GUILLERMO. 1994. *Delegative Democracy*. Op. Cit. Págs. 55 - 69

²⁵⁵ HELMKE, GRETCHEN y LEVITSKY, STEVEN (editores). 2006. *Informal Institutions and Democracy. Lessons from Latin America*. Baltimore. EE.UU. The John Hopkins University Press. Pág.5.

²⁵⁶ “Para ser considerada una institución informal, un comportamiento regular debe responder a una regla o guía establecida, cuya violación genera algún tipo de sanción externa”. Así, continúan, sacarse el sombrero al entrar a una iglesia es una institución informal pero no lo es sacarse el abrigo al entrar a un restaurant. En este último caso, quedarse con el abrigo puesto puede ser incómodo pero no gatilla una desaprobación o sanción. Ibid. Págs. 6 y7.

²⁵⁷ Los autores, citando a Douglas North, consideran imprescindible separar las reglas de los actores o jugadores. “Así como organizaciones formales (como partidos políticos o sindicatos) pueden distinguirse de reglas formales, las organizaciones informales (como clanes o mafias) deben distinguirse de instituciones informales”. Ibid. Pág. 7.

²⁵⁸ Señalan que las instituciones informales deben ser entendidas en un sentido acotado definiéndolas en términos de expectativas compartidas más que en términos de valores compartidos. Ibid. Pág. 7.

governabilidad, también pueden generar efectos positivos y fortalecer la democracia. Las formas en que se originan son diversas así como también lo son el modo como se modifican. En definitiva, concluyen los autores, son reglas tan importantes como las formales al momento de analizar las reglas del juego en una democracia²⁵⁹.

Desde esta perspectiva, un análisis del equilibrio en la distribución de poderes entre el Poder Ejecutivo y el Congreso Nacional no estaría completo si no se pone atención a las reglas informales que también están presentes en la relación regular entre ambas ramas²⁶⁰.

Siavelis, analizando el caso chileno, sostiene que las instituciones informales presentes en el proceso político chileno se acomodan con las formales y no las reemplazan ni les compiten. De esta forma, y a fin de no dejar sin efecto la regla formal, la elite dirigente ha adecuado el contexto relativamente inflexible generando así resultados muy distintos a los que podría esperarse del marco institucional formal²⁶¹. Ello se expresa en diversas instituciones que influyen y operan en el proceso de formación de la ley matizando el desequilibrio que, en abstracto, presenta el poder del Presidente. Por eso es que llama la atención respecto a que, en el período analizado, “contrario a lo que pudiera esperarse dado el grado de poderes presidenciales en Chile, los cuatro presidentes de la Concertación han sido prudentes. Esto no deja de ser intrigante en una época donde la

²⁵⁹ Ibid. Pág. 8 - 13 y 19 - 25.

²⁶⁰ Además de los que se citarán a continuación, otros han analizado diversas instituciones informales en las relaciones entre el Congreso Nacional y el Presidente de la República. Ver CAREY, JOHN y SIAVELIS, PETER. 2006. Election Insurance and Coalition Survival. Formal and Informal Institutions in Chile. En: HELMKE, GRETCHEN y LEVITSKY, STEVEN (editores). *Informal Institutions and Democracy. Lessons from Latin America*. Baltimore, EE.UU. The John Hopkins University Press. Pág. 160 - 177, quienes analizan las reglas informales existentes para favorecer la presentación de candidatos fuertes en las duplas electorales. Fernández y Rivera (2013) estudian, desde 1990 al 2012, la forma que han tenido los Presidentes de organizar su gabinete y de relacionarse con ellos. FERNÁNDEZ, MARÍA DE LOS ÁNGELES y RIVERA, EUGENIO. 2013. Instituciones Informales, Coaliciones y Gabinetes en el Presidencialismo Chileno. En: *Revista de Ciencia Política* 51(1). Pág. 155 - 184. También FUENTES, CLAUDIO. 2012. El Pacto. Poder, Constitución y Prácticas Políticas Chilenas (1990-2010). Santiago. Ediciones Universidad Diego Portales. Págs. 99-127. Analiza el peso del Poder Ejecutivo en su relación con el Congreso Nacional aplicado a la tramitación de la Reforma Constitucional del 2005.

²⁶¹ SIAVELIS, PETER. 2006. Accommodating Informal Institutions and Chilean Democracy. En: HELMKE, GRETCHEN y LEVITSKY, STEVEN (editores). *Informal Institutions and Democracy. Lessons from Latin America*. Baltimore. EE.UU. The John Hopkins University Press. Pág. 36.

democracia delegativa es la norma en países con presidencias formalmente mucho más débiles que la chilena"²⁶².

El mismo autor identifica, entre estas instituciones informales, las reuniones preestablecidas entre representantes del Gobierno y diversos congresistas a fin de discutir qué proyectos son necesarios y debieran ser incorporados en el programa del Ejecutivo. Igualmente, al inicio del período de sesiones, autoridades de gobierno se reúnen con los parlamentarios a fin de decidir las prioridades legislativas del año. Posteriormente representantes de los ministros y los congresistas que forman parte de las diversas comisiones mantienen reuniones periódicas a fin de discutir aspectos de los diversos proyectos de ley que están en tramitación. También los diversos Presidentes de la República, consigna Siavelis, participan en ocasiones de estas reuniones a fin de definir la agenda legislativa de la semana²⁶³.

Otros autores también han matizado el efecto de las atribuciones legislativas que empoderan al Presidente. En lo que respecta a las urgencias de los proyectos de ley ya desde el inicio su uso fue objeto de acuerdos informales. Así lo deja ver el entonces Ministro de Justicia Francisco Cumplido cuando señalaba que el “sistema de urgencias actualmente vigente ha funcionado razonablemente bien, toda vez que, cuando ha sido necesario, las urgencias han sido retiradas, en virtud de acuerdos alcanzados entre las Cámaras y el Presidente de la República para el despacho de distintas iniciativas legales”²⁶⁴. Más recientemente, Huneeus y Berríos sostienen que éstas se ponen previo acuerdo con los parlamentarios. Esta regla informal, sumada a la ausencia de efecto en caso de incumplimiento, hace de este mecanismo una cuestión más simbólica que eficaz²⁶⁵.

²⁶² SIAVELIS, PETER. 2014. From a Necessary to a Permanent Coalition. En: SEHNBRUCH, KIRSTEN y SIAVELIS, PETER. Democratic Chile. The politics and policies of a historic coalition. 1990-2010. Boulder, Colorado. Lynne Rienner Publishers. Pág. 29.

²⁶³ Ibid. Pág. 27.

²⁶⁴ Informe de la Comisión de Constitución del Senado. Boletín 311-07.

²⁶⁵ HUNEEUS, CARLOS y BERRÍOS, FABIOLA. 2004. El Congreso Nacional en un régimen presidencial. El caso de Chile. En: Revista de Derecho Público 66. Págs 345 – 391.

En lo relativo al veto, su uso no es frecuente y, la mayor de las veces, se utiliza a petición de los propios parlamentarios a fin de corregir algunos errores que presenta al proyecto²⁶⁶.

Lo mismo ocurre cuando se analiza las relaciones entre la burocracia y los congresistas donde, diversas prácticas que estudia Ferraro, han permitido reforzar el sistema de pesos y contrapesos²⁶⁷.

E igualmente, como veremos en el siguiente capítulo, pueden encontrarse instituciones informales vinculadas con las materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República y con la tramitación del presupuesto.

Es así como, por la vía de instituciones informales, el Congreso Nacional y los parlamentarios individualmente considerados, influyen en el proceso de formación de la ley. Por ello es que no puede calificarse como un Congreso débil sino más bien como uno influyente y constructivo. Berríos y Gamboa son de esta tesis cuando sostienen que “existe evidencia empírica que permite afirmar que el Congreso Nacional chileno ha jugado un rol relevante en el sistema político desde 1990, que esa influencia ha sido creciente en el tiempo y que podría incrementarse en el futuro”. Para afirmarlo se fundan en el rol esencial que ha jugado en el proceso legislativo, en la lenta pero clara tendencia hacia un mayor protagonismo de los parlamentarios dentro del mismo y porque, por la vía de diversas modificaciones institucionales, se ha entregado al parlamento atribuciones que

²⁶⁶ BERRÍOS, FABIOLA y GAMBOA, RICARDO. 2006. El Congreso Nacional chileno y el ejercicio de sus funciones legislativo y fiscalizadora (1990 – 2006). *En*: Revista Política 47. Universidad de Chile. Pág. 114.

²⁶⁷ FERRARO, AGUSTÍN. 2008. Friends in High Places: Congressional Influence on the Bureaucracy in Chile. *Op. cit.* Págs. 110-120. Sobre la base de 29 entrevistas detalla diversos espacios de influencia parlamentaria en la administración tales como recomendaciones informales para contrataciones en diversos servicios, la conformación de una red de contactos al interior de la administración y frecuentes reuniones formales con funcionarios que permiten al congresista ejercer influencia en el área de la política pública en que se ha especializado.

aumentan su capacidad de influencia²⁶⁸. Como ellos, otros estudios cualitativos y cuantitativos sugieren lo mismo²⁶⁹.

6. La distribución de competencias presupuestarias entre el Poder Legislativo y Poder Ejecutivo: hacia la senda del equilibrio

En estas páginas se ha analizado la separación de poderes y su íntima vinculación con el equilibrio de poderes tanto en sus orígenes teóricos como en la concreción de ambos en los primeros arreglos institucionales. También se profundizó en las críticas que se le han realizado por la dificultad de adaptar la versión tradicional del principio a los requerimientos del Estado moderno.

Finalmente, y antes de analizar la distribución de competencias presupuestarias en nuestro derecho, se hace necesario detenernos en por qué es importante que el Congreso Nacional intervenga en el proceso presupuestario contrapesando en algún modo el poder del Presidente. De esta forma, el capítulo no solo conceptualiza la separación y equilibrio

²⁶⁸ BERRÍOS, FABIOLA y GAMBOA, RICARDO. 2006. El Congreso Nacional chileno y el ejercicio de sus funciones legislativo y fiscalizadora (1990 – 2006). Op. cit.

²⁶⁹ Por todos, STEIN, ERNESTO “ET AL”. 2005. The Politics of Policies. Op. cit., quienes hacen un estudio cualitativo de los congresos de la región y califican al chileno como uno influyente y constructivo. También, y específicamente estudiando el Congreso chileno, HUNEEUS (2005) hace un completo análisis global que muestra las particularidades del presidencialismo nacional, “la importancia del Congreso como arena deliberativa y decisoria” y la forma en que se matizan diversas reglas formales como las urgencias y el veto. HUNEEUS, CARLOS. 2005. ¿Por qué ha funcionado el presidencialismo en Chile? En: Persona y Sociedad 19 (2). Págs. 11 – 53. Toro “et al” (2010) muestra que el proceso legislativo en Chile se ha construido sobre estructuras de coordinación y negociación sin mayores conflictos entre poderes. TORO, SERGIO “ET AL”. 2010. Quebrando paradigmas en contextos presidencialistas: un examen sobre la capacidad legislativa en Chile. En: Revista Iberoamericana de Estudios Legislativos 1(1). Págs. 102 – 110. También HUNEEUS (2012) sostiene que la institución presidencial en Chile es mucho más compleja y menos poderosa de lo que parece por la existencia de una *accountability* horizontal de diversas instituciones. HUNEEUS, CARLOS. 2012. El Presidencialismo Semi-Soberano. En: Revista Uruguaya de Ciencia Política 21 (2). Págs. 31 – 54. Visconti (2011) muestra que el Congreso chileno es capaz de coordinar intereses a lo largo de los años para aumentar su productividad como institución y facilitar la reelección de sus integrantes. VISCONTI, GIANCARLO. 2011. Comportamiento Diacrónico del Congreso en Chile: ¿Crecimiento o Estancamiento de su influencia? En: Revista de Ciencia Política 31(1). Págs. 91 – 115. Saiegh (2010) concluye que los Congresos de Brasil y Chile tienen el potencial de llegar a ser jugadores activos y efectivos, capaces de participar en el establecimiento del programa político y de supervisar la puesta en práctica del mismo. SAIEGH, SEBASTIÁN. 2010. ¿Jugadores Activos o Apéndices del Ejecutivo? Una evaluación del papel de los legisladores latinoamericanos en la toma de decisiones. En: Política y Gobierno, 17(1). Págs. 3 – 24.

de poderes que servirá de base a esta tesis, sino que también entrega una justificación normativa a dicho equilibrio. Así, el análisis del arreglo institucional chileno en materia de gasto público y las modificaciones que se propongan se insertarán en un marco conceptual que valora el equilibrio y separación de poderes en estas materias.

6.1. Revisitando la declinación del Congreso en el proceso presupuestario

Como se vio al inicio, por diversas causas, durante el siglo XX se produjo un declinamiento en la intervención de las legislaturas en el proceso presupuestario. Sin embargo, ese proceso de desempoderamiento de los congresos ha sido objeto de críticas en las últimas décadas. Ello por diversas razones.

Una primera línea argumentativa es que el Poder Ejecutivo tampoco está inmune a presiones, capturas e indisciplina. Este planteamiento sirve de base, por ejemplo, a las teorías en torno al denominado ciclo político económico, es decir, “la teoría en virtud de la cual algunas fluctuaciones económicas se deben a la búsqueda del gobierno de ventajas políticas por medio de la expansión de la economía antes de las elecciones”²⁷⁰. Variada literatura desde las ciencias económicas han mostrado cómo el gobierno también puede manipular la política fiscal de manera irresponsable en períodos previos a las elecciones²⁷¹.

²⁷⁰ BLACK, JOHN “ET AL” (2013). A Dictionary of Economics. 4th edition. Oxford, Oxford University Press.

²⁷¹ La investigación que esboza la teoría de modo determinante para las siguientes décadas es NORDHAUS (1975). Ahí afirma: “en el análisis presentado anteriormente hemos discutido el comportamiento del sistema político democrático al enfrentarse a la elección entre el bienestar presente y futuro. El caso específico examinado fue la disyuntiva entre inflación y desempleo. (...) Hay un patrón predecible de la política, comenzando con relativa austeridad en los primeros años, y terminando con una ‘fiesta’ justo antes de las elecciones”. NORDHAUS, WILLIAM. 1975. The Political Business Cycle. *En*: The Review of Economics Studies 42(2). Págs. 169 – 190. Para Chile ver LARRAÍN y ASSAEL donde, analizando el CPE en Chile entre 1939 y 1993, concluyen que hay evidencia de políticas expansivas antes de las elecciones presidenciales en todos los gobiernos. LARRAÍN, FELIPE y ASSAEL, PAOLA. 1997. El Ciclo Político Económico en Chile en el Último Medio Siglo. Estudios Públicos 68. Págs. 197 – 214.

Más recientemente, y a propósito de las crisis fiscales en Europa, la indisciplina que se atribuía a los congresos se ha extendido a las autoridades del gobierno central e incluso a las responsables de las políticas fiscales al interior del Ejecutivo. Diversa literatura económica ha mostrado que también los gobiernos son esencialmente cortoplacistas subestimando las consecuencias en el largo plazo de sostenidos déficit²⁷².

Junto a ello, también hay diversos argumentos normativos contrarios a la concentración de la decisión presupuestaria y, por lo mismo, favorables a un mayor balance en la relación presupuestaria entre el Ejecutivo y el Legislativo. Son esos los que veremos a continuación.

6.2. Hacia el balance. Justificaciones normativas

La desvaloración de la intervención legislativa en el proceso presupuestario ha sido objeto de cuestionamientos también desde perspectivas normativas. En efecto, un razonable balance en la distribución de competencias presupuestarias es un factor relevante hoy en el análisis de gobernabilidad y fortaleza institucional de los países. Ello por diversas razones.

Ante todo, desde una perspectiva más teórica, una deslavada participación del Congreso en el proceso presupuestario puede afectar la legitimidad de la decisión²⁷³. Preguntarse sobre la legitimidad de la decisión presupuestaria no es una cuestión

²⁷² DEBRUN, XAVIER “ET AL”. 2008. Tied to the Mast? National Fiscal Rules in the European Union. En: *EconomicPolicy* 23(54). Pág. 302. Cita diversos estudios para sostener que el déficit excesivo pueden ser el resultado de la anticipación que hace el gobierno de la posibilidad de ser reemplazado en el futuro por los competidores políticos. Argumenta también que esto puede originarse en una estrategia para atar de manos al siguiente gobierno. Una visión más general en DEBRUN, XAVIER “ET AL”. 2007. *Discretion, Institutions and Fiscal Discipline*. En: KUMAR, MANMOHAN y TER-MINASSIAN, TERESA (editors). *Promoting Fiscal Discipline*. Washington DC. International Monetary Fund. Págs. 9 – 18.

²⁷³ Creciente literatura ha profundizado en el debate en torno a la teoría de la democracia constatando que los argumentos tradicionales fundados en la legitimidad sustantiva de ésta han sido cuestionados por aquellos que proponen una legitimidad construida sobre la base del proceso de toma de decisiones. Presenta un buen resumen del debate la Introducción del libro *Democracia*, del cual es editor ESTLUND, DAVID (editor). 2002. *Democracy*. Malden, Massachusetts. Blackwell Publishers. Págs. 1-28.

superficial. Si bien podría argumentarse que el criterio de análisis en esta materia es, más bien, un criterio de eficiencia o eficacia, lo cierto es que, en definitiva, la decisión presupuestaria es una decisión redistributiva que toma dinero recolectado y lo asigna según prioridades²⁷⁴. Como tal, la intervención de los representantes de los ciudadanos es relevante a fin de dar sustento democrático a esta redistribución.

Es cierto que, en la distribución de recursos, el debate tiende a ponderar elementos más pragmáticos y adquiere, por ello, menor contenido moral o sustantivo²⁷⁵. De ahí la fuerza que han adquirido estándares de juicio como la eficiencia o eficacia. Pero ello no quita la necesidad de fortalecer la legitimidad de la decisión redistributiva. Por eso cobra valor la posibilidad de discutir en un proceso abierto y transparente –como es el proceso legislativo vis-a-vis el proceso al interior de la administración-- de forma que la intervención del órgano legislativo no se perciba como un simple visto bueno sino que como una etapa relevante en el proceso de deliberación. Esto concede una mayor legitimidad a la decisión final de los órganos públicos y con ello, también permite dar sustentabilidad en el tiempo a las decisiones presupuestarias²⁷⁶.

En igual sentido, pero desde otra perspectiva, una reducida participación del Congreso amenaza con dañar valores democráticos esenciales que la deliberación que se lleva a cabo en los parlamentos, tiende a fortalecer. Tales valores pueden ser diversos pero, siguiendo a Bar-Simon que los analiza desde el proceso legislativo, podemos mencionar la transparencia, la participación, la justicia, la igualdad política y el principio

²⁷⁴ WYPLOSZ, CHARLES. 2012. Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experiences. En: Working Paper 17884. National Bureau of Economic Research. Pág.. 9. “Tomar de unos para dar a otros sólo es legítimo si es el resultado de un proceso indiscutiblemente democrático (‘no hay impuestos sin representación’).”

²⁷⁵ Gangl muestra que las consideraciones procedimentales son mucho más relevantes en procesos relacionados con políticas que califica como pragmáticas –donde incluye temas presupuestarios-- mientras que esas mismas consideraciones adquieren menos relevancia en temas donde la discusión se redirige a aspectos morales, como el aborto. GANGL, AMY. 2003. Procedural Justice Theory and Evaluations of the Lawmaking Process. En: Political Behavior 25(2). Pág. 126.

²⁷⁶ POSNER, PAUL y PARK, CHUNG-KEUN. 2007. Role of the Legislature in the Budget Process: Recent Trends and Innovations. En: OECD Journal on Budgeting 7(3). Pág. 23.

de mayoría²⁷⁷. Vinculado con ellos, pero ahora aplicado específicamente a la ley de presupuesto, Schick ha argumentado que una de las principales herramientas que tienen los actuales gobiernos para restablecer la confianza con sus ciudadanos es por medio de los presupuestos. Y, continúa, éstos deben ser percibidos no exclusivamente como instrumentos de asignación de recursos sino que, más bien, como verdaderos contratos fiscales, sociales y de desempeño entre el Estado y los ciudadanos²⁷⁸. En esta línea argumentativa entonces, el debate presupuestario que se desarrolla en el Congreso es una de las formas de consolidar estos contratos y fortalecer con ello la confianza, la democracia y los valores que la sustentan.

Otros autores han argumentado que la activa intervención del Congreso en la discusión del presupuesto permite mejorar el “buen gobierno” entendido éste como un sistema en el que el ejercicio del poder está repartido constructivamente entre las instituciones de la sociedad –órganos del Estado, sociedad civil y sector privado-- que no puede ser usurpado por ninguna institución en particular²⁷⁹. De esta forma, la rendición de cuentas que facilita una intervención activa de la legislatura en el proceso presupuestario o la posibilidad de evaluar durante éste el desempeño de las instituciones públicas que reciben financiamiento, son dos características del buen gobierno que se ven fortalecidas con un proceso balanceado²⁸⁰. Con ello se permite la institucionalización de la rendición de cuentas periódica que en sistemas muy jerarquizados y centralizados pierde fuerza. Se reduce además la corrupción y la dilapidación de recursos públicos y se genera espacios para aumentar los niveles de eficiencia y eficacia por la vía de fortalecer el control²⁸¹.

²⁷⁷ BAR SIMMAN (2011). The Puzzling Resistance to Judicial Review of the Legislative Process. Boston University Law Review 91. Págs. 1934-1935. También desarrolla como argumentos para justificar la importancia del procedimiento legislativo, en general, los resultados que éste genera y el Estado de Derecho.

²⁷⁸ SCHICK, ALLEN. 2011. Repairing the Budget Contract between Citizens and the State. *En*: OECD Journal on Budgeting 11(3). Págs. 23-24.

²⁷⁹ FOLSCHER, ALTA. 2006. A Balancing Act: Fiscal Responsibility Accountability and the Power of the Purse. OECD Journal on Budgeting 6(2). Pág. 3.

²⁸⁰ WEHNER, JOACHIM. 2004. Back from the Sidelines? Redefining the Contribution of Legislatures to the Budget Cycle. *Op. cit.* Pág. 3.

²⁸¹ GIMÉNEZ, ISABEL. 2008. Las Competencias Presupuestarias del Parlamento. *Op. cit.* Pág. 37 y SANTISO, CARLOS. 2005. Budget Institutions and Fiscal Responsibility. Parliaments and the Political Economy of the Budget Process in Latin America. *Op. cit.* Pág. 11.

Asimismo, la participación equilibrada de los congresos en los procesos presupuestarios permite entregar una respuesta institucional a las crecientes exigencias por transparencia y participación en la sociedad moderna²⁸². Hasta hace poco, era el congreso la instancia participativa por excelencia dado su carácter tanto deliberativo como representativo. Ahí interactuaban intereses que terminaban fundando muchas de las decisiones estatales. Trasladar la decisión presupuestaria a órganos alejados de los congresos no solo resta transparencia a esa decisión sino que además reduce, o en ocasiones elimina, un espacio de participación. Y este espacio es necesario no solo por el valor intrínseco de la participación sino que por la posibilidad que entrega de establecer prioridades en la distribución de recursos escasos intentando alinear, en el largo plazo, la decisión presupuestaria a la voluntad soberana²⁸³.

Por último, la participación de los parlamentarios en el proceso presupuestario contribuye a democratizar el debate o, dicho de otra forma, a simplificar la decisión presupuestaria. Crecientemente, dado la complejidad sustantiva que adquieren las políticas gubernamentales y las leyes asociadas, se ha producido un distanciamiento entre la discusión legislativa y el debate técnico. Así, como lo ha caracterizado un autor, los parlamentos cada vez más son instancias de reacción intuitiva a decisiones que le proponen expertos. Y ello porque los parlamentarios, si bien tienen cierta experiencia, no están llamados a conocer en profundidad la técnica sino que a decidir ponderando diversos factores. Son, en otras palabras, un conjunto de individuos que tienen vínculos más intensos que lo habitual con el día a día de la ciudadanía, que deben ser “convencidos” por los expertos del poder ejecutivo²⁸⁴. De esta forma, el proceso legislativo en general y también el presupuestario, se transforma en un buen espacio de para contrapesar la técnica

²⁸² POSNER, PAUL y PARK, CHUNG-KEUN. 2007. Role of the Legislature in the Budget Process: Recent Trends and Innovations. Op. cit. Pág. 7.

²⁸³ SUPER, DAVID. 2008. Federal–State Budgetary Interactions. En: GARRET, ELIZABETH “ET AL”. Fiscal Challenges. An Interdisciplinary Approach to Budget Policy. USA. Cambridge University Press. Págs. 372 - 373.

²⁸⁴ BARBER, N.W. 2001. Prelude to the Separation of Powers. En: Cambridge Law Journal 60(1). Pág. 85.

con la política o, dicho de otra forma, para que el congresista ponga a prueba al experto enfrentándolo con el lenguaje común y el día a día de la ciudadanía.

En definitiva, y como veremos, nuevos arreglos institucionales están logrando un mejor equilibrio en la distribución de competencias presupuestarias permitiendo que las legislaturas actúen como verdaderas instancias de contrapeso institucional²⁸⁵. Estos arreglos se ven reflejados, en primer término, en reglas procedimentales que aumentan la transparencia y dan espacio a la deliberación principalmente a nivel legislativo. Igualmente, y como una segunda variante, se reflejan también en el surgimiento de nuevas instituciones. Éstas permiten aumentar la capacidad analítica de los congresos y, en ocasiones, adquirir fuerza propia al tener dentro del campo de sus atribuciones, funciones vinculadas con la determinación de variables relevantes para el presupuesto o la fiscalización y evaluación del mismo. Ellos serán analizados en el capítulo V.

7. Conclusiones

El capítulo ha examinado el principio de separación y equilibrio de poderes a fin de entregar una base teórica sobre la cual juzgar lo que viene a continuación, es decir, la distribución de competencias presupuestarias en el sistema chileno y ciertos arreglos institucionales comparados.

Como se vio, la separación de poderes es un principio del constitucionalismo que, desde su primera configuración teórica, ha sido entendido de un modo que dista de ser unívoco. Ya el primer constitucionalismo lo acogió como máxima pero lo interpretó íntimamente unido al balance de poderes. Y desde entonces, ambos han informado con

²⁸⁵ Un buen resumen de esta tendencia se puede apreciar en las palabras de Alta Fölscher cuando escribe: “Visualizar el rol del legislador en términos de su contribución a la eficiencia interna del sistema de finanzas públicas es una perspectiva estrecha, aunque es una de particular importancia para los funcionarios de presupuesto y planificación de alto nivel. También es útil tener en cuenta el contexto más amplio en el que un sistema financiero público que funcione bien es un componente indispensable del buen gobierno, y un legislador efectivo es una parte esencial de los pesos y contrapesos del poder del Estado”. FOLSCHER, ALTA. 2006. A Balancing Act. Fiscal Responsibility, Accountability and the Power of the Purse. En: OECD Journal on Budgeting 6(2). Pág. 3.

mayor o menor intensidad diversos arreglos institucionales en todas las regiones. Con todo, como se analizó, el entendimiento original del principio ha ido mutando en razón de la evolución del Estado moderno y, principalmente, por los nuevos roles que ha asumido el Estado, por la irrupción de los partidos políticos en la dinámica del poder y por la tendencia a la presidencialización de los regímenes de gobierno.

En la actualidad, con todo, el principio de separación y equilibrio de poderes sigue siendo una fuente de inspiración para el constitucionalismo aun cuando su configuración se aleje del entendimiento original. Si bien sigue teniendo como objeto la protección de las libertades y los derechos, así como –según han expresado algunos– la eficiencia del Estado, el principio de separación y equilibrio de poderes pretende evitar hoy la concentración del poder en la estructura del aparato estatal. Sobre esta base entonces es que debe juzgarse los arreglos institucionales como el que será analizado en esta tesis.

Más adelante, el capítulo se detuvo en dos aspectos de importancia para una comprensión completa del principio de separación de poderes en el contexto de esta investigación.

El primero buscó contextualizar su influencia en nuestra estructura del poder institucional graficándolo especialmente en dos debates recurrentes: el régimen de gobierno y la repartición de potestades legislativas entre Presidente y Congreso. Ambas miradas muestran que, en nuestro país, hay una crítica sostenida al arreglo institucional pues éste, al menos en lo formal, concentra las atribuciones en el Presidente.

El segundo, saliendo ahora del contexto nacional, se detiene en un debate más general sobre el rol que deben jugar las legislaturas en los procesos presupuestarios. Habiendo constatado más atrás el sostenido declive del rol de éstas en la decisión presupuestaria, se llamó la atención sobre el eventual cambio de tendencia para luego, desde una mirada normativa, defender la necesidad de un equilibrio.

Con ello entonces, se avanza en establecer el marco teórico que permitirá estudiar las relaciones entre el Congreso Nacional y el Presidente de la República en materias vinculadas con el gasto público y dilucidar así si la distribución de competencias presupuestarias presenta un desequilibrio. Esto pues se ha teorizado sobre la separación y el equilibrio de poderes y se la ha contextualizado tanto en el marco institucional nacional como, de un modo global, en el marco del debate presupuestario. De esta forma, el análisis que se ha hecho sirve de base al examen que se hará en los siguientes capítulos a la distribución de competencias presupuestarias tanto en Chile como en el derecho comparado.

CAPÍTULO II

DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS PRESUPUESTARIAS EN LA CONSTITUCIÓN DE 1833 Y 1925

1. Introducción

En el presente capítulo se inicia el análisis de la distribución de competencias presupuestarias en Chile. En éste se aborda el tema desde una perspectiva histórica. En el siguiente, se analiza la actual distribución de competencias presupuestarias en Chile. Todo esto a fin de examinar la forma en que han evolucionado estas competencias vinculadas con la elaboración, aprobación, ejecución y control del Presupuesto y mostrar cómo éstas han tendido a concentrarse en el Poder Ejecutivo.

En la primera parte, se analiza la distribución de competencias presupuestarias tanto en su faz de ingresos -ley contribuciones- como de gastos -ley de presupuestos-. A continuación se examina, también desde una perspectiva histórica, las facetas de ejecución y control del gasto público así como la evolución de la denominada iniciativa exclusiva del Presidente de la República en materias vinculadas con el gasto público. Por último, se estudia el rol que ha jugado el Ministerio de Hacienda y las herramientas que tradicionalmente ha contado para ello.

El marco constitucional desde el cual se aborda son exclusivamente las constituciones de 1833 y de 1925 pues el extenso período de vigencia de las mismas permitió ir debatiendo las reglas aplicables y configurándolas en su aplicación. Ello no implica que las primeras constituciones no hayan abordado la materia. Al contrario, ya desde las primeras constituciones queda definida la intervención del Congreso tanto en la creación de impuestos como en la definición de los gastos. En efecto, el Reglamento Constitucional Provisorio de 1812 calificaba como un “negocio grave” que requería acuerdo del Senado

la imposición de contribuciones²⁸⁶. Luego, las siguientes constituciones fueron complementando el marco aplicable. Así, la Constitución de 1822 requería aprobación legislativa para aumentar gastos²⁸⁷ y más tarde la de 1828 funde los dos elementos al establecer expresamente la atribución del Congreso Nacional de aprobar los presupuestos y establecer las contribuciones, además del deber del Ejecutivo de presentarlos y rendir cuenta²⁸⁸. Toda esta regulación, como señala Bronfman et al., fue útil para el régimen conservador posterior que la mantuvo en lo sustancial²⁸⁹.

2. Los ingresos y la Ley de Contribuciones

2.1. Constitución de 1833

Bajo el imperio de la Constitución de 1833, al igual como ocurre hasta nuestros días, correspondía al Presidente de la República “cuidar de la recaudación de las rentas públicas”²⁹⁰. Junto con ello, la Carta Fundamental determinaba como materia de dominio legal la imposición de las contribuciones de cualquiera clase o naturaleza, su supresión así como la determinación del modo como éstas serían repartidas entre provincias o departamentos²⁹¹.

²⁸⁶ Artículo 8, Reglamento Constitucional Provisorio de 1812.

²⁸⁷ El artículo 109 señalaba que el Poder Ejecutivo debía observar “la más rigurosa economía de los fondos públicos, no aumentando gastos, sino en casos muy precisos, y con aprobación del Poder Legislativo”.

²⁸⁸ Así la Carta de 1828 establecía como atribución exclusiva del Congreso “Aprobar o reprobado, aumentar o disminuir los presupuestos de gastos que el Gobierno presente; establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, su distribución en las provincias, el orden de su recaudación e inversión, y suprimir o reformar las existentes” (Art. 46, N° 3) y entre los deberes del Poder Ejecutivo estatúa “presentar cada año al Congreso el presupuesto de los gastos necesarios, y dar cuenta instruida de la inversión del presupuesto anterior” (Art. 83, N° 3).

²⁸⁹ BRONFMAN, ALAN “ET AL”. 2013. Derecho Parlamentario Chileno: funciones y atribuciones del Congreso Nacional. Santiago, Legal Publishing. Pág. 371 y 372.

²⁹⁰ Art. 82, N. 12. Constitución de 1833.

²⁹¹ Artículo 37, N° 1. Constitución de 1833. En igual sentido, agregaba que solo el Congreso podía imponer contribuciones directas o indirectas enfatizando que “sin su especial autorización es prohibido a toda autoridad del Estado y a todo individuo imponerlas, aunque sea bajo pretexto precario voluntario, o de cualquiera otra clase” (Art. 148). Luego reiteraba en otra disposición que solo era posible exigir una determinada contribución “en virtud de un decreto de autoridad competente, deducido de la ley que autoriza aquella exacción, y manifestándose el decreto al contribuyente en el acto de imponerle el gravamen” (Art. 149).

Para cobrar las contribuciones, y así obtener ingresos para el erario, se requería una ley que autorizara su cobro. Bajo la Carta del 33 era ésta una de las cuatro leyes periódicas, usualmente denominada “ley de contribuciones”, que debía aprobarse por “solo el tiempo de dieciocho meses”²⁹² después de los cuales correspondía volver a discutir las contribuciones que servirían de base a la recaudación de ingresos para el Fisco²⁹³.

La justificación de la periodicidad es diversa. Lastarria la calificaba como “la más preciosa garantía que la sociedad puede tener de que no se le impongan algunas contribuciones innecesarias, ni se dé mal empleo a los fondos públicos”²⁹⁴. Roldán, por su parte, señala que el procedimiento “está calculado para que el Congreso revise cada cierto tiempo las cargas que pesan sobre el pueblo, en relación con los gastos que hayan de efectuarse para el mantenimiento de los servicios públicos”²⁹⁵.

Desde el inicio de su vigencia, la aplicación de esta regla no resultó fácil. Ello, en primer término, por los continuos retrasos en su aprobación a los que luego siguieron deliberadas postergaciones. La primera vez que se dictó la ley de contribuciones fue el 28 de octubre de 1834. Al expirar ésta dieciocho meses después, es decir, el 28 de abril de 1836, no había sido aprobada una nueva ley de contribuciones. Ello no ocurrió sino hasta que transcurrieron más de tres años desde la primera ley²⁹⁶.

²⁹² Artículo 37, N° 3. Constitución de 1833.

²⁹³ Las leyes periódicas son, a juicio de Bravo Lira, una manera de fiscalizar al Presidente que tenía el Congreso. La primera es la de presupuestos “sin la cual no se puede efectuar ningún pago a los funcionarios de la Administración pública, a los oficiales de la Judicatura, a los miembros de las Fuerzas Armadas y demás. Sin ley de presupuesto se paraliza, si no el país, el Estado”. La segunda es la de contribuciones; la tercera fija las fuerzas de mar y tierra y la cuarta autoriza a la permanencia de cuerpos armados en la ciudad donde funciona el Congreso. BRAVO LIRA, BERNARDINO. 1986. Historia de las Instituciones Políticas de Chile e Hispanoamérica. Santiago, Editorial Andrés Bello. Pág. 193.

²⁹⁴ LASTARRIA, JOSÉ VICTORINO. 1865. Elementos de Derecho Público Constitucional Teórico, Positivo y Político. Tercera Edición, Primera Parte. Gante, Imprenta de Eug. Vanderhaeghen. Pág. 81.

²⁹⁵ ROLDÁN, ALCIBÍADES. 1913 Elementos de Derecho Constitucional. Santiago, Litografía y Encuadernación Barcelona. Pág. 304.

²⁹⁶ ROLDÁN, ALCIBÍADES. 1913 Elementos de Derecho Constitucional. Op. cit. Pág. 307. Brahm señala que en enero de 1850, bajo el Gobierno de Manuel Montt, se postergó por primera vez la discusión de la ley

Los efectos del retraso también han sido discutidos. Lastarria señaló para el caso mencionado que “ni los autores de la Constitución ni el Gobierno ni el Congreso creyeron suspenso el orden constitucional y legal; y los ciudadanos, considerando vigentes las leyes que imponían las contribuciones, las pagaron, cumpliendo con su obligación”²⁹⁷. Roldán, escribiendo décadas después, señala lo contrario pues argumenta que el aplazamiento tiene un doble efecto. Priva por una parte al Gobierno y a las Municipalidades del derecho a cobrar ingresos. Por la otra, extingue la obligación del contribuyente de pagar los impuestos que se hubieran devengado en ausencia de una nueva ley²⁹⁸.

Un segundo aspecto debatido fue el alcance de la ley de contribuciones. Huneeus observa que la ley periódica es de una naturaleza distinta de las demás leyes que se dictan en cualquier tiempo para imponer o suprimir contribuciones. La primera solo está llamada a autorizar o declarar subsistente el cobro de las ya establecidas en las otras leyes²⁹⁹. Lo anterior fue especialmente discutido después de 1875. Hasta antes de esa fecha, la ley de contribuciones se aprobaba sin detallar en ella las contribuciones fiscales cuya cobranza se autorizaba. A partir de ese año, sin embargo, se empezó a detallar las contribuciones fiscales. El debate vino a zanjarse en 1884 cuando el Congreso estableció que en la ley de contribuciones debían especificarse todas éstas, tanto fiscales como municipales, especificando además las “fechas de las leyes a que cada contribución daba su origen”³⁰⁰.

de contribuciones. BRAHM GARCÍA, ENRIQUE. 1994. La discusión en torno al régimen de gobierno en Chile (1840-1865). *En*: Revista de Estudios Histórico-Jurídicos N°16. Cfr. con Roldán, por su parte, quien sostiene que “el primer caso de aplazamiento de la ley de contribuciones tuvo lugar en noviembre de 1841”. ROLDÁN, ALCIBÍADES. 1913 Elementos de Derecho Constitucional. Op. cit. Pág. 306.

²⁹⁷ LASTARRIA, JOSÉ VICTORINO. El Mercurio el 19 de enero de 1886. *En* HUNEEUS, JORGE. 1891. Obras Completas de don Jorge Huneeus. Tomo III. Estudios sobre Derecho Constitucional Comparado. Santiago, Imprenta Cervantes. Pág. 71.

²⁹⁸ ROLDÁN, ALCIBÍADES. 1913 Elementos de Derecho Constitucional. Op. cit. Pág. 307.

²⁹⁹ HUNEEUS, JORGE. 1890. La Constitución ante el Congreso. Santiago. Imprenta Cervantes. Op. cit. Pág. 187

³⁰⁰ Art. 2. Ley de 26.09.1884 que fijó la forma en que deben recaudarse las contribuciones fiscales y municipales, y en la que deben presentarse los presupuestos de gastos de la República. *En* adelante Ley 1884.

Con todo, ello dio pie a que los parlamentarios introdujeran “enmiendas o modificaciones a las leyes donde aquellas se derivan”³⁰¹ facilitando así sucesivas discusiones.

2.2. Constitución de 1925

El texto de la Constitución de 1925 mantuvo dentro de las materias de ley la de imponer contribuciones de cualquiera clase o naturaleza, suprimirlas y señalar el modo como debían ser repartidas³⁰². La modificación sustancial, con todo, fue la eliminación de la vigencia temporal de dieciocho meses de la ley de contribuciones.

Esta eliminación se vincula con el debate sostenido por el constituyente de 1925 respecto al régimen de gobierno que debía consagrar la nueva constitución³⁰³ y al entendimiento que una ley periódica como la de contribuciones se avenía más con un régimen parlamentario que con uno presidencial. Así lo muestra, por ejemplo, la intervención de uno de los constituyentes cuando argumenta que la “facultad de aplazar la discusión de las leyes de presupuesto y de contribuciones es un resorte necesario en un

³⁰¹ ROLDÁN, ALCIBÍADES. 1913 Elementos de Derecho Constitucional. Op. cit. Pág. 305.

³⁰² Art. 44.1, Constitución de 1925. El texto nuevo, además de cambios formales, introduce también la posibilidad que la ley determine la proporción o progresión del cobro de contribuciones. Esta modificación se coordina con la que se hizo al derecho contenido en el art. 10.9 (igual repartición de los impuestos y contribuciones, en proporción de los haberes o en la progresión o forma que fije la ley; y la igual repartición de las demás cargas públicas).

³⁰³ Sobre la discusión respecto al régimen de Gobierno en el debate de la comisión constituyente, ver Primera Sesión de la Comisión Consultiva en Actas Oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República. MINISTERIO DEL INTERIOR. COMISIÓN CONSULTIVA DE REFORMAS CONSTITUCIONALES. 1925. Actas Oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República. Santiago, Imprenta Universitaria. Págs. 5 y ss. También “Reformas constitucionales: régimen político de gobierno establecido en el proyecto que el ejecutivo someterá a la aprobación del pueblo”. Versión oficial taquigráfica de la conferencia dictada por S.E. el Presidente de la República, en el salón de honor de la Universidad de Chile el 3 de Julio de 1925, empresa periodística “La Nación” (presenta los que debieran ser los requisitos esenciales para el correcto funcionamiento del sistema parlamentario y plantea cual debe ser el régimen de gobierno que debe implementarse para corregir los errores que han cometido). En MINISTERIO DEL INTERIOR. COMISIÓN CONSULTIVA DE REFORMAS CONSTITUCIONALES. 1925. Actas Oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República. Op. cit. Pág. 683 y ss.

régimen parlamentario racionalmente entendido”³⁰⁴. A ello se sumaba la desconfianza de las prácticas parlamentarias dilatorias como puede apreciarse en las palabras de otro constituyente quien, si bien no critica el sistema periódico en abstracto, sí denuncia que éste “fue traicionado por los políticos que se aprovecharon de la periodicidad de la ley que autorizaba el cobro de las contribuciones para retardar su aprobación mientras no conseguían cambios ministeriales u otros resultados que deseaban”³⁰⁵.

En este contexto, las contribuciones regían sin necesidad de ley habilitante y por el tiempo que estableciera la propia ley que las establecía.

3. La Ley de Presupuestos

3.1. Introducción

La ley de presupuestos ha sido un campo fértil de enfrentamientos entre las potestades del Presidente de la República y el Congreso Nacional. Ello pues, desde el inicio de nuestra vida republicana, el presupuesto fue un mecanismo percibido como central en la lucha de influencia entre ambos poderes. Así, el año 1867 el diputado Arteaga Alemparte señaló que “la votación del presupuesto constituye la fuerza principal del parlamento, su influencia más decisiva para determinar y corregir la política del Ejecutivo”³⁰⁶. Incluso Joaquín Blest Gana, en su calidad de Ministro de Justicia, afirmó una vez que concebía “perfectamente que en los países parlamentarios puede llegar tiempo en que sea menester a los congresos usar esta arma que pone en sus manos la Constitución

³⁰⁴ MINISTERIO DEL INTERIOR. COMISIÓN CONSULTIVA DE REFORMAS CONSTITUCIONALES. 1925. Actas Oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República. Op. cit. Págs. 498-499.

³⁰⁵ GUERRA, JOSÉ GUILLERMO. 1929. La Constitución de 1925. Santiago. Establecimientos Gráficos Balcells y Co. Pág. 265.

³⁰⁶ Sesión de la Cámara de Diputados de 15.10.1867. En HUNEEUS, JORGE. 1890. La Constitución ante el Congreso. Tomo I. Op. cit. Pág. 37.

y que ellos pueden negar los fondos necesarios para sufragar los gastos públicos a una administración que no merece su confianza”³⁰⁷.

La práctica durante el imperio de la Constitución de 1833 permitía que la mayoría parlamentaria pudiera aplazar el despacho del proyecto “en caso que lo estime necesario para obtener una modificación en los rumbos del gobierno”³⁰⁸. Huneeus, ratifica esta posibilidad aun cuando matiza las circunstancias que justifican un aplazamiento de la Ley de Presupuestos. Solo en casos extremos, podría el Congreso ejercer “el derecho (...) de negarse a discutir los Presupuestos”³⁰⁹. Cualquiera haya sido la motivación, en definitiva, la práctica del aplazamiento fue habitual, como reconoce el Presidente Balmaceda en su Manifiesto a la Nación, cuando escribe que “todos los Presidentes desde 1833 hasta la fecha, con excepción de uno solo, hemos gobernado la República durante años, meses, o días, pero siempre por algún tiempo, sin ley de presupuestos”³¹⁰.

Este retardo no solo tenía efectos políticos en la relación entre el Presidente y el Congreso. Generaba también otros vinculados con la gestión gubernamental que también fueron valorados negativamente. Entre ellos, cuenta Guerra, “los empleados públicos, privados de sus remuneraciones, se veían asediados por la miseria, contraían deudas onerosísimas y solían desempeñarse por pendientes de improbidad; las obras públicas tenían que paralizarse, lanzando a la calle a numerosos operarios y arruinando a los contratistas, etc.”. Además, a fin de salvar la falta de recursos, la Administración o autorizaba, sin facultad legal para hacerlo, ciertos gastos mínimos tales como el

³⁰⁷ Sesión de la Cámara de Diputados de 23.10.1867. En HUNEEUS, JORGE. 1890. La Constitución ante el Congreso. Tomo I. Op. cit. Pág. 304.

³⁰⁸ ROLDÁN, ALCIBIADES. 1913 Elementos de Derecho Constitucional. Op. cit. Pág. 305.

³⁰⁹ HUNEEUS, JORGE. 1890. La Constitución ante el Congreso. Tomo I. Op. cit. Pág. 233. Usando una frase de Manuel Montt, señala que el aplazamiento “no puede ser legítimo sin que intervengan las mismas causas que legitimarían una revolución”. Agrega que el primer aplazamiento fue solo en 1857 y “hasta que se conociera el personal de un Ministerio que estaba para nombrarse” (Ibid. Pág. 232)

³¹⁰ Citado en SAN FRANCISCO, ALEJANDRO. 2008. La Guerra Civil de 1891. Tomo II, Un país, dos ejércitos, miles de muertos. Santiago, Centro de Estudios Bicentenario. Pág. 58.

mantenimiento de la fuerza pública, o recurría a autorizaciones temporales de gasto denominadas “duodécimas provisionales”³¹¹.

Por lo dicho, quienes participaron en el debate de la Constitución de 1925, promovieron especialmente la eliminación de este mecanismo de presión parlamentaria. En esta línea se insertan declaraciones tales como la de Eliodoro Yáñez quien señala que “no se puede suspender la vida nacional postergando o rechazando los presupuestos”³¹² o la de José Maza al decir que “si el Congreso no tiene la facultad de aplazar o negar las leyes periódicas, se habrá puesto término al abuso del parlamentarismo y tendrá el Presidente de la República leyes oportunas”³¹³.

El sistema propuesto en la Carta del 25, en palabras de uno de los autores, “encuadra al Congreso dentro de un marco de hierro para que cumpla con estrictez” el deber de despachar la ley de presupuestos³¹⁴. Y así, el presupuesto deja de ser “un arma política (devolviéndole) su carácter financiero inicial”³¹⁵.

El mecanismo escogido para evitar el retraso es la regla constitucional que concede un efecto al silencio del Congreso. Es así como el artículo 44 N° 4, en su parte final, dispone que si a la expiración del plazo en que deba comenzar a regir el nuevo presupuesto, 1 de enero del año siguiente, éste “no se hubiere aprobado, regirá el proyecto presentado por el Presidente de la República”. De esta forma, se fijaba una fecha límite para las negociaciones del presupuesto en el Congreso Nacional.

3.2. Contenido y tramitación

³¹¹ GUERRA, JOSÉ GUILLERMO. 1929. La Constitución de 1925. Op. cit. Pág. 271.

³¹² MINISTERIO DEL INTERIOR. COMISIÓN CONSULTIVA DE REFORMAS CONSTITUCIONALES. 1925. Actas Oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República. Op. cit. Pág. 67.

³¹³ Ibid. Pág. 70.

³¹⁴ GUERRA, JOSÉ GUILLERMO. 1929. La Constitución de 1925. Op. cit. Pág. 269.

³¹⁵ Ibid. Pág. 270.

Tanto la Constitución de 1833 como la de 1925 disponían que era atribución del Presidente de la República decretar la inversión de lo recaudado con arreglo a la ley³¹⁶. Esta ley correspondía, ante todo, a la ley de presupuestos que anualmente debía discutir el Congreso Nacional.

Diversas reglas regían la tramitación del presupuesto en el Congreso Nacional. En general, en ambas Constituciones, éstas tienen su origen en los reglamentos de las cámaras o incluso en acuerdos adoptados por las mismas en cada ocasión³¹⁷. Hay también algunas normas constitucionales que reglan la materia. Es esto lo que pasaremos a analizar a continuación.

3.2.1. Constitución de 1833

Para la Constitución de 1833, a diferencia de lo que ocurre hoy, la ley de presupuestos contenía exclusivamente los gastos a autorizar para el año calendario siguiente, esto es, entre el 1 de enero y hasta el 31 de diciembre³¹⁸.

Su ingreso se hacía los primeros quince días de las sesiones ordinarias³¹⁹, esto es, la primera quincena de junio³²⁰. Normalmente se enviaba al Senado que actuaba como cámara de origen aun cuando no había entonces regla especial que lo mandatara³²¹. Con su ingreso se acompañaban también “cuadros en que se demuestren las alteraciones introducidas con respecto a la ley vigente” además de un “cálculo de las entradas

³¹⁶ En la Constitución de 1833 se encuentra en el art. 82, N° 12. En la Constitución de 1925, en el art. 72, N° 10.

³¹⁷ HUNEEUS, JORGE. 1890. La Constitución ante el Congreso. Tomo I. Op. cit. Pág. 200 y SILVA BASCUÑÁN, ALEJANDRO. 1963. Tratado de Derecho Constitucional, Tomo III. Santiago. Editorial Jurídica. Pág. 327.

³¹⁸ Art. 11. Ley 1884.

³¹⁹ Art. 1, Decreto Supremo de 28.12.1841, Cuenta de Inversión de los Fondos Públicos y Presupuestos. Declarado como ley en el artículo 3 de la ley de 12.11.1846. Igual disposición fue recogida luego en el art. 5, ley 1884.

³²⁰ El art. 52, Constitución de 1833, dispone que “El Congreso abrirá sus sesiones ordinarias el día 1° de junio de cada año, y las cerrará el 1° de setiembre.”

³²¹ ROLDÁN, ALCIBIADES. 1913. Elementos de Derecho Constitucional. Op. cit. Pág. 310.

ordinarias y extraordinarias para el mismo año y la existencia probable que pasará del año en ejercicio”³²².

Con el paso del tiempo fue configurándose el modo en que se ordenaba la información. Debía dividirse en tantas secciones como Ministerios había para luego dividir cada sección en partidas y éstas en ítems.

Los gastos, por su parte, se clasificaban en fijos, variables y autorizados por leyes especiales. Los gastos fijos debían designar la ley, contrato o decreto que autoriza el gasto. En las partidas de gastos autorizados por leyes especiales, se debía expresar la ley a que correspondía, el monto de la autorización y lo que queda por gastarse³²³. La especificación es relevante pues, como llama la atención Huneus, “nada ha sido más frecuente que incluir en los Presupuestos solo los gastos fijos y ordinarios, no haciendo en ellos mención alguna de los extraordinarios autorizados por Leyes especiales, como si éstas pudieran tener vigor no incorporándose en el Presupuesto de los años posteriores a su fecha”³²⁴. Los gastos variables, finalmente, eran los presentados exclusivamente para ese año presupuestario.

Una vez ingresado, el presupuesto era examinado por una sola comisión de Senadores y Diputados la que no solo informaba al pleno sobre el presupuesto de gastos sino que también sobre el de entradas y sobre los medios extraordinarios que se proponían para cubrir los gastos, si no bastaban con los recursos ordinarios³²⁵. En razón de este mandato legal, la Comisión aprobaba previamente “el cálculo de las entradas probables y fija la suma total de dichas entradas y su distribución entre los diversos departamentos de

³²² Art. 5. Ley 1884.

³²³ Art. 4. Ley 1884. También en HUNEEUS, JORGE. 1890. La Constitución ante el Congreso. Tomo I. Op. cit. Pág. 200.

³²⁴ Ibid. Pág. 225.

³²⁵ Art. 6 y 7, Ley 1884. Obando sostiene que la complejidad de las finanzas públicas y la conveniencia de darle más espacio a otros congresistas en la tramitación de las leyes de presupuesto llevó a la comisión de presupuesto a crear tantas subcomisiones como ministerio debían financiarse. OBANDO, IVÁN. 2011. The Congressional Committee System of the Chilean Legislature, 1834-1924. En: Revista Historia N°44 (vol. I) Pág. 178.

Estado, de manera que quede determinado el máximo de los gastos de cada departamento”³²⁶. Iniciada la discusión, tanto los integrantes de la Comisión Mixta como los demás congresistas podían presentar todo tipo de modificaciones³²⁷.

Posteriormente tocaba el turno de la sala respectiva que podía profundizar en la discusión hasta niveles de máximo detalle. Huneeus recordaba que “prácticamente las Cámaras discuten separadamente el Presupuesto de cada Ministerio, considerando separadamente también cada una de sus partidas”³²⁸. El mismo autor entrega numerosos ejemplos de materias que fueron discutidas al amparo del debate presupuestario³²⁹.

Con el tiempo fue también estableciéndose reglas de procedimiento a fin de evitar que, por la dispersión de temas tratados, se trabara en exceso el despacho de las diversas partidas de la Ley de Presupuestos. Muestra de esto es que la Ley de 1884 dispuso dos reglas en este sentido. La primera establecía que si la Cámara revisora introducía nuevos ítems en el Presupuesto, estas modificaciones se reputarían “como proyectos de ley para los efectos de su discusión y aprobación en la Cámara de origen”³³⁰. De esta forma, la discusión en la cámara de origen era una discusión de segundo trámite, que permitía mayor intervención y modificaciones por parte de los congresistas, y no de tercer trámite, que limita las atribuciones de la cámara de origen.

Vinculado con lo mencionado, se encuentra la segunda regla. En virtud de ésta, el desacuerdo de las Cámaras en alguna de las partidas o ítems de los Presupuestos, “no

³²⁶ ROLDÁN, ALCIBÍADES. 1913 Elementos de Derecho Constitucional. Op. cit. Pág. 309. Art. 5, Ley 1884. Art. 1, Ley 2672, de 17.08.1912.

³²⁷ Ibid. Pág. 309. También Art. 2, Ley 2.672. Publicada el 17.08.1912.

³²⁸ HUNEEUS, JORGE. 1890. La Constitución ante el Congreso. Tomo I. Op. cit. Pág. 200-201.

³²⁹ Así se debatió el monto de los recursos para la Legación en Roma; la indicación para incluir un ítem que asignaba a don Fernando Urizar Garfias el monto de jubilación que le había otorgado el Presidente de la República; los sueldos de la Universidad; la supresión del sueldo del oficial de pluma del Consulado de Santiago; el sueldo del Intendente de Atacama, del Gobernador de Arauco y de Nacimiento, y que el de los canónigos de Concepción se igualara con los de Santiago; la supresión de la Oficina de Estadística; y la construcción de una casa que sirviese para el Instituto Nacional, entre otros tantos que consigna. Todos ellos en HUNEEUS, JORGE. 1890. La Constitución ante el Congreso. Tomo I. Op. cit. Págs. 203-230.

³³⁰ Art. 9, i. 3, Ley 1884.

impide la sanción y promulgación de las demás partidas o ítems aprobados por ambas”³³¹. Esta norma no solo refleja la intención de ir despachando partidas en la medida que éstas sean aprobadas, sin esperar la total tramitación de las otras pendientes; también ratifica la tesis –discutida en un inicio-- que sostenía que la ley de presupuestos es divisible y, por lo mismo, posible de vetar parcialmente por el Presidente de la República³³².

En igual sentido, si bien se autoriza la iniciativa amplia para formular indicaciones de cualquier tipo, se mandata que “en ningún caso podrá excederse de la suma asignada a cada Ministerio”³³³.

3.2.2. Constitución de 1925

3.2.2.1. Contenido

Fueron principalmente dos cuerpos legales los que dieron forma y contenido a la Ley de Presupuestos estableciendo reglas para su tramitación. El primero fue la Ley 4.520 que refundía diversos cuerpos legales. El segundo fue el Decreto con Fuerza de Ley N° 47 de 1959 quees la última Ley Orgánica de Presupuestos anterior a la que hoy nos rige³³⁴.

³³¹ Art. 9, i. 4, Ley 1884.

³³² HUNEEUS, JORGE. 1890. La Constitución ante el Congreso. Tomo I. Op. cit. Pág. 208.

³³³ Art. 3. Ley 2672. 17.08.1912.

³³⁴ La evolución entre la dictación de ambos cuerpos legales ha sido resumida de la siguiente forma: “Entre 1929 y 1960 se produjo un profundo cambio en la concepción del Presupuesto, el que dejó de ser una mera muestra contable de lo sucedido con las entradas y gastos en el pasado (que era el modelo de la Ley N° 4.520 de 1929), criterio estrecho, detallista, infructuoso y de cortísimo alcance, para pasar a un presupuesto que debía ser parte de todo el sistema económico, una muestra no sólo de lo que se había hecho, sino de lo que se podía hacer a largo alcance y que privilegiaba la inversión, permitiendo de paso una mayor desenvoltura al Ejecutivo. Ello se estructuró fortaleciendo el manejo presupuestario de éste, incorporando el ‘presupuesto de capital’ como visión de largo plazo y en que se dejó de lado el estricto equilibrio presupuestario anterior a 1960.” En MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA, DIVISIÓN JURÍDICO – LEGISLATIVA. 2000. Doctrina Constitucional del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, Tomo II. Santiago, Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Pág. 342. Ver también MOLINA, SERGIO. 1958. Reforma del Sistema presupuestario para una utilización más eficiente de los recursos del sector público. En: Economía, Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la U de Chile. Año XVIII, tercer y cuarto trimestres de 1958, N° 60 y 61. Págs. 78-100.

Sobre la base de estos textos legales, puede señalarse que el proyecto de Presupuestos era la “expresión financiera de los propósitos, programas y actividades estatales”³³⁵. Debía contener “el cálculo de todas las entradas presuntas y el cómputo de todos los gastos que verosímilmente se presuma requerirá la Administración Pública”³³⁶.

En lo que respecta a la estimación de los ingresos totales, la ley solo establecía que ésta se obtenía “sumando los ingresos previstos, tanto en moneda extranjera como en moneda nacional, debiendo señalarse el tipo de cambio que se utilice para la conversión de la primera”³³⁷.

Por otra parte, los presupuestos de gastos, que son los “programas estimativos del límite a que puedan alcanzar los egresos fiscales”³³⁸, se ordenan por partidas que corresponden a los diversos ministerios además de la Presidencia, el Congreso Nacional y el Poder Judicial³³⁹. Cada partida se divide en capítulos para los diversos servicios públicos. El presupuesto de cada capítulo contiene los siguientes títulos: Gastos de Operación³⁴⁰; Gastos de Transferencia³⁴¹; Inversión Real³⁴²; Inversión Financiera³⁴³; y Transferencias de Capital³⁴⁴.

³³⁵ Art. 1, i.2, Decreto con Fuerza de Ley N° 47, Ley Orgánica de Presupuesto, D.O. 04.12.1959. En adelante DFL 47/1959.

³³⁶ Art. 2, Ley 4520. En igual sentido DFL 47/1959.

³³⁷ Art. 11, DFL47/59. El DFL 47 disponía que el cálculo de entradas del presupuesto corriente se clasifica en ingresos tributarios e ingresos no tributarios (Art. 7) y el cálculo de entradas del presupuesto de capital se clasifica en: Ingresos provenientes de la tributación del cobre de la “Gran Minería”; Fondo especial financiado con el excedente estimado de ingresos del presupuesto corriente; Producto de la colocación de títulos de crédito y contratación de empréstitos; y Productos de la enajenación de bienes fiscales (art.8).

³³⁸ Art. 14, DFL 47/59.

³³⁹ Art 18/4520 y Art 15, DFL 47/59.

³⁴⁰ Aquellos que se destinan al pago de remuneraciones y a la adquisición de los bienes de consumo y servicios no personales que la Administración necesita para el normal cumplimiento de sus funciones. (Art. 21, DFL47/59)

³⁴¹ Pagos o aportes a personas naturales o jurídicas, sin prestación recíproca de bienes o servicios (Art. 22, DFL 47/59)

³⁴² Comprende la formación de capital y la compra de activos físicos existentes (Art. 23, DFL 47/59).

³⁴³ Compra de valores mobiliarios y la concesión de préstamos (Art. 23, DFL 47/59).

³⁴⁴ Es el aporte que realiza el Fisco con fines de inversión y la amortización de deudas contraídas en ejercicios anteriores (Art. 23, DFL 47/59).

Finalmente, ambas leyes establecían la regla de un presupuesto equilibrado. La Ley 4.520 dispone que “el presupuesto de gasto se ajustará al de entradas y no podrá excederse de él” agregando luego que “se presume que el presupuesto de gastos es un cómputo exacto de las cantidades de dinero necesarias para atender los servicios públicos en él comprendidos”³⁴⁵. El DFL 47/1959 tiene una norma adicional, que pretende disminuir presupuestos deficitarios, en virtud de la cual, si los gastos corrientes son superiores a sus ingresos, el Presidente debe enviar al Congreso Nacional junto a la Ley de Presupuestos, “un proyecto de ley complementario de financiamiento del déficit, al cual no podrán incorporarse materias ajenas al financiamiento fiscal”³⁴⁶.

3.2.2.2. Breve análisis de las leyes de presupuesto entre 1925 y 1973

Del análisis de las leyes de presupuesto dictadas entre 1925 y 1973 pueden desprenderse algunas conclusiones.

En primer término, si se analiza su contenido y, específicamente, su articulado, podemos apreciar una inflación normativa. Mientras en los primeros años de vigencia de la Carta del 25, las leyes de presupuesto tienen tan solo un artículo que contenía las entradas y gastos globales por ministerio, a partir del año 67, superan el centenar. Ello refleja un uso de esta norma como vehículo de otras modificaciones legales en materias conexas; o como han sido denominadas en otros países, como leyes ómnibus. Sin entrar a hacer un análisis acabado, de la revisión de las últimas leyes –las más extensas-- aparece que en su articulado ellas contienen normas de flexibilidad presupuestaria, autorizaciones de gasto con destino especificado en la propia ley, normas especiales para el personal de distintos servicios tales como asignaciones y gratificaciones y otras disposiciones de administración financiera³⁴⁷.

³⁴⁵ Art. 7 y 8. Ley 4520.

³⁴⁶ Art. 26, DFL 47/1959.

³⁴⁷ Por mencionar algunos ejemplos, la ley de Presupuesto del año 1963 establecía la afectación de un impuesto determinado en beneficio del Club de Deportes “Rangers de Talca” (art. 63, Ley 15.120); la ley de Presupuestos del año 1966 autorizó al Director de Pavimentación Urbana a adquirir una serie de inmuebles

Un segundo aspecto de interés es que, a diferencia de lo que ocurre hoy, durante este período los presupuestos de los servicios descentralizados no eran parte de la ley de presupuestos enviada al Congreso Nacional. En efecto, los presupuestos de estas entidades debían ser presentados al Presidente de la República antes del 1 de junio y entraban a regir a partir el primer día del año siguiente³⁴⁸. Sin embargo, como narran Valenzuela y García, “transcurren muchos meses del año calendario sin que esos presupuestos hayan sido aprobados (...) lo que impide entretanto a los servicios afectados atender a sus gastos y dar cumplimiento a las transferencias corrientes y de capital a que se obligaron para el cumplimiento de sus fines”³⁴⁹.

Un último punto a destacar es que durante este período se dictaron en ocasiones, leyes modificatorias de la ley de presupuesto respectiva³⁵⁰. Como veremos, aun cuando esa es una alternativa posible hoy, ello ha ocurrido en contadas ocasiones desde 1990.

3.2.2.3. Tramitación

Previo al ingreso del Presupuesto al Congreso Nacional, la ley reguló algunas etapas que iban configurando el contenido del proyecto. Antes del 1 de mayo, el Director de Impuestos Internos, el Superintendente de Aduanas y los demás jefes superiores a quienes se les solicite, debían enviar a la Dirección de Presupuestos “la estimación fundada de los ingresos que puedan recaudarse durante el próximo ejercicio

que individualiza en la comuna de Santiago (art. 81, Ley 16.406); la Ley de Presupuestos del año 1970 autorizaba a los servicios públicos trasposos entre los ítem de un mismo presupuesto o de un mismo capítulo (art. 7 y 8, Ley 17.271),

³⁴⁸ Art. 51 y ss, DFL 47/1959.

³⁴⁹ URZÚA, GERMÁN y GARCÍA, ANA MARÍA. 1971. Diagnóstico de la Burocracia Chilena (1818-1969). Santiago. Editorial Jurídica. Pág. 223.

³⁵⁰ Tal es el caso de la Ley 4.471 (DO 06.12.1928) que suplementa diversas cantidades del ítem de la partida correspondiente al Ministerio de Educación en la Ley de Presupuestos de 1928; la Ley 7.746 (DO 23.12.1943) que, en 10 páginas, suplementa ítems de la Ley de Presupuestos de 1943; la Ley 5.977 (DO 16.01.1937) que suplementa el presupuesto variable del Ministerio de Salubridad; y la Ley 11.571 (DO 06.12.1954) que, en cincuenta páginas, suplementa diversos guarismos de la Ley de Presupuestos del año 1954.

presupuestario” así como cualquier otro antecedente necesario para el cálculo de los ingresos³⁵¹. Antes del 1 de junio, los Ministros debían presentar al Ministro de Hacienda la proyección de gasto y su justificación para el año siguiente. Igual obligación recaía en la Presidencia de la República, el Congreso Nacional, el Poder Judicial y la Contraloría General de la República. Estos proyectos se confeccionaban dentro de los límites de gastos que “anualmente indique el Presidente de la República por intermedio del Ministerio de Hacienda”³⁵².

Con esta información, la Dirección de Presupuestos y el Ministerio de Hacienda elaboraban el proyecto de ley de Presupuestos que proponían luego al Presidente de la República y al Congreso Nacional. Junto con el Proyecto de Presupuestos, el Ministro de Hacienda también debía presentar una exposición del estado de la Hacienda Pública y de la política financiera en general que también sería enviada al Congreso³⁵³.

La Carta del 25 retrasó la fecha de ingreso del presupuesto al Congreso y, de paso, redujo su tiempo de discusión en sede legislativa. En conformidad al artículo 44.4 el Presupuesto debía “ser ingresado al Congreso con cuatro meses de anterioridad a la fecha que debe empezar a regir”, esto es, no después del 1 de septiembre del año anterior a su vigencia³⁵⁴. En caso de no haberse presentado el proyecto oportunamente, continúa el mismo artículo, el plazo de cuatro meses empezaría a contarse desde la fecha de la

³⁵¹ Art. 6, DFL 47/1959.

³⁵² Art. 5, DFL47/1959. El artículo 24 de la Ley 4520 decía que antes del 1 de julio los Ministros debían cumplir esta obligación.

³⁵³ Art. 27/4520 y ESTÉVEZ GAZMURI, CARLOS. 1949. Elementos de Derecho Constitucional. Santiago. Editorial Jurídica. Pág. 222. El informe sobre la Hacienda Pública es una tradición que, según escribe Soffía, se inicia con el informe que hizo el Ministro Manuel Rengifo ante la Cámara de Diputados el 4 de octubre de 1834. En SOFFIA CONTRERAS, FERNANDO. 1974. La Comisión Mixta de Presupuestos. Tesis de Licenciado de Ciencias Jurídicas. Valparaíso, Universidad Católica de Valparaíso. Pág. 32.

³⁵⁴ No hay en las Actas un debate mayor para justificar la rebaja en el plazo. Solo queda constancia que originalmente era de seis meses y que luego, tras una proposición que E.W. Kemmerer hizo llegar a la Comisión que analizaba los cambios constitucionales el año 1925, se aprobó el nuevo plazo. MINISTERIO DEL INTERIOR. COMISIÓN CONSULTIVA DE REFORMAS CONSTITUCIONALES. 1925. Actas Oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República. Op. cit. Pág. 502.

presentación. Por último se establecía como cámara de origen exclusiva a la Cámara de Diputados³⁵⁵.

Tras el ingreso el proyecto pasaba a una Comisión Mixta de Presupuestos integrada por once senadores y once diputados³⁵⁶. Tradicionalmente fue presidida por el Vicepresidente del Senado³⁵⁷. El rol de la Comisión Mixta ha sido siempre esencial. Como advierte Amunátegui, “habida consideración a la brevedad del plazo (...) de que dispone el Congreso, es la Comisión Mixta de Presupuestos el órgano que, en su representación, despacha la Ley de Presupuestos”³⁵⁸.

La Comisión Mixta iniciaba su trabajo analizando los antecedentes entregados por el Ministro de Hacienda en la exposición del estado de la Hacienda Pública³⁵⁹. Luego venía el estudio de las partidas. El análisis de éstas lo hacía, y sigue haciendo, dividida en diversas subcomisiones³⁶⁰ las que debían emitir un informe que luego pasaba a la sala de la Cámara de Diputados y más tarde a la del Senado donde se discutían con preferencia a cualquier otro asunto. Los reglamentos de las cámaras regulaban detalladamente diversas materias tales como la oportunidad para la presentación de las indicaciones³⁶¹, los plazos de discusión y las clausuras de los debates³⁶².

³⁵⁵ Art. 45, i.3. La Constitución también dispone que los Ministros están obligados a presentarle al Presidente el presupuesto anual de los gastos que deban hacerse en sus respectivos departamentos y a darle cuenta de la inversión de las sumas decretadas para llenar los gastos del año anterior. (Art. 77).

³⁵⁶ Art. 194, Reglamento del Senado. El número de senadores no estaba determinado por ley y se compone de once diputados y once senadores desde hace décadas. En CONGRESO NACIONAL, SENADO. 1923. Manual del Senado que contiene: la declaración de la Independencia de la República de Chile, la constitución política, el texto primitivo de ésta i de sus leyes de reformas. El reglamento del Senado i de la Comisión Conservadora con un índice por materias o estudio analítico del mismo. Santiago, Sociedad Imprenta i Litografía Universo. Pág. 109.

³⁵⁷ ANDRADE GEYWITZ, CARLOS. 1963. Elementos de Derecho Constitucional Chileno. Santiago, Editorial Jurídica de Chile. Pág. 557.

³⁵⁸ AMUNÁTEGUI, GABRIEL. 1950. Manual de Derecho Constitucional. Santiago. Editorial Jurídica de Chile. Pág. 511.

³⁵⁹ ANDRADE GEYWITZ, CARLOS. 1963. Elementos de Derecho Constitucional Chileno. Op. cit. Pág. 558.

³⁶⁰ Andrade consigna tres que analizan las distintas partidas ministeriales. Ibid. Pág. 558.

³⁶¹ En la tramitación, los congresistas podían presentar diversas indicaciones dentro de las materias de su iniciativa entre las que se incluían aquellas encaminadas a corregir infracciones a la Ley General de Presupuestos. Art 188, Reglamento de la Cámara de Diputados. En UGARTE VIAL, JORGE. 1954.

Despachado el proyecto de presupuestos por el Congreso, el Presidente podía vetarlo parcialmente desaprobando uno o más ítems. En tal caso la parte no vetada regía como ley de presupuesto del año fiscal para el que fue dictada³⁶³.

3.3. Ley de Presupuestos y su relación con leyes permanentes

Un tema que ha sido objeto de discusión a lo largo de nuestra historia republicana es la relación entre la Ley de Presupuestos, temporal por definición, y las leyes permanentes. El asunto despierta interés incluso hoy, pues constituye un antecedente de lo que más tarde vendrá a configurar las ideas matrices del proyecto de ley de Presupuestos.

Bajo el imperio de la Constitución de 1833, en numerosas ocasiones, se debatió si era posible o no en la Ley de Presupuesto modificar leyes permanentes. Al respecto, Miguel Luis Amunátegui, por ejemplo, argumentó que “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”³⁶⁴.

Repertorio de Legislación y Jurisprudencia Chilenas. Constitución y Leyes Políticas. Santiago, Editorial Jurídica de Chile. En adelante, Reglamento de la Cámara de Diputados, 1954.

³⁶² Título XIX, Reglamento de la Cámara de Diputados, 1954; Título XIII, Reglamento del Senado. En MANUAL DEL SENADO. 1966. Santiago. Talleres Editorial Universitaria. En adelante, Reglamento del Senado, 1966.

³⁶³ Art. 31, DFL 47/1959. Ver también ESTÉVEZ GAZMURI, CARLOS. 1949. Elementos de Derecho Constitucional. Op. cit. Pág. 225. Un ejemplo de ello lo narra Andrade en la Ley de Presupuestos para el año 1963. ANDRADE GEYWITZ, CARLOS. 1963. Elementos de Derecho Constitucional Chileno. Op. cit. Pág. 559.

³⁶⁴ HUNEEUS, JORGE. 1890. La Constitución ante el Congreso. Tomo I. Op. cit. Pág. 219. En igual sentido Mariano Egaña y Antonio Varas. Mariano Egaña dijo “que siempre que en el Presupuesto se propone una partida de efectos permanentes, ya para aumentar la dotación de un establecimiento o ya para hacer un gasto que ha de continuar todos los años, se ha exigido un Proyecto de Ley” (Ibid. Pág. 210). Antonio Varas señaló (a propósito de la intención de un parlamentario de suspenderle el sueldo al Obispo de Concepción) “que no era estéril la presentación de los Presupuestos porque la Cámara no pudiera quitarle el sueldo a los empleados; que el Ejecutivo tiene que fijar los gastos de la Administración para que el congreso introduzca modificaciones o agregaciones en la parte eventual; que de otra manera no debía procederse, porque es preciso respetar los derechos que la Constitución asegura” (Ibid. Pág. 213).

Huneus sostiene una tesis similar. En efecto, señala que el marco autorizado para la ley de presupuestos impide que en ella se creen o supriman empleos públicos o se aumente o disminuyan sus dotaciones. Ello por cuanto las mencionadas son materias de ley diversas a aquellas que deben estar contenidas en la Ley de Presupuesto. Argumenta que el Presupuesto no es una ley idéntica a las demás pues es una ley anual que no tiene efectos permanentes³⁶⁵. Por eso, afirma que no es posible alterar en la discusión de una ley anual y no permanente³⁶⁶.

El debate reseñado dio pie a que el legislador regulara en 1884 con mayor detalle esta materia. Señaló que se considerarían como proyectos de ley autónomos y, por lo mismo, debían seguir una tramitación independiente del Presupuesto, aquellas modificaciones que se introduzcan “en las partidas de gastos fijos por leyes de efectos permanentes y las que alteren los sueldos o los gastos establecidos en leyes especiales”³⁶⁷. Asimismo, si concurrían exigencias extraordinarias que hacían necesario un aumento de la planta de empleados fijada por ley permanente, ésta debía hacerse con cargo a los gastos variables de forma que las salidas fijas correspondían exclusivamente a aquellas establecidas en ley permanente³⁶⁸.

Como puede apreciarse, el objeto de la ley de Presupuestos fue siendo limitado, al menos parcialmente, a fin de evitar que por esa vía se alteraran otros gastos permanentes discutidos y determinados en otros cuerpos legales. De este modo, con la Ley de 1884, se positivizó una regla que hasta esa fecha había prevalecido.

³⁶⁵ Ibid. Pág. 218.

³⁶⁶ Ibid. Pág. 219. Huneus añade dos argumentos. El primero es de texto: “la creación o supresión de empleos públicos, y el aumento o disminución de sus dotaciones, son materias, no de la Ley anual que fija los gastos de la Administración Pública, conforme al inciso 2º del artículo 37, sino que de las Leyes especiales y permanentes a que se refiere el inciso 10 del mismo artículo”, esto es, aquel que establece como materia de ley crear o suprimir empleos públicos; determinar o modificar sus atribuciones; aumentar o disminuir sus dotaciones (Ibid. Pág. 218). El segundo argumento para oponerse a que una ley permanente sea modificada por la Ley de Presupuestos es que una práctica como la dicha “arrebata las atribuciones que en la formación de las Leyes competen Constitucionalmente al Presidente de la República” al dificultar la potestad de veto. Ibid. Págs. 218 - 220.

³⁶⁷ Art. 9, i. 1, Ley de 1884.

³⁶⁸ Art. 9, i. 2, Ley de 1884.

Durante el debate de la Constitución de 1925 el asunto se volvió a discutir ahora para llevarlo a la Constitución. Guerra sostuvo que debían “quedar sometidos a la revisión y aprobación anual del Congreso solo los gastos variables”³⁶⁹, esto es, aquellos que no emanaban de una ley permanente. En igual línea, Eliodoro Yáñez expresaba que “los gastos fijos consultados en el presupuesto, aquellos que provienen de leyes de carácter general o especial, no deben ser objeto de votación o modificación por parte de la Cámara, porque ellos ya han sido votados en la ocasión en que se aprobó la ley que los creó” concluyendo que “deben regir sin necesidad de acuerdo del Congreso”³⁷⁰. Finalmente, la Constitución determinó que “la ley de Presupuestos no podrá alterar los gastos o contribuciones acordados en leyes generales o especiales. Sólo los gastos variables pueden ser modificados por ella”³⁷¹.

Con esta distinción, la potestad del Congreso en la determinación del gasto se redujo, ahora constitucionalmente, a los gastos variables. La determinación de tales gastos se efectuó por oposición a los gastos fijos. Son éstos, los “establecidos por leyes de efectos permanentes y respecto de los cuales el presupuesto no hace otra cosa que consignarlos”³⁷². Tal es el caso, ejemplifica Estévez, de sueldos y asignaciones de los empleados públicos. Los gastos variables, en cambio, son todos los demás, que varían en cada presupuesto³⁷³. La intención de la norma reseñada, como veremos, está presente hasta hoy en nuestra Constitución.

4. Ejecución del presupuesto bajo la vigencia de la Constitución de 1833 y 1925

³⁶⁹ MINISTERIO DEL INTERIOR. COMISIÓN CONSULTIVA DE REFORMAS CONSTITUCIONALES. 1925. Actas Oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República. Op. cit. Pág. 66.

³⁷⁰ Opinión contraria tenía José Maza quien consideraba que esta no es materia de debate constitucional, sino reglamentario. Ibid. Pág. 67-69.

³⁷¹ Art. 44, N° 4. Constitución de 1925.

³⁷² ESTÉVEZ GAZMURI, CARLOS. 1949. Elementos de Derecho Constitucional. Op. cit. Pág. 225. El Art. 192 del Reglamento de la Cámara de Diputados señala que son gastos fijos “los que deben su origen a leyes especiales o generales de efectos permanentes. Reglamento de la Cámara de Diputados, 1954.

³⁷³ Art. 24, DFL 47/1959. También ESTÉVEZ GAZMURI, CARLOS. 1949. Elementos de Derecho Constitucional. Op. cit. Pág. 225.

Otro aspecto relevante en la distribución de competencias presupuestarias son aquellas normas, sean legales o constitucionales, que reglamentan la ejecución del presupuesto. En otras palabras, aquellas que regulan el gasto propiamente tal y aquellas que permiten modificar las sumas aprobadas por el Congreso Nacional. Ambos temas, desde una perspectiva histórica, serán analizados a continuación. Un tercer tema vinculado con la ejecución del gasto, el denominado decreto de emergencia, se analizará en el próximo capítulo.

4.1. Normas que regulan la ejecución

En lo que respecta a la ejecución del gasto aprobado, el artículo 155 de la Constitución de 1833 disponía que “ningún pago se admitirá en cuenta a las tesorerías del Estado, si no se hiciese a virtud de un decreto en que se exprese la ley, o la parte del presupuesto aprobado por las Cámaras, en que se autoriza aquel gasto”.

La disposición generó un primer debate que cuestionaba si podía o no imputarse al Presupuesto vigente la ejecución de un gasto fruto de una ley anterior pero no provisionada en el Presupuesto. Huneeus sostenía que no era posible pues la correcta interpretación que se le debía conceder al vocablo “ley” en la disposición constitucional se refería a leyes “posteriores al Presupuesto, que son un suplemento de él o un Presupuesto adicional, que conserva su valor hasta que en el año siguiente vuelve a aprobarse por la Cámara el nuevo Presupuesto general”³⁷⁴. De esta manera, solo era posible ejecutar gasto provisionado en la Ley de Presupuestos. Lo contrario, continúa el mismo autor, produciría “confusión en la inversión de las rentas públicas y también en las cuentas que de ella deben rendirse”³⁷⁵.

³⁷⁴ HUNEEUS, JORGE. 1890. La Constitución ante el Congreso. Tomo I. Op. cit. Pág.227.

³⁷⁵ Ibid. Pág. 229.

El artículo 13 de la Ley de 1884 vino a ratificar este criterio. Solo autorizó la imputación de gasto de leyes anteriores a la fecha del Presupuesto en curso cuando la promulgación de éstas haya sido después de la presentación en el Congreso del Presupuesto correspondiente al año en que se decretó el gasto³⁷⁶. De esta forma dejaba a salvo la ejecución de gasto imputable a leyes que no podían estar incorporadas en el Presupuesto al momento de su envío pues no estaban vigentes.

La ejecución del gasto se llevaba a cabo por dos vías. En el caso de los gastos variables debía mediar decreto supremo que llevaba la firma del Presidente de la República, la del ministro del ramo y una refrendación del Ministro de Hacienda³⁷⁷. En el caso de los gastos fijos, la institución giraba directamente sin necesidad de decreto alguno³⁷⁸.

Por último, se debatió también el grado de discrecionalidad que podía invocar el Gobierno para ejecutar el gasto ya autorizado. Huneus distinguía el caso de un gasto fijo en su monto y determinado en su objeto de aquellos gastos eventuales y de carácter indeterminados. Mientras los primeros debían ejecutarse, los segundos eran “por su propia naturaleza, verdaderamente condicionales, pues están subordinados a circunstancias variables que solo el Ejecutivo puede calificar”³⁷⁹. Roldán en sentido similar, concede igual ámbito de discrecionalidad a la decisión del gobernante cuando sostiene que, en el caso de partidas variables, los gastos “deberán o no hacerse, según sean las circunstancias

³⁷⁶ Art. 13. Ley 1884. La misma norma legal regulaba en otros aspectos la ejecución del gasto. Entre otros, no permitía imputar a las partidas de un año gastos hechos los años anteriores ni aplicar los ítems del Presupuesto a distintos objetos de aquel a que habían sido destinados. Una norma similar se contemplaba desde 1846 cuando la Ley de Presupuestos de Gastos y Rentas Públicas estableció que la inversión de sumas autorizadas no podía exceder la cantidad señalada en cada ítem ni destinar los recursos de una partida a un objeto distinto del autorizado (Art. 1. Ley de Presupuestos de Gastos y Rentas Públicas, 12 de septiembre de 1846). Todo esto, sin perjuicio de las normas de flexibilidad presupuestaria que veremos en el siguiente acápite.

³⁷⁷ Art. 12, i. 1, Ley 1884.

³⁷⁸ Art. 12, i. 2, Ley 1884.

³⁷⁹ HUNEEUS, JORGE. 1890. La Constitución ante el Congreso. Tomo I. Op. cit. Pág. 231

que se presenten, circunstancias que corresponde al Ejecutivo calificar, en el desempeño de sus funciones propias, bajo la fiscalización del Congreso”³⁸⁰.

Bajo el imperio de la Constitución de 1925, no hubo modificaciones sustanciales al texto ya transcrito que mandataba a la Tesorería a efectuar pagos³⁸¹. Sí hubo, en cambio, diversas modificaciones legales que complementaron los procesos de ejecución. Así se estableció que “la suma votada para cada gasto se invertirá exclusivamente en el fin a que hubiere sido destinada, salvo el caso de que el fin se modifique por traspaso de cuentas o por concesión de suplementos”³⁸². Posteriormente, se mandató a la Dirección de Presupuesto a elaborar y proponer al Ministro de Hacienda, dentro del mes de enero, un programa anual de ejecución del presupuesto³⁸³. Sobre la base de este programa, periódicamente se ponían a disposición de cada servicio las cuotas correspondientes previa autorización por decreto supremo, suscrito además por el ministro del ramo y el Ministro de Hacienda³⁸⁴. El mencionado decreto es enviado a la Contraloría General para su toma de razón y posterior refrendación. Para que esto ocurriera, se requería que el pago ordenado sea imputable a una partida de gastos variables del presupuesto y que dicha partida contara con recursos disponibles. En caso de no contar con ellos, el Presidente podía autorizar el traspaso³⁸⁵.

En esta materia hay, como se ha visto, una reglamentación administrativa eminentemente centrada en los órganos del Poder Ejecutivo.

³⁸⁰ ROLDÁN, ALCIBÍADES. 1913 Elementos de Derecho Constitucional. Op. cit. Pág. 312.

³⁸¹ Art. 21.- Las Tesorerías del Estado no podrán efectuar ningún pago sino en virtud de un decreto expedido por autoridad competente, en que se exprese la ley o la parte del Presupuesto que autorice aquel gasto. Como explicó en su momento el comisionado José Maza, su texto solo se armoniza con otras reformas a fin de establecer “la posibilidad de que aparte del Presidente de la República, puedan otras autoridades decretar pagos.” MINISTERIO DEL INTERIOR. COMISIÓN CONSULTIVA DE REFORMAS CONSTITUCIONALES. 1925. Actas Oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República. Op. cit. Pág. 304.

³⁸² Art. 19, Ley 4520.

³⁸³ Art. 35, DFL 47/1959.

³⁸⁴ Art. 37, DFL 47/1959.

³⁸⁵ Ver AMUNÁTEGUI, GABRIEL. 1950. Manual de Derecho Constitucional. Santiago. Editorial Jurídica de Chile. Pág. 512, y SILVA BASCUÑÁN, ALEJANDRO. 1963. Tratado de Derecho Constitucional, Tomo III. Op. cit. Pág. 338

4.2. Modificaciones a la Ley de Presupuestos y flexibilidad presupuestaria

Diversas circunstancias permitían modificar las autorizaciones de gasto originalmente aprobadas por el Congreso. En ocasiones esto se realizaba por medio de una modificación formal a la ley y en otras por la vía de otros mecanismos que permitían suplementar el presupuesto original sin la participación del Congreso. Respecto a éstos últimos, la Ley de 1884 vino a fijar algunos límites a estas normas que hoy llamamos de flexibilidad presupuestaria³⁸⁶. Ello por cuanto, como reclamaba Huneus, fue común “el abuso de echar mano del sistema irregular e inaceptable de hacer imputaciones a imprevistos, para suplir las faltas de partidas previstas agotadas”³⁸⁷.

Llegado el momento de discutir este tema en la nueva Carta de 1925, la Comisión no puso especial énfasis³⁸⁸. Por ello la dictación de leyes y decretos suplementarios de la Ley de Presupuestos, siguió siendo una práctica utilizada una vez entrada en vigencia esa Constitución. Amunátegui advierte que “reiteradas prácticas políticas han determinado que esta suplementación constituya un segundo presupuesto periódico”³⁸⁹. Eso explica su regulación restrictiva que, con todo, autorizaba en ciertas circunstancias suplementos sin mediar autorización legislativa.

³⁸⁶ Establecía que no podía excederse la suma fijada en cada ítem o partida salvo que: i. Se trate de leyes posteriores a la de Presupuestos; ii. El gasto sea determinado por sentencias ejecutoriadas; iii. Corresponda a comisiones que deben solventarse por las operaciones de empresas pertenecientes a la nación; iv. Se trate de exigencias impostergables de provisión o servicio que sean condición de la empresa misma y que no se hubieren podido prever; y v. Por aplicación de leyes especiales que regulen casos de ciertos empleados. Art. 14, Ley de 1884.

³⁸⁷ HUNEEUS, JORGE. 1890. La Constitución ante el Congreso. Tomo I. Op. cit. Pág. 225.

³⁸⁸ Durante la discusión de la Comisión Constituyente, Salas Edwards presentó una indicación para señalar que “solo en virtud de una ley se podrán también autorizar gastos para fines no consultados en el presupuesto o aumentar el monto señalado en ella”. Finalmente la propuesta no fue aprobada. MINISTERIO DEL INTERIOR. COMISIÓN CONSULTIVA DE REFORMAS CONSTITUCIONALES. 1925. Actas Oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República. Op. cit. Pág. 501.

³⁸⁹ AMUNÁTEGUI, GABRIEL. 1950. Manual de Derecho Constitucional. Op. cit. Pág. 511.

En efecto, el suplemento de gastos no era una materia exclusivamente reservada a la ley. El Presidente de la República podía hacerlo en ciertos casos sin una ley especial que lo autorizara. Ello solo era posible en el ítem de “gastos variables del servicio administrativo” siempre que se realizara dentro de un mismo capítulo y en la medida que el ítem del cual deban tomarse los fondos no esté agotado. Además, la petición de traspaso debía hacerse por intermedio del Contralor General, quien debía “certificar el estado de los ítem afectados y expresar por escrito la procedencia del traspaso”³⁹⁰. Esta norma fue luego modificada ampliando la autorización original. En efecto, se autorizaba al Presidente para ordenar traspasos de fondos entre los capítulos de una misma partida hasta por un 5% de los gastos consultados en el capítulo cuyo total se disminuía³⁹¹. Asimismo, el Ministro de Hacienda, por orden del Presidente, podía ordenar traspasos entre los ítems de gastos de un mismo capítulo³⁹². Todos estos traspasos debían informarse al Congreso y podían autorizarse el segundo semestre del año presupuestario³⁹³.

También existieron los suplementos a los denominados “ítems aumentados” e “ítems extraordinarios”. Los primeros procedían cuando la cantidad asignada en la Ley de Presupuestos era insuficiente para las necesidades del respectivo servicio³⁹⁴. Éstos solo podían concederse después de transcurridos ocho meses de vigencia del presupuesto a fin de “impedir que se presente al Congreso un proyecto de presupuesto desfinanciado por la consideración de entradas ilusorias, con la esperanza de irlo corrigiendo mediante sucesivos suplementos”³⁹⁵.

Asimismo se requería autorización legal si las modificaciones a la ley de presupuestos buscaban atender “gastos para los cuales el Congreso expresamente hubiera negado fondos al discutir la Ley de Presupuestos o, posteriormente, al pedirse su

³⁹⁰ Art. 21/4520; RAVEAU SOULES, RAFAEL. 1939. Tratado elemental de Derecho constitucional Chileno y Comparado. Santiago. Nascimento. Pág. 260.

³⁹¹ Art. 42, i. 1, DFL 47/1959.

³⁹² Art. 42, i. 2, DFL 47/1959.

³⁹³ Art. 42, i. 3, DFL 47/1959.

³⁹⁴ Art. 30, Ley 4.520.

³⁹⁵ ESTÉVEZ GAZMURI, CARLOS. 1949. Elementos de Derecho Constitucional. Op. cit. Pág. 224

autorización para ellos”³⁹⁶. Ello incluso si solo se buscaba transferir recursos dentro del mismo capítulo, cuestión que según se ha dicho no exigía autorización legislativa.

A su vez, los ítems extraordinarios se concedían en caso de “conmoción interna, disturbios, agresión exterior, epidemia u otra calamidad pública, o de una necesidad nueva e imprevista para los cuales no se hayan incluido fondos en la Ley de Presupuestos”³⁹⁷. No se aplicaba aquí la limitación de tiempo para solicitarlos³⁹⁸ y solo requerían una solicitud escrita con diversos antecedentes que se presentaba al Presidente de la República por intermedio del Contralor General³⁹⁹.

Con respecto a estos últimos, la Reforma Constitucional de 1943 modificó el artículo 72 N° 10 incorporando una autorización expresa al Presidente de la República para que, con la firma de todos los Ministros de Estado, decreta “pagos no autorizados por la ley, sólo para atender necesidades impostergables derivadas de calamidades públicas, de agresión exterior, de conmoción interna o del agotamiento de los recursos destinados a mantener servicios que no puedan paralizarse sin grave daño para el país”⁴⁰⁰. Como aún reza esa norma, el total de los giros no puede exceder del dos por ciento del monto de los gastos que autoriza la Ley de Presupuestos. La reforma buscó, como contrapartida al fortalecimiento que en esa misma reforma se hacía de la iniciativa exclusiva presidencial, poner también coto a la suplementación de gastos por la vía de invocar situaciones de emergencia que solía hacer el Presidente de la República. En igual sentido, pretendió “extirpar la extendida corruptela de permitir al Presidente de la República el giro de gastos sin autorización legal, que se realizaba mediante el abuso de los decretos de insistencia”⁴⁰¹.

³⁹⁶ Art. 30, Ley 4520.

³⁹⁷ Art. 31, Ley 4520.

³⁹⁸ Art. 32, Ley 4520.

³⁹⁹ Art. 33, Ley 4520.

⁴⁰⁰ Art. 72, N.10, Constitución 1925.

⁴⁰¹ SILVA BASCUÑÁN, ALEJANDRO. 1963. Tratado de Derecho Constitucional, Tomo II. Op. cit. Pág. 64. El decreto de insistencia es aquel que puede dictar el Presidente de la República, con la firma de todos sus ministros, para dejar sin efecto la representación que la Contraloría General de la República efectuó de un decreto ilegal.

Si de todos modos debía enviarse un proyecto de ley al Congreso a fin de solicitar un suplemento, la ley exigía que éste indicara la fuente de recursos necesaria para cubrirlos. El mismo cuerpo legal no admitía que se concediera el referido suplemento si alteraba “el equilibrio de los presupuestos” o consideraba como “fuente de recursos una que no sea entrada verdadera o que esté ya consultada en el presupuesto de ingreso o que haya servido de base a otro suplemento”⁴⁰².

Como puede apreciarse, bajo el imperio de la Constitución de 1833 y de 1925 el Poder Ejecutivo contaba con ciertas normas de flexibilidad presupuestaria que, en todo caso, estaban limitadas y requerían la autorización legislativa, en determinadas hipótesis. El escenario actual, como veremos, es muy distinto.

5. Control presupuestario bajo el imperio de la Constitución de 1833 y 1925

En relación al control del gasto, pueden plantearse al menos dos niveles. En primer término, como control interno de la administración, se estableció desde temprano que ningún decreto de pago podría cursarse si no estaba registrado en la Contaduría Mayor. Esta institución, por su parte debía suspender el registro “cuando la cantidad librada excediere de la partida del presupuesto sobre que se girase”. Hecho eso, el Contador Mayor debía representar al Gobierno el que podía insistir en ordenar el registro caso en el cual, debía poner en conocimiento a las cámaras⁴⁰³.

Más tarde, la Ley de 1884 dispuso un procedimiento similar ante la Dirección del Tesoro la que debía suspender el registro de aquellos decretos que no se hubieren dictado en conformidad a la ley y luego hacer observaciones por escrito al Presidente de la República. Si el Presidente ordenaba por segunda vez el pago, la Dirección del Tesoro debía dar cuenta a la Cámara de Diputados o a la Comisión Conservadora en caso de

⁴⁰² Art. 34, DFL 47/1959.

⁴⁰³ Art. 3, Ley de Presupuesto de Gastos y Rentas Públicas. Septiembre 12, de 1846.

receso del Congreso y registraría el Decreto⁴⁰⁴. Como puede apreciarse, ambos constituyen antecedentes de la insistencia en el caso de representación que pervive hasta hoy en nuestro ordenamiento.

Una segunda forma de control es la que ejercía el propio Congreso Nacional al aprobar o rechazar “las cuentas de inversión de los fondos destinados para los gastos de la administración pública”⁴⁰⁵. Era esta una atribución exclusiva del Congreso Nacional por lo que no requería, como fue la práctica inicial, la promulgación posterior por parte del Presidente de la República⁴⁰⁶. Las cuentas de inversión, respecto de ingresos y gastos del año anterior, eran enviadas por el Presidente de la República en el mismo plazo que debía ingresar el Presupuesto y no podía discutirse éste en la medida que no hubiera sido presentada la cuenta de inversión⁴⁰⁷.

Las Cuentas de Inversión también fueron regladas en diversos momentos. Así por ejemplo, ya en 1846 la Ley de 12 de septiembre establecía, entre otras cosas, que la cuenta de inversión estaba a cargo de la Contaduría Mayor y se hacía con referencia a la correspondiente partida de presupuesto o a las leyes que hubieren autorizado los gastos⁴⁰⁸. La Ley de 1884, por su parte, dispuso que la cuenta de inversión era elaborada por la Dirección de Contabilidad y certificada por la Dirección del Tesoro. Debía contener, entre otras cosas, un balance de la Hacienda Pública que incluía variada información⁴⁰⁹.

⁴⁰⁴ Art. 15, i.1, Ley 1884. La misma ley de 1884 disponía que la omisión de la obligación señalada, daba lugar a una eventual sanción administrativa al Director del Tesoro. Del mismo modo, quienes ordenaren un pago ilegal se hacían personalmente responsables del mismo. Art 15, inciso final y 16, Ley 1884.

⁴⁰⁵ Art. 36, N° 1. Constitución de 1833.

⁴⁰⁶ HUNEEUS, JORGE. 1890. La Constitución ante el Congreso. Tomo I. Op. cit. Pág. 171.

⁴⁰⁷ Art. 8 y 17, Ley 1884.

⁴⁰⁸ Ley de 12 de septiembre de 1846. P. 239. Boletín de Leyes.

⁴⁰⁹ El valor de las propiedades fiscales, los créditos a favor del fisco, el dinero existente en caja, el monto nominal de la deuda pública, incluyendo el interés y las condiciones de amortización, y los acreedores del Estado. Así también debía presentar una cuenta general de las entradas y gastos fiscales del año que se rinde, estados del movimiento en el año de los depósitos, “de las existencias de pastas metálicas” bonos, materiales de guerra, ferrocarriles y demás existencias en almacenes pertenecientes al Estado, entre otra información. Art. 18, Ley 1884.

En la práctica, las cuentas de inversión no fueron un mecanismo eficaz de fiscalización concentrándose la atención del Congreso en la discusión del Presupuestos del año que venía. Así puede deducirse, por ejemplo, de las palabras del comisionado Silva Cortés en el debate de la Constitución de 1925 cuando reconoce que “nunca ve la cuenta de inversión, porque es una verdadera balumba de papeles”⁴¹⁰. Igualmente, acota Silva Bascuñán, bajo el imperio de la Constitución de 1833 se “recordó como excepcional y digno de admiración que gracias a los esfuerzos de don Pedro Montt y del Senador Echenique, se obtuvo que el Congreso prestara aprobación a estas cuentas”⁴¹¹.

Bajo la vigencia de la Constitución de 1925, el presupuesto –siguiendo a Estévez-- estaba sujeto a diversas especies de fiscalización. La legislativa le correspondía al Congreso al aprobar las cuentas de inversión y al ejercer la Cámara de Diputados sus atribuciones exclusivas. La cuenta de inversión debía contener “un detalle completo de todas las entradas y gastos de la Nación”⁴¹² y era enviada por el Presidente a ambas Cámaras. Sobre esa base, podía el Congreso aprobarla o desecharla y la Cámara de Diputados ejercer sus atribuciones fiscalizadoras. Con todo, en la práctica y como reconoce Silva Bascuñán, durante la vigencia de la Constitución de 1925, el Congreso no hizo uso de esa facultad constitucional⁴¹³. Adicionalmente, la Oficina de Informaciones del Senado y de la Cámara de Diputados debía recibir de los servicios públicos todas las publicaciones oficiales así como otros estudios y podían solicitar toda clase de informes y antecedentes⁴¹⁴.

⁴¹⁰ MINISTERIO DEL INTERIOR. COMISIÓN CONSULTIVA DE REFORMAS CONSTITUCIONALES. 1925. Actas Oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República. Op. cit. Pág. 188.

⁴¹¹ SILVA BASCUÑÁN, ALEJANDRO. 1963. Tratado de Derecho Constitucional, Tomo III. Op. cit. Págs. 141 y 142.

⁴¹² ESTÉVEZ GAZMURI, CARLOS. 1949. Elementos de Derecho Constitucional. Op. cit. Pág. 215.

⁴¹³ SILVA BASCUÑÁN, ALEJANDRO. 1963. Tratado de Derecho Constitucional, Tomo III. Op. cit. Págs. 141 y 142. Llama la atención que ni el Reglamento de la Cámara de Diputados ni el Reglamento del Senado se refieran al ejercicio de esta atribución constitucional.

⁴¹⁴ Art. 5. Ley 13.609. Modifica la planta del personal del Senado, Cámara de Diputados, Biblioteca del Congreso Nacional y modifica las leyes que señala. En caso de incumplimiento el jefe de servicio, tanto por no enviar la información como por no comparecer la autoridad o alguno de sus funcionarios antes alguna de las comisiones del Congreso, podía ser sancionado por la Contraloría General de la República. Esta obligación aplicaba a todos los Servicios de la Administración del Estado, sean instituciones fiscales,

Una segunda forma de fiscalización es la que realiza la Contraloría General de la República, órgano constitucionalmente autónomo, que tiene diversas funciones vinculadas con el control del gasto público. Desde su creación, en 1927, su rol preponderante fue el control financiero⁴¹⁵. Luego en 1943, se le incorporó a la Constitución teniendo a su cargo la fiscalización del ingreso y de la inversión de los fondos del Fisco, de las municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes, y el examen y juzgamiento de las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades y llevar la contabilidad general de la Nación⁴¹⁶.

La ley imponía a la Contraloría la obligación de “presentar anualmente al Presidente de la República en el mes de abril la cuenta de inversión de los fondos públicos con el fin de que la envíe al Congreso”⁴¹⁷. De este modo, la Contraloría cumplía un rol tanto en la fiscalización al interior de la Administración como en aquella que ejercía el Congreso Nacional sobre la base de la cuenta de inversión⁴¹⁸.

semifiscales, fiscales o semifiscales de administración autónoma, organismos autónomos o de administración autónoma, empresas del Estado, personas jurídicas creadas por ley o empresas en que el Estado tenga representantes o aporte de capital, las Municipalidades o Caja de Previsión, los organismos auxiliares de previsión y demás instituciones de previsión del sector privado. Ver también Decreto N° 6.555, que Reglamenta la ejecución del artículo 5 de la ley N° 13.609, de 29 de octubre de 1959.

⁴¹⁵ La Contraloría fue creada en 1927 por medio del DFL 400 bis (D.O. de 12.05.1927) siendo luego objeto de diversas modificaciones. Ver art. 7, DFL 400 bis. También ver Decreto con Fuerza de Ley 2960 bis, de 19 de enero de 1928, que reemplazó al DLF 400 bis. Su artículo 6° decía “el Contralor General tendrá competencia exclusiva en todos los asuntos referentes al examen, glosa y fenecimiento de cuentas de los funcionarios y empleados encargados de recibir, pagar o custodiar fondos o bienes del Gobierno, y en lo relativo al examen, y revisión de todas las deudas con cargo o a favor de la República”.

⁴¹⁶ Art. 21, inciso segundo. Constitución de 1925.

⁴¹⁷ Ibid. Pág. 215.

⁴¹⁸ Además de estas dos especies de fiscalización, Estévez también menciona el control judicial, por medio del examen de las cuentas que todo funcionarios público que ha administrado fondos fiscales, municipales o de la Beneficencia, debe rendir a la Contraloría General de la República quien las juzga como un Tribunal especial; y, el de la opinión pública por medio de la prensa, la acción de los partidos políticos, ejercicio del derecho de reunión, debates parlamentarios. ESTÉVEZ GAZMURI, CARLOS. 1949. Elementos de Derecho Constitucional. Op. cit. Pág. 226.

Pueden entonces observarse un ejercicio débil de las potestades de control sobre el gasto público por parte del Congreso Nacional y un marco jurídico general escasamente enfocado en las instancias de control.

6. Iniciativa exclusiva del Presidente de la República

Las materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República son aquellas que solo pueden iniciar el trámite legislativo cuando el Presidente lo determina sin que los parlamentarios estén autorizados a iniciar la tramitación de mociones o presentar indicaciones sobre estas materias. El tema ha sido objeto de debates y reformas desde hace décadas en nuestra historia constitucional.

A continuación, se examinará la evolución de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República en la Constitución de 1833 y 1925, y en las reformas a esta última.

6.1. Constitución de 1833

En la Constitución de 1833 no se encuentra regla alguna en lo que respecta a la iniciativa. De este modo, tanto el Presidente como los parlamentarios compartían la iniciativa para iniciar y modificar proyectos de ley.

En lo que respecta a la Ley de Presupuestos, una vez ingresado el Presupuesto, no había materias vedadas a la iniciativa parlamentaria de forma que éstos podían plantear todo tipo de adiciones o enmiendas⁴¹⁹. También podían hacerlo el Presidente de la República⁴²⁰ y los Ministros de Estado⁴²¹.

⁴¹⁹ HUNEEUS, JORGE. 1890. La Constitución ante el Congreso. Tomo I. Op. cit. Pág. 208.

⁴²⁰ La iniciativa del Presidente, a juicio de Roldán tiene su justificación en que éste “en razón de su cargo, se halla especialmente instruido de las necesidades y conveniencias nacionales”. ROLDÁN, ALCIBÍADES. 1913 Elementos de Derecho Constitucional. Op. cit. Pág. 264.

⁴²¹ La iniciativa de los ministros para firmar indicaciones fue una práctica aceptada tanto bajo el imperio de la Constitución de 1833 como de la de 1925. El Reglamento de la Cámara de Diputados en su artículo 123 reconocía expresamente la facultad de los ministros al disponer que la discusión en general tiene por objeto

Hacia finales de la vigencia de la Constitución de 1833, se empiezan a levantar algunas críticas a la iniciativa absoluta de los parlamentarios. Roldán, por ejemplo, consigna que “en diversas ocasiones se ha criticado que (los congresistas) ejerciten esta atribución con el objeto de promover leyes destinadas a satisfacer exigencias de la administración pública, considerándose más propio que estas leyes nazcan del Ejecutivo”⁴²². Por eso, luego, propone analizar una limitación a la iniciativa en consideración a que “las reglas y prácticas de los diversos países han venido modificándose en el sentido de restringir la iniciativa de las asambleas, naturalmente inclinadas por su falta de responsabilidad a aumentar los gastos públicos”⁴²³.

Igualmente Néstor Casanova llamaba la atención respecto a que “nuestras instituciones de gobierno (...) han entregado todo el mecanismo legal generador de los poderes políticos en manos de audaces politiqueros de oficio, de inmorales agentes de elecciones, que han conseguido disponer en su personal beneficio de todo el poder”⁴²⁴. Para evitarlo, entre otras propuestas, llamaba a limitar la iniciativa parlamentaria en los gastos públicos y en la creación de empleos públicos en la ley de presupuestos⁴²⁵.

6.2. Constitución de 1925

La Comisión que debatió la nueva Constitución de 1925, trató el tema de la iniciativa legislativa de los parlamentarios en diversas ocasiones. Inicialmente fue el

“admitir a discusión las indicaciones que se presenten sobre el proyecto, por los Ministros de Estado y los Diputados”. Reglamento de la Cámara de Diputados, 1954. En igual sentido Soffia, quien dice, “el artículo 93 del Reglamento del Senado, y el artículo 9 del de la Cámara de Diputados, delimita con mayor precisión el derecho a voz de los Secretarios de Estado, aclarando que en virtud de él tales funcionarios pueden hacer indicaciones en los proyectos en discusión”. SOFFIA CONTRERAS, FERNANDO. 1974. La Comisión Mixta de Presupuestos. Tesis de Licenciado de Ciencias Jurídicas. Op. cit. Pág. 105.

⁴²² ROLDÁN, ALCIBÍADES. 1913 Elementos de Derecho Constitucional. Op. cit. Pág. 264.

⁴²³ Ibid. Pág. 314.

⁴²⁴ La frase citada es tomada de Casanova quien a su vez la toma de otro texto sin hacer referencia alguna a la fuente. Memoria titulada “La Iniciativa Parlamentaria y los Presupuestos”. CASANOVA FERNÁNDEZ, NÉSTOR. 1912. La Iniciativa Parlamentaria y los Presupuestos. Tesis de Licenciado en Leyes y Ciencias Políticas. Santiago, Universidad de Chile. Pág. 3.

⁴²⁵ Ibid. Págs. 30-31.

propio Presidente Alessandri quien postuló que “las leyes que signifiquen gastos públicos son de iniciativa exclusiva del Presidente de la República”. La norma inicialmente no fue objeto de mayor discusión –tal vez porque iba acompañada de otras que levantaron mayor polémica⁴²⁶ -- y por ello, sesiones más tarde, fue aprobada tras un breve debate⁴²⁷.

Tiempo después, en las últimas revisiones del texto constitucional, la Comisión se detuvo en la norma señalada. El Comisionado Maza expresó críticamente que, de aprobarse una norma como esa, “los Diputados y Senadores quedarán imposibilitados para proponer cualquier ley que tienda a la construcción de obras públicas, y aun leyes de otro carácter, por el solo hecho de contener disposiciones tendientes a autorizar una inversión de fondos público”. En apoyo de esta argumentación se expresaron Silva Cortés y Eliodoro Yáñez. Este último argumentó que el “espíritu que se quiso dar a la disposición fue el de limitar la acción de los miembros del Congreso en la formación de la Ley de Presupuestos” pero, continuó, la redacción originalmente aprobada excedía este propósito. Finalmente terminó por sellar la eliminación de la norma, el propio Presidente Alessandri quien sostuvo que “la limitación no tiene objeto en la forma general establecida en el artículo en discusión”⁴²⁸.

⁴²⁶ La misma propuesta concedía iniciativa a la Corte Suprema y limitaba la del Senado, transformando a la Cámara de Diputados en exclusiva cámara de origen. MINISTERIO DEL INTERIOR. COMISIÓN CONSULTIVA DE REFORMAS CONSTITUCIONALES. 1925. Actas Oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República. Op. cit. Págs. 194 y ss.

⁴²⁷ A esta norma se oponía el comisionado Silva Cortés quien argumentó que “sin oponerse a la proposición (...) fundada en buenas razones de política financiera” sugiere la necesidad de encontrar una solución para muchos casos de necesidades locales donde el parlamentario tiene el derecho de proponer proyectos. Argumenta además, que “un gobierno que desea apoyar o combatir u hostilizar a partidos o congresales de oposición, podría favorecer con obras públicas innecesarias una región y negar esas obras a otras que las necesiten” (Ibid. Págs. 229-230). La opinión contraria la sostuvo Eliodoro Yáñez quien consideró que “los Congresos son siempre un elemento de dilapidación en todas partes del mundo estableciéndose la facultad porque aboga el señor Silva Cortés, los intereses locales podrían predominar sobre intereses nacionales” (Ibid. Pág. 230). Finalmente se aprobó reservar la iniciativa legislativa al Presidente de la República en aquellas leyes que signifiquen gasto público.

⁴²⁸ MINISTERIO DEL INTERIOR. COMISIÓN CONSULTIVA DE REFORMAS CONSTITUCIONALES. 1925. Actas Oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República. Op. cit. Pág. 351.

Si bien no prosperó una norma como la señalada, sí se incorporó en la Constitución otra serie de disposiciones vinculadas con la reglamentación presupuestaria.

La primera es aquella que dispone que “la iniciativa para su aumento (de los gastos en la Ley de Presupuestos) corresponde exclusivamente al Presidente de la República”. Esta disposición encuentra su fundamento en una serie de prácticas parlamentarias comunes bajo el imperio de la Constitución de 1833.

Guerra es, tal vez, quien más profundiza entre los primeros constitucionalistas de la Carta del 25. Señala que “los miembros del Congreso, absolutamente irresponsables y ansiosos de mantener sus influencias políticas para asegurar sus reelecciones, aumentaban inmoderadamente los gastos públicos para satisfacer los intereses particulares de las provincias o departamentos que representaban, las aspiraciones de sus partidos o las peticiones de sus más importantes electores”⁴²⁹. Esta práctica, advertía, ha llegado a comprometer un alto porcentaje del presupuesto de ciertos servicios. Por ejemplo, narra, “en las partidas de caminos se aprobaba la cantidad pedida por el Gobierno, agregándole un apéndice que decía: ‘debiéndose destinar cien mil pesos a la construcción de un camino entre X y Z.’ (...) A tal extremo llegó la audacia parlamentaria que en algunas ocasiones el 80 por ciento de la cantidad pedida por el Ejecutivo para la construcción de puentes, reparación de caminos, estudios de ferrocarriles y de puertos, etc. fue destinado a las obras indicadas en la Comisión Mixta o en las Cámaras, y el Gobierno solo quedó en situación de disponer del 20 por ciento para atender las necesidades de todo el resto del país, en la respectiva materia”. Lo mismo ocurría con el presupuesto en materia de educación donde “la Comisión Mixta recortaba a troche y moche los gastos de los establecimientos del Estado para aumentar las cantidades destinadas a subvencionar establecimientos congregacionistas o fundar otros nuevos de la misma especie”⁴³⁰.

⁴²⁹ GUERRA, JOSÉ GUILLERMO. 1929. La Constitución de 1925. Op. cit. Pág. 270.

⁴³⁰ GUERRA, JOSÉ GUILLERMO. 1928. Temas Constitucionales. Santiago, Imprenta Universitaria. Pág. 109.

Una segunda regla constitucional vinculada con la iniciativa dice relación con los proyectos para modificar la Ley de Presupuestos. Se discutió si la iniciativa recaía en los parlamentarios y el Presidente, como hasta entonces, o exclusivamente en este último⁴³¹. El asunto se zanjó aprobando la propuesta de Kemmerer⁴³², leída por el comisionado Maza, en virtud de la cual se establecía que “los suplementos a partidas o ítem de la ley general de presupuestos, solo podrán proponerse por el Presidente de la República”⁴³³.

También a instancias de Kemmerer⁴³⁴ se aprobó una tercera disposición, que pervive en nuestro texto constitucional hasta el día de hoy. Es esta la norma que prohíbe que el

⁴³¹ MINISTERIO DEL INTERIOR. COMISIÓN CONSULTIVA DE REFORMAS CONSTITUCIONALES. 1925. Actas Oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República. Op. cit. Pág. 501.

⁴³² Edwin Walter Kemmerer fue un profesor de la Universidad de Princeton que entre 1923 y 1931 viajó por diversos países de Latinoamérica promoviendo reformas a los sistemas fiscales, bancarios y financieros. Empezó a trabajar con el Gobierno chileno en 1924 y visitó el país en 1925. Sobre esto ver DRAKE, PAUL. 1984. La Misión Kemmerer a Chile: Consejeros norteamericanos, estabilización y endeudamiento, 1925-1932. En: Cuadernos de Historia 1. Departamento de Ciencias Históricas. Universidad de Chile. Pág. 31-59.

⁴³³ *Ibid.* Pág. 511. Las Actas consignan que esta propuesta se aprobó tácitamente. No obstante la norma, la práctica legislativa encontró espacios para proponer modificaciones y suplementos a la Ley de Presupuesto sin que éstas tuvieran su origen en mensajes del Presidente. En una ocasión, por ejemplo, la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados emitió un informe a raíz de una moción que autorizaba a la Dirección de Vialidad del Ministerio de Obras Públicas a invertir una determinada suma de dinero en la construcción de un muelle y un camino. El informe consideró que la moción no era de iniciativa exclusiva del Presidente de la República ya que el proyecto de ley no suplementaba partidas ni hacía traspaso alguno de fondos “puesto que no existe en la Ley de Presupuestos partidas o ítem que consulte fondos para la terminación del camino de acceso al muelle referido”. Si bien el informe fue finalmente rechazado en la sala, deja ver cierta ambigüedad con que una comisión como la de Constitución interpretó la norma. Informes de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia recaídos en consultas formuladas a ella desde el año 1926 hasta el año 1969. 1970. Cámara de Diputados. Pág. 224. 08 de enero de 1958.

⁴³⁴ Normas de similar contenido fueron propuestas por Kemmerer en la Comisión Constituyente. Por ejemplo, propuso que “la iniciativa para el aumento de los gastos o para alterar el cálculo de las entradas corresponde al Presidente de la República, que debe mantener siempre el equilibrio entre lo uno y lo otro, y asimismo, podrá después de remitido el proyecto al Congreso, reducir o eliminar uno o más ítem que se refieran a gastos que estime de menor urgencia. Tanto en el proyecto como en las alteraciones posteriores contempladas en el presente artículo, podrá el Presidente de la República a su arbitrio modificar los gastos fijados por leyes de efecto permanentes o especiales”. A esta indicación se opuso firmemente Alessandri pues, argumentó, “lo que quiere es que el Presidente de la República pueda, respecto a las reducciones, inmiscuirse también en las leyes de carácter permanente”. Finalmente fue rechazada. También propuso Kemmerer que se incluyera un artículo del siguiente tenor: “El Congreso no podrá aprobar ningún gasto con cargo a un año venidero mientras no haya sido aprobado la ley de presupuestos de ese año.” Alessandri argumentó que “esto no se puede aceptar, porque si el gobierno acuerda un gasto para una obra pública cuya construcción va a demorar diez años, no se podría dictar esa ley, según Kemmerer”. Por ello la indicación fue rechazada. MINISTERIO DEL INTERIOR. COMISIÓN CONSULTIVA DE REFORMAS

Congreso apruebe un nuevo gasto salvo que una ley cree o indique las fuentes de recursos necesarios para atenderlos⁴³⁵.

Aprobada la Carta Fundamental, el alcance de estas restricciones fue objeto de variadas interpretaciones. Así por ejemplo, se consideró que era admisible a la luz de las normas constitucionales una moción que mandataba al Presidente de la República la construcción de uniones domiciliarias en Iquique disponiendo al mismo tiempo que, para financiarlo, “se deducirán de la cantidad que la Ley de Presupuesto consulte para obras de alcantarillado”. Se funda para sostenerlo en que el proyecto cumplía el requisito de indicar los fondos con cargo a los cuales debía imputarse el nuevo gasto al “disponer que de una cantidad global prevista en el Presupuesto para cierto objeto se destine una parte a satisfacer necesidades determinadas de índole análoga”. En todo caso, concluye, “la autorización del nuevo gasto queda sujeta a la condición que la ley de Presupuesto consulte los fondos de donde debe deducirse”⁴³⁶. Igualmente sostuvo que las alzas de tarifas en los servicios públicos no son de iniciativa exclusiva del Presidente de la República pues no constituyen ni contribuciones ni impuestos al carecer de los elementos esenciales que caracterizan a esos gravámenes⁴³⁷.

6.3. Reforma de 1943

CONSTITUCIONALES. 1925. Actas Oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República. Op. cit. Pág. 511.

⁴³⁵ El debate en torno a esta disposición se inició con una propuesta de Kemmerer en la que proponía incorporar a la Constitución una norma que decía: “No podrá el Congreso aprobar ningún nuevo gasto con cargo a los fondos de la nación, sin dictar, al mismo tiempo, una ley que cree las fuentes de los recursos necesarios para atender dichos gastos.” En la discusión, el Presidente Alessandri argumentó que podía suceder que existiera un “sobrante de fondos, y entonces se toma para hacer el nuevo gasto; pero Mr. Kemmerer dice que no se puede gastar ningún centavo si no se fija al mismo tiempo una contribución”. Por esto, se aceptó aprobar la norma del modo como se contempló en el texto finalmente aprobado. MINISTERIO DEL INTERIOR. COMISIÓN CONSULTIVA DE REFORMAS CONSTITUCIONALES. 1925. Actas Oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República. Op. cit. Pág. 511

⁴³⁶ FERNÁNDEZ BITTERLICH, PEDRO. 1961. Recopilación y crítica de los informes emitidos en materia constitucional por la comisión de constitución, legislación y justicia de la Cámara de Diputados desde 1925 a 1957. Santiago, Editorial Universitaria. Pág. 219.

⁴³⁷ Sala de la Comisión a 23 de julio de 1941. FERNÁNDEZ BITTERLICH, PEDRO. 1961. Recopilación y crítica de los informes emitidos en materia constitucional por la comisión de constitución, legislación y justicia de la Cámara de Diputados desde 1925 a 1957. Op. cit. Pág. 180.

La regulación del ámbito de iniciativa parlamentaria que emanó del texto original de la Carta del 25 fue, al poco andar objeto de nuevos debates. Como cuenta Bernaschina, ya el año 1934 un grupo de diputados presentó un proyecto de reforma constitucional para limitar la iniciativa parlamentaria en los proyectos de ley sobre aumento de sueldos de los empleados públicos. El año 39 volvió a presentarse una iniciativa similar, con nuevas materias excluidas de la iniciativa parlamentaria, “que se iba acercando a la redacción definitiva” aprobada en la Reforma Constitucional de 1943⁴³⁸. Si bien la reforma estuvo cerca de su despacho el año 41⁴³⁹, finalmente fue despachada el año 1943 por medio de la ley 7.727, siendo la primera reforma a la Constitución de 1925⁴⁴⁰.

La justificación de esta reforma la expone el entonces Ministro de Justicia Óscar Gallardo. Argumentando a favor de concentrar la administración financiera en el Presidente sostiene que “si el factor económico es determinante para el éxito de un gobierno, y por lo tanto para la felicidad de la ciudadanía, la marcha de las finanzas sólo puede ser acertada cuando su dirección está en una sola mano”⁴⁴¹. Y luego agrega que una iniciativa parlamentaria amplia “satura a los partidos políticos de oportunistas, los convierte en meras agencias de empleo, les quita todo vigor y desinterés público, aleja de ellos a sectores calificados de la ciudadanía, abre ancho margen a las desviaciones doctrinales, (...) hace gravitar contra los congresales presiones indebidas, (...) los obliga a coadyuvar a que se obtenga el acceso a situaciones económicas desmesuradas que sólo deben conseguirse en la lucha libre de la producción y el trabajo”⁴⁴².

⁴³⁸ BERNASCHINA, MARIO. 1951. Manual de Derecho Constitucional. Santiago. Editorial Jurídica de Chile. Pág. 61.

⁴³⁹ El 29 de junio de 1941, el Congreso pleno no ratificó la modificación que ya había sido aprobada por ambas cámaras.

⁴⁴⁰ El debate en el Congreso, como es de suponer, no estuvo exento de polémicas según muestra CERÓN, ELIZABETH. 2014. Historia de la ley N° 7.727 de 1943. Reforma Constitucional que limita la iniciativa parlamentaria en lo relativo a los gastos públicos (inédito). Trabajo presentado en el curso Regulación y Legislación. Magíster en Derecho UC. 2014.

⁴⁴¹ VERDUGO, MARIO “ET AL”. 1999. Derecho Constitucional, Tomo II. Segunda Edición Actualizada. Santiago, Editorial Jurídica de Chile. Pág. 42.

⁴⁴² Sesión de la Cámara de Diputados de 6 de julio de 1943. Citado por SILVA BASCUÑÁN, ALEJANDRO. 1963. Tratado de Derecho Constitucional, Tomo III. Op. cit. Pág. 168. y por BRONFMAN,

Más moderadas son las justificaciones de Bernaschina quien expresa que la reforma “pone fin a los aumentos excesivos de los gastos públicos, que se hacían, generalmente, para satisfacer las peticiones de la clientela electoral de los miembros del Congreso”⁴⁴³; o la de Silva Bascuñán quien funda la reforma en la “convicción de que impidiendo la facultad de iniciativa de los representantes populares en tales materias, se daría un gran paso en la ordenación administrativa y financiera del país”⁴⁴⁴.

Esta visión se veía sustentada con datos como los que expone Elías Navarro en su investigación sobre Iniciativa Parlamentaria. Analizados seis proyectos del Ejecutivo, concluye que éstos aumentaron en promedio un 34% sus costos totales durante la tramitación legislativa⁴⁴⁵. El mismo autor destaca otras leyes pero esta vez de origen parlamentario que aumentaron los gastos públicos al incrementar pensiones de gracia, jubilaciones y los sueldos del Poder Judicial y del personal del Congreso Nacional y del Registro Electoral⁴⁴⁶.

En definitiva el Congreso Nacional aprobó la reforma señalando que correspondía “al Presidente de la República la iniciativa para alterar la división política o administrativa del país; para crear nuevos servicios públicos o empleos rentados, y para conceder o aumentar sueldos y gratificaciones al personal de la Administración Pública de las empresas fiscales y de las instituciones semifiscales. El Congreso Nacional solo podrá

ALAN “ET AL”. 2013. Derecho Parlamentario Chileno: funciones y atribuciones del Congreso Nacional. Op. cit. Pág. 185.

⁴⁴³ BERNASCHINA, MARIO. 1951. Manual de Derecho Constitucional. Op. cit. Págs. 63 y 491.

⁴⁴⁴ SILVA BASCUÑÁN, ALEJANDRO. 1963. Tratado de Derecho Constitucional, Tomo III. Op. cit. Pág. 168. El mismo autor señala, en una edición posterior de su libro, que “el desorden administrativo y económico siguiente a la entrada en vigencia de la Constitución de 1925, fue atribuido, en amplios sectores de la ciudadanía, principalmente a las iniciativas de los congresales, que, según sus críticos, se veían obsesionados por formularlas inspirados en afanes demagógicos de conquista del electorado”. SILVA BASCUÑÁN, ALEJANDRO. 2000. Tratado de Derecho Constitucional. Tomo VII. Santiago. Editorial Jurídica. Pág. 107.

⁴⁴⁵ Se analizaron las siguientes leyes de aumentos de sueldos: ley N° 6.651, Carabineros; 6.772 FF.AA.; 6.773 Educación; 6.915 Servicio de Hacienda; 6.880 Investigaciones; y Salubridad que aparece sin número.

⁴⁴⁶ NAVARRO VERGARA, ELÍAS. 1945. Limitación de la Iniciativa Parlamentaria en Materia de Gastos Públicos. Tesis para optar al grado de licenciado en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Santiago, Universidad de Chile. Pág. 56.

aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos, emolumentos o aumentos que se propongan. No se aplicará esta disposición al Congreso Nacional ni a los servicios que de él dependan”⁴⁴⁷. Con ello, en palabras del entonces Presidente Juan Antonio Ríos, se esperaban por fin “presupuestos equilibrados, concierto de las entradas y los gastos, robustecimiento del patrón monetario, abaratamiento del costo de la vida”⁴⁴⁸.

6.4. Reforma Constitucional de 1970

La Reforma Constitucional de 1943 no terminó con el debate. Con los años, la práctica legislativa y la interpretación de la norma constitucional fueron ampliando los espacios de la iniciativa legislativa. Así por ejemplo, se consideró de iniciativa parlamentaria una moción que eximió de determinados impuestos a los pasajes de las líneas aéreas nacionales entre Santiago y Punta Arenas. De hecho, el propio informe reconoce que “es de ordinaria ocurrencia que se presenten proyectos de ley en los cuales se establecen contribuciones o impuestos, o se dispongan excepciones de ellos con finalidades determinadas”⁴⁴⁹. En otro sostuvo que “se cumple con la disposición constitucional si las Comisiones Unidas entran a estudiar el proyecto objeto de la consulta, pero no pueden aprobarlo sin el debido financiamiento”⁴⁵⁰. El Senado, por su parte, argumentó que no es necesario que el Congreso señale la fuente de entradas cuando el gasto debe producirse en el año financiero siguiente permitiendo con ello formas indirectas de aumento del gasto⁴⁵¹.

También se discutió en reiteradas ocasiones si los parlamentarios habían o no perdido la iniciativa en las leyes relativas a jubilaciones, montepíos y pensiones. Fueron

⁴⁴⁷ Art. 45, inciso 2.

⁴⁴⁸ SILVA DE LA FUENTE, ALEJANDRO. 1948. *Cuestiones Constitucionales (1924 – 1947)*. Santiago. Teguvalda. Pág. 206. Tomado de una publicación del autor en “El Diario”, 30.XI.45.

⁴⁴⁹ FERNÁNDEZ BITTERLICH, PEDRO. 1961. *Recopilación y crítica de los informes emitidos en materia constitucional por la comisión de constitución, legislación y justicia de la Cámara de Diputados desde 1925 a 1957*. Op. cit. Pág. 175.

⁴⁵⁰ Ibid. Pág. 215.

⁴⁵¹ AGOR, WESTON. 1971. *The Chilean Senate: Internal Distribution of Influence*. Austin, University of Texas Press. Pág. 9

diversos los informes que se emitieron sobre la materia, como da cuenta Andrade, concluyendo en gran parte de ellos que los parlamentarios mantenían la iniciativa para presentar proyectos de ley sobre pensiones de gracias y jubilaciones de empleados públicos que beneficien a ciertos individuos. No tenían iniciativa, en cambio, si el proyecto contenía normas de carácter general sobre la materia⁴⁵².

Otros informes, en cambio, acotaron el campo de la iniciativa legislativa parlamentaria para efectuar modificaciones dentro de los marcos de gasto predeterminados. Tal es el caso, por ejemplo, de sendos informes motivados en indicaciones a proyectos de ley que regulaban las remuneraciones de funcionarios del sector público. En el primero, la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados sostuvo que “al Congreso le corresponde solo aprobar o rechazar las (indicaciones) que consistan en disminuir las remuneraciones fijadas para el grupo, pero no aumentar las señaladas para el otro, aun cuando de hecho este agrupamiento produzca una economía”⁴⁵³. Más adelante vuelve a ratificar este criterio al señalar que “solo el Presidente de la República puede proponer aumentos de sueldos y que las indicaciones que formulen los señores Diputados aun cuando tomadas en conjunto signifiquen una economía, solo pueden ser consideradas en la parte que proponga supresiones o disminuciones de los sueldos”⁴⁵⁴.

⁴⁵² ANDRADE GEYWITZ, CARLOS. 1963. Elementos de Derecho Constitucional Chileno. Op. cit. pág. 419. También SILVA BASCUÑÁN, ALEJANDRO. 1963. Tratado de Derecho Constitucional, Tomo III. Op. cit. Pág. 170; y BERNASCHINA, MARIO. 1951. Manual de Derecho Constitucional. Op.cit. Pág. 491. Parte de la discusión en el Senado respecto a la amplitud de la iniciativa parlamentaria puede verse en ACUÑA, ROLANDO. 1971. La Constitución de 1925 ante la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado. Santiago, Editorial Jurídica de Chile. Págs. 624 – 633 y, para la Cámara de Diputados, en Cámara de Diputados, Págs. 244 – 252. Otra práctica que permitía seguir disponiendo en algún grado de recursos públicos fue fijar los salarios mínimos privados que inevitablemente presionaba el nivel de los salarios públicos propios de la iniciativa exclusiva. BRONFMAN, ALAN “ET AL”. 2013. Derecho Parlamentario Chileno: funciones y atribuciones del Congreso Nacional. Op. cit. Pág. 186.

⁴⁵³ Informe de 11 de enero de 1945. Citado en FERNÁNDEZ BITTERLICH, PEDRO. 1961. Recopilación y crítica de los informes emitidos en materia constitucional por la comisión de constitución, legislación y justicia de la Cámara de Diputados desde 1925 a 1957. Op. cit. Pág. 166.

⁴⁵⁴ Ibid. Pág. 166.

Este constante debate sobre la amplitud de la iniciativa parlamentaria y las interpretaciones que tendieron a ampliarla generó variadas críticas. Gonzalo Martner, por ejemplo, llamaba la atención señalando que “es muy frecuente que (los congresistas) atiendan con preferencia las necesidades de las regiones que representan en el Congreso y procuren obtener el máximo de recursos para obras públicas, mejoras y beneficios particulares en desmedro de la unidad y armonía del plan general”⁴⁵⁵. En igual sentido, comentado más tarde sobre la reforma constitucional aprobada en 1970, Sergio Molina criticó el sistema anterior de iniciativa legislativa por “acentuar el régimen crónico del Presupuesto Fiscal con las consecuencias inflacionarias que ha debido soportar la población”⁴⁵⁶. Concluyó que la restricción a la iniciativa parlamentaria “representa un paso significativo para permitir una planificación económica y social más eficaz”⁴⁵⁷.

Es por esto que dos importantes líderes políticos de entonces promovieran en sus respectivos gobiernos reformas constitucionales que, entre otras cosas, pretendían reducir la iniciativa parlamentaria. El primero, el Presidente Jorge Alessandri sostuvo que “no siempre las iniciativas parlamentarias disponen de estudios y antecedentes técnicos indispensables; tampoco son complemento o parte de un conjunto de medidas encaminadas a un propósito común. Por el contrario, suelen demasiado a menudo buscar la satisfacción de aspiraciones de determinados grupos”⁴⁵⁸.

Años después, el Presidente Eduardo Frei Montalva justificó la ampliación del campo de materias de iniciativa exclusiva del Ejecutivo con razones similares. En el

⁴⁵⁵ MARTNER, GONZALO. 1962. Presupuestos Gubernamentales. Santiago. Editorial Universitaria. Pág. 247.

⁴⁵⁶ MOLINA, SERGIO. 1970. La planificación y la iniciativa exclusiva del Ejecutivo en materia económica y social. En FREI MONTALVA, EDUARDO “et al”. 1970. La Reforma Constitucional de 1970. Santiago, Editorial Jurídica de Chile. Cap. 3. Pág. 82.

⁴⁵⁷ Ibid. Pág. 87.

⁴⁵⁸ Jorge Alessandri. Mensaje Presidencial 1963. En <http://www.memoriachilena.cl/archivos2/pdfs/MC0042455.pdf> P. 463. [Visto el 20.09.16]. Lo mismo expresó con motivo de la entrega que se le hizo del testamento político del ex Presidente Balmaceda: “los parlamentarios no disponen de la independencia necesaria para abordar (los problemas de carácter económico social) en forma justiciera y resguardando el interés de la colectividad, porque no pueden desentenderse de las conveniencias de sus electores, que no siempre coinciden con aquél”. CARRASCO DELGADO, SERGIO. 1987. Alessandri: Su pensamiento Constitucional. Reseña de su vida pública. Op. cit. Pág. 67.

mensaje que inició la reforma, el Presidente solicita reafirmar la autoridad del Ejecutivo “en lo que concierne a la planificación del desarrollo y el control del proceso económico”. Agrega luego que, en estas materias, el Ejecutivo “por su estructura y la asistencia técnica de que dispone, está en situación de actuar con la coherencia y la continuidad que el Congreso no puede dar”⁴⁵⁹.

El proyecto de reforma constitucional enviado por Frei Montalva fue despachado en 1970. Esta reforma incorporó dentro de las materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República las siguientes⁴⁶⁰:

- (i) Suprimir, reducir o condonar impuestos o contribuciones de cualquier clase, sus intereses o sanciones, postergar o consolidar su pago, y establecer exenciones tributarias totales o parciales.
- (ii) Fijar los sueldos o salarios mínimos de los trabajadores del sector privado, aumentar obligatoriamente sus remuneraciones y demás beneficios económicos o alterar las bases que sirvan para determinarlos.
- (iii) Establecer o modificar los regímenes previsionales o de seguridad social.
- (iv) Conceder o aumentar por gracia pensiones u otros beneficios pecuniarios y para condonar las sumas percibidas indebidamente por concepto de remuneraciones u otros beneficios económicos, pensiones de jubilación, retiro o montepío o pensiones de gracia⁴⁶¹.

Como se sabe, con la Reforma Constitucional de 1970 nace el Tribunal Constitucional con competencia para determinar el ámbito de aplicación de la iniciativa presidencial. Con todo, en los años previos a 1973, el Tribunal no aborda en profundidad estas disposiciones⁴⁶². Solo el fallo 7/1972 entra en la materia con motivo de un

⁴⁵⁹ PIEDRABUENA, GUILLERMO. 1970. La Reforma Constitucional. Historia de la ley N°17.284, sus Principales Alcances y Posición de los Partidos Políticos. Santiago, Editorial Encina. pág. 155.

⁴⁶⁰ Tomado de SOTO VELASCO, SEBASTIÁN. 2015. Congreso Nacional y Proceso Legislativo. Teoría y Práctica. Op. cit. Pág. 244.

⁴⁶¹ Art. 1° Ley 17.284, Modificaciones al Art. 45.

⁴⁶² El Tribunal anuncia esta temática en los roles 2, 6 y 9 de 1972 sin ahondar en la materia. FERMANDOIS, ARTURO Y GARCIA, JOSÉ FRANCISCO. 2009. Origen del Presidencialismo Chileno:

requerimiento del Presidente de la República en el que impugna la indicación presentada por un grupo de parlamentarios al proyecto de ley que concedía a todos los trabajadores del país un aguinaldo de fiestas patrias. La mentada indicación disponía que el aguinaldo también podía ser percibido por “todos los campesinos vivientes en los predios sometidos al proceso de Reforma Agraria”⁴⁶³ afectando con ello una materia de iniciativa exclusiva del Presidente de la República. La sentencia acoge el requerimiento dado que la indicación extendió el “beneficio consultado en el proyecto del Ejecutivo (...) a personas no consideradas en el Mensaje original” (c.3).

7. El Ministerio de Hacienda y la Dirección de Presupuestos

Por último, la perspectiva histórica que se ha hecho en este capítulo no puede terminar sin hacer referencia al rol que ha jugado el Ministerio de Hacienda y su brazo presupuestario, la Dirección de Presupuestos⁴⁶⁴. Así, poniendo atención ya no a las reglas sino que a las instituciones, se logra un acabado panorama de la distribución de las competencias presupuestarias.

7.1. Influencia

La posición relativa del Ministro de Hacienda en los gabinetes ha tendido a fortalecerse desde hace décadas⁴⁶⁵. Este fenómeno, que se replica también en la región, se funda principalmente en las atribuciones con que la ley los dota para manejar los recursos

Reforma Constitucional de 1970, Ideas Matrices e Iniciativa Legislativa Exclusiva. En: Revista Chilena de Derecho, vol. 36 N°2. Pág. 301.

⁴⁶³ Expediente, Fs. 11. STC 7/1972.

⁴⁶⁴ El Ministerio de Hacienda fue creado en 1814. Su regulación se encuentra principalmente en el DFL 7912, de 1927, que Organiza las Secretarías de Estado. La Dirección de Presupuestos, fue creada por sugerencia de la Comisión Kemmerer por Decreto N° 1.924 de 1927, del Ministerio de Hacienda. Actualmente se rige por el DFL 106, de 1960. Sobre las primeras décadas del Ministerio de Hacienda, puede verse SAGREDO RAFAEL. 2010. La Organización de la Hacienda Pública en Chile. En: BENAVENTE, DIEGO JOSÉ. Opúsculo de la Hacienda Pública de Chile. Santiago. Dirección de Archivos y Museos.

⁴⁶⁵ Ya en 1947, como Ministro de Hacienda, Jorge Alessandri diagnosticaba como principal problema del mal desempeño económico el que “el Estado se comprometía con sumas enormes sin el control previo del Ministerio de Hacienda”. Citado en BERNEDO, PATRICIO “ET AL”. 2014. 200 años del Ministerio de Hacienda de la República de Chile. Santiago. Ministerio de Hacienda. Pág. 115.

públicos. También en que han sido estas carteras las que tradicionalmente han promovido y diseñado las grandes reformas estructurales que se han llevado a cabo en la región⁴⁶⁶.

En Chile el fenómeno no es distinto. El rol que ya en las últimas décadas del siglo pasado empezó a jugar en el aparato público el Ministerio de Hacienda y, en especial, la Dirección de Presupuestos difícilmente puede cuestionarse. Éste se expresa tanto por medio de reglas formales como informales y no se reduce exclusivamente a materias de índole presupuestario.

En lo formal, detenta una serie de competencias algunas de las cuales serán analizadas más adelante. En lo informal, diversos son los factores que dan cuenta de este predominio. Boeninger señala que desde inicio de la década del 90 se le reconoció a ese ministerio una gravitación principal al interior del Gobierno. Agrega que, con los años, crecientemente fue involucrándose en temas políticos y sectoriales⁴⁶⁷. Aninat y Rivera, quienes analizan la coordinación estratégica del Estado desde el retorno de la democracia, sostienen que el debilitamiento del equipo político encabezado por el Ministro del Interior e integrado también por los Ministros Secretarios de la Presidencia y de Gobierno, dio paso al fortalecimiento del Ministro de Hacienda⁴⁶⁸.

⁴⁶⁶ El manejo de los recursos públicos, “los ha vuelto esenciales para la estrategia política del presidente, y también los ha colocado en una posición privilegiada respecto a otros ministros y, en algunos casos, también respecto a los gobernadores regionales”. GALLARDO, CECILIA. 2010. Inside the Cabinet: The influence of Ministers in the Policymaking Process. En: SCARTASCINI, CARLOS, “ET AL”, How Democracy Works. Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin America Policymaking. Harvard, Banco Interamericano de Desarrollo y Rockefeller Center for Latinamerican Studies. Pág. 135.

⁴⁶⁷ BOENINGER, EDGARDO. 2007. Políticas Públicas en Democracia. Institucionalidad y Experiencia Chilena. 1990 – 2006. Santiago, Uqbar Editores. Pág. 53 y 54. El propio Boeninger narra un ejemplo que deja ver la importancia del Ministerio de Hacienda. Se trata de la Reforma a la Salud durante el Gobierno del Presidente Lagos. Ver Ibid. Pág. 161 y ss.

⁴⁶⁸ ANINAT, CRISTÓBAL Y RIVERA, EUGENIO. 2009. Coordinación estratégica en el Estado de Chile. En CONSORCIO PARA LA REFORMA DEL ESTADO. Un Mejor Estado para Chile: propuestas de modernización y reforma. Santiago, Consorcio para la Reforma del Estado. Págs. 81 – 127. Con todo, cabe señalar que, siguiendo a Ruiz-Tagle, la existencia de un ministro *primus inter pares* es algo reiterado en la tradición política chilena recayendo esta figura siempre en un ministro político y no en uno económico. RUIZ-TAGLE, PABLO. 2006. La trampa del neopresidencialismo: la Constitución ‘Gatopardo’. En: CRISTI, RENATO y RUIZ-TALGE, PABLO. La República en Chile: teoría y práctica del constitucionalismo republicano. Santiago, LOM Ediciones. Pág. 214.

En igual sentido, la permanencia de los ministros de Hacienda en su cargo es un dato que refleja la confianza y cercanía con el Presidente de la República. Así, hasta antes de 1990 la estabilidad de los Ministros de Hacienda en su cargo estaba levemente bajo el promedio que la del resto de sus pares en el gabinete⁴⁶⁹. En cambio, desde 1990 en adelante es la cartera en la que sus ministros se han mantenido prácticamente durante todo el período presidencial, con una excepción reciente⁴⁷⁰.

En lo que respecta al Director de Presupuestos, su influencia también es decisiva. Si bien formalmente es el jefe de un servicio centralizado, en los hechos la “posición de Director de Presupuestos es generalmente percibida como un equivalente a un ministro senior en el Gobierno”⁴⁷¹. Es especialmente relevante en la discusión presupuestaria donde, en diversas ocasiones, se enfrentan con ministros y jefes de importantes servicios públicos quienes desafían ante el Presidente los montos asignados y solicitan una reconsideración de éstos. No obstante, como consigna un informe de la OCDE, rara vez estos reclamos son exitosos⁴⁷².

Y no es solo quien preside la DIPRES quien detenta poder e influencia. Aun cuando en menor medida, también lo son sus funcionarios. La experiencia y capacidad de

⁴⁶⁹ Ver REHREN, ALFREDO. 1998. La Organización de la Presidencia en el Proceso Político Chileno. En: Revista de Ciencia Política, Vol. 19, no. 2. Pág. 122. Elabora un indicador de rotación ministerial por período presidencial para los gobiernos de Alessandri, Frei Montalva, Allende y Pinochet. En ellos, el Ministerio de Hacienda figura bajo el promedio en los tres primeros, y en el promedio en el caso del último. Carrasco, quien hace una comparación más global, sostiene que “la estabilidad de los ministros del sector político fue inferior a la de los ministros del sector económico, lo que indicaría una mayor preocupación por estas materias”. Con todo, reconoce que la diferencia no es sustancial pues los promedios de duración son de 9 meses para el Ministro del Interior y de 1 año 1 mes para el de Hacienda. CARRASCO, SERGIO. 1996. Estabilidad e Importancia política de los ministros de Estado. El caso del Ministro de Hacienda (1925-1973). En: Revista de Derecho Público, N° 59. Pág. 137.

⁴⁷⁰ Se trata del Ministro del segundo Gobierno de la Presidenta Bachelet, Alberto Arenas, quien fue reemplazado el año 2015 por el Ministro Rodrigo Valdés. También el Ministro de Hacienda Eduardo Aninat (1994-1999) no terminó el período pero ello fue solo 3 meses antes del término del Gobierno del Presidente Frei Ruiz-Tagle tras ser nombrado Subdirector del Fondo Monetario Internacional.

⁴⁷¹ BLONDAL, JON R. Y CURRISTINE, TERESA. 2004. Budgeting in Chile. OECD Journal on Budgeting. Vol. 4. N° 2. Pág. 15. Para apreciar esta influencia en otros ámbitos ver RAMÍREZ, MARCELO. 2012. Rol del Ministerio de Hacienda y la DIPRES en el Proceso de Descentralización del Estado. En: DE LA MAZA, GONZALO “ET AL”. Nueva Agenda de Descentralización en Chile. Ril Editores. Págs. 161 – 182.

⁴⁷² Ibid. 16.

éstos infunden en el servicio una cierta cultura institucional que da una coherencia de largo plazo en las decisiones de política pública⁴⁷³. La influencia de los funcionarios de la DIPRES puede apreciarse en la discusión presupuestaria previa al envío del proyecto de ley de presupuestos al Congreso Nacional. Como se verá, gran parte de las reuniones entre la DIPRES y los ministerios sectoriales para discutir el nuevo presupuesto son encabezadas por el “sectorialista” a cargo del respectivo sector, quien se enfrenta a los subsecretarios, jefes de servicios y, en ocasiones ministros⁴⁷⁴.

El Director de Presupuestos y el servicio que dirige fueron ganando influencia desde que, con la dictación del DFL 47/1959, dejó de ser una oficina de contabilidad para pasar a ser una oficina de planificación⁴⁷⁵. Como sostienen Valenzuela y Wilde, a partir de ese año la DIPRES pudo disponer de personal calificado y empezó a discurrir un presupuesto con otro foco. Así el presupuesto ya no se pensaba solo como un mero registro de las operaciones financieras del Gobierno sino que empezó a ser un “instrumento gubernamental clave para guiar las prioridades de política pública”⁴⁷⁶.

⁴⁷³ Boeninger constata este hecho cuando dice: “es interesante consignar la actuación institucional de la DIPRES que ha actuado sostenidamente en una misma línea, sin interrupción alguna como resultado de cambios en las personas que han desempeñado los cargos directivos en la DIPRES”. BOENINGER, EDGARDO. 2007. Políticas Públicas en Democracia. Institucionalidad y Experiencia Chilena. 1990 – 2006. Op. cit. Pág. 217.

⁴⁷⁴ BLONDAL, JON R. Y CURRISTINE, TERESA. 2004. Budgeting in Chile. OECD Journal on Budgeting. Op. cit. Pág. 17.

⁴⁷⁵ El DFL 47 tiene su origen en una delegación autorizada por la Ley 13.305 que suplementa el Presupuesto de 1959. La ley tiene más de 250 artículos. En uno de ellos (207.12) se autoriza al Presidente de la República para dictar un decreto con fuerza de ley que a fin de “modificar la Ley Orgánica de presupuesto, teniendo fundamentalmente en vista la necesidad de obtener una modernización del sistema presupuestario y una mejor adaptación de dicho sistema a las exigencias creadas por el desarrollo financiero y económico del Estado”. Rehren afirma que “la crisis económica de la segunda mitad de los cincuenta, que antecedió a la elección de Jorge Alessandri a la Presidencia de la República en 1958, gatilló la entrega por parte del Congreso de amplias facultades administrativas al Ejecutivo en abril de 1959”. REHREN, ALFREDO. 2000. Clientelismo Político, Corrupción y Reforma del Estado en Chile. En: VALDÉS PRIETO, SALVADOR Y MANN, THOMAS. Reforma del Estado. Dirección Pública y Compras Públicas. Vol. II. Santiago, Centro de Estudios Públicos. Pág. 153.

⁴⁷⁶ VALENZUELA, ARTURO Y WILDE, ALEXANDER. 1979. Presidential Politics and the Decline of the Chilean Congress. En: SMITH, JOEL y MUSOLF, LLOYD. Legislatives in Development: Dynamics of Change in New and Old States. Durham, North Carolina, Duke University Press. Pág. 206.

En definitiva, el rol del Ministerio de Hacienda y de la Dirección de Presupuestos en el aparato del Estado es de suma relevancia, concentrando poder en diversas decisiones vinculadas con aspectos presupuestarios. Para ello cuenta, además de la administración financiera, con dos instrumentos que veremos en el próximo capítulo: los informes financieros de los proyectos de ley y las exigencias de visación previa de ciertos actos administrativos.

7.2. El Decreto Ley N° 1.263, de Administración Financiera del Estado

El Decreto Ley N° 1.263, Orgánico de Administración Financiera del Estado (en adelante DL 1263), fue publicado el 28 de noviembre de 1975 y reemplazó al DFL 47, Ley Orgánica de Presupuesto de 4 de diciembre de 1959.

Escasos son los antecedentes que permiten conocer el proceso que dio nacimiento a esta normativa. Sabemos que ya desde 1974, se inició un proceso de “racionalización en la administración presupuestaria, en la contabilidad del gobierno, su crédito y abastecimiento (...) se simplificaron los programas presupuestarios y se reorganizó la administración y contabilidad de la deuda externa”⁴⁷⁷. Ello tenía su origen en los acuerdos adoptados al interior de Comisión Nacional de Reforma Administrativa (CONARA) la que ese año ya había conformado una Comisión de Reforma de la Administración Financiera del Estado. Los primeros cambios buscaron simplificar las clasificaciones presupuestarias, eliminar los ingresos afectados y suprimir cuentas y depósitos extrapresupuestarios⁴⁷⁸. Luego se procedió a profundizar y sistematizar estas modificaciones para lo cual se constituyó una comisión que elaboró el anteproyecto de ley⁴⁷⁹. Éste fue enviado por el Ministro de

⁴⁷⁷ BARDÓN, ÁLVARO “ET AL”. 1985. Una Década de Cambios Económicos. Santiago, Andrés Bello. Pág 40.

⁴⁷⁸ PRECHT, JORGE. 1993. Principios Jurídicos de la Hacienda Pública. En: Revista Chilena de Derecho. Vol. 20. N° 2 y 3P. Pág. 792.

⁴⁷⁹ El coordinador de la Comisión fue Maximiliano Vildósola Strumil, funcionario de la Dirección de Presupuestos, y participaron en ella representantes de la Contraloría General de la República, de la Tesorería, Servicio de Impuestos Internos, Oficina de Planificación y Dirección de Aprovechamiento del Estado. *Ibid.* Pág.792.

Hacienda Jorge Cauas, a la CONARA y posteriormente a la Junta de Gobierno que le dio su aprobación⁴⁸⁰.

El DL 1263, a juicio de Silva Bascuñán, presenta contenidos muy diversos a los de su antecesor, la Ley Orgánica de Presupuestos de 1959⁴⁸¹. Entre otros, rige para todos los órganos del sector público, a diferencia de la norma anterior que excluía a los descentralizados y autónomos, y crea un “sistema de administración financiera” que no se agota en la estimación de ingresos y gastos anuales. Además, contempla una serie de otras reglas que tienden a fortalecer el rol del Ministerio de Hacienda en la determinación presupuestaria⁴⁸².

Desde el retorno de la democracia pocas han sido las modificaciones a este cuerpo legal. No fue modificado en los noventa y, en estos años, siete leyes lo modificaron de alguna forma. Tres de ellas tenían por idea matriz reformas a materias reguladas en el DL 1263⁴⁸³. En los otros cuatro casos, los cambios fueron consecuencia de adecuaciones⁴⁸⁴.

Las escasas modificaciones a este cuerpo normativo –que no contiene normas de quórum especial-- pueden deberse, en palabras de Precht, a que estamos ante “la mayor contribución administrativa que legó al país el Régimen Militar”⁴⁸⁵. También a que se

⁴⁸⁰ Precht menciona entre las personas que más influyeron en su elaboración a los asesores del Subcomité de Hacienda de la Junta de Gobierno Manuel Daniel Argandoña y Raúl Santa María de la Vega, y con especial énfasis, al Ministro de Hacienda Jorge Cauas y al Director de Presupuestos Juan Carlos Méndez.

⁴⁸¹ SILVA BASCUÑÁN, ALEJANDRO. 2000. Tratado de Derecho Constitucional. Tomo V. Santiago. Editorial Jurídica. Pág. 236.

⁴⁸² Ver DL 1263 y DFL 47, de 1959. También MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA, DIVISIÓN JURÍDICO – LEGISLATIVA. 2000. Doctrina Constitucional del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, Tomo II. Op. cit. Pág. 343.

⁴⁸³ Ley 19.896, Introduce modificaciones al Decreto Ley N° 1.263, de 1975, Orgánico de Administración Financiera del Estado y establece otras normas sobre administración presupuestaria y de personal; Ley 19.908, Permite la emisión de deuda pública mediante medios inmateriales y autoriza al Fisco y a otras entidades del Sector Público para la contratación de instrumentos de cobertura de riesgos financieros; Ley 20128, Sobre Responsabilidad Fiscal.

⁴⁸⁴ Ley 19.701, Reforma los Institutos Tecnológicos Corfo; Ley 19.863, Sobre remuneraciones de autoridades de Gobierno y cargos críticos de la Administración Pública y da normas sobre gastos reservados; Ley 20.255, Establece Reforma Previsional; y Ley 20.899, Reforma Tributaria.

⁴⁸⁵ PRECHT, JORGE. 1993. Principios Jurídicos de la Hacienda Pública. Op. cit. Pág. 792. Menciona también en la misma categoría el estatuto jurídico del Banco Central.

trata de una ley de bases que, por lo mismo, es flexible para adecuarse a los requerimientos de los diversos gobiernos⁴⁸⁶. Sea lo uno o lo otro, para esta investigación lo relevante, como veremos, es que las disposiciones del DL 1263 conforman un elemento esencial en la distribución de competencias en el aparato público.

8. Conclusiones

El debate en torno al presupuesto y al rol que le cabe en éste al Presidente de la República y al Congreso Nacional ha acompañado a Chile desde muy temprano en nuestra vida independiente. Las escasas reglas constitucionales contenidas en la Carta de 1833, donde la ley de presupuesto era una de las denominadas leyes periódicas, fueron con el correr de las décadas siendo acompañadas por disposiciones legales que reglamentaron diversos aspectos tanto en lo relativo a los ingresos como a los gastos. Todo ello en un contexto donde el rol de los congresistas y del Poder Ejecutivo era compartido en prácticamente todas las materias relacionadas con el presupuesto.

La guerra civil de 1891, en la que como se dijo la ley de presupuestos fue un detonante formal, juega un papel que más tarde dejará huella en el consenso constitucional. Y las décadas que le siguieron hasta la aprobación de la Constitución de 1925, configuraron un escenario que facilitó la constitucionalización de una serie de reglas vinculadas a la tramitación del presupuesto. En la evolución posterior, la distribución de competencias presupuestarias ha seguido mutando de la forma en que se ha analizado.

De lo escrito, pueden extraerse algunas conclusiones.

⁴⁸⁶ Una ley de bases, como la define Luz Bulnes, “tiene por objeto establecer las bases y principios directrices sobre una materia, a las cuales debe sujetarse el Poder Ejecutivo para poner en ejecución una determinada materia, mediante el ejercicio de su potestad reglamentaria normal.” En BULNES, LUZ. 1982. Leyes de bases y potestad reglamentaria en la Constitución de 1980. En: Revista de Derecho de la U. Católica de Valparaíso, N° 6. Pág. 141. Sobre el carácter de ley de bases del DL 1263, ver ZÚÑIGA, FRANCISCO. 2002. Leyes de Bases en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional. En: Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso, N°23. Págs. 217-249.

La primera es que la adopción de muchas de las reglas analizadas son respuestas a prácticas que han generado un diagnóstico compartido. Tal es el caso, por ejemplo, de la regla que limita la reducción en la ley de presupuestos de los gastos establecidos en las leyes generales permanentes, o la evolución de las materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República. En efecto, gran parte de la reglamentación que hemos analizado no es tanto fruto de una abstracción como más bien de una reacción a prácticas concretas.

Un segundo aspecto a destacar es que, en este largo proceso de reformas a las competencias presupuestarias, quien ha ido concentrando mayor poder es el Presidente de la República y, especialmente, el Ministerio de Hacienda. Ello puede apreciarse con especial intensidad si se analiza la forma en que se ha ido configurando la relación entre el Congreso Nacional y el Poder Ejecutivo en la tramitación de la Ley de Presupuestos. Durante el siglo XIX se aprecia una casi total inexistencia de límites a la acción parlamentaria la que con el paso del tiempo fue siendo debatida y luego acotada por la vía de leyes que tendieron a fortalecer la posición del Ejecutivo. Lo anterior se acentuó en el marco del debate constitucional de 1925 y en sus reformas posteriores. En estas últimas, la iniciativa parlamentaria no fue solo restringida en el contexto del debate de las respectivas leyes de presupuesto sino que también en otras materias relacionadas. Igual tendencia puede apreciarse en otras áreas como por ejemplo el plazo que tiene el Congreso para despachar el proyecto de ley de presupuestos, los efectos en caso de no hacerlo o la imposibilidad del Congreso de discutir los presupuestos de instituciones autónomas.

Un último punto a destacar dice relación con las fases de control y ejecución del gasto aprobado por la ley de presupuestos. Casi como una constante en la historia de nuestro país, en ambas instancias el Congreso Nacional carece de atribuciones eficaces dejándolas en manos del Ejecutivo. Si bien la creación de la Contraloría General de la República vino a llenar un vacío, la intrascendencia de las cuentas de inversión muestra un escaso interés de los legisladores en las etapas que siguen a la aprobación del presupuesto. Lo mismo se aprecia tras analizar las normas de flexibilidad presupuestaria que han permitido, a lo

largo de dos siglos, la modificación de asignaciones al margen de la aprobación legislativa.

A la luz de estas aproximaciones, es posible ahora detenerse en la actual distribución de competencias presupuestarias a fin de seguir profundizando en las relaciones entre el Congreso Nacional y el Presidente de la República en materias vinculadas con el gasto público con el objeto de identificar si los mecanismos o arreglos institucionales vigentes hacen de éste un sistema equilibrado.

CAPÍTULO III

DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS PRESUPUESTARIAS EN EL MARCO JURÍDICO VIGENTE

“(En Chile) los ministros no juegan un rol proactivo en el proceso de formulación presupuestaria”⁴⁸⁷.

1. Introducción

Si en el capítulo anterior se examinó la evolución de la distribución de competencias presupuestarias en nuestra historia constitucional, en éste el análisis se concentra en el marco jurídico vigente. De esta forma, con miras a examinar las relaciones entre el Congreso Nacional y el Presidente de la República en materias presupuestarias, las páginas que siguen se detienen en la elaboración y tramitación de la ley de presupuestos así como en su ejecución y control. Ello permitirá explorar si la actual distribución de competencias se efectúa en un contexto de adecuado balance o si, por el contrario, se viene concentrando en manos del Poder Ejecutivo, sea por vía de instituciones formales o informales.

Con este objeto entonces el capítulo se inicia estudiando, como una cuestión preliminar, dos herramientas del Ministerio de Hacienda anexas a la política presupuestaria. Ellas le conceden una influencia relevante ya no solo en la definición del presupuesto sino que en la definición de otras políticas.

Luego se entra de lleno a la elaboración de la ley de presupuestos al interior del Poder Ejecutivo dando cuenta del rol que juega la mencionada cartera y la Dirección de

⁴⁸⁷ BLONDAL, JON R. Y CURRISTINE, TERESA. 2004. Budgeting in Chile. OECD Journal on Budgeting. Op. cit. Pág. 19.

Presupuestos. Para ello se analiza el proceso por el cual se estiman los ingresos y se determinan los gastos.

Posteriormente, la investigación continúa con el estudio de la ley de presupuestos tanto en su contenido formal como material, analizando este último desde la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Asimismo, se analiza la tramitación de la ley de presupuestos en el Congreso Nacional con sus reglas especialísimas de tramitación, las normas constitucionales relevantes y, por último, con una mirada aplicada a la influencia del Congreso Nacional y los parlamentarios en el debate presupuestario.

Más adelante, el capítulo se enfoca en las etapas presupuestarias que siguen a la aprobación. En lo que respecta a la ejecución del presupuesto se analizan las normas de flexibilidad presupuestaria y la figura del decreto de emergencia. En lo relativo al control, se examina las formas de control del Congreso Nacional y de otros órganos públicos.

El capítulo termina con un estudio de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República en materias presupuestarias. Para ello se constatan los cambios que efectuó la Constitución vigente en esta materia, la jurisprudencia relevante y la práctica legislativa.

Todo lo anterior, permite elaborar un acabado diagnóstico de la actual distribución de competencias presupuestarias en el aparato público chileno.

2. Herramientas del Ministerio de Hacienda: Informes financieros en los proyectos de ley y visaciones

Antes de entrar a analizar el rol del Ministerio de Hacienda en toda la política presupuestaria, conviene detenerse brevemente en dos herramientas vinculadas con ésta pero con efectos que trascienden la formalidad del proceso presupuestario. Se tratan de los informes financieros en los proyectos de ley y de las visaciones. Haciendo uso de ambas

vías, la acción e influencia de los ministros de Hacienda y de la Dirección de Presupuestos se amplía aún más allá de las fronteras del proyecto de ley de presupuestos.

A través del Informe Financiero, la mencionada secretaría de Estado interviene en la elaboración de diversos proyectos de ley. En efecto, para los mensajes del Presidente de la República se exige, en ciertos casos, un informe que elabora la Dirección de Presupuestos y que suscribe su director. Es este el único antecedente adicional, distinto de la firma del Presidente de la República y los ministros respectivos, que requiere un proyecto de ley para iniciar el iter legislativo.

El referido informe tiene su fundamento en la propia Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional que dispone que al ingresar un proyecto de ley, éste deberá acompañarse “conjuntamente 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”⁴⁸⁸. El Reglamento de la Cámara de Diputados especifica aún más el mandato y establece que, cuando corresponda, los mensajes deberán adjuntar un “informe financiero de la Dirección de Presupuestos 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”⁴⁸⁹. Sin este antecedente, el proyecto no puede ingresar en la cuenta de la cámara de origen y, por lo mismo, no inicia su tramitación legislativa.

Como puede apreciarse, no todo proyecto requiere ser acompañado de un informe financiero, sino que solo aquellos que implican gastos al erario. Cuando ello ocurre, el Ministerio de Hacienda y la Dirección de Presupuestos intervienen también en la elaboración del anteproyecto de ley para luego proceder a elaborar el Informe Financiero.

⁴⁸⁸ Artículo 14, Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional. En adelante, Ley del Congreso Nacional.

⁴⁸⁹ Artículo 13, Reglamento de la Cámara de Diputados. El Reglamento del Senado no se refiere expresamente a los informes financieros. Solo dispone en su artículo 12 que “la Comisión de Hacienda deberá indicar en su informe la fuente de los recursos reales y efectivos con que se propone atender el gasto que signifique el respectivo proyecto y la incidencia de sus normas sobre la economía del país”.

El contenido del referido informe varía según el proyecto y no hay protocolos ni reglas que regulen su elaboración. En ocasiones, no da cuenta de todos los costos y solo indica que éstos no pueden ser estimados⁴⁹⁰. En otros casos, la información contenida en ellos es extremadamente heterogénea sin que pueda ser posible hacer comparaciones⁴⁹¹.

Una segunda herramienta es la visación previa del Ministro de Hacienda o del Director de Presupuesto que diversas leyes exigen como requisito formal de ciertos actos administrativos. Como expone Silva Cimma, es ésta una forma de control eficaz para ir “regulando los egresos en forma proporcional a la recaudación periódica de ingresos, con el manifiesto propósito de evitar déficit ocasionales de caja; y por otra parte, detectar también la oportunidad en el gasto público”⁴⁹². Este requisito se encuentra tanto en las glosas de la ley de presupuestos como en leyes permanentes y entrega al Ministerio de Hacienda la posibilidad de influir en la determinación del contenido y oportunidad del acto en cuestión.

3. Preparación de la Ley de Presupuestos

Es la Dirección de Presupuestos la que, por mandato legal, tiene por “función principal la elaboración del Presupuesto de la Nación y la aplicación de la política presupuestaria en el contexto de los planes de desarrollo social y económico y demás objetivos nacionales”⁴⁹³.

⁴⁹⁰ BRONFMAN, ALAN. 1998. El Mensaje y el Fundamento de la Moción. Capítulo V. En: OELCKERS, OSVALDO “ET AL”. La Técnica Legislativa ante la Elaboración de la Ley. Valparaíso, Centro de Estudios y Asistencia Legislativa, Universidad Católica de Valparaíso. Pág. 120.

⁴⁹¹ Sobre ese diagnóstico se fundamentó la moción de diversos senadores que proponía regular con más detalle los informes financieros. Ver Boletín 7576-05.

⁴⁹² SILVA CIMMA, ENRIQUE. 1994. Derecho Administrativo Chileno y Comparado. Santiago. Vol. 3. Editorial Jurídica. Pág. 121.

⁴⁹³ Artículo 1, Decreto con Fuerza de Ley N° 106 del Ministerio de Hacienda. D.O. 03.03.1960. En adelante, DFL 106/1960.

Para cumplir su objetivo, la ley le entrega diversas atribuciones específicas. Así, la Dirección de Presupuestos debe informar al Ministro de Hacienda el límite al que podrán llegar los gastos públicos durante el período presupuestario siguiente; debe preparar las instrucciones y normas a utilizar por los demás servicios en el proceso de formulación del presupuesto y asesorarlos en la preparación de los anteproyectos de presupuestos; debe elaborar el proyecto de presupuesto que se enviará al Congreso y proponer el número y denominación de los ítem de ingresos y gastos para los efectos de su presentación al Congreso Nacional, entre otras⁴⁹⁴.

3.1. Planificación financiera de mediano plazo

La relevancia que para la economía de un país tiene la estimación de los ingresos y la determinación de los gastos que se incorporan a la ley de presupuestos, exige de la autoridad una planificación previa de mediano plazo que permita proyectar el comportamiento del gasto público. El presupuesto anual debe ajustarse en gran medida a esta planificación.

El Decreto Ley sobre Administración Financiera regula tal planificación. Dispone que el sistema presupuestario estará constituido por un programa financiero de mediano plazo y por los presupuestos anuales⁴⁹⁵. El programa financiero “es un instrumento de planificación y gestión financiera de mediano plazo que elabora la Dirección de Presupuestos”⁴⁹⁶. El objetivo del Programa Financiero es estimar los espacios fiscales bajo

⁴⁹⁴ Artículo 2 numerales 1), 2), 3) y 4), DFL 106/1960. Para llevar a cabo esta tarea, la Dirección de Presupuestos se organiza en dos subdirecciones, la de Presupuestos y la de Racionalización y Función Pública. Es la Subdirección de Presupuestos la que tiene a su cargo el proceso presupuestario. Para ello, bajo el Departamento de Análisis Presupuestario, organiza una decena de sectores a cargo de un jefe de sector y varios especialistas. Entre los diversos sectores se encuentra el sector Políticas Sociales, Ministerios Políticos y Medio Ambiente, Defensa Nacional y Justicia, Salud, Seguridad Pública, Gobiernos Regionales, entre otros.

⁴⁹⁵ Art. 5, DL1263.

⁴⁹⁶ Comprende “previsiones de ingresos y gastos, de créditos internos y externos, de inversiones públicas, de adquisiciones y de necesidades de personal”. También incluye una estimación del Balance Estructural del Sector Público, cuestión en la que profundizaremos más adelante. El Programa Financiero debe coordinarse con las respectivas leyes de presupuesto a fin de formular, sobre la base de ambos instrumentos, la política

ciertos supuestos macroeconómicos y compromisos de gasto. Para ello se proyectan los gastos comprometidos del Gobierno Central Presupuestario por los tres años siguientes y se suman los gastos extrapresupuestarios⁴⁹⁷. Esta operación “permite determinar las disponibilidades netas de recursos en el periodo”⁴⁹⁸.

Por último, cabe señalar que este ejercicio es solo una proyección que, por lo mismo, puede ser modificada tanto por un cambio en las circunstancias externas como por decisiones de autoridad, tales como discontinuar un programa específico o realizar una reforma tributaria.

3.2. La estimación de los ingresos y de los gastos.

3.2.1. Reglas constitucionales

Respecto de los ingresos, la Constitución solo tiene una regla de competencia. Señala que la estimación del rendimiento de los recursos de la Ley de Presupuestos y de los nuevos que establezca cualquier otra iniciativa de ley, corresponderá exclusivamente al Presidente de la República, previo informe de los organismos técnicos respectivos⁴⁹⁹.

Fue en la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución donde se incorporó la exclusividad presidencial en la estimación de los ingresos siguiendo la propuesta que en su momento había hecho el ex Presidente Jorge Alessandri en su proyecto de reforma

financiera de mediano plazo del sector público (Art. 10, DL 1263). Por último, el Programa Financiero forma parte del Informe de Finanzas Públicas que, por mandato legal, la Dirección de Presupuestos debe enviar anualmente a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos antes del inicio de la tramitación de la Ley de Presupuestos (Art. 2.22, DFL 106).

⁴⁹⁷ Los gastos extrapresupuestarios están constituidos por los de las Fuerzas Armadas en virtud de los recursos recibidos por la ley reservada del cobre, y por los intereses devengados por los bonos de reconocimiento. MINISTERIO DE HACIENDA, DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS. 2013 Informe de Finanzas Públicas. Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2014. Chile, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos. Pág. 73.

⁴⁹⁸ Ibid. Pág. 73. El Programa también busca constituir un insumo para los análisis macroeconómicos y contribuir a la decisión respecto de la asignación de recursos a los distintos programas y servicios públicos para el año fiscal que se está formulando.

⁴⁹⁹ Art. 67, i.3. Constitución.

constitucional. Luego el Consejo de Estado complementó la regla agregando la imposibilidad del Congreso de aumentar o disminuir tal estimación⁵⁰⁰.

La estimación de los ingresos es una mera apreciación sobre la base de proyecciones futuras que nunca pueden ser enteramente ciertas y exactas⁵⁰¹. Por eso se trata de una cifra aproximada que, con todo, intenta acercarse a la realidad por los medios que facilita las ciencias económicas. En esta tarea, también existen reglas que veremos a continuación.

3.2.2. Cálculo de los ingresos

Para el cálculo de los ingresos, tanto en el caso del Programa Financiero como en las respectivas leyes de presupuestos, la DIPRES usa como base el marco de supuestos macroeconómicos que elabora la Subsecretaría de Hacienda. Estos supuestos proyectan información que incluye los ingresos esperados según la estructura tributaria vigente, las proyecciones de excedentes transferidos desde empresas públicas, el tipo de cambio, el PIB del año en curso, la proyección de la demanda interna y las importaciones, entre otros⁵⁰².

Determinados los ingresos efectivos, se pasa al cálculo de los ingresos cíclicamente ajustados. Para ello, se requiere estimar el PIB de mediano plazo, las elasticidades de los ingresos tributarios no mineros respecto del PIB y los precios de

⁵⁰⁰ SILVA BASCUÑÁN, ALEJANDRO. 2000. Tratado de Derecho Constitucional. Tomo V. Santiago. Editorial Jurídica. Pág. 250.

⁵⁰¹ En igual sentido, CEA EGAÑA, JOSÉ LUIS. 2013. Derecho Constitucional Chileno. Tomo III. Santiago, Ediciones UC. Pág. 461.

⁵⁰² MINISTERIO DE HACIENDA, DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS. 2013 Informe de Finanzas Públicas. Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2014. Op. cit. Pág. 73. Particular importancia presenta los ingresos provenientes de la gran minería. Para el caso de las proyecciones de CODELCO, se consideran cifras que proporciona la misma empresa. En el caso de la minería privada, se utiliza información que entrega COCHILCO para proyectar la producción y, en lo que respecta al precio de venta, se asume el precio de cobre en la Bolsa de Metales de Londres. Por último, para la recaudación por impuesto adicional que pagan estas empresas, se asume un porcentaje de distribución de utilidades similar al promedio histórico. Ibid. Pág. 74.

referencia del cobre y del molibdeno para el mismo horizonte de tiempo⁵⁰³. La metodología para el cálculo de cada uno de estos supuestos se publica anualmente desde el año 2013 y sirven de base tanto para el cálculo del Balance Estructural como para la elaboración de las respectivas leyes de presupuesto⁵⁰⁴.

Cabe señalar que desde el año 2002, dos instancias sirven de base para la estimación de algunos supuestos. Se trata del Comité Consultivo del PIB Tendencial y del Comité Consultivo del Precio de Largo Plazo del Cobre. Al establecer ambas instancias se buscó “limitar la posibilidad de un comportamiento fiscal irresponsable a través del cálculo de estos supuestos, y aumentar la credibilidad de la nueva regla del Balance Estructural”⁵⁰⁵.

De esta forma, y como consta en las actas de ambos comités, desde entonces el Ministro de Hacienda designa anualmente a un grupo de expertos. En el caso del Comité Consultivo del PIB Tendencial los nombramientos recaen en “conocidos economistas que provienen de la academia y centros de investigación, manteniendo un balance entre economistas identificados con la oposiciones política y con los partidos de gobierno”⁵⁰⁶. En el caso del Comité Consultivo del Precio del Cobre los designados suelen ser analistas financieros del sector minero y empleados de diversas compañías mineras y empresas relacionadas con el sector⁵⁰⁷. Reunidos algunos meses antes del envío del Presupuesto, proponen una cifra proyectada de estas dos variables, tan relevantes para el presupuesto y para la regla del Balance Estructural⁵⁰⁸.

⁵⁰³ Ibid. 74.

⁵⁰⁴ Ver MINISTERIO DE HACIENDA, DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS. 2013 Indicador del Balance Cíclicamente Ajustado 2012. Metodología y Resultados. Chile, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos. Ver también página web que contiene los restantes años: <http://www.dipres.gob.cl/594/w3-propertyvalue-22011.html> [Visto el 21.07.2016].

⁵⁰⁵ BLONDAL, JON R. Y CURRISTINE, TERESA. 2004. Budgeting in Chile. OECD Journal on Budgeting. Op. cit. Pág. 13.

⁵⁰⁶ Ibid. Pág. 13.

⁵⁰⁷ Ibid. Pág. 13.

⁵⁰⁸ La metodología considera diversos elementos técnicos que llevan, en definitiva, a cada uno de los integrantes a proponer una cifra. Con este antecedente, se eliminan los valores extremos de cada año (máximo y mínimo) y se obtiene un promedio del PIB tendencial y del precio de largo plazo del cobre. Ibid.

No obstante la precariedad institucional, ambos comités han funcionado adecuadamente. El Informe OCDE señala que “han aliviado exitosamente los miedos acerca de la imparcialidad en el cálculo del balance estructural”⁵⁰⁹.

Por último, cabe señalar que los ingresos anuales y estadísticas vinculadas a ellos se publican anualmente durante el primer semestre en el documento Cálculos de Ingresos Generales de la Nación. En él se sistematizan las variadas fuentes de ingreso tanto en moneda nacional como extranjera para la elaboración del presupuesto de cada año⁵¹⁰.

3.2.3. Determinación de los gastos

Para el proceso que culminará con la incorporación de determinados gastos en la ley de presupuestos, la Dirección de Presupuestos y el Ministerio de Hacienda establecen anualmente un cronograma que informan a los demás órganos públicos⁵¹¹. Lo habitual es que el proceso se inicie en el mes de mayo con la evaluación de los gastos inerciales, esto es, aquellos determinados por leyes y compromisos de mediano y largo plazo⁵¹². Luego en julio, el Ministro de Hacienda envía a los ministerios las instrucciones para la formulación del presupuesto y el marco presupuestario disponible. Ese mismo mes, los ministerios y servicios relacionados entregan su petición de presupuesto, incluyendo la presentación de iniciativas nuevas o ampliaciones de programas existentes⁵¹³. En agosto, se avanza en

Pág. 13. Ver también diversas actas en que se resume el trabajo de ambos Comités. Sus actas pueden consultarse en <http://www.dipres.gob.cl/594/w3-propertyvalue-16156.html> [Visto el 17.09.2016].

⁵⁰⁹ BLONDAL, JON R. Y CÚRRISTINE, TERESA. 2004. Budgeting in Chile. OECD Journal on Budgeting. Op. cit. Pág. 14.

⁵¹⁰ Estos informes se encuentran disponibles en la página web de la DIPRES desde el año 2003. Ver <http://www.dipres.gob.cl/594/w3-propertyvalue-15890.html> [Visto el 17.09.2016].

⁵¹¹ Art. 13, DL1263.

⁵¹² MINISTERIO DE HACIENDA, DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS. 2005. El Proceso Presupuestario en Chile, Aspectos Generales: Marco Legal, Actores Institucionales, Principales Aspectos de Modernización. Chile, Ministerio de hacienda, Dirección de Presupuestos. Pág. 8. Se puede acceder en http://www.dipres.gob.cl/594/articles-22542_doc_pdf.pdf [Visto el 17.09.2016].

⁵¹³ Formalmente pueden distinguirse dos fases que avanzan en paralelo. Una se enfoca en el análisis crítico de los programas vigentes y las líneas bases del presupuesto. La otra, por el contrario, se concentra en los

ambas fases a través del trabajo de comisiones técnicas entre DIPRES y funcionarios de los diversos ministerios que profundizan en los diversos componentes del presupuesto sectorial. Septiembre es el último mes de la etapa pre legislativa, durante el cual se distribuyen los recursos disponibles para iniciativas nuevas o ampliaciones de programas existentes. Además, las reuniones entre funcionarios del Ministerio de Hacienda y los ministerios sectoriales escalan durante este mes a nivel de subsecretarios y luego al de los ministros a fin de zanjar los aspectos más controvertidos. Finalmente, a fines de septiembre, es el Presidente de la República quien, junto al Ministro de Hacienda y el ministro sectorial, define el presupuesto del sector en los aspectos debatidos⁵¹⁴.

En este proceso también interviene el Ministerio de Desarrollo Social⁵¹⁵. Ello por cuanto entre sus múltiples atribuciones, tiene algunas que se vinculan con el proceso presupuestario⁵¹⁶. Donde es más explícita la vinculación del Ministerio de Desarrollo

nuevos programas y en el incremento de los vigentes. BLONDAL, JON R. Y CURRISTINE, TERESA. 2004. Budgeting in Chile. OECD Journal on Budgeting. Op. cit, Pág. 14.

⁵¹⁴ Ver MINISTERIO DE HACIENDA, DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS. 2005. El Proceso Presupuestario en Chile, Aspectos Generales: Marco Legal, Actores Institucionales, Principales Aspectos de Modernización. Op. Cit. Pág. 8. También en BLONDAL, JON R. y CURRISTINE, TERESA. 2004. Budgeting in Chile. OECD Journal on Budgeting. Op. cit. Pág. 17. Y GRANADOS, SERGIO “ET AL”. (2009) Planificación y presupuesto como herramientas de política pública. En: Consorcio para la Reforma del Estado. Un Mejor Estado para Chile. Propuestas de Modernización y Reforma. Op. cit. Pág. 561-587.

⁵¹⁵ El Ministerio de Desarrollo Social es la Secretaría de Estado encargada de colaborar con el Presidente de la República en el diseño y aplicación de políticas, planes y programas en materia de equidad y desarrollo social. Art. 1, 20.530. La participación del Ministerio de Desarrollo Social en la elaboración del Presupuesto no es una novedad. Ya en la ley que creó el Ministerio de Planificación y Cooperación en 1990 se contemplaba esta interacción con la Dirección de Presupuesto. Ver Ley 19.989 de 19 de julio de 1990, en especial, artículo 2°.

⁵¹⁶ Debe colaborar con la Dirección de Presupuestos en la preparación anual de la Ley de Presupuestos del Sector Público “para lo cual pondrá a disposición de la Dirección de Presupuestos los informes de recomendación de programas sociales y evaluación de inversiones” que efectúa. Estos informes dicen relación con la evaluación de la rentabilidad social de las iniciativas de inversión que solicitan financiamiento del Estado; con el seguimiento y evaluación de la eficiencia, eficacia y focalización de los programas sociales que ejecuten los diversos servicios públicos; y con los análisis de los criterios y parámetros considerados en las evaluaciones que efectúa. Art 3, letras d, h, g y j, Ley 20.530. También Art 19 bis DL1263, modificado por la Ley 19.896 y 20.168 que, en lo pertinente, dice: “Los estudios preinversionales y los programas o proyectos de inversión deberán contar, como documento interno de la Administración, con informe del organismo de planificación nacional o regional en su caso, el cual deberá estar fundamentado en una evaluación técnica económica que analice su rentabilidad. Corresponderá al Ministerio de Hacienda impartir instrucciones y resolver al respecto. No obstante lo anterior, los estudios y proyectos de inversión de las Fuerzas Armadas serán evaluados e informados por el Ministerio de Defensa Nacional, sobre la base de una metodología que se determinará por decreto conjunto de los Ministerios de Hacienda y de Defensa Nacional”.

Social con el proceso prelegislativo de la Ley de Presupuestos es en la ponderación que debe hacerse de los informes de recomendación que elabora esta secretaría de Estado. Corresponde al Ministerio de Desarrollo Social “evaluar y pronunciarse, mediante un informe de recomendación, sobre los programas sociales nuevos o que planteen reformularse significativamente”. La evaluación señalada, es por tanto, ex - ante y se construye sobre un análisis de consistencia, coherencia y atingencia de tales programas sociales con la política social y con los objetivos declarados. Señala además la ley que este análisis “será un factor a considerar en la asignación de recursos en el proceso de formulación del proyecto de Ley de Presupuestos”⁵¹⁷. Con todo, no obstante este mandato legal, la fuerza de la decisión presupuestaria recae en el Ministerio de Hacienda y, específicamente, en la Dirección de Presupuesto⁵¹⁸.

Por último, en la determinación de los gastos también intervienen los órganos constitucionalmente autónomos pues la Ley de Presupuestos también los incluye. En la determinación de estos gastos aplica el mismo procedimiento que se describió para el resto de la Administración⁵¹⁹. No hay entonces reglas especiales sino tan solo una cierta horizontalidad que persigue concordar posiciones y un trato más deferente cuando, hacia el final de las negociaciones, intervienen la autoridad a cargo del respectivo órgano⁵²⁰. Pero, al igual como en el resto de los servicios públicos y ministerios, es el Director de

⁵¹⁷ Art. 3.c. La Historia de la Ley 20.530, que crea el Ministerio de Desarrollo Social (D.O. 13.10.2011), da cuenta que uno de las innovaciones destacadas del Proyecto de Ley que crea el Ministerio de Desarrollo Social es la colaboración que prestará esta secretaría a la Dirección de Presupuestos y al Ministerio de Hacienda en el proceso presupuestario. Ver Mensaje (Historia de la Ley. P. 10); intervención del Senador Ignacio Walker (p. 104), Ministro Felipe Kast (p. 366) entre otros. En www.leychile.cl

⁵¹⁸ Dos investigaciones que analizan la elaboración del presupuesto desde una perspectiva más aplicada, no destacan el rol del entonces Ministerio de Planificación como un actor en el proceso de elaboración de la Ley de Presupuestos. Ver BLONDAL, JON R. Y CURRISTINE, TERESA. 2004. Budgeting in Chile. OECD Journal on Budgeting. Op. cit. y GRANADOS, SERGIO “ET AL”. (2009) Planificación y presupuesto como herramientas de política pública. Op. cit.

⁵¹⁹ Así lo consagra expresamente, entre otras normas, el Art. 90 de la Ley 19.640, Orgánica Constitucional del Ministerio Público; el Art. 67 de la Ley 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional. En ambas disposiciones se establece que la respectiva autoridad, el Fiscal Nacional o los Presidentes de ambas cámaras, “comunicarán al Ministerio de Hacienda las necesidades presupuestarias dentro de los plazos y de acuerdo a las modalidades establecidas para el resto del sector público”.

⁵²⁰ Agradezco a Guillermo Patillo, ex Subdirector de Presupuestos, por este antecedente.

Presupuestos y su equipo quienes acuerdan el presupuesto que se enviará al Congreso Nacional⁵²¹.

Las únicas reglas especiales en la determinación de los gastos son las contempladas para el presupuesto del Tribunal Constitucional y de las Fuerzas Armadas. En conformidad a las respectivas leyes, el presupuesto asignado al Tribunal Constitucional deberá considerar para el funcionamiento de ese órgano al menos la cantidad destinada al efecto en el año anterior⁵²². En el caso de las Fuerzas Armadas, el gasto en personal no está sujeto a ninguna regla pero en lo que respecta a los demás gastos de las Fuerzas Armadas, la ley de Presupuestos debe asignar como mínimo un monto no inferior al asignado en la Ley de Presupuestos del año 1989⁵²³.

3.2.4. La Regla del Balance Estructural

La Regla del Balance Estructural es una variable importante al momento de determinar los ingresos y gastos en cada ley de presupuestos. Fue implementada en Chile a partir del año 2001. En su virtud, en momentos de expansión de la actividad económica se ahorran recursos a fin de poder gastar lo ahorrado en momentos de contracción económica. El balance estructural “refleja el resultado financiero que hubiese tenido el Gobierno Central en un año dado si el Producto Interno Bruto (PIB) hubiese estado en su nivel de tendencia y los precios del cobre y del molibdeno fuesen los de largo plazo. De esta manera, el indicador del balance estructural permite distinguir los movimientos en los

⁵²¹ Gran parte de los órganos constitucionalmente autónomos también se sujetan a la clasificación presupuestaria común para el sector público. Son éstas una desagregación detallada con miras a definir el contenido de los conceptos de Ingresos y Gastos. Ver Decreto de Hacienda N° 854, de 29 de septiembre de 2004.

⁵²² Art. 153, Ley Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional. La suma debe reajustarse por IPC y no incluye las cantidades destinadas a la adquisición de bienes de capital que no sean necesarias en el nuevo presupuesto.

⁵²³ Art. 96, Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas. La suma se reajusta anualmente.

resultados fiscales que provienen de decisiones de política, de aquellos que provienen de los efectos cíclicos de las tres variables señaladas”⁵²⁴.

La Regla del Balance Estructural no tiene asociada una meta específica que vincule mandatoriamente a las administraciones futuras. Sin embargo, a partir del año 2006, fueron institucionalizados diversos aspectos relevantes. Tal es el caso, por ejemplo, de la obligación que tiene el Presidente de la República, en los primeros noventa días de asumido en el cargo, de establecer por decreto supremo las bases de la política fiscal que será aplicada durante su administración. Asimismo debe abordar expresamente las implicancias y efectos que tendrá su política en el Balance Estructural correspondiente al período de su administración⁵²⁵. La misma ley modifica el DL 1263 y exigió que el programa financiero de mediano plazo que elabora la Dirección de Presupuestos comprenda una estimación del Balance Estructural del Sector Público⁵²⁶. De esta forma, por la vía de obligaciones de información la ley impone mecanismos para que cada administración determine su proyección fiscal y el Balance Estructural. Igualmente, el año 2013 se conformó el Consejo Asesor Fiscal que institucionaliza aún más la regla y los procedimientos en torno a su determinación⁵²⁷.

Desde su nacimiento, la Regla del Balance Estructural ha sido objeto de diversas modificaciones y perfeccionamientos sobre la base de diversos estudios económicos. Con todo, su evaluación ha sido positiva. Ha permitido, entre otras cosas, aumentar el ahorro

⁵²⁴ RODRÍGUEZ, JORGE “ET AL”. 2006. Política de Balance Estructural: Resultados y Desafíos tras seis años de Aplicación en Chile. Estudio de Finanzas Públicas. Chile Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos. Pág. 5.

⁵²⁵ Artículo 1. Ley 20.128. Sobre Responsabilidad Fiscal. D.O. 30.09.2006. El Ministro de Hacienda, Andrés Velasco, resumió el contexto fiscal en el que se insertaba el proyecto: “La primera fase se centró en la transición de una política fiscal que se delineaba año a año en el Presupuesto a una que se rige por un conjunto de reglas que la hacen predecible. (...) Por lo tanto, permite, primero, un curso mucho más estable del gasto público, en especial, del gasto social, y segundo, hace posible llevar a cabo políticas contra cíclicas que aíslan, al menos parcialmente, a nuestra economía de los vaivenes de la economía internacional (...) El segundo gran paso que se da ahora se refiere a la creación de fondos, de normas y de instituciones que sirven para administrar los ahorros y los activos públicos que surgen o que pueden surgir del manejo del primer conjunto de reglas”. Sesión del Senado. Legislatura 354, Sesión 34. Fecha 18 de julio, 2006. Historia de la Ley. P. 260.

⁵²⁶ Artículo 10. DL 1263.

⁵²⁷ Decreto Supremo N° 545/2013. Ministerio de Hacienda. Crea Consejo Fiscal Asesor.

público, reducir las percepciones de riesgo sobre la economía chilena y reducir la volatilidad fiscal y macroeconómica. Además, ha tenido efectos positivos sobre el tipo de cambio resguardando al sector exportador⁵²⁸. Por ello una autora la ha definido como la piedra angular del excelente desempeño fiscal de nuestro país⁵²⁹. Con todo, algunos estudios también han avanzado para proponer modificaciones a fin de perfeccionar tanto la metodología de cálculo como la arquitectura institucional de forma de obtener indicadores que guíen la política fiscal⁵³⁰.

La Regla señalada entonces, tiene incidencia en el proceso presupuestario pues las variables que de ellas se extraigan permitirán proyectar ingresos y determinar los gastos que, ajustados a la política fiscal de la respectiva Administración, son incluidos en las leyes de presupuestos.

4. Contenido de la Ley de Presupuestos

4.1. Contenido material de la Ley de Presupuesto: Ideas matrices

Las ideas matrices o fundamentales de un proyecto de ley, sea de iniciativa presidencial o parlamentaria, son los fundamentos del mismo contenidos tanto en el mensaje del proyecto como en su articulado.

⁵²⁸ LARRAÍN, FELIPE “ET AL”. 2011. Una Política Fiscal de Balance Estructural de Segunda Generación para Chile. Estudio de Finanzas Públicas. Chile, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos. Pág. 5. También puede verse VELASCO, ANDRÉS “ET AL”. 2010. El Enfoque de Balance Estructural en la Política Fiscal en Chile: Resultados, Metodología y Aplicación al Período 2006-2009. Estudio de Finanzas Públicas. Chile, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos

⁵²⁹ DABÁN, TERESA. 2011. Strengthening Chile’s Rule-Based Fiscal Framework. International Monetary Fund (IMF), Working Paper. Pág. 20.

⁵³⁰ Un completo resumen de ellos en COMITÉ ASESOR PARA EL DISEÑO DE UNA POLÍTICA FISCAL DE BALANCE ESTRUCTURAL DE SEGUNDA GENERACIÓN PARA CHILE. 2010. Propuesta para Perfeccionar la Regla Fiscal. Informe Final. También conocida como “Comisión Corbo” pues fue precedida por Vitorio Corbo e integrada por Ricardo Caballero, Mario Marcel, Francisco Rosende, Klaus Schmidt-Hebbel, Rodrigo Vergara y Joaquín Vial.

Ya el Tribunal Constitucional en su primer fallo señaló que el concepto de idea matriz “implica el de generadoras o fundamentales del mismo, vale decir, aquel que imprime carácter y permite definir o concretizar al proyecto de ley de que se trata”⁵³¹. Más adelante, en los noventa y hasta hoy, esa misma Magistratura Constitucional las ha caracterizado, utilizando las palabras de Molina Guaita, señalando que son “las ‘que le sirven de sustentación, de base (a un proyecto), y en las cuales se apoyan otras ideas pero de carácter secundarias o derivadas’”⁵³². Por último, estas ideas, como dispone el artículo 23 de la Ley Orgánica del Congreso Nacional, “son aquellas contenidas en el mensaje o moción, según corresponda”, cuestión que ha sido reiterado en numerosas ocasiones por el Tribunal Constitucional⁵³³.

La determinación de las ideas matrices de un proyecto de ley es relevante pues, por mandato constitucional, son inadmisibles las adiciones o correcciones que no tienen relación directa con éstas⁵³⁴.

4.1.1. Ideas matrices de la Ley de Presupuestos en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional

⁵³¹ STC 1/1971, c. 25.

⁵³² MOLINA GUAITA, HERNÁN. 1995. Derecho Constitucional. Concepción, Universidad de Concepción, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. pág. 371. Citado en STC 259/1997, c. 16.

⁵³³ SOTO VELASCO, SEBASTIÁN. 2015. Congreso Nacional y Proceso Legislativo. Teoría y Práctica. Op. cit. Págs. 312 – 319.

⁵³⁴ La regla se constitucionalizó en la Reforma Constitucional de 1970 principalmente con el objeto de poner fin a las denominadas leyes misceláneas. Comentando la reforma, escribe Francisco Cumplido que “en la aprobación de estas leyes han contribuido con igual dedicación los diputados o senadores y el Presidente de la República. Los primeros logran incorporar a las leyes, materias que son de su especial interés y que no han logrado despachar en la legislatura ordinaria, o respecto de las que logran consenso a cambio de apoyar el proyecto principal. Por su parte, el Presidente de la República, usando del veto de adición, plantea al Congreso Nacional la disyuntiva de tener que aceptar o rechazar la forma en que él estima que debe estar regulada una materia, ajena al primitivo proyecto. El Congreso Nacional no puede introducir modificaciones al veto y, generalmente, debe aceptar la proposición del Presidente de la República, o cargar con la responsabilidad de que no haya ley sobre el punto”. FREI MONTALVA, EDUARDO “ET AL”. 1970. La Reforma Constitucional de 1970. Santiago, Editorial Jurídica de Chile. Capítulo 8. Pág. 181. Ver también SOTO VELASCO, SEBASTIÁN. 2015. Congreso Nacional y Proceso Legislativo. Teoría y Práctica. Op. cit. Págs. 305 – 312.

A diferencia de los demás proyectos de ley, donde la idea matriz se configura al momento de su ingreso, en el caso del proyecto de Ley de Presupuestos la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha sostenido que la idea matriz está consagrada a nivel constitucional. Diversas son las sentencias que llevan a esta conclusión.

Sentencia 1/1971. Caso Ley de Presupuesto. Ya muy tempranamente, en su primer fallo, el Tribunal Constitucional se pronunció sobre un conflicto entre el Congreso Nacional y el Presidente de la República con motivo de diversas indicaciones presentadas a la Ley de Presupuestos que se consideraban, por parte del Ejecutivo, como ajenas a las ideas matrices. Es esta sentencia la más rica en términos de análisis dogmático por lo que nos detendremos especialmente.

El fallo construye su argumentación sobre la base del antiguo texto constitucional que, como se ha visto, en lo pertinente disponía que solo en virtud de una ley se podía “aprobar anualmente el cálculo de entradas y fijar en la misma ley los gastos de la administración pública”⁵³⁵. Sobre esta base, señaló que para la Constitución “la noción de la Ley de Presupuesto incluye dos ideas esenciales que han de materializarse en ella, a saber: un cálculo de las entradas para cada ejercicio anual y una determinación de los gastos que pueden acordarse con cargo a esas entradas”⁵³⁶. La sentencia justifica lo dicho no solo en el texto constitucional sino que también en las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto entonces vigente⁵³⁷; en los diversos textos constitucionales anteriores a la Constitución de 1925 en los cuales –partiendo desde aquel de 1823-- “el concepto de Ley de Presupuesto ha sido similar al que se deduce del actual texto constitucional”⁵³⁸; en los reglamentos de las Cámaras; y en el derecho comparado⁵³⁹.

⁵³⁵ Art. 44.4, Constitución de 1925.

⁵³⁶ STC 1/1971, c. 10.

⁵³⁷ DFL 47/1959. Señala “que debe estimarse complementaria a aquél (al texto constitucional)”. C. 10.

⁵³⁸ STC 1/1971, c. 11.

⁵³⁹ Ibid. C. 12 y 13, respectivamente.

No obstante lo dicho, el mismo fallo reconoce “la necesidad de asimilar un progreso técnico en materia presupuestaria”⁵⁴⁰ en virtud del cual la Ley de Presupuesto asume un carácter de Ley Financiera incorporando también “aquellas (materias) que determinan la naturaleza, el monto y la afectación de fuentes de recursos y de cargas del Estado, subordinadas al equilibrio económico y financiero del mismo”⁵⁴¹. Sobre este concepto, continúa el Tribunal, la 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”⁵⁴².

Con todo, esta apertura tiene una limitación formal y ella dice relación con las modificaciones a leyes permanentes. Es así como, razona, si la Ley de Presupuesto “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”⁵⁴³. Concluye señalando que “no puede considerarse dentro de ella (de la idea matriz) cualquier 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 (...) no impliquen modificación de leyes permanentes”⁵⁴⁴.

Es este último razonamiento es el que sirve de estándar al análisis de constitucionalidad de los cerca de cincuenta artículos impugnados por el requerimiento del Presidente. Sobre esa base, acogen la inconstitucionalidad de aquellos artículos de la Ley de Presupuesto impugnados cuando modificaban leyes permanentes y rechazan los demás⁵⁴⁵.

⁵⁴⁰ Ibid., c. 14.

⁵⁴¹ Ibid., c.14, citando a GAUDEMET, PAUL MARIE. 1969. Précis de finances publiques: Les Opérations sur deniers publics, budget et trésor, Volume 1. *Sine Loco*, Editions Montchrestien. Pág. 234.

⁵⁴² Ibid., c. 16. Ejemplos de estos son todos los ordenamientos o clasificaciones previstos en la Ley Orgánica de Presupuestos, las normas sobre regulación de inversión de los gastos variables que tengan el mismo carácter de transitoriedad del Presupuesto Anual, entre otros.

⁵⁴³ Ibid., c. 17.

⁵⁴⁴ Ibid., c. 18.

⁵⁴⁵ Ibid., c. 30 a 51.

La sentencia analizada, en primer término, permite sentar por vez primera las bases constitucionales de la idea matriz del proyecto de Ley de Presupuestos acotándola a la estimación de los ingresos y gastos y a otras materias financieras vinculados con éstos. Esta idea, ratifica el Tribunal, está determinada en la Constitución y no en el proyecto de ley original como es el caso de las otras iniciativas. Junto con ello, y para decidir el caso concreto, el Tribunal utiliza un criterio más formal en virtud del cual se excluye de la idea matriz de la Ley de Presupuestos aquellas modificaciones a leyes permanentes.

Las bases teóricas sobre las que se construye la argumentación del Tribunal siguen siendo utilizadas hasta nuestros días de forma que, como veremos, las leyes de presupuestos tienen hoy un contenido material determinado en la propia Constitución. Sin embargo, la jurisprudencia y la práctica han desestimado la aplicación que hizo el Tribunal en el caso concreto pues hoy se admite sin controversia que las leyes de presupuestos pueden modificar leyes permanentes.

Sentencia 1005/2007. Caso Norma de Probidad. En la tramitación de la Ley de Presupuestos para el año 2008 se introdujo un artículo que calificaba como una vulneración grave de las normas de probidad la participación de funcionarios públicos de exclusiva confianza del Presidente de la República en actividades de proselitismo o promoción de candidatos a cargos de elección popular. Un grupo de diputados impugnó la norma por, entre otras cosas, ser contraria a las ideas matrices del proyecto de ley de presupuestos.

En la decisión, el Tribunal señala que las ideas matrices o fundamentales del proyecto de ley de presupuestos “no son otras que el cálculo de ingresos y la autorización de gastos” y que ello no es obstáculo para que en la ley de presupuestos “se incluyan normas sobre materias relativas a su ejecución o a la administración financiera del

Estado”⁵⁴⁶. Sobre esta base acoge el requerimiento, pues la norma impugnada “contempla un nuevo caso de vulneración del principio de probidad administrativa, el cual no hace referencia alguna al mal uso de recursos públicos”⁵⁴⁷.

Como puede apreciarse, el Tribunal sigue el precedente sentado el año 1971, sin hacer expresa referencia a él.

STC 1867/2010. Caso Glosas Envío Información. En la tramitación de la Ley de Presupuestos del año 2011, se introdujeron dos glosas que mandataban a la Subsecretaría de Hacienda a informar dentro de un plazo a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos sobre las líneas de acción y cronograma de implementación de dos compromisos del Gobierno: el llamado post natal de seis meses y la eliminación del 7% de la cotización de salud para los pensionados.

Un grupo de senadores impugnó ambas glosas por ser contrarias a las ideas matrices del Proyecto de Ley de Presupuestos. El Tribunal rechazó el requerimiento y consideró que ambas glosas no adolecían de vicio alguno pues, en lo que nos interesa, la obligación de entregar información está incorporada en la idea matriz del presupuesto⁵⁴⁸. Incluso más, la sentencia sostiene que la transparencia es un nuevo principio que regula el presupuesto. Para ello se funda en los deberes de información al Congreso Nacional que las diversas leyes de presupuestos aprobadas desde mediados de los noventa han impuesto al Poder Ejecutivo y en el principio de transparencia incorporado en el artículo 8° de nuestra Constitución⁵⁴⁹.

STC 2935/2015. Caso Gratuidad Educación Superior. El caso más reciente dice relación con la glosa introducida en la partida del Ministerio de Educación sobre financiamiento del acceso gratuito a las Instituciones de Educación Superior. La glosa fue

⁵⁴⁶ STC 1005/2007, c. 12.

⁵⁴⁷ Ibid., c. 13.

⁵⁴⁸ STC 1867/2010, c. 36.

⁵⁴⁹ Ibid. Ver considerandos 20-31.

objeto de diversos cuestionamientos de constitucionalidad uno de los cuales cuestionó la relación directa entre el contenido de la glosa y las ideas matrices de la Ley de Presupuestos.

El fallo desestimó este alegato pues consideró a la Ley de Presupuestos como vía idónea para la concreción de esa política pública. Ésta, señala, “necesariamente debe materializarse por la vía de contemplar los recursos pertinentes en la Ley de Presupuestos que deberá regir el próximo año”⁵⁵⁰. Por ello su inclusión en el proyecto de ley de presupuestos no presenta inconveniente alguno.

4.1.2. Conclusión

En definitiva, de los cuatro fallos en que el Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de ahondar en la idea matriz de la Ley de Presupuestos es el de 1971 el que mayores elementos entrega para el análisis. Sus criterios –que las ideas matrices o fundamentales de dicho proyecto “están formadas por el cálculo de entradas y la determinación de los gastos de la Administración Pública” siendo también admisible “contemplar dentro de ella, dado su carácter de ley financiera, aquellos preceptos que persigan regular gastos variables”⁵⁵¹— son todavía constitucionalmente aceptados. Con todo, como se dijo, la aproximación más formalista que impedía modificar leyes permanentes ha sido abandonada en la práctica legislativa. Así, las diversas leyes de presupuesto son también mecanismos eficaces y recurrentemente utilizados para modificar temporalmente leyes permanentes⁵⁵².

4.2. Contenido Formal de la Ley de Presupuestos.

⁵⁵⁰ STC 2935/2015, c. 23. Cabe consignar que esta parte se decide por el voto dirimente del Presidente del Tribunal Constitucional pues inicialmente se produjo un empate entre aquellos ministros que querían acoger el requerimiento y aquellos que lo rechazaban.

⁵⁵¹ STC 1/1972, c. 28.

⁵⁵² El ejemplo más común es la glosa que excepciona del cumplimiento del artículo 9 de la Ley 18.834, Estatuto Administrativo de los Funcionarios Públicos, en virtud de la cual el número de funcionarios a contratar no puede exceder del 20% del total de los cargos de la planta de una determinada repartición.

Formalmente la Ley de Presupuestos se compone de un conjunto de mandatos, prohibiciones y reglamentaciones contenidas en artículos. En ello no hay diferencia con el resto de los proyectos de ley.

Junto con el articulado, la Ley de Presupuestos está integrada por diversas partidas presupuestarias que, respondiendo a un criterio institucional, agrupan los ingresos y gastos de la Presidencia de la República, el Congreso Nacional, el Poder Judicial, la Contraloría General de la República, el Ministerio Público y los diversos ministerios⁵⁵³. A ellas se suma la denominada Partida Tesoro Público que contiene la estimación de ingresos del Fisco y de los gastos y aportes de cargo fiscal. Cada partida se divide en capítulos y éstos en programas⁵⁵⁴.

Cada programa, a su vez, desglosa ingresos y gastos según su objeto. Así los diversos guarismos se agrupan en subtítulos e ítems. Los primeros agrupan operaciones presupuestarias de naturaleza homogénea tales como ingresos de operación, aporte fiscal, gasto en personal o gasto corriente. Los ítem, que se ordenan en torno a un subtítulo, representa un “motivo significativo” de ingreso o gasto⁵⁵⁵.

⁵⁵³ Las partidas, en el orden usualmente utilizado, son las siguientes: Presidencia, Congreso Nacional, Poder Judicial, Contraloría General, Ministerio del Interior, RREE, Economía, Hacienda, Educación, Justicia, Defensa, MOP, Agricultura, Bienes Nacionales, Trabajo, Salud, Minería, MINVU, Transportes y Telecomunicaciones, Secretaría General de Gobierno, Desarrollo Social, Secretaría General de la Presidencia, Ministerio Público, Ministerio de Energía, Medio Ambiente y Tesoro Público.

⁵⁵⁴ Capítulo es la “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 es la “división presupuestaria de los capítulos, en relación a funciones u objetivos específicos identificados dentro de los presupuestos de los organismos públicos”. Decreto N. 854, Ministerio de Hacienda. Determina Clasificaciones Presupuestarias. D.O. 29.09.2004. En general cada servicio público constituye un capítulo y los capítulos tienen diversos programas según se decida desglosarlos. Ejemplos de Programas son el programa de Agua Potable Rural en el capítulo de la Dirección General de Obras Públicas de la Partida del Ministerio de Obras Públicas o el programa de Seguridad Minera del Capítulo del Servicio Nacional de Geología y Minería (SERNAGEOMIN) de la Partida del Ministerio de Minería.

⁵⁵⁵ Ejemplo de ello son “Personal de Planta”, “Materiales de Uso o Consumo” o “Equipos Informáticos”.

Del análisis formal de las Leyes de Presupuesto dictadas entre 1990 y 2016 podemos apreciar que el año 1990 el número de partidas era de 20. Durante los noventa tan solo aumentó en dos para luego en la última década llegar a 26⁵⁵⁶.

La variación de los capítulos mantiene una tendencia similar. Mientras en 1990, la Ley de Presupuestos contempló 150 capítulos, el año 2015 esa cifra ascendía a 206. Esto es, un aumento del 36%.

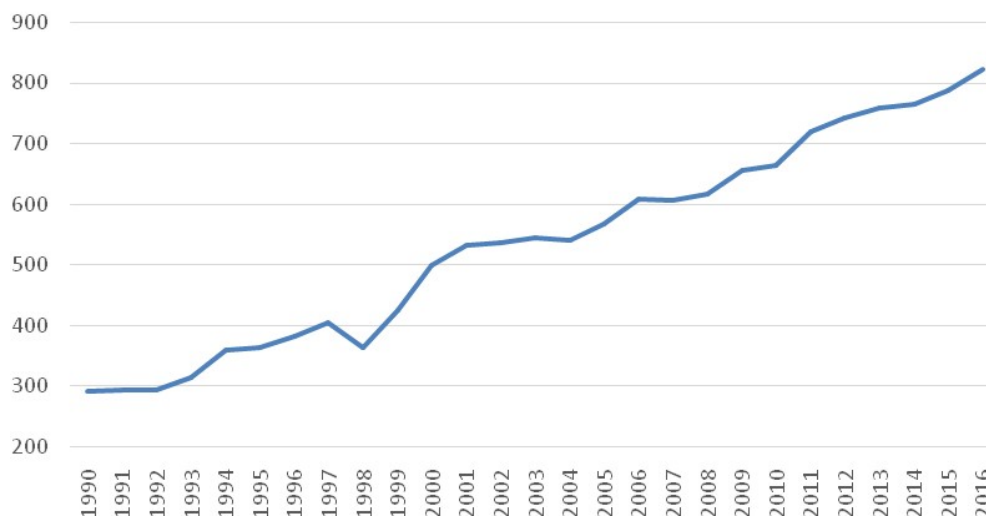
Con todo, es en un factor distinto donde la Ley de Presupuesto contempla un aumento más relevante. Si se considera el número de páginas de las diversas leyes de presupuesto, incluyendo en la cifra tanto el articulado como las partidas, se puede apreciar un considerable aumento en su densidad tanto en lo que respecta al contenido financiero como normativo. Así lo deja ver el siguiente gráfico que muestra un aumento entre el año 1990 y 2016 de 182% en el número de páginas. Y si se analiza con más detalle dos ministerios con un importante gasto público, como Educación y Vivienda, se aprecia que en ambos el número de páginas de la partida respectiva aumentó en 475% y en 411% respectivamente.

⁵⁵⁶ Las partidas nuevas corresponden al Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio Público, Ministerio del Medio Ambiente, Ministerio de Energía y Ministerio del Deporte.

Número de Páginas de la Ley de Presupuestos

1990 - 2016

Elaboración propia con datos de las leyes de presupuestos impresas por DIPRES



En todo esto incide tanto las nuevas partidas, capítulos y programas que se incluyen como la creciente incorporación de nuevas glosas presupuestarias que reglamentan el gasto, según veremos a continuación.

También incide en este crecimiento, el uso de la Ley de Presupuestos como un vehículo para llevar a cabo las políticas y planes del Gobierno. Su tramitación expedita y la posibilidad de incorporar por la vía de las glosas regulaciones específica del gasto ha incentivado a los diversos gobiernos a preferir este mecanismo antes que leyes permanentes que regulen el plan o programa. En efecto, políticas tales como Chile Crece Contigo, el Ingreso Ético Familiar, el Programa Becas Chile, el Fondo de Fomento Ciencia y Tecnología, el Financiamiento de Acceso Gratuito a las Instituciones de Educación Superior y otros muchos nacieron como glosas o programas de la Ley de Presupuestos. Algunos de ellos fueron luego incorporados a leyes permanentes a fin de garantizar su estabilidad. Otros, en cambio, dejaron de ser incorporados en la Ley de Presupuestos y con ello perdieron su vigencia.

Esta forma de hacer política pública tiene aspectos positivos y negativos. Entre los positivos se cuentan la posibilidad de iniciar planes piloto que faciliten la evaluación de la política pública que se propone. En efecto, anualmente el Congreso Nacional y el Poder Ejecutivo tendrán oportunidad de modificar los aspectos esenciales del programa respectivo y corregir aquellos inconvenientes. Asimismo, permite que una política pública fallida sea reemplazada con mucho menor trauma que aquel que involucraría la derogación de una ley permanente.

Entre los aspectos negativos se encuentra la escasa deliberación y publicidad que permite la discusión presupuestaria en el Congreso Nacional⁵⁵⁷. Adicionalmente, este tipo de políticas tienen poca densidad legal pues solo asignan recursos fijando un marco regulatorio a través de glosas. El detalle normativo suele delegarse a la potestad reglamentaria del Presidente de la República que, en lo general, carece de instancias de participación y publicidad previa. De igual forma, el personal a cargo de la ejecución del programa suelen ser funcionarios contratados bajo la modalidad de honorarios eximiéndolo así de una serie de obligaciones y prohibiciones así como del estatuto de responsabilidad propio de los funcionarios públicos.

4.2.1. Glosas

Tradicionalmente se ha entendido por glosa “el nivel de máximo detalle a que llega la voluntad del legislador en la Ley de Presupuestos, a través de explicaciones, puntualizaciones, indicaciones, advertencias o comentarios sobre el sentido o alcance del

⁵⁵⁷ En la STC 2935/2015 se debatió si aprobar una política pública de tal relevancia como la gratuidad de la educación superior por vía de la ley de presupuestos vulneraba la deliberación democrática en el Congreso. La opinión que finalmente se impuso, tras un empate de votos y el voto dirimente del Presidente del Tribunal, descartó la alegación pues “el constituyente ha garantizado que dicha tramitación (de la ley de presupuestos) se efectúe bajo condiciones de transparencia, participación ciudadana y derechos de las mayorías y minorías parlamentarias a manifestar su parecer y, cuando resulte procedente, a introducir indicaciones, permitiendo que en determinadas materias se expresen legítimos disensos y se alcancen también acuerdos o consensos entre fuerzas políticas divergentes.” C. 28

egreso aprobado”⁵⁵⁸. Silva Bascuñán sostiene que las glosas se dirigen más bien a regular la forma de ejecución de un gasto autorizado, detallándolo o expresando un criterio orientador; es un “llamado al Poder Ejecutivo y administrativo”. Por eso, continúa, “excede el campo de lo que es propio de la esfera de la ley que ha de tender a limitarse a dictar normas de carácter general y abstracto”. A su juicio, entonces, no es propio de la función parlamentaria adentrarse en las glosas⁵⁵⁹.

Con todo, desde hace décadas la práctica legislativa ha demostrado lo contrario y el debate presupuestario suele concentrarse en las glosas. En efecto, ya en 1945 un informe de la Comisión de Constitución del Senado había señalado que los congresistas tenían iniciativa para modificar las glosas del presupuesto⁵⁶⁰. Éstas tienen un carácter normativo y son fuentes eficaces para que los órganos públicos, sujetos al principio de legalidad, puedan ejecutar el gasto público⁵⁶¹. Están también reconocidas en diversos cuerpos normativos tanto a nivel legal como reglamentario. El mismo Tribunal Constitucional ha expresado que las glosas forman parte de la ley de presupuestos y pueden, por tanto, ser objeto de requerimiento de inconstitucionalidad⁵⁶².

El contenido de las glosas ha sido variado. En el pasado hubo glosas que crearon formalmente servicios públicos, según recuerda Silva Cimma⁵⁶³. En la actualidad, ello no se ha repetido, pero su alcance sigue siendo amplio. Las hay que crean y regulan

⁵⁵⁸ STC 254/1997, c. 1. El Tribunal Constitucional toma esta definición de clasificadores presupuestarios no vigentes en la actualidad. En la STC 2935/2015 se define glosa como “las explicaciones o precisiones necesarias y en algunos casos imprescindibles para determinar la forma y modo en que los recursos consultados en la Ley de Presupuestos deberán efectuarse.” C. 20.

⁵⁵⁹ SILVA BASCUÑÁN, ALEJANDRO. 2000. Tratado de Derecho Constitucional. Tomo V. Op. cit. P. 253.

⁵⁶⁰ MANUAL DEL SENADO. 1966. Op. cit. Pág. 564.

⁵⁶¹ Ver por ejemplo, Dictámenes N° 48.727/2012 ó 31.956/2011.

⁵⁶² STC 1867/10, c. 1.

⁵⁶³ Dice Silva Cimma que “no creemos entonces que pueda constitucionalmente aceptarse la creación de un servicio público mediante la incorporación de una glosa de variables en la ley de presupuestos, porque ellos implica su virtual transitoriedad. Así ha solido hacerse más de una vez en Chile, contrariando los principios generales que la doctrina científica propugna de manera invariable. Querrá en estos casos decir que el servicio que así nace no tendrá mayor duración que la ley de efectos transitorios a que obedece su existencia” SILVA CIMMA, ENRIQUE. 1995. Derecho Administrativo Chileno y Comparado. Vol. 4. Santiago, Editorial Jurídica. Pág. 78

programas presupuestarios. Hay glosas de información que exigen a ministerios y servicios el envío de variada información vinculada no solo con la ejecución del gasto público sino que también con planes y programas asociados al presupuesto. Las hay que precisan gastos como las que fijan la dotación máxima de los servicios y el monto de horas extraordinarias o viáticos. Hay glosas que exceptúan de la aplicación de las leyes. La más común es aquella que exceptúa a los órganos públicos de la aplicación de la norma del Estatuto Administrativo que limita el personal a contrata. Otras entregan atribuciones a organismos públicos. Hay glosas que otorgan cierta calidad jurídica al personal como aquellas que conceden la calidad de agente público a funcionarios contratados a honorarios u otras que otorgan funciones de carácter directivo a funcionarios públicos contratados bajo la modalidad a contrata⁵⁶⁴.

Hay variadas diferencias entre las glosas presupuestarias y los demás preceptos legales. La más evidente es que las primeras son temporales. También su régimen de publicidad es especial pues no se publican en el Diario Oficial aun cuando son cientos las contenidas en las partidas de la ley de presupuesto.

Por otra parte, las glosas han sido calificadas siempre como de quórum simple, no obstante hay ocasiones en que regulan materias propias de leyes de otros quórum, como cuando conceden atribuciones a gobiernos regionales o municipios para ejecutar ciertos programas⁵⁶⁵. La razón de esto último se encuentra en que las glosas son especificaciones útiles únicamente para ese ejercicio presupuestario. En otras palabras, constituyen una

⁵⁶⁴ INOSTROZA CASTRO, TRINIDAD. 2012. Glosas Ley de Presupuesto: ¿verdaderas leyes? Inédito.

⁵⁶⁵ El debate sobre los quórum especiales en nuestro país ha sido objeto de diversos estudios. El diagnóstico más completo y una visión crítica de los quórum puede leerse en, SIERRA, LUCAS. 2011. La supramayoría en la potestad legislativa chilena como anomalía democrática. En: SIERRA, LUCAS y MAC-CLURE, LUCAS. Frente a la mayoría: leyes supramayoritarias y Tribunal Constitucional en Chile. Santiago, Centro de Estudios Públicos. Págs. 13 – 170. Para una mirada opuesta ver VERDUGO, SERGIO. 2012. Las justificaciones de la regla de quórum supra-mayoritaria de las leyes orgánicas constitucionales. En: Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Volumen 39. Págs. 395 – 434. Por último, para un análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre esta materia ver BUCHHEISTER, AXEL y SOTO, SEBASTIÁN. 2005. Criterios para la calificación de normas orgánicas constitucionales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. En: Revista Chilena de Derecho, Vol. 32, N. 2 págs. 253 – 275.

cuestión más financiera que normativa. Y es por eso que la única disposición de quórum especial en las leyes de presupuestos han sido los artículos que autorizan el endeudamiento del Fisco por un plazo superior al período presidencial⁵⁶⁶. Todos los demás artículos y glosas han sido calificados como de quórum simple. Como último antecedente, cabe señalar que el propio Tribunal Constitucional ha sostenido, aun cuando sin mayor análisis dogmático, que la Ley de Presupuesto no está sujeta en cuanto a su aprobación a ningún quórum especial⁵⁶⁷.

Como puede apreciarse, la configuración de las glosas presupuestarias ha sido principalmente fruto de la práctica legislativa. Sus alcances son amplios y han sido utilizadas para dirigir una determinada política pública, instruir y modificar temporalmente variados tipos de normas relacionadas directamente con las ideas matrices de la ley de presupuesto, entre otros fines. Su carácter complejo –como lo ha reconocido el Tribunal Constitucional-- dada su íntima asociación con guarismos, ítems y otros conceptos propios de la jerga presupuestaria, hacen de las glosas un mecanismo normativo pero de carácter y naturaleza especialísimo.

5. Tramitación Legislativa: Reglas

5.1. Reglas Constitucionales

Por mandato de la Constitución el proyecto de Ley de Presupuestos debe ser presentado a lo menos con tres meses de anticipación a la fecha en que debe entrar a regir,

⁵⁶⁶ El artículo 63, N° 7 requiere de una ley de quórum calificado “para autorizar la contratación de aquellos empréstitos cuyo vencimiento exceda del término de duración del respectivo periodo presidencial”.

⁵⁶⁷ STC 249/96. Considerando 5. “Dicha Ley de Presupuestos, de acuerdo a la norma constitucional aludida, no está sujeta, en cuanto a su aprobación, a ningún quórum especial y, consecuentemente, tampoco las partidas de dicho presupuesto que dicen relación con la CORFO”. La sentencia se pronunció sobre un requerimiento en contra de un proyecto de ley que Autoriza Incremento para fines que indica de la Glosa que señala del Presupuesto vigente de la CORFO. Ley 19.480. Recientemente la Ministra del Tribunal Constitucional Marisol Peña desarrolló la tesis contraria en la STC 2935/2015. Argumentó que las disposiciones impugnadas constituían materias propias de ley orgánica constitucional y que en su tramitación no habían cumplido los requisitos constitucionales respectivos.

esto es, hasta el 30 de septiembre. Nada impide que el proyecto sea presentado antes de esa fecha, pero ello no ha ocurrido bajo vigencia de esta Constitución⁵⁶⁸.

Al igual que bajo la Constitución anterior, el Congreso tiene un plazo para despacharlo y un efecto en caso de no hacerlo. El efecto no varía y es la aprobación del proyecto enviado por el Presidente. El plazo para terminar la tramitación es de 60 días corridos desde su presentación⁵⁶⁹. De este modo, se reduce a la mitad el plazo establecido en la Carta del 25 en la cual el ingreso debía efectuarse antes de septiembre y la fecha límite para su despacho era el día en que debía empezar a regir, esto es, el primer día del año siguiente.

La disminución del plazo no fue un asunto especialmente discutido en la sesión respectiva del Consejo de Estado, donde se efectuó la modificación. En sus actas puede verse que, según lo expresado por Héctor Humeres, la reducción del plazo nace por sugerencia de autoridades del Ministerio de Hacienda quienes “se mostraron partidarias de despachar esa ley en un período más breve, puesto que con la nueva Ley de Administración Financiera, vigente desde hace cuatro años, la de presupuestos se ha simplificado mucho”⁵⁷⁰. Silva Bascuñán conjetura que las justificaciones de la rebaja “han podido descansar tanto en permitir que necesariamente dentro del último mes se interpongan o se procesen las observaciones que pueda hacer el Presidente al proyecto aprobado por el Congreso, cuanto en la necesidad de que durante el último mes del año se adopten las medidas conducentes al mejor cumplimiento de la ley anual”⁵⁷¹. En cualquier caso, ninguna constituye una razón contundente por sí misma.

⁵⁶⁸ En igual sentido, CEA EGAÑA, JOSÉ LUIS. 2013. Derecho Constitucional Chileno. Tomo III. Op. cit. Pág. 459. En la discusión del Presupuesto para el año 2014 se evaluó adelantar el ingreso del proyecto de ley de Presupuestos dado que, con motivo del adelanto de la fecha de elecciones, por primera vez las elecciones presidenciales y parlamentarias se efectuaron en noviembre de 2013, en plena discusión de la Ley de Presupuesto. Finalmente se optó por no modificar el calendario usual.

⁵⁶⁹ Artículo 67, inciso 1.

⁵⁷⁰ MATTAR, JAIME ARANCIBIA “ET AL”. 2008. Actas del Consejo de Estado en Chile. (1976-1990). Santiago. Centro de Estudios Bicentenario. Pág. 573 y 579.

⁵⁷¹ SILVA BASCUÑÁN, ALEJANDRO. 2000. Tratado de Derecho Constitucional. Tomo V. Op. cit. Pág. 246.

El proyecto se entiende tramitado en plazo si el Congreso Nacional comunica, dentro de los 60 días de su presentación, que ha despachado –no “aprobado”, como decía la Constitución de 1925⁵⁷²-- el proyecto de ley de presupuestos. Esto pues el Tribunal Constitucional ha señalado que el despacho “coincide con la fecha en que la respectiva Cámara del Congreso Nacional le comunica al Presidente de la República la aprobación del proyecto de ley”⁵⁷³. No obsta el despacho el envío de observaciones por parte del Presidente de la República. Éstas pueden seguir siendo tramitadas fuera del plazo constitucional sin impedir la entrada en vigencia de la ley de presupuestos⁵⁷⁴. Lo realmente útil para efectos constitucionales entonces es que la comunicación del último trámite del proceso legislativo –sea éste la aprobación de los cambios de la cámara revisora si los hubo o la aprobación en la cámara revisora del informe de la comisión mixta-- se efectúe dentro del plazo.

5.2. Procedimiento en el Congreso Nacional

Presentado el proyecto, durante los primeros días de octubre, el Ministro de Hacienda y el Director de Presupuestos exponen, respectivamente, el estado de la Hacienda Pública y el Informe de Finanzas Públicas⁵⁷⁵ ante la Comisión Especial Mixta de Presupuestos. Ambas instancias son un primer momento de diálogo en el Congreso Nacional con las cifras del presupuesto en ejecución y del nuevo presupuesto⁵⁷⁶.

⁵⁷² El uso del participio “despachado” en vez de “aprobado” fue una modificación que introdujo el Consejo de Estado sin que haya en las actas argumento para justificarlo. Ver Sesiones del Consejo de Estado de 4 y 11 de septiembre de 1979.

⁵⁷³ STC de admisibilidad roles 1655 y 1867. Cea considera, en cambio, que despachar “significa concluir o finalizar la tramitación de esa iniciativa dentro del término anotado”. CEA EGAÑA, JOSÉ LUIS. 2013. Derecho Constitucional Chileno. Tomo III. Op. cit. Pág. 460.

⁵⁷⁴ Artículo 36, Ley del Congreso Nacional.

⁵⁷⁵ El Informe de Finanzas Públicas se incorpora como obligación de la Dirección de Presupuestos por medio de la ley 19.896 de 2003.

⁵⁷⁶ Lo que sigue en este numeral y el siguiente es una versión ampliada y revisada de SOTO VELASCO, SEBASTIÁN. 2012. La Ley de Presupuesto: aspectos constitucionales, legales y la práctica legislativa. En ASOCIACIÓN CHILENA DE DERECHO CONSTITUCIONAL. Congreso Nacional. Homenaje al Profesor Alejandro Silva Bascañán. Santiago. Editorial Jurídica. Págs. 371-374.

Una vez ingresado, la Cámara de Diputados da cuenta de dicho ingreso e informa al Senado a fin de dar inicio a la tramitación. La Comisión Especial de Presupuestos es el primer trámite en el proceso de aprobación del proyecto. Está compuesta por igual número de diputados y senadores⁵⁷⁷ y deben formar parte de ella los miembros de la Comisión de Hacienda. Por disposición del reglamento del Senado la componen 13 diputados y 13 senadores⁵⁷⁸.

La existencia de la Comisión Especial es antigua en nuestro derecho siendo en 1841 la primera vez que se constituyó. Desde entonces y hasta 1884, cuando se incorporó en la ley, fue regulada por la costumbre parlamentaria⁵⁷⁹. Ha sido un mecanismo eficaz para tramitar el proyecto de ley pues al ser tan solo una la comisión que lo estudia --y no dos o más como sucede con los otros proyectos-- se logra así “un procedimiento que permite avanzar de manera rápida en su conocimiento”⁵⁸⁰.

La Comisión se divide en las subcomisiones que sean necesarias para el estudio de las diversas partidas sin que se deba mantener la paridad de diputados y senadores por cada subcomisión⁵⁸¹. Cada una de las subcomisiones estudia, debate y somete a votación las partidas que le son asignadas y respecto de cada una de ellas las secretarías elaboran un informe. El trabajo de las subcomisiones es el primer encuentro entre los representantes del Poder Ejecutivo y los parlamentarios para discutir el nuevo presupuesto, esta vez con mayor detalle. Por lo mismo, es un primer indicio de dónde se concentrará la discusión.

Una vez evacuados los informes de las subcomisiones, la Comisión Especial Mixta de Presupuestos se reúne para despachar cada una de las partidas. Es tradición que el

⁵⁷⁷ Artículo 19, Ley del Congreso Nacional.

⁵⁷⁸ Artículo 207, Reglamento del Senado.

⁵⁷⁹ SOFFIA CONTRERAS, FERNANDO. 1974. La Comisión Mixta de Presupuestos. Tesis de Licenciado de Ciencias Jurídicas. Op. cit. Págs. 14-16.

⁵⁸⁰ BRONFMAN, ALAN “ET AL”. 2013. Derecho Parlamentario Chileno: funciones y atribuciones del Congreso Nacional. Op. cit. Pág. 114.

⁵⁸¹ Artículo 19, Ley del Congreso Nacional. La actual composición de la Comisión Mixta ha llevado a que se formen cinco subcomisiones con igual número de parlamentarios por cada una de ellas salvo en la primera donde concurren seis.

orden en que se discuten éstas y el plazo de indicaciones para cada una de ellas se acuerda al iniciar el estudio⁵⁸². El trabajo de la Comisión Especial Mixta es especialmente importante pues ella es el principal escenario de negociación y debate. Su labor “contribuye a la generación de consenso sobre el contenido del proyecto de ley de presupuestos y que, por tal motivo, facilita su ulterior aprobación por la mayoría de ambas cámaras”,⁵⁸³. Los desacuerdos en la Comisión Especial Mixta serán, casi con toda probabilidad, desacuerdos en la Sala y viceversa.

Una vez despachado el informe de la Comisión a la Cámara de Diputados, el proyecto de Ley de Presupuestos inicia el trámite regular de un proyecto, esto es, primer y segundo trámite constitucional en la Cámara de Diputados y el Senado, respectivamente. Luego, el tercer trámite en el que la Cámara aprueba o desecha los cambios del Senado. Si ocurre esto último, se forma una Comisión Mixta de cinco diputados y cinco senadores –y ya no de 26 como es la Comisión Especial Mixta de Presupuestos que analiza el proyecto al inicio-- quienes zanján las discrepancias y despachan un informe que es votado en ambas cámaras.

Por último, una vez despachado el proyecto de ley de presupuestos el Presidente de la República puede hacer observaciones o vetos que pueden ser aditivos, supresivos o

⁵⁸² “En el seno de la Comisión Mixta nacen y van tomando forma, año tras año, una serie de prácticas de procedimiento y tramitación que unidas a otras vigentes desde antes y que resultaban compatibles con el ordenamiento de la Carta, conforman el estatuto jurídico aplicable a este organismo especialísimo”. (SOFFIA CONTRERAS, FERNANDO. 1974. La Comisión Mixta de Presupuestos. Tesis de Licenciado de Ciencias Jurídicas. Op. cit. Pág. 18). Lo tradicional, aun cuando puede variar por acuerdo de la Comisión, es que las subcomisiones despachan sus informes en las últimas semanas de octubre y la Comisión dedica las primeras semanas de noviembre al estudio de las partidas. Bronfman “et al” desarrollan el rol de la comisión mixta, de las subcomisiones y el cronograma. BRONFMAN, ALAN “ET AL”. 2013. Derecho Parlamentario Chileno: funciones y atribuciones del Congreso Nacional. Op. cit. Pág. 117.

⁵⁸³ Ibid. Pág. 114.

sustitutivos de algún guarismo, glosa o artículo⁵⁸⁴. La tramitación de las observaciones no impide que, mientras éstas se tramitan, la ley de presupuestos entre en vigencia⁵⁸⁵.

5.3. Otras reglas especiales en la tramitación

Si bien, una vez despachado el informe de la Comisión Especial Mixta, el proyecto de Ley de Presupuestos inicia un trámite regular, hay algunas diferencias que conviene precisar.

La primera es que en ambas cámaras el asunto se ve con preferencia sin necesidad de hacer uso de las urgencias constitucionales⁵⁸⁶.

La segunda es que la presentación de indicaciones tiene un régimen diverso al establecido en los reglamentos. Si bien se suele pactar un plazo determinado que varía año en año, según lo determinen los acuerdos en cada cámara, los reglamentos de ambas tienen normas supletorias que permiten la presentación de indicaciones directamente en sala sin necesidad que éstas hayan sido previamente presentadas en la Comisión. Es este entonces, uno de los pocos casos de nuestro proceso legislativo en donde hay una regla abierta que permite a los parlamentarios presentar las indicaciones que estimen⁵⁸⁷. Todo ello, por cierto, dentro del ámbito de la iniciativa parlamentaria.

⁵⁸⁴ Desde 1990 a la fecha, el proyecto de ley de presupuestos ha sido objeto de veto tan solo en la tramitación de la ley de presupuestos del 2013. Ley N° 20.641 que aprueba presupuestos del sector público para el año 2013.

⁵⁸⁵ Así lo establece el inciso segundo del art. 36 de la Ley del Congreso Nacional al señalar que “El proyecto de Ley de Presupuestos aprobado por el Congreso Nacional podrá ser observado por el Presidente de la República si desaprueba una o más de sus disposiciones o cantidades. Sin embargo, 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”.

⁵⁸⁶ Artículo 26, Ley del Congreso Nacional. Igualmente artículo 175, Reglamento de la Cámara de Diputados y artículo 210, Reglamento del Senado.

⁵⁸⁷ Artículo 176, Reglamento de la Cámara de Diputados y artículo 211, Reglamento del Senado. La regla abierta, siguiendo la definición que de ella hace el Manual de Reglas de la Cámara de Representantes de Estados Unidos, permite a los congresistas presentar en la sala tantas indicaciones como deseen en la medida que tengan relación con los aspectos fundamentales del proyecto y no violen otras reglas de la Cámara. Una regla cerrada, en cambio, es aquella que prohíbe indicaciones a un proyecto de ley o solo autoriza aquellas

Una tercera diferencia es en relación a la votación de la idea de legislar. Como establece el artículo 68 de la Constitución, si un proyecto es desechado en general en la Cámara de origen no puede volver a renovarse dentro de un año salvo que el Presidente de la República, en el caso de los mensajes, utilice el mecanismo de insistencia. En el caso de la ley de presupuestos, un rechazo en general en la Cámara de origen impediría que el proyecto fuera despachado en el plazo constitucional y, en consecuencia, regiría el proyecto enviado por el Ejecutivo. No se aprecia, en este caso, la necesidad de hacer uso de la insistencia si del rechazo se deriva, en definitiva, la aprobación del proyecto. Por su parte, un rechazo a la idea de legislar en el segundo trámite, el Senado, implicaría que el proyecto no pueda ser objeto de análisis en particular debiendo ser conocido únicamente por una Comisión Mixta⁵⁸⁸.

La ineficacia del rechazo y la especialidad de la ley de presupuesto –cuya idea de legislar es esencial para el funcionamiento del aparato estatal--, hacen pensar que la idea de legislar sobre el presupuesto anual no puede ser objeto de rechazo total sino que es admisible únicamente rechazos o modificaciones parciales al mismo. Tal interpretación permite dar sentido a la modificación del texto constitucional al que se hizo referencia –“despachado” por “aprobado”-- pues ya no sería posible un presupuesto no “aprobado” sino que únicamente uno no “despachado” en tiempo. Igualmente, si lo que se busca es evitar que por algún lapso no haya una ley de presupuestos vigente –como ha sido la voluntad del constituyente desde 1925 en adelante-- es posible argumentar que no cabe al Congreso el rechazo en general, esto es, de la idea de legislar sino que únicamente votar y debatir el proyecto de ley de presupuestos en particular⁵⁸⁹.

incorporadas en el informe de la comisión. Ver OLESZEK, WALTER. 2004. *Congressional Procedures and the Policy Process*. CQ Press. 6ª Edición. Washington. Págs. 125-130.

⁵⁸⁸ Artículo 70. Constitución.

⁵⁸⁹ Así lo expresa, por lo demás, Silva Bascuñán quien argumenta que “permitir el rechazo total resultaría contradictorio con la preocupación del constituyente de asegurar la expedición oportuna de la ley y de fijar la órbita de las determinaciones dentro de las cuales se ha de mover el Congreso en una preceptiva tan típica y específica”. SILVA BASCUÑÁN, ALEJANDRO. 2000. *Tratado de Derecho Constitucional*. Tomo V. Op. cit. Pág. 247.

Al respecto, cabe señalar que solo el reglamento de la Cámara reconoce el trámite de la votación en general en este caso⁵⁹⁰. El del Senado, en cambio, se refiere únicamente a la discusión en general y no a la aprobación. Esto hace que se suela votar la idea de legislar en la Cámara y no ocurra lo mismo en el Senado.

Por último, cabe señalar que estas reglas, como es común en el derecho parlamentario, van acompañadas de diversas prácticas y precedentes imposibles de desconocer. Así, por ejemplo, desde hace años el Congreso Nacional ha interpretado que no tiene atribuciones para eliminar una asignación presupuestaria o, en otras palabras, para eliminar un gasto. Solo puede reducirlo a \$1.000. De este modo, la asignación reducida queda incorporada en la ley y no eliminada⁵⁹¹.

También es una práctica habitual el empoderamiento de las secretarías de ambas cámaras las que, coordinadas con funcionarios del Poder Ejecutivo, van adecuando el presupuesto según las decisiones que los parlamentarios vayan tomando. Ello es especialmente relevante en este proyecto de ley dada la infinidad de temas que son debatidos que se traducen, muchas veces, en cambios de guarismos que obligan a adecuar otros a fin de mantener un presupuesto balanceado⁵⁹².

5.4. El Congreso y la determinación de los ingresos y los gastos. Las reglas constitucionales

Como ya se dijo, en lo que respecta a los ingresos, el Poder Legislativo no puede “aumentar ni disminuir la estimación de los ingresos”⁵⁹³. De este modo, las cámaras solo

⁵⁹⁰ Reglamento Cámara de Diputados, artículo 176. Según el reglamento de la cámara, la votación en general también incluye “la del presupuesto de entradas y de su distribución por Ministerios” (RCD 176).

⁵⁹¹ En la discusión de la ley de presupuestos para el año 2008, la asignación correspondiente al financiamiento del Transantiago se redujo a \$ 1.000 por la imposibilidad de eliminar completamente dicha asignación. Ver Historia de la Ley 20.232.

⁵⁹² Esto fue el sustento de un requerimiento al Tribunal Constitucional contra algunas actuaciones del Senado en la discusión de la Ley de Presupuestos del año 2012, que no se admitió a tramitación por no cumplir los requisitos legales. Ver STC 2361/2012.

⁵⁹³ Artículo 67, i.2. Constitución.

pueden aprobar o rechazar tal estimación. Esta limitación, que como se vio fue incorporada en la discusión del Consejo de Estado, se complementa con la norma incorporada en la Comisión de Estudios que radica en el Presidente de la República la estimación del rendimiento de los recursos.

En lo referente a los gastos, la Constitución contempla diversas reglas que se analizarán a continuación. Excepción a ello será la regulación de la iniciativa parlamentaria para efectuar modificaciones a la ley de presupuestos, que se estudiará al final del capítulo.

5.4.1. Gastos contenidos en leyes permanentes

La primera regla constitucional autoriza al Congreso exclusivamente a “reducir los gastos contenidos en el proyecto de Ley de Presupuestos, salvo los que estén establecidos en ley permanente”⁵⁹⁴. El debate en torno a esta norma, como se dijo, se efectuó principalmente al momento de su incorporación en la Constitución de 1925. Ahí prohibía que, por medio de la ley de presupuestos, se alteraran “los gastos o contribuciones acordados en leyes generales o especiales”.

La Constitución vigente consagra el mismo mandato pero de un modo distinto. Ante todo se refiere a “leyes permanentes” como sinónimo de “leyes generales o especiales”, sin que haya antecedentes que puedan justificar el cambio en la redacción⁵⁹⁵. También incluye la prohibición como una excepción dentro de las potestades de reducción

⁵⁹⁴ Artículo 67, i.2. Constitución.

⁵⁹⁵ No se advierten las razones de la modificación. En la Comisión de Estudios el tema no fue debatido, y en lo que respecta a esta materia, no se introduce cambio alguno al texto de 1925. En el Consejo de Estado, en la sesión 88 hay un breve debate en torno a esta disposición que, con todo, no altera el texto original en lo que dice relación a las leyes “generales o especiales”. Ver MATTAR, JAIME ARANCIBIA “ET AL”. 2008. Actas del Consejo de Estado en Chile. (1976-1990). Op. cit. Pág. 572. Con todo, el documento que finalmente despacha el Consejo de Estado contiene la norma en su redacción actual. Ver Texto de la Constitución Política propuesto por el Consejo de Estado. En: Revista Chilena de Derecho 8(1-6). 1981. Pág. 457.

de gastos y no, como era antes, como un mandato general aplicable a toda la ley de presupuestos.

Los gastos permanentes son aquellos que están “establecidos por leyes de vigencia indefinida”⁵⁹⁶ o que “deben su origen a leyes especiales o generales de efectos permanente”⁵⁹⁷. Entre ellos se encuentran “desembolsos vinculados al pago de remuneraciones para el personal de planta o a contrata en los entes públicos, las expensas de seguridad social relacionadas con ellas” entre otros⁵⁹⁸. Son por contraposición, aquellos gastos que --como hablaba la Carta del 25-- no son variables, esto es, “aquellos que se autorizan anualmente a través de la Ley de Presupuestos para girarse en el curso de su vigencia”⁵⁹⁹.

La existencia de esta regla no ha impedido que las cámaras o la Comisión Especial Mixta de Presupuestos rechace toda una partida durante la tramitación del proyecto. El efecto de ello es incierto pues, dado que el presupuesto discutido no distingue entre los gastos permanentes de aquellas que no lo son, un rechazo total implica también una rebaja de gastos contenidos en leyes permanentes. Hasta la fecha, sin embargo, el rechazo de la partida ha sido solo un mecanismo de presión y nunca la ley de presupuestos ha sido despachada habiéndose rechazado toda una partida⁶⁰⁰.

5.4.2. Aprobación de nuevos gastos y fuente de los recursos.

La segunda regla, que mantiene prácticamente intacta la disposición contenida en la Constitución de 1925, dispone que “no podrá el Congreso aprobar ningún nuevo gasto

⁵⁹⁶ CEA EGAÑA, JOSÉ LUIS. 2013. Derecho Constitucional Chileno. Tomo III. Op. cit. Pág.460.

⁵⁹⁷ Art. 180. Reglamento de la Cámara de Diputados.

⁵⁹⁸ CEA EGAÑA, JOSÉ LUIS. 2013. Derecho Constitucional Chileno. Tomo III. Op. cit. Pág. 460.

⁵⁹⁹ SILVA BASCUÑÁN, ALEJANDRO. 2000. Tratado de Derecho Constitucional. Tomo V. Op. cit. Pág. 251.

⁶⁰⁰ Con todo, las secretarías legislativas, al momento de elaborar el oficio o informe dando cuenta del rechazo de toda una partida, señala que lo rechazado son solo los gastos variables contenidos en la partida respectiva. Ver por ejemplo, Oficio a Cámara Revisora 1421/2011. En la tramitación de la Ley de Presupuestos para el año 2012.

con cargo a los fondos de la Nación sin que se indiquen, al mismo tiempo, las fuentes de recursos necesarios para atender dicho gasto”⁶⁰¹.

La ubicación de la norma, tanto en su versión original como en la actual, se encuentra entre aquellas vinculadas a la Ley de Presupuesto. Sin embargo, a la luz de las nuevas disposiciones constitucionales introducidas sucesivamente el año 1943, 1970 y 1980, la norma carece de sentido si se le interpreta exclusivamente en ese contexto. Por eso es necesario interpretarla a la luz de aquellas que regulan la iniciativa exclusiva del Presidente en general⁶⁰².

En efecto, según las reglas vigentes, el Congreso no está habilitado para “crear o indicar” ingresos porque es ésta una materia de iniciativa exclusiva del Presidente de la República. Ello sea porque tiene relación con “la administración financiera o presupuestaria del Estado”⁶⁰³ --que, como veremos es una de las materias de iniciativa exclusiva del Presidente--, sea porque para crear ingresos requiere imponer tributos, cuestión que también está en la órbita de atribuciones exclusivas presidenciales⁶⁰⁴. Más aún, la Ley de Presupuestos ni aun a iniciativa del Presidente, puede “crear” nuevos recursos necesarios para atender un nuevo gasto. Podría estimar ingresos, pero no “crearlos” como ocurre cuando, por ejemplo, se impone un nuevo tributo, cuestión que, como hemos visto, es ajena a la Ley de Presupuestos.

Dicho esto entonces, la regla es un llamado al Congreso en la tramitación de todos los proyectos de ley y no exclusivamente en la tramitación de la Ley de Presupuestos. Así, el Congreso Nacional debe exigir que cualquier nuevo gasto con cargo a los fondos de la Nación esté financiado. Para ello debe indicar la fuente de los recursos o crear una

⁶⁰¹ Art. 67. i.4. Constitución. El artículo respectivo de la Constitución de 1925 decía “sin que se creen o indiquen” en vez de la frase “sin que se indiquen” que aparece hoy.

⁶⁰² En igual sentido STC 242/1996, STC 2777/2015 y PRECHT, JORGE. 1990. Interpretación del Artículo 64, inciso 4 de la Constitución. En: Revista de Derecho, Vol. I N° 1. Págs. 55-68. Este último tiene un completo recuento histórico del origen de la norma.

⁶⁰³ Art. 65, i.3. Constitución.

⁶⁰⁴ Art. 65, i.4.1. Constitución.

nueva⁶⁰⁵. Es esto lo que hace el Informe Financiero al que ya nos hemos referido. También lo hacen fórmulas sacramentales que se incorporan en los proyectos de ley que importan gasto estableciendo la partida específica con cargo a la cual se financiará el respectivo proyecto de ley una vez aprobado⁶⁰⁶.

La falta de determinación del origen de los recursos comprometidos, importaría un vicio de constitucionalidad formal por vulnerar la norma que se analiza⁶⁰⁷.

5.4.3. Reducción proporcional de gastos

La tercera y última regla constitucional en relación a los gastos despierta aún más dudas en su aplicación y ubicación. Se trata de la contenida en el inciso final del artículo 67, en virtud de la cual “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”.

⁶⁰⁵ Esta materia fue discutida con motivo de un requerimiento de un grupo de parlamentarios en contra del Proyecto de Ley que reemplazó el sistema electoral binominal. Entre otras alegaciones, los requirentes sostuvieron que el proyecto vulneraba esta disposición constitucional pues no financiaba los costos asociados al aumento de parlamentarios. El Tribunal sentenció que el proyecto cumplía con indicar “la fuente de los recursos necesarios para financiar el mayor gasto por dietas y asignaciones, pues ellos provendrán del presupuesto del Congreso Nacional, mediante ajustes internos que esta Corporación puede perfectamente llevar a cabo, dada su autonomía y la facultad expresa que en tal sentido le confiere la ley orgánica del propio Congreso”. STC 2777/2015, c. 54.

⁶⁰⁶ Contenidas generalmente entre los artículos transitorios, suelen decir que el mayor gasto que signifique la aplicación de esta ley durante el año de su entrada en vigencia se financiará con cargo al presupuesto vigente de una determinada institución y, en lo que faltare, con cargo a la partida de Tesoro Público.

⁶⁰⁷ Bronfman también califica como mandato constitucional –y no simplemente legal– el que en la tramitación de los proyectos que importen gasto público se detallen la estimación del posible monto involucrado y la fuente de los recursos que el proyecto demanda. Esto es, señalar no solo la fuente de los recursos sino que también su estimación. Si el proyecto no lo hace, señala, “sus contenidos adolecen de un vicio constitucional, por cuanto si no se define la cantidad de dinero a invertir no será posible establecer con precisión ‘la fuente de recursos necesarios para atender dicho gasto’” exigida por el art. 67 de la Constitución. BRONFMAN, ALAN. 1998. El Mensaje y el Fundamento de la Moción. Capítulo V. En: OELCKERS, OSVALDO “ET AL”. La Técnica Legislativa ante la Elaboración de la Ley. Valparaíso, Centro de Estudios y Asistencia Legislativa, Universidad Católica de Valparaíso. Pág. 120.

Este inciso, incorporado en la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, tiene su origen en uno similar que propusiera el Presidente Alessandri en su reforma constitucional de 1964⁶⁰⁸. A la fecha no ha sido aplicada y su interpretación genera debate.

Ante todo, se discute si aplica solo para la Ley de Presupuestos o para todos los proyectos de ley. Cea, tras criticar algunos aspectos de la norma⁶⁰⁹, argumenta a favor de la primera tesis. Señala que de la interacción entre el Presidente y el Congreso, este último puede aprobar nuevos gastos sin indicar la fuente de donde provendrían los recursos o, incluso haciéndolo, “puede ocurrir que en esa operación el Congreso no acierte en los cálculos, hecho que, adecuadamente constatado, capacita al Primer Mandatario para restablecer el objetivo del presupuesto equilibrado” reduciendo proporcionalmente todos los gastos⁶¹⁰.

Pero cabe señalar que la Constitución no admite que el Congreso aumente los gastos por lo que difícilmente podría ponerse en una hipótesis en que ello ocurriera. Sí puede suponerse, en cambio, que la figura opera cuando, como dice la Constitución, la fuente de recursos otorgada por el Congreso fuere insuficiente para financiar un nuevo gasto. Sin embargo, ello tampoco puede ocurrir por la regla anterior que acabamos de detallar. En efecto, el Congreso no puede aprobar nuevo gasto sin indicar, en el mismo acto, las fuentes de recursos necesarios para atenderlos. Así las cosas, en esta hipótesis

⁶⁰⁸ CARRASCO DELGADO, SERGIO. 1987. Alessandri: Su pensamiento Constitucional. Reseña de su vida pública. Santiago, Editorial Jurídica. Pág. 93. Su inclusión se discutió en la sesión de la CENC de 4 de julio de 1978. Algunas intervenciones dejan ver su complejidad: “El señor CARMONA piensa que seguramente el Congreso magnificará los ingresos y distribuirá el gasto que se origina, como ocurrió en el pasado, y que ante una situación semejante el Presidente de la República tiene dos resortes: el veto y la suspensión de la aplicación de la ley, con informe del órgano monetario. Agrega que este último procedimiento resulta del rechazo del veto por el Congreso, ante el cual surge como un derecho del Jefe del Estado. (...) La señora BULNES manifiesta temor ante la disposición, basada en que se pretende entregar importantes atribuciones legislativas al Ejecutivo y en que la participación del órgano monetario significará que éste también entre a legislar, lo que le parece fuera de toda ortodoxia constitucional”.

⁶⁰⁹ Las críticas de Cea van dirigidas tanto a la legitimidad sustantiva de una norma como la transcrita como a la reducción proporcional, y no específica, de los gastos. CEA EGAÑA, JOSÉ LUIS. 2013. Derecho Constitucional Chileno. Tomo III. Op. cit. Pág. 462.

⁶¹⁰ Ibid. 462. El mismo autor detalla cómo sería el iter de una reducción como la contemplada en este artículo.

nuevamente la Constitución se estaría poniendo en un escenario en que otra de sus normas fue vulnerada.

Silva Bascuñán, por otra parte, considera que la disposición no es exclusivamente aplicable a la Ley de Presupuestos. Para sostenerlo, recuerda el debate de la Comisión de Estudios donde la norma fue incorporada para “evitar una práctica corriente en regímenes anteriores, en virtud de la cual el Congreso hacía por su cuenta una estimación de fondos muy optimista y alejada de la realidad”⁶¹¹.

Bronfman et al, por su parte, consideran que la norma solo puede aplicarse a proyectos con contenido presupuestario en el cual la fuente de recursos prevista no sea suficiente para financiar el nuevo gasto que se crea⁶¹². No aplica entonces a la Ley de Presupuestos por “la envergadura de la operación que ella ordena practicar, ya que reducir proporcionalmente todos los gastos de la Ley de Presupuestos es una labor que difícilmente podría ser llevada a la práctica”⁶¹³. Agregan además que la redacción de la norma se refiere más bien a otras leyes que consideren nuevos gastos, del mismo modo como lo hace el inciso tercero del artículo cuando regula la estimación del rendimiento de los recursos tanto de la Ley de Presupuestos como de los nuevos que establezca otra iniciativa.

Sin embargo, ambas posturas no parecen convincentes. Si lo que se quiso es evitar una inflación ficticia de los ingresos por parte del Congreso, como relata Silva Bascuñán, la norma que entrega esta atribución exclusivamente al Presidente de la República es suficiente. Si lo que se quiere evitar es la aprobación de cualquier proyecto desfinanciado,

⁶¹¹ SILVA BASCUÑÁN, ALEJANDRO. 2000. Tratado de Derecho Constitucional. Tomo V. Op. cit. Pág. 254.

⁶¹² BRONFMAN VARGAS, ALAN “ET AL”. 2013. Derecho Parlamentario Chileno: funciones y atribuciones del Congreso Nacional. Op. cit. Pág. 390

⁶¹³ Ibid. Pág. 378.

la disposición que exige del Congreso la indicación de la fuente de los recursos, cumple ese objeto⁶¹⁴.

Asimismo, debe notarse que la norma introduce una figura completamente ajena al trámite legislativo. En efecto, permite que el Presidente altere la decisión del Congreso una vez despachado el proyecto de ley sin mediar votación alguna, como en el caso del veto. El único contrapeso institucional estaría en la refrendación de la Contraloría.

Como puede apreciarse, la atribución del Presidente de la República de reducir proporcionalmente los gastos en ciertos casos específicos no es una norma necesaria ni realmente aplicable. Su permanencia debe, como se argumentará más adelante, ser evaluada.

6. Relaciones Ejecutivo-Legislativo en la tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos

6.1. Introducción

Una constante en la tramitación del presupuesto del sector público ha sido la necesidad de llevar a cabo diversas negociaciones para alcanzar su aprobación. Desde principios del siglo pasado, en pleno parlamentarismo, la negociación se realizaba entre congresistas dado la iniciativa que tenían para introducir cambios.

Así en 1905, el senador Marcial Martínez argumentaba que antiguas luchas religiosas se habían trasladado a las partidas del presupuesto: “si se pide una subvención para el Club Radical de Copiapó, los conservadores solicitan otra para una escuela

⁶¹⁴ En el debate de CENC, la comisionada Luz Bulnes dejó ver esta opinión en el siguiente diálogo: “La señora BULNES, ante una consulta del señor Ortúzar, indica que el Tribunal Constitucional debería determinar si el Parlamento actuó o no dentro de la autorización dada por la Carta Fundamental. El señor ORTÚZAR (Presidente) pregunta qué diría ese Tribunal acerca de la ley en caso de establecer que el Congreso se apartó de la Constitución. La señora BULNES sostiene que no habría ley en la parte respectiva”. CENC de 4 de julio de 1978. Sesión 394.

parroquial de Chiloé”⁶¹⁵. Algo similar se aprecia ya recorrido el siglo y con la iniciativa presupuestaria en manos del Ejecutivo. Así Valenzuela y Wilde, analizando el rol que los congresistas jugaban antes de 1973, sostienen que una de las principales herramientas que tenían para vincularse con la comunidad en el trabajo distrital –y con ello fortalecer el rol del Congreso-- era la continua influencia en el proceso presupuestario. Si bien no tenían capacidad para aumentar recursos, sí podían especificar, por ejemplo, los caminos específicos en los que el Ministro de Obras Públicas debía gastar el dinero asignado⁶¹⁶. Estas prácticas, concluyen los autores, fueron aceptadas por los presidentes como una necesidad política y dieron espacio a un ámbito de negociación transversal⁶¹⁷.

En igual sentido, pero esta vez analizando el proceso presupuestario entre 1965 y 1970, Pizarro sostiene que la mayor cantidad de indicaciones parlamentarias se hacían en la discusión de asignaciones a organismos sociales y de beneficencia regional. Estas demandas solían accederse por su escaso monto y como una forma de ceder a la presión de los congresistas. Asimismo, éstos podían ejercer presión aprobando o rechazando otras iniciativas de la agenda legislativa del Ejecutivo y, en el caso de los parlamentarios oficialistas, la vía partidaria les permitía ejercer influencia con mayor eficacia⁶¹⁸.

Con el retorno de la democracia la tramitación de la Ley de Presupuesto ha seguido siendo un espacio de fluida vinculación entre los integrantes del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo. Podría pensarse que, vistas en abstracto, el marco constitucional transforma el trámite parlamentario en una formalidad donde solo cabe aprobar las

⁶¹⁵ BRAVO LIRA, BERNARDINO. 2011 El parlamento de más larga vida en el mundo hispánico, 1831-1924. En: Hemiciclo, Revista de Estudios Parlamentarios 2(4). Págs. 152.

⁶¹⁶ Valenzuela y Wilde citan como ejemplo la Partida del Ministerio de Obras Públicas de la Ley de Presupuestos de 1968. VALENZUELA, ARTURO Y WILDE, ALEXANDER. 1979. Presidential Politics and the Decline of the Chilean Congress. Op. cit.

⁶¹⁷ Ibid. Pág. 201.

⁶¹⁸ PIZARRO, CRISÓSTOMO. 1978. Políticas Públicas y Grupos de Presión en Chile, 1965-1970. Un Análisis Exploratorio. En: Colección de Estudios CIEPLAN, N° 26. Santiago, CIEPLAN. Pág. 17.

propuestas del Ejecutivo⁶¹⁹. Pero, como veremos, los congresistas tienen diversas vías para influir en el contenido de la Ley de Presupuestos.

6.2. Negociación durante la tramitación del Presupuesto

Desde inicio de los noventa, diversos autores han documentado el rol que ha jugado el Congreso en la tramitación del presupuesto. Baldez y Carey han llamado la atención sobre la capacidad del Congreso de limitar, y en ocasiones, reducir ciertas asignaciones presupuestarias durante los noventa sobre todo en aquellos casos en que la posición es compartida por diversos partidos políticos⁶²⁰.

Más recientemente, Arana ha levantado por medio de entrevistas a actores involucrados, diversas formas que tienen los congresistas para ganar espacios de influencia. Así documenta que los parlamentarios amenazan en ocasiones con rechazar otras iniciativas del legislativo en caso de no incluirse sus indicaciones en el proceso presupuestario; de llevar el conflicto a los medios de comunicación; o de retrasar la discusión en las subcomisiones o en la comisión mixta. También se suele aprovechar que normalmente las autorizaciones de endeudamiento estatal que traen consigo las leyes de presupuestos requieren de mayoría absoluta para su aprobación pues el servicio de la deuda supera el período presidencial. Conseguir esa mayoría requiere de una estrategia especial por parte del Ejecutivo⁶²¹.

⁶¹⁹ Así por ejemplo lo sostienen Blondal y Curristine. “En términos formales, puede decirse que el Congreso tiene un muy limitado impacto en las políticas presupuestarias del gobierno. El proceso presupuestario actual está diseñado para que el Congreso apruebe rápidamente las propuestas del Gobierno sin cambios. La influencia del Congreso en términos informales también parece menor”. BLONDAL, JON R. Y CURRISTINE, TERESA. 2004. Budgeting in Chile. OECD Journal on Budgeting. Op. cit. Pág. 25.

⁶²⁰ BALDEZ, LISA Y CAREY, JOHN. 1999. Presidential Agenda Control and Spending Policy: Lessons from General Pinochet’s Constitution. *En*: American Journal of Political Science 43(1). Págs. 29 – 55. Los autores analizan el caso de asignaciones durante los noventa al ítem Provisión para Financiamientos Comprometidos, SERNAM y SENAME.

⁶²¹ ARANA, IGNACIO. 2013. Informal Institutions and Horizontal Accountability: Protocols in the Chilean Budgetary Process. *En*: Latin American Politics and Society 55(4). Pág. 80.

El mismo autor analiza la variación del presupuesto durante su tramitación en el Congreso. Destaca que en ocho de los veinte años analizados --1991 a 2010-- se produce un aumento en el gasto global, en cuatro una reducción y en los restantes no hay variación. Con todo, le concede más importancia a la redistribución de recursos que se dan entre partidas presupuestarias y al interior de las mismas, donde se aprecia mayor movimiento⁶²².

Siavelis también ha analizado las estructuras informales de negociación durante la tramitación del presupuesto. Señala que para el caso de proyectos de ley importantes, como el de presupuestos, es común que el Presidente de la República se reúna con los parlamentarios de la comisión mixta a discutir diversos aspectos. Junto a ello, el Presidente realiza consultas permanentes con los legisladores de su propia coalición para reforzar la unidad y asegurar que el presupuesto sea aceptable para ellos. Más aún, continúa Siavelis, también se llevan a cabo negociaciones informales con los partidos de la oposición aun cuando los presidentes no necesariamente se involucran en ellas. De esta forma, concluye, “a pesar de sus impresionantes potestades presupuestarias, los presidentes consistentemente han optado por vías informales de negociación y consulta para alcanzar acuerdos en la ley de presupuesto tanto para los integrantes de su coalición como de la oposición”⁶²³.

Edgardo Boeninger, un importante actor en la elaboración de la política pública hasta la década anterior, sugiere lo mismo. Señala que hay, al menos, dos formas de influencia legislativa que son relevantes para el Poder Ejecutivo. La primera, y más evidente, es la amenaza de rechazar uno o más programas que interesen al Gobierno en materias que no sean de relevancia pública de forma tal que el rechazo no genere un costo para el parlamentario. Con ello, abre espacio a una negociación en áreas de interés de los congresistas. La segunda es por medio de incorporar glosas en las partidas y asignaciones

⁶²² Ibid. Pág. 78.

⁶²³ SIAVELIS, PETER. 2013. From a Necessary to a Permanent Coalition. En: SEHNBRUCH, KIRSTEN Y SIAVELIS, PETER. Democratic Chile. The politics and policies of a historic coalition. 1990-2010. London. Lynne Rienner Publishers. Pág. 29.

presupuestarias en las que “el Parlamento tiene un importante margen de iniciativa y a través de los cuales impone condiciones y restricciones a la ley”⁶²⁴.

La existencia de instancias de negociación durante la tramitación del presupuesto ha llevado al Tribunal Constitucional a reconocer espacios de deferencia expresa cuando debe resolver requerimientos vinculados a la Ley de Presupuestos. Así fue como, conociendo de un requerimiento contra unas glosas incluidas en la Ley de Presupuestos del año 2011, el mencionado tribunal señaló que “para nadie es un misterio que la aprobación de la Ley de Presupuestos es un ejercicio de negociación política” donde “el presupuesto es aprobado luego de conversaciones y diálogos formales e informales, en que se llega a acuerdos, transacciones y compromisos, que se reflejan en indicaciones y protocolos complementarios a la ley”. Continúa el fallo señalando que la negociación propia del presupuesto “no tiene nada de malo o espurio; es la consecuencia de que la facultad de aprobación radica en un órgano plural y representativo de la sociedad”. Por ello concluye proponiendo un estándar de interpretación más deferente hacia el rol de los poderes legislativos. Así dice que “las potestades con que la Constitución dota al Ejecutivo no pueden interpretarse estáticamente y descontextualizadas de la realidad en que operan. Es más, considerarlas de manera binaria, es decir, que el rol del Congreso se limite a aceptar o rechazar, puede llevar a rigidizar el proceso de negociación de esta importantísima ley”⁶²⁵. Y luego, aplicando este criterio al caso concreto que se resolvía –la inconstitucionalidad de ciertas obligaciones de información– el Tribunal dio cuenta de “un proceso de negociación entre el Congreso y el Ejecutivo, extremadamente delicado, que esta Magistratura, por el principio de corrección funcional, no puede romper, pues revela un equilibrio en el sistema de frenos y contrapesos diseñado conjuntamente por ambos órganos”⁶²⁶.

6.3. El Protocolo de Acuerdo

⁶²⁴ BOENINGER, EDGARDO. 2007. Políticas Públicas en Democracia. Institucionalidad y Experiencia Chilena. 1990 – 2006. Op. cit. Pág. 70.

⁶²⁵ STC 1867/2010. c. 27.

⁶²⁶ Ibid., c. 32.

La práctica más habitual para consolidar las negociaciones es la firma entre las autoridades del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo del denominado Protocolo de Acuerdo. Es éste un documento escrito que se suscribe hacia el final de la discusión presupuestaria en el que se incorporan diversos compromisos que asume el Gobierno en materias de su iniciativa a fin de permitir el despacho del proyecto de Ley de Presupuestos en términos que satisfacen a ambas partes. Es la expresión más clara de la negociación que precede a la aprobación del Presupuesto. Durante los meses de octubre y noviembre los parlamentarios plantean diversas inquietudes y reclamos. Muchos de ellos se plasman en indicaciones inadmisibles, pues se encuentran dentro de las materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República. Algunas de ellas serán recogidas por el Gobierno y presentadas con la firma del Presidente de la República. Otros serán objeto de negociación y muchos de ellos terminarán incorporados al Protocolo.

El primer protocolo fue firmado durante la tramitación de la Ley de Presupuestos del año 1997. De ahí en adelante, con excepción del presupuesto del año 2000 y del año 2012, siempre se han suscrito este tipo de documentos. Suelen tener entre tres y once páginas de largo, y han contenido entre 11 y 52 acuerdos que normalmente deben cumplirse durante el año siguiente a su celebración. Son todos documentos de conocimiento público.

Inicialmente, el protocolo fue firmado por la necesidad de superar la paralización en la tramitación del presupuesto cuestión que amenazaba con incumplir el plazo constitucional para su despacho⁶²⁷. Podría pensarse que el Poder Ejecutivo no tiene incentivo mayor a que se cumpla el plazo de sesenta días para el despacho que impone la Constitución pues, en tal caso, se entiende aprobado el proyecto ingresado por el

⁶²⁷ El entonces Ministro de Hacienda se refirió expresamente durante la tramitación “al protocolo de acuerdo a que se llegó en las negociaciones celebradas en la Cámara de Diputados antes de la discusión de sala”. Citado por Villarroel. P. 638. El mismo autor consigna que también el año 1995 el Ministro de Hacienda había asumido una serie de compromisos a efectos de obtener la aprobación del presupuesto. Sin embargo, en esa ocasión no hubo un acto formal como luego han sido los protocolos.

Presidente al Congreso. Pero ello no es así. Sea porque esta herramienta nunca se ha utilizado desde su incorporación en la Constitución de 1925; sea porque su uso sería percibido como una derrota del Presidente en su capacidad de generar acuerdos; sea porque la aplicación de la norma impediría la vigencia de nuevos programas que contempla por primera vez esa ley de presupuestos; o sea porque no podrían acogerse otras modificaciones o perfeccionamientos introducidos durante la tramitación legislativa respecto de las cuales hubo acuerdo, lo cierto es que el Poder Ejecutivo tiene altos incentivos en que se apruebe el presupuesto presentado. Prueba de ello es las diversas concesiones que se expresan en los protocolos de acuerdo.

Así, entre 1997 y 2011 según documenta Arana, el Gobierno ha asumido 387 compromisos y el Congreso 15. El contenido de éstos es variado. Villarroel ha encontrado en ellos deberes de eficiencia y transparencia para el Ejecutivo, mandatos de evaluación de programas y servicios públicos, algunos criterios para la ejecución del gasto público, compromisos legislativos y compromisos conjuntos entre el Ejecutivo y el Legislativo⁶²⁸. Arana muestra que el mayor número de compromisos se agrupa en torno a lo que él denomina concesiones del Poder Ejecutivo seguida por obligaciones de información. La primera es “una categoría-paraguas por la que el gobierno se compromete a modificar una política pública o realizar un cambio en la planificación o ejecución del presupuesto”⁶²⁹. En lo que respecta a las obligaciones de transparencia, el mismo autor concluye que ellas permiten aumentar la capacidad del Congreso de fiscalizar la distribución de recursos.

Si bien éstos son instrumentos no vinculantes, la práctica les ha concedido gran importancia constituyéndose en compromisos que asumen las autoridades del Poder Ejecutivo y que, en caso de incumplirse, pueden ser demandadas en los meses

⁶²⁸ VILLARROEL, ÁLVARO. 2012. El protocolo de acuerdos de la Ley de presupuestos del sector público. *En*: Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso 38. Pág. 641.

⁶²⁹ ARANA, IGNACIO. 2013. Informal Institutions and Horizontal Accountability: Protocols in the Chilean Budgetary Process. *Op. cit.* Pág. 84.

posteriores⁶³⁰. Por ello Arana la califica como una institución informal dentro de las reglas presupuestarias chilenas que, dado la capacidad de estos protocolos de servir de contrapeso de la autoridad presidencial, conduce a que “la clasificación de los poderes presidenciales y legislativos debiera ser reexaminada cuidadosamente para evitar sobre o subestimar los efectos de instituciones formales en el resultado político por omitir el impacto de las reglas informales”⁶³¹.

7. Ejecución del Presupuesto

7.1. Introducción

En lo que respecta a la ejecución presupuestaria, el Poder Ejecutivo se rige por un marco normativo integrado por la tríada Constitución, ley y decreto, según lo ha denominado el Tribunal Constitucional⁶³². En esta tríada, la Constitución entra en juego por aplicación general de las normas que regulan la reserva legal y, específicamente, por el artículo 100 que, al igual que los textos anteriores, establece que las tesorerías no podrán efectuar ningún pago sino en virtud de un decreto o resolución expedido por autoridad competente, en que se exprese la ley o la parte del presupuesto que autorice aquel gasto⁶³³.

Además de la Constitución la norma legal que constituye la principal fuente normativa para ejecutar el presupuesto es el DL 1263. Sus disposiciones encomiendan a la DIPRES la regulación y supervisión de la ejecución del gasto público para lo cual la autorizan a dictar las normas de ejecución presupuestaria y a elaborar un programa de ejecución del presupuesto en conformidad al cual se pondrán fondos a disposición de cada

⁶³⁰ VILLARROEL CÁCERES, ÁLVARO. 2012. El protocolo de acuerdos de la Ley de presupuestos del sector público. Op. cit. Pág. 641.

⁶³¹ ARANA, IGNACIO. 2013. Informal Institutions and Horizontal Accountability: Protocols in the Chilean Budgetary Process. Op. cit. Pág. 89.

⁶³² STC 254/1997, c. 24. En igual sentido, cuando señala “el principio de la legalidad financiera en Chile está conformado por el juego armónico de las normas contenidas en la Constitución, en las leyes y en los decretos que implementan el Presupuesto.” c. 19.

⁶³³ Art. 100, Constitución.

servicio por cuotas periódicas⁶³⁴. Asimismo, otra disposición legal encomienda al Servicio de Tesorerías una serie de atribuciones esenciales en la etapa de ejecución del respectivo ejercicio presupuestario⁶³⁵. Todas estas disposiciones se ejecutan a través de diversas normas reglamentarias e instrucciones específicas del Ministerio de Hacienda⁶³⁶.

En las últimas décadas se han dictado diversas leyes reglando la ejecución del presupuesto a fin de aumentar la transparencia y eficiencia en el manejo del gasto público. Así, en lo relacionado con la transparencia, se ha avanzado en la organización de un sistema de información administrativa y financiera denominado Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado⁶³⁷, se han regulado los gastos en publicidad y difusión⁶³⁸, se ha creado un registro de las personas jurídicas receptoras de fondos públicos⁶³⁹, entre otros. También ha habido cambios en lo que respecta a aumentar los niveles de eficiencia. Con este objeto, se ha promovido una mayor competencia en las licitaciones que efectúa el Estado⁶⁴⁰ y se ha avanzado en los procesos de evaluación de programas y de mejoramiento de la gestión⁶⁴¹.

7.2. Normas de Flexibilidad Presupuestaria

⁶³⁴ Arts. 14, 15, 22 y 23. DL 1263.

⁶³⁵ La Tesorería tiene asignada la función recaudadora de todos los ingresos del sector público salvo aquellos que constituyen ingresos propios de los servicios. Debe proveer de fondos para efectuar los pagos de las obligaciones del sector público de acuerdo a las autorizaciones que contenga la Ley de Presupuestos. Art 30. DL 1263. Ver también Estatuto Orgánico del Servicio de Tesorerías, Decreto con Fuerza de Ley N° 5 de 1963, Ministerio de Hacienda.

⁶³⁶ Ejemplo de ellas son el Decreto N° 854 del Ministerio de Hacienda del 29.09.2004 que Determina Clasificaciones Presupuestarias; el Decreto Supremo N° 98 de 12.02.1991 que Establece modalidades a que deberá ajustarse la celebración de convenios que involucren la prestación de servicios personales; Reglamento Viáticos para Comisiones de Servicio en Territorio Nacional en DFL del Ministerio de Hacienda N° 262 de 1977. Respecto a las instrucciones, éstas pueden encontrarse en la publicación anual de la DIPRES “Instrucciones para la Ejecución de la Ley de Presupuestos del Sector Público”.

⁶³⁷ www.sigfe.cl. Ver Art. 15, DL 1263, incorporado por Ley 19.896.

⁶³⁸ Art. 3, Ley 19.896, Introduce modificaciones al Decreto Ley N° 1.263, de 1975, Orgánico de Administración Financiera del Estado y establece otras normas sobre administración presupuestaria y de personal.

⁶³⁹ Ley 19.862, Establece registros de las personas jurídicas receptoras de fondos públicos.

⁶⁴⁰ Ver, entre otras, Ley 19.886, Ley de Bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios y Ley 20.410, que modifica la Ley de Concesiones de Obra Pública.

⁶⁴¹ Ver Ley 19.553, que concede Asignación de Modernización y otros beneficios que indica. Esta ley creó los programas de Mejoramiento de la Gestión. Ver también ley 20.530 que crea el Ministerio de Desarrollo Social.

Al igual que en el pasado, diversas disposiciones legales vigentes autorizan que las cifras contempladas en las distintas leyes de presupuestos sean modificadas en ejercicio de la potestad reglamentaria. Estas atribuciones no han estado exentas de polémica, la que, en lo jurídico constitucional, se concentró en la década del noventa. Así, como veremos, a pocos años de recuperada la democracia el Congreso debatió al respecto siendo el Tribunal Constitucional el que zanjó el debate. Más recientemente, y ya instalada la práctica, el uso de las reasignaciones presupuestarias por la vía administrativa se ha considerado un mecanismo para contener la expansión global del gasto público y para distribuir recursos a áreas prioritarias emergentes⁶⁴².

7.2.1. Marco normativo

El DL 1263 en su artículo 26 autoriza normar por decreto los traspasos, incrementos, reducciones y demás modificaciones presupuestarias. Con todo, la norma general es limitada en los incisos siguientes cuando se establece que solo por ley podrá autorizarse la transferencia de fondos entre Ministerios, aportes a las empresas del Estado y la concesión de aporte fiscal a municipalidades⁶⁴³. Con todo, no deben ser aprobados por medio de una ley aquellos traspasos de recursos de la Partida Tesoro Público a los ministerios en la medida que los recursos no hayan sido traspasados primero desde la partida del respectivo ministerio a la de Tesoro Público. El mismo inciso agrega que “sólo por ley podrá autorizarse el incremento de las sumas globales de gasto que la Ley de Presupuestos fijará anualmente”. Para estos efectos, es la respectiva Ley de Presupuestos la que debe establecer “los gastos que se comprenderán en dichas sumas globales, aquellos

⁶⁴² CRISPI, JAIME “ET AL”. 2004. Reasignaciones Presupuestarias en Chile. Conceptualización y Análisis Cuantitativo. Estudio de Finanzas Públicas. Chile, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos.

⁶⁴³ El inciso también reserva a la ley “el traspaso a las diferentes partidas de la Ley de Presupuestos de aquellos recursos que, previamente, hayan sido traspasados desde ellas al Tesoro Público”. De este modo, no deben ser aprobados por medio de una ley aquellos traspasos de recursos de la Partida Tesoro Público a los ministerios en la medida que los recursos no hayan sido traspasados primero desde la partida del respectivo ministerio a la de Tesoro Público.

que se exceptuarán, y los márgenes de aumento de los gastos de capital no financieros que se eximirán de autorización legal”⁶⁴⁴.

A estas normas legales se le agregan aquellas contenidas anualmente en los respectivos artículos de las leyes de presupuestos que contemplan normas especiales y temporales de flexibilidad presupuestaria. En ellas se suele establecer que solo por medio de una ley pueden incrementarse, entre otros, los valores netos de los montos para los gastos en personal, bienes y servicios de consumo, prestaciones de seguridad social, transferencias corrientes, integros al Fisco y otros gastos corrientes. Pero estas mismas disposiciones contemplan diversas excepciones que permiten transferencias de recursos aprobados sin autorización legal⁶⁴⁵.

7.2.2. Reserva legal y flexibilidad presupuestaria

Con motivo de la aplicación de las normas de flexibilidad presupuestaria, se debatió en torno a la reserva legal y a la ley de presupuestos tanto a nivel académico como en el propio Tribunal Constitucional. El asunto discutido era si el principio de juridicidad y la reserva legal admitía la intervención de la potestad reglamentaria del Presidente de la República en la ley de presupuestos.

⁶⁴⁴ El mismo cuerpo legal contiene otras disposiciones relevantes para el ejercicio de las normas de flexibilidad presupuestaria. Ver artículo 21 y 28 DL 1263. Estas modificaciones fueron introducidas en una reforma efectuada a la ley de Administración Financiera el año 2003 que tuvo su origen en el Protocolo de la Ley de Presupuestos del año 2002 y en la denominada Agenda de Modernización del Estado suscrita por el Gobierno y diversos partidos políticos. Ley 19.896, Introduce modificaciones al Decreto Ley N° 1.263, de 1975, Orgánico de Administración Financiera del Estado y establece otras normas sobre administración presupuestaria y de personal. Ver Historia de la Ley, P. 4. Su objeto, como da cuenta el mensaje, fue recoger en una norma permanente diversas disposiciones contenidas anualmente en las leyes de presupuesto que eran “de gran utilidad para fortalecer la disciplina fiscal y elevar la transparencia en la gestión financiera del Estado.” Historia de la Ley, Pág. 5.

⁶⁴⁵ Una de las excepciones que contemplan las leyes de presupuestos es la denominada Glosa 01 de Programas Operaciones Complementarias. El Programa Operaciones Complementarias está contenido en la Partida Tesoro Público y contiene una serie de gastos que pueden distribuirse entre las otras partidas. La respectiva glosa, que acompaña a diversos gastos de ese programa, dispone que los montos ahí considerados son excedibles mediante decretos del Ministerio de Hacienda, que se dicten por orden del Presidente de la República. Incluso autoriza a exceder sin necesidad de Decreto, sancionándose posteriormente los excesos que se produzcan.

El debate fue especialmente intenso durante los noventa y se inició en la discusión presupuestaria del año 1992. En esa oportunidad, se solicitó un informe a la Comisión de Constitución a fin de analizar la constitucionalidad de las normas de flexibilidad presupuestaria y, especialmente, determinar el papel que cabía a la ley⁶⁴⁶. La Comisión de Constitución convocó a diversos expertos en la materia y emitió su informe el año 1995. Ese mismo año, fue debatido en la Sala del Senado⁶⁴⁷.

Ya en 1992, José Luis Cea advertía que la ley de presupuesto es una ley marco, periódica y autorizatoria en términos generales o básicos⁶⁴⁸. Por ello, “no puede ser exhaustiva, de detalle o que regule minuciosamente cada una de las situaciones que contempla, pues ello sería extender tal principio (de legalidad) más allá de lo decidido por el Poder Constituyente”⁶⁴⁹. Todo esto, a juicio del autor, sirve de base constitucional a las normas de flexibilidad presupuestaria contenidas en el DL 1263. En sentido similar se pronunció Jorge Precht⁶⁵⁰ y Alejandro Silva Bascuñán⁶⁵¹.

⁶⁴⁶ La consulta exacta de la Sala del Senado es la que sigue: “Acerca del verdadero alcance de las atribuciones que otorga la Carta Fundamental al Congreso Nacional en relación con la aprobación de la Ley de Presupuestos, especialmente respecto a la facultad para fijar el límite máximo del gasto público y a la obligatoriedad de aprobar mediante una ley aquellos gastos no autorizados por la mencionada ley, cuando éstos se efectúen mediante transferencias o trasposos de fondos”. Ver sesión de 08 de octubre de 1992.

⁶⁴⁷ Sesión de 25.10.1995. Legislatura Extraordinaria 332. Sesión Ordinaria 10. La Sala debatió el informe sin votarlo pues la práctica entonces, como lo señaló el Senador Andrés Zaldívar, era considerar este tipo de informes de las comisiones como “resoluciones indicativas del parecer de una mayoría o de la unanimidad de sus miembros en determinado momento; pero en ningún caso pueden ser obligatorios como una norma legal”.

⁶⁴⁸ CEA EGAÑA, JOSÉ LUIS. 1992. Sobre el Principio de Legalidad Presupuestaria. *En*: Revista Chilena de Derecho 19(3). Pág. 425.

⁶⁴⁹ *Ibid.* Pág. 428.

⁶⁵⁰ Precht sostiene en 1993 que, en el contexto de la hacienda pública, el principio de legalidad formal debe matizarse pues “entender separados principios tales como el de legalidad del gasto (principio primordialmente formal) del principio del servicio a la comunidad (...) puede llevar al país a consecuencias lamentables (...) ajenas al pensamiento del Constituyente. Por eso, concluye, la determinación del gasto debe ser flexible y en ella debe primar la decisión del Presidente de la República por sobre la del Parlamento. PRECHT, JORGE. 1993. Principios Jurídicos de la Hacienda Pública. *Op. cit.* Pág. 775.

⁶⁵¹ Silva Bascuñán, quien elaboró un informe en derecho que tuvo a la vista la Comisión, sostiene que “es admisible la práctica de que, por vía administrativa, se disponga un gasto total superior al aprobado por el Congreso Nacional, cuando los ingresos recaudados resulten ser mayores que los estimados”. Se funda, principalmente, en que las autorizaciones de gastos son meras estimaciones. SILVA BASCUÑÁN, ALEJANDRO. 2000. Tratado de Derecho Constitucional. Tomo V. *Op. cit.* Pág. 256.

La posición contraria la sostuvo Evans en un informe en derecho sobre la legalidad el gasto público emitido en 1992. En él señaló que “el otorgamiento de una atribución o competencia en blanco, estando ausente del todo la indicación o determinación de un criterio que permita calificar jurídicamente al hecho habilitante para el ejercicio del poder, equivaldría a otorgar una atribución ilimitada o genérica al órgano administrador” lo que vulneraría el principio de legalidad. Por ello, concluye, las cantidades y menciones de la ley de presupuestos no pueden ser objeto de modificaciones sin ley⁶⁵². En igual sentido, Jorge Ovalle⁶⁵³ y, aun cuando con matices, Rodrigo Pineda⁶⁵⁴.

La Comisión debatió el asunto y, por mayoría, determinó que el “monto global señalado en la Ley de Presupuestos es el límite máximo de los que se pueden efectuar en el correspondiente año presupuestario, salvo que la propia ley autorice expresamente a excederlo”⁶⁵⁵. Con todo, reconoce “que la existencia de cierto margen de flexibilidad presupuestaria es indispensable para la adecuada y oportuna gestión financiera del Estado, por cuanto al legislador no le corresponde ocuparse en detalle de todos los gastos que es necesario efectuar”⁶⁵⁶. Pero esta flexibilidad debe respetar el marco global de gastos autorizados, el destino de los recursos contemplados y las eventuales disminuciones de

⁶⁵² Informe acompañado en el Expediente STC 254/1997. Fs. 67.

⁶⁵³ Jorge Ovalle en la presentación que hizo al Tribunal Constitucional en el requerimiento sobre esta materia sostuvo: “En Chile, desde comienzos de su desarrollo constitucional, se ha exigido, como principio indiscutido, que todo gasto debe ser autorizado por la ley. En consecuencia vulnera la constitución de la República, en los términos señalados en este Informe, toda orden de autoridad que disponga gastos fiscales sin estar autorizados por la ley.” STC 254 a fojas 394 a 426.

⁶⁵⁴ Señala que “por razones históricas, doctrinaria y constitucionales resulta fundado afirmar que el Presidente de la República no puede disponer por vía administrativa gastos que excedan los legalmente autorizados ni aun en el caso que los ingresos fueren superiores a los calculados”. Con todo, agrega que “tal afirmación no se opone a la razonable flexibilización de este principio, cuando sea el propio constituyente (artículo 32 N° 22 de la Constitución), o el legislador, como acontece en las justificadas situaciones previstas en el artículo 28 del Decreto Ley N° 1.263, los que autoricen expresamente las situaciones en que la Administración puede excederse del presupuesto aprobado sin que sea necesario una iniciativa de ley.” PINEDA GARFIAS, RODRIGO. 2000. Las potestades constitucionales del gobierno y el Congreso Nacional en materia de gasto público. En: Revista Chilena de Derecho 27(2). Pág. 395.

⁶⁵⁵ Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento recaído en la consulta de la Sala acerca del verdadero alcance de las atribuciones que otorga la Constitución Política al Congreso Nacional en relación con la aprobación de la Ley de Presupuestos. Boletín 102-10. 08.09.1995. Por la mayoría estuvieron los senadores Feliú, Fernández y Larraín. Por la minoría el Senador Hamilton. P. 16.

⁶⁵⁶ *Ibid.* Pág. 20.

gastos variables⁶⁵⁷. Por esto, llama a perfeccionar la legislación vigente a fin de regular con mayor claridad el ámbito de flexibilidad de que goza el primer mandatario.

Con todo, el asunto siguió en discusión. En 1997, se publicó el decreto que establece modificaciones presupuestarias para ese año regulando los diversos traspasos entre partidas, la creación de subtítulos e ítems y diversas otras disposiciones de flexibilidad presupuestaria que autorizaban a disponer gastos no autorizados en la ley de presupuestos respectiva. Un grupo de senadores presentó un requerimiento contra dicho acto administrativo tras lo cual el Tribunal Constitucional dictó sentencia rechazando la impugnación.

Argumentó para ello que, aprobada la Ley de Presupuestos, “le corresponde, nuevamente al Presidente de la República, su ejecución, para lo cual, la propia ley le otorga las atribuciones y herramientas necesarias, para que el Presupuesto cumpla su objetivo final. Ello implica que el poder administrador está facultado para usar las potestades indispensables, las que deberán contar con la flexibilidad necesaria para que no pierdan el sentido que la Constitución señala para tan importante materia en el desarrollo integral del Estado”. Por esta razón, la misma magistratura sostiene que “la ley de presupuestos es una ley marco dotada de cierta flexibilidad”⁶⁵⁸ y que “el principio de legalidad aplicado a la Ley de Presupuestos requiere de una interpretación constitucional flexible, racional y lógica ya que este instrumento, aunque formalmente es una ley, reúne características que le dan una categoría especial en el ordenamiento jurídico”⁶⁵⁹.

Tras este fallo se consolidó la posibilidad que las asignaciones de gasto de la ley de presupuestos puedan –con las restricciones que establecen las leyes mencionadas-- modificarse por decreto supremo cuya firma está hoy delegada en el Ministro de

⁶⁵⁷ Ibid. Pág. 21.

⁶⁵⁸ STC 254/1997, c. 2 y 22

⁶⁵⁹ Ibid., c. 18

Hacienda⁶⁶⁰. Así, en ejercicio de la potestad reglamentaria pueden reducirse o aumentarse gastos, modificarse las dotaciones máximas⁶⁶¹, efectuarse diversos trasposos al interior de un presupuesto, entre otras cosas⁶⁶².

Actualmente, solo se discute las reglas de flexibilidad cuando el Congreso Nacional expresamente reduce los gastos variables de algún ítem o subtítulo. Bronfman et al. son drásticos al rechazar esta opción y argumentan que la flexibilidad presupuestaria no puede amparar que “la voluntad concordante del Congreso Nacional y Presidente de la República sea menoscabada por actos unilaterales de este último, modificatorios de la Ley de Presupuestos”⁶⁶³. Silva Bascuñán, por su parte, si bien reconoce la necesaria deferencia que debe tener el Presidente en estos casos, argumenta que un rechazo “no impone la obligación de mantener sin variación el mismo monto que fue estimado si acaso el exceso sobre éste se ha producido porque en los hechos el gasto real ha tenido que ser mayor que el estimado por haberse requerido para satisfacer adecuadamente el objetivo propuesto”⁶⁶⁴.

El asunto, con todo, no ha llegado a generar una decisión judicial o del órgano contralor. Aún sin ellas, parece claro que la voluntad del Congreso debe primar en caso que expresamente decida rebajar algunos gastos. Es claro que la rebaja constituye así un tope máximo a diferencia de los otros casos donde se trata de la autorización de un gasto marco.

En definitiva, y como puede apreciarse, en la ejecución del gasto público el Presidente de la República detenta competencias y atribuciones muy superiores a las del Congreso Nacional recayendo sobre su autoridad todas las decisiones vinculadas a la ejecución del presupuesto y la inmensa mayoría de aquellas referidas a la modificación del

⁶⁶⁰ Artículo 70, DL 1263.

⁶⁶¹ Ver artículo 9 de la ley 20.557, Presupuestos para el 2012. En igual sentido, ver mismo artículo de leyes de presupuestos anteriores.

⁶⁶² Ver Decreto 1.771 de 16 de diciembre de 2012, sobre modificaciones presupuestarias para el año 2012.

⁶⁶³ BRONFMAN VARGAS, ALAN “ET AL”. 2013. Derecho Parlamentario Chileno: funciones y atribuciones del Congreso Nacional. Op. cit. Pág. 381.

⁶⁶⁴ SILVA BASCUÑÁN, ALEJANDRO. 2000. Tratado de Derecho Constitucional. Tomo V. Op. cit. Pág. 257.

mismo. El Congreso Nacional entonces, pierde sus atribuciones normativas una vez despachada la Ley de Presupuestos.

7.3. Decretos de emergencia

La Carta Fundamental conserva casi sin modificaciones la norma introducida en la Reforma Constitucional de 1943, que autoriza al Presidente de la República a dictar decretos de emergencia, esto es, aquellos que lo autorizan a exceder hasta por un dos por ciento anual del monto de los gastos que autorizó la Ley de Presupuestos, si concurren ciertas circunstancias.

El origen de esta disposición está íntimamente ligado con la restricción que la misma reforma le impuso al Presidente para dictar decretos de insistencia en materia de gasto público. En efecto, como da cuenta Silva Cimma, el Congreso estaba consciente que el uso recurrente de los decretos de insistencia debía limitarse pues provocaba un aumento considerable en el gasto público. Pero, de igual modo, “no pudo dejar de reconocer que, en muchos casos, estas medidas arbitrarias tenían su fundamento en la necesidad de buscar rápida solución a problemas colectivos que no habían podido preverse”⁶⁶⁵.

La reforma del 43 entonces limita los decretos de insistencia en materia de gasto público y autoriza los decretos de emergencia, sujetos a ciertas causales legales.

Desde su origen, la norma exigió que el decreto supremo respectivo fuera suscrito por todos los ministros constituyendo este requisito tanto una solemnidad del acto como una forma de asumir la responsabilidad respectiva que puede ser civil, penal o política⁶⁶⁶. Junto con ello, deben invocarse ciertas causales expresamente señaladas en la Carta

⁶⁶⁵ SILVA CIMMA, ENRIQUE. 1992. Tratado de Derecho Administrativo Chileno y Comparado. Vol. 1. Santiago. Editorial Jurídica. Pág. 254.

⁶⁶⁶ Ibid. Pág. 254. Quienes suscriben el decreto, son los ministros del gabinete y no los funcionarios que la ley les ha concedido el rango de ministros.

Fundamental⁶⁶⁷. Por último, el decreto de emergencia faculta para decretar pagos no contemplados en la ley, anualmente, hasta por un dos por ciento del monto de los gastos que autoriza la respectiva Ley de Presupuestos. Se trata de un monto máximo que no impide los giros parciales y que puede variar en caso de modificaciones en los gastos en el curso del año presupuestario⁶⁶⁸.

El uso de los decretos de emergencia fue común bajo el imperio de la Constitución del 25. Entonces se invocó para bonificar a los servicios de movilización colectiva, girar fondos para atender a los damnificados, proveer al restablecimiento de las comunicaciones rotas entre dos o más localidades a raíz de la erupción de un volcán e incluso “girar fondos para construir obras públicas, a fin de evitar la calamidad pública que significaría la cesantía proveniente de la paralización de la industria del cobre”⁶⁶⁹. Desde 1990, se ha utilizado en dos ocasiones, ambas con motivo del déficit del sistema de transporte de la Región Metropolitana⁶⁷⁰.

El asunto que más discusión generó la norma es el rol que le cabe a la Contraloría General de la República en la ponderación de los hechos que justifican la dictación del decreto de emergencia. Esta fue una de las materias que se debatieron en la acusación constitucional contra el Presidente Gabriel González Videla en la cual, el entonces Contralor, sostuvo que su rol era únicamente velar por los aspectos formales sin entrar a ponderar la causal invocada⁶⁷¹. Con él coinciden Silva Bascuñán⁶⁷², Silva Cimma⁶⁷³ y,

⁶⁶⁷ “Necesidades impostergables derivadas de calamidades públicas, de agresión exterior, de conmoción interna, de grave daño o peligro para la seguridad nacional o del agotamiento de los recursos destinados a mantener servicios que no puedan paralizarse sin serio perjuicio para el país”. Art. 32, N° 20. Para un análisis de las diversas causales ver CEA EGAÑA, JOSÉ LUIS. 2013. Derecho Constitucional Chileno. Tomo III. Op. cit. Págs. 151 y 152.

⁶⁶⁸ SILVA BASCUÑÁN, ALEJANDRO. 2000. Tratado de Derecho Constitucional. Tomo V. Op. cit. Pág. 262.

⁶⁶⁹ SILVA CIMMA, ENRIQUE. 1992. Tratado de Derecho Administrativo Chileno y Comparado. Vol. 1. Santiago. Editorial Jurídica. Págs. 256 y ss.

⁶⁷⁰ DS 1178/2008 y DS 1/2009, ambos del Ministerio de Hacienda. Decretos de Emergencia para atender los gastos necesarios para asegurar la continuidad del servicio y funcionamiento del sistema de transporte público de la ciudad de Santiago.

⁶⁷¹ SILVA BASCUÑÁN, ALEJANDRO. 2000. Tratado de Derecho Constitucional. Tomo V. Op. cit. Pág. 265.

según opinión entregada en la Comisión de Estudios, también Jaime Guzmán⁶⁷⁴. Todos ellos argumentan sobre la misma base: no cabe al Contralor un análisis sustantivo si el Presidente ha invocado la concurrencia de la respectiva causal constitucional. La tesis contraria la sostuvo en su momento el Presidente González Videla en el escrito de defensa y hoy, Cea⁶⁷⁵.

Para dilucidar este tema conviene detenerse en la fundamentación del acto administrativo y en el rol del órgano contralor. Lo que corresponde es que éste analice si concurren las circunstancias de hecho que, en la exposición de motivos del decreto, llevan al Presidente de la República a considerar que se ha configurado una necesidad impostergable. Si estos hechos invocados son reales, comprobables y de cierta magnitud, no cabe a la Contraloría cuestionar que ellos no son suficientes para configurar la causal respectiva y autorizar la vigencia del decreto. Por el contrario, el órgano contralor no podría dar curso al decreto si éste invoca causales que, a todas luces son inexistentes. No se trata de realizar en este caso un control de mérito sino que simplemente corresponde que verifique los aspectos fácticos que sirven de sustento al decreto y no las consecuencias que se deriven de ellos.

⁶⁷² Ibid. “La Constitución, refiriéndose especialmente a la Contraloría, prohíbe a ésta dar curso a los decretos exclusivamente cuando excedan el límite señalado, con lo que, implícitamente, le ordena darles curso en cualquier otra situación. Admitir, por lo demás, la posibilidad del examen sustantivo de la fundamentación del decreto por parte del Contralor, importaría, en el hecho, sustituirlo al Presidente de la República, lo que es inaceptable siempre (Pág. 264). Luego agrega, “será únicamente el Congreso la autoridad encargada de examinar si el Presidente ha ejercido o no dentro del propósito y la letra de la Constitución el mecanismo de emergencia establecido por ella” (Pág. 265).

⁶⁷³ “A nuestro juicio, significando todas ellas circunstancias de hecho, corresponderá apreciarlas al Poder Administrador, puesto que es él quien administra, sin que sea lícito al Organismo Contralor preventivo discutir su existencia” SILVA CIMMA, ENRIQUE. 1992. Tratado de Derecho Administrativo Chileno y Comparado. Vol. 1. Op. cit. Pág. 256.

⁶⁷⁴ “Guzmán sostuvo que la Contraloría no puede examinar el mérito de las causales del decreto de insistencia sino sólo su límite”. BRONFMAN, ALAN “ET AL”. 2013. Derecho Parlamentario Chileno: funciones y atribuciones del Congreso Nacional. Op. cit. Pág. 380.

⁶⁷⁵ “El CGR está obligado a evaluar, rigurosa y objetivamente, con claridad máxima, lo aducido por el Primer Mandatario, consciente, como ha de estar, de los hechos públicos y notorios que sirven de base a la decisión presidencial”. CEA EGAÑA, JOSÉ LUIS. 2013. Derecho Constitucional Chileno. Tomo III. Op. cit. Pág. 153.

Por último, cabe señalar que debido a las normas de flexibilidad presupuestaria, el decreto de emergencia ha perdido toda importancia. Lo que antes requería de un decreto especial es hoy realizado por medio de los actos administrativos que dan sustento a la flexibilidad presupuestaria⁶⁷⁶. ¿Qué sentido tiene hoy dictar un decreto supremo con formalidades especialísimas y causales acotadas para financiar un gasto no contemplado si puede utilizarse la potestad reglamentaria de ejecución expresada en las normas de flexibilidad presupuestaria con el mismo objeto?

8. Control del Presupuesto

Una vez aprobado el presupuesto se inicia una nueva etapa en el iter presupuestario que se vincula con el control del gasto que efectúan diversos órganos públicos. Como veremos, en esta etapa se involucran no solo el Congreso Nacional, sino que también órganos autónomos como la Contraloría General de la República y el Consejo para la Transparencia. También juegan un rol órganos al interior de la Administración como es el Consejo de Auditoría Interna de Gobierno y la propia Dirección de Presupuestos en lo que respecta a la evaluación del gasto público.

8.1. Formas de control presupuestario en el marco vigente

8.1.1. El Congreso Nacional

⁶⁷⁶ Paulino Varas argumenta que, por la vía de reglas de flexibilidad establecidas en las glosas presupuestarias, se ha “determinado la obsolescencia de los Decretos de Emergencia Económica, aplicándose un sistema presupuestario rápido y eficiente para solucionar las situaciones de emergencia o gastos no previstos”. VARAS, PAULINO. 2002. La obsolescencia de los decretos de emergencia económica determinada por la existencia de glosas en las leyes de presupuestos del sector público. En: Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso 23. Pág. 189.

Hasta el año 2003, las tareas de control presupuestario del Congreso Nacional se ejercían en uso de las atribuciones fiscalizadoras generales vigentes en esa época. Entre ellas se contaban los requerimientos de información y las comisiones investigadoras⁶⁷⁷.

El año 2003, el Congreso Nacional constituyó una instancia específica de control presupuestario permanente con la consagración legal de la Comisión Especial de Presupuestos. El objetivo de esta comisión es realizar el seguimiento de la ejecución presupuestaria durante todo el año, por lo que está autorizada para solicitar y sistematizar todo tipo de información y ponerla a disposición de las cámaras⁶⁷⁸. La Comisión se divide en las mismas subcomisiones que debatieron el presupuesto y periódicamente se reúnen con los representantes de los respectivos ministerios para analizar la ejecución presupuestaria de las principales partidas de la Ley de Presupuestos.

Durante el año la comisión recibe variada información tales como informes de ejecución presupuestaria, estados financieros de las empresas del Estado, balances de gestión integral, informes de la deuda pública, informes del Banco Central y evaluación de programas públicos, entre otros documentos⁶⁷⁹. Todo ello en cumplimiento de mandatos legales que tienen su origen en glosas presupuestarias incorporadas en la ley de presupuestos, en artículos de la misma ley o en artículos de leyes permanentes⁶⁸⁰.

⁶⁷⁷ Estas últimas tenían entonces solo una consagración reglamentaria. Sobre las facultades fiscalizadoras de la Cámara de Diputados puede verse: CORDERO, EDUARDO. 2005. La Facultad Fiscalizadora de la Cámara de Diputados. En: ZÚÑIGA, FRANCISCO. Reforma Constitucional. Santiago, Lexis Nexis. Págs. 507-526.

⁶⁷⁸ Artículo 19 Ley del Congreso Nacional. Durante la tramitación de la referida ley se discutió la constitucionalidad de esta comisión principalmente debido a que se pensaba podía inmiscuirse en las atribución fiscalizadora exclusiva tanto de la Cámara de Diputados como de la Contraloría. Durante el debate en el Senado se desecharon las dudas de constitucionalidad. Ver Historia de la Ley 19.875, en especial, intervenciones de los Senadores Alberto Espina, Enrique Silva Cimma y José Antonio Viera-Gallo. La sentencia del Tribunal Constitucional, no se refiere al punto. STC 372/2003.

⁶⁷⁹ La Unidad Asesoría Presupuestaria del Senado elabora un documento anual que se denomina "Seguimiento de Compromisos de la Ley de Presupuestos del Sector Público". Este extenso documento contiene un completo levantamiento de la información que la Ley de Presupuestos del año en curso mandata enviar al Congreso Nacional.

⁶⁸⁰ Ejemplos de leyes distintas a las de presupuestos que contienen obligación de informar de asuntos presupuestarios a la Comisión Mixta de Presupuestos es la Ley 20.128 (Responsabilidad Fiscal), las leyes 20.206 y 20.378 (subsidio al transporte), la ley 20.248 (subvención escolar preferencial) y ley 20.530 (crea el Ministerio de Desarrollo Social).

Tanto la Comisión Especial como sus subcomisiones se reúnen periódicamente. Es común que asistan autoridades de gobierno a fin de revisar y compartir información en relación a la ejecución del presupuesto. Sin embargo, la capacidad de análisis para efectuar un control adecuado por parte de la Comisión es escasa. Ello, en primer lugar, porque no obstante la ley que la creó procuraba que ésta contara con el apoyo de una unidad de asesoría presupuestaria, ésta nunca se ha conformado. Tanto la Cámara de Diputados como el Senado cuentan con oficinas de información en materia presupuestaria separadas sin aunar esfuerzos ni coordinar contenidos⁶⁸¹. No obstante ello, la oficina de presupuestos del Senado es la que presta apoyo a la Comisión Especial de Presupuestos pero, como da cuenta Bronfman et al., la escasa dotación de personal, la falta de autonomía y el limitado reconocimiento institucional le ha restado potencia a su actuar⁶⁸².

La dificultad que tiene el Congreso para recibir y procesar información que pueda ser útil para ejercer sus roles de control es un asunto común en nuestro sistema. Antes de 1973, ya se consignaba la renuencia del Ejecutivo a establecer un sistema de asesoría técnica y la imposibilidad del Congreso de instaurar un sistema de información estable “que pudiese mantenerse sin necesidad de alteraciones periódicas”⁶⁸³. En la actualidad el asunto no es distinto tanto porque el Congreso Nacional carece de herramientas eficaces para solicitar la información como porque, una vez que la recibe, no tiene capacidad para analizarla y extraer conclusiones.

8.1.2. Contraloría General de la República

⁶⁸¹ VALDÉS, SALVADOR y SOTO, SEBASTIÁN. 2009 ¿Cómo fortalecer la labor legislativa del Congreso? Propuesta para un nuevo sistema de asesoría parlamentaria. En: Revista Estudios Públicos 114. Pág. 61.

⁶⁸² BRONFMAN, ALAN “ET AL”. 2013. Derecho Parlamentario Chileno: funciones y atribuciones del Congreso Nacional. Op. cit. Pág. 120. En igual sentido, VILLARROEL CÁCERES, ÁLVARO. 2012. El protocolo de acuerdos de la Ley de presupuestos del sector público. Op. cit. Pág. 642.

⁶⁸³ PIZARRO, CRISÓSTOMO. 1978. Políticas Públicas y Grupos de Presión en Chile, 1965-1970. Un Análisis Exploratorio. Op. cit. Pág. 18.

En lo que respecta a este órgano de control, la Constitución vigente mantuvo en lo sustancial el texto aprobado en 1943⁶⁸⁴. El añadido más relevante, con todo, es que constitucionalizó como nueva atribución el control de legalidad de los actos de la Administración. En virtud de esta atribución, el órgano contralor puede tomar razón o representar la ilegalidad o la inconstitucionalidad de los decretos supremos o demás resoluciones sujetas al trámite de toma de razón⁶⁸⁵.

La Ley Orgánica Constitucional de la Contraloría General de la República le concede múltiples atribuciones en lo relativo a la función contralora del gasto público. Además de la genérica atribución para tomar razón, esta entidad también está a cargo de recibir la rendición de cuentas de ciertos funcionarios, del examen de cuentas, de efectuar auditorías y de sustanciar investigaciones y sumarios, entre otras. También ejerce diversas atribuciones de control en materias vinculadas con el endeudamiento de los órganos públicos⁶⁸⁶.

El control se ejerce en gran medida por medio de la verificación del cumplimiento de las formas y procedimientos establecidos para efectuar gastos o contraer deuda. Pallavicini se refiere a una serie de actuaciones de la Contraloría en este sentido. Así, da cuenta de diversos requisitos que se exigen al momento de transferir fondos⁶⁸⁷, analiza el proceso de refrendación de la deuda pública y se detiene en jurisprudencia del Tribunal de Cuentas que, por la vía de exigir un control jerárquico, evita el detrimento en el

⁶⁸⁴ Con todo, le introdujo algunas modificaciones menores a este respecto. El texto original extendía la fiscalización del ingreso y la inversión también a la “Beneficencia Pública” y excluía expresamente la fiscalización de las cuentas del Congreso Nacional.

⁶⁸⁵ Sobre el control de legalidad ver NAVARRO BELTRÁN, ENRIQUE. 2012. Jurisprudencia Constitucional en Materia de Control de Legalidad (toma de razón y potestad dictaminante) de la Contraloría General de la República. En: Revista de Derecho Universidad Católica del Norte 19(2). Págs. 431-446. ARÓSTICA MALDONADO, IVÁN. 1991. El trámite de toma de razón de los actos administrativos. En: Revista de Derecho Público 49.

⁶⁸⁶ Ver Ley N° 10.336, de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República. En especial, Arts. 21 A, 21 B, 52-59, 85-130.

⁶⁸⁷ Explica, por ejemplo, que “para cada operación que importa una transferencia de fondos, la Contraloría General exige un certificado de ejecución presupuestaria, mediante el cual el encargado de finanzas del organismo deja constancia que existen fondos disponibles para financiar el gasto en términos tales que la falta de veracidad de esta información compromete la responsabilidad administrativa y civil del funcionario que realizó la certificación”.

patrimonio fiscal⁶⁸⁸. Por distintas vías, entonces, la Contraloría ejerce sus atribuciones en materia de control del gasto presupuestario.

Con todo, desde hace décadas, el foco de la acción de la Contraloría ha dejado de ser el control presupuestario pasando a tomar un rol preponderante el control de legalidad y el ejercicio de la potestad dictaminante⁶⁸⁹. Aldunate muestra que desde su creación, la Contraloría empezó a mostrar falencias en el sistema de control fiscal. Atribuye ello tanto a la desvinculación entre la Contraloría y el Congreso en la fiscalización del gasto como al crecimiento de lo que denomina la hipertrofia del control de legalidad que, a su juicio, ha dado surgimiento a una potestad parareglamentaria⁶⁹⁰.

Si bien el tema no ha sido objeto de mayor discusión, lo cierto es que hoy la Contraloría tiene una amplia gama de funciones y atribuciones que exceden con creces lo meramente presupuestario. Junto a ello, la Contraloría, en el marco de sus atribuciones legales, ha asumido otros roles que la acercan a las tareas que en derecho comparado ejercen instituciones tales como los defensores del pueblo o los tribunales contenciosos administrativos.

8.1.3. El Consejo para la Transparencia

Desde 2009, el Consejo para la Transparencia se ha sumado al control sobre el gasto público y, al mismo tiempo, ha servido de canalizador de una forma de control que ejercen los ciudadanos a través de las solicitudes de acceso a la información.

⁶⁸⁸ PALLAVICINI MAGNERE, JULIO. 2011. El Principio de Legalidad del Gasto Público en Materia Financiera. En: Anuario de Derecho Público. Universidad Diego Portales. Págs. 209-230

⁶⁸⁹ Puede ser prueba de ello que, según informa El Mostrador el 28 de abril de 2015, los informes de Gestión Financiera del Estado no se refrendaban desde hace tres años.

⁶⁹⁰ El mismo autor expresa que “en términos prácticos, los funcionarios de Contraloría entrevistados señalan que este tipo de controles (examen de cuentas, auditorías) sólo se realizan con ocasión de la detección de una irregularidad por fuentes distintas a la Contraloría misma (por ejemplo, la denuncia de algún particular, o la prensa, o bien, irregularidades detectadas a partir de otros procedimientos)”. ALDUNATE, EDUARDO. 2005. La evolución de la función de control de la Contraloría General de la República. En: Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso 26(2). Págs. 25 y 26.

En lo que se refiere a la transparencia activa, el Consejo es el llamado a fiscalizar que los diversos servicios públicos regidos por la ley de Transparencia informen, entre otras cosas, “el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos previstos en la respectiva Ley de Presupuestos de cada año” y “los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestario del respectivo órgano y, en su caso, las aclaraciones que procedan”⁶⁹¹. Además, la misma norma mandata la publicación de remuneraciones, contrataciones tanto para el suministro de bienes, servicios y ejecución de obras como de estudios y otras asesorías y transferencias de fondos públicos a personas naturales o jurídicas⁶⁹².

El propio Consejo ha profundizado, por medio de instrucciones, la aplicación de estas disposiciones⁶⁹³. Así, exige también la publicación de las modificaciones del presupuesto indicando el decreto que las autoriza, informar sobre la ejecución acumulada, detallar el título de la auditoría, indicación de la entidad que la efectuó, su contenido y un link al texto íntegro del informe final y sus aclaraciones, si son del caso, entre otras cosas⁶⁹⁴. Igualmente, ha promovido como buenas prácticas otra información que deben ser incorporadas en la página de transparencia activa⁶⁹⁵.

⁶⁹¹ Art. 7, letras k y l. Ley 20.285, sobre Acceso a la Información Pública.

⁶⁹² Art. 7, letras d, e y f. Ley 20.285, sobre Acceso a la Información Pública.

⁶⁹³ La potestad instructiva del Consejo para la Transparencia emana del artículo 33.d de la Ley 20.285 que dispone entre las atribuciones del Consejo la de “dictar instrucciones generales para el cumplimiento de la legislación sobre transparencia y acceso a la información por parte de los órganos de la Administración del Estado, y requerir a éstos para que ajusten sus procedimientos y sistemas de atención de público a dicha legislación.”

⁶⁹⁴ Instructivo N° 11. de 27 de diciembre de 2013. Numeral 1.12.

⁶⁹⁵ El Instructivo propone como buenas prácticas, entre otras, incorporar un listado detallado de los gastos de representación en que incurra el respectivo órgano o servicio; informar los Balances de Gestión Integral de los órganos y servicios de la Administración del Estado, cuando corresponda y las evaluaciones de los programas gubernamentales a cargo del organismo, la evaluación de impacto de los mismos y la evaluación comprensiva del gasto que lleve a cabo la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. También informar la forma en que el órgano o servicio se hizo cargo de las observaciones formuladas y el resultado de otras auditorías que el órgano o servicio realice por sí mismo o encargue a una entidad externa. Instructivo N° 11. Numeral 1.11. y 1.12.

En lo que respecta a la transparencia pasiva, es decir, aquella que requiere previamente de una solicitud de acceso a la información en los términos reglados en la ley, el Consejo para la Transparencia también ha tenido ocasión de pronunciarse sobre materias vinculadas con cuestiones presupuestarias⁶⁹⁶. Ello porque la Ley de Transparencia explicita que, entre otras causales, puede accederse a “la información elaborada con presupuesto público” y a aquella “información que obre en poder de los órganos del Estado”⁶⁹⁷.

También el Consejo se ha pronunciado sobre el alcance de la información presupuestaria que debe entregarse. Ya en una de sus primeras decisiones, afirmó que no bastaba informar una cifra agregada⁶⁹⁸. Más tarde exigió a la DIPRES la entrega de información trimestral del gasto en un período determinado incluyendo las sumas requeridas, comprometidas y devengadas sin que ellas deban ser previamente validadas. En efecto, no puede implicar un obstáculo al ejercicio del derecho de acceso a la información --argumentó el Consejo-- la certificación u oficialización de la información entregada. Ello no obstante la divulgación de la información del gasto, pueda traer consigo

⁶⁹⁶ Para análisis sobre la jurisprudencia del Consejo para la Transparencia puede verse, entre otros, CONTRERAS VÁSQUEZ, PABLO Y PAVÓN MEDIANO, ANDRÉS. 2012. La jurisprudencia del Consejo para la Transparencia sobre acceso a la información pública y seguridad de la Nación. *En*: Ius et Praxis 18(2). Págs. 343 – 386. COVARRUBIAS CUEVAS, IGNACIO. 2012. Las falencias del test de interés público como instrumento de ponderación entre el acceso a la información pública y la vida privada. *En*: Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso 38. Págs. 499-541. VIAL SOLAR, TOMÁS. 2010. La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública: Esquema general y regulación del derecho de acceso a la información. *En*: Anuario de Derecho Público Universidad Diego Portales Págs. 114-143. LETELIER WARTENBERG, RAÚL Y RAJEVIC MOSLER, ENRIQUE. 2010. Transparencia en la Administración Pública. Santiago, Universidad Alberto Hurtado y Abeledo Perrot.

⁶⁹⁷ El Tribunal Constitucional ha desarrollado brevemente estas causales en uno de sus fallos. Señaló que “mientras la Constitución habla de actos y resoluciones, el artículo impugnado (art. 5º, Ley de Transparencia) habla de dos tipos de información. En primer lugar, la ‘elaborada con presupuesto público’. Con eso se permite el acceso no sólo a actos y resoluciones, a fundamentos o documentos vinculados a éstos, o a los procedimientos en que se dictaron, sino también a cualquier registro, de cualquier tipo, que haya sido financiado con dineros públicos. La norma exige tres requisitos para configurar la hipótesis que regula. El primero es que se trate de información. Esta expresión es comprensiva de documentos, archivos, folletos, datos que estén registrados. El segundo requisito es que la información haya sido elaborada por la Administración. Es decir, que haya sido hecha, que sea producto de un trabajo que la origine. El tercer requisito es que esa elaboración sea financiada con el presupuesto de la Nación”. STC 2246/2012, c. 78.

⁶⁹⁸ Decisión Amparo N° A18-09. Adoptada en sesión ordinaria N° 60 del Consejo Directivo, celebrada el 19 de junio de 2009. Entre Aldo Carlos Raggio Alvarado y la Dirección Regional del Trabajo de Valparaíso.

el riesgo de un uso incorrecto por no advertir los errores o imperfecciones que pueda presentar la información⁶⁹⁹.

De este modo, el Consejo ha privilegiado el libre flujo de información, sin importar la certificación previa que el órgano requerido puede hacer de ella. Todo esto con el fin que sea la propia opinión pública la que se forme juicio sobre la veracidad o no de las conclusiones que puedan extraerse de los datos entregados.

8.1.4. Auditoría Interna de Gobierno

El Consejo de Auditoría Interna General del Gobierno fue creado en 1997 con el objeto de prestar asesoría al Presidente de la República para la formulación de políticas, planes, programas y medidas de control interno de la gestión gubernamental⁷⁰⁰. Para ello el Consejo, que tiene diversas tareas consultivas, está compuesto por cinco personas. Tres en función de sus cargos y dos directamente designados por el Presidente de la República. Adicionalmente, cuenta con el apoyo de un Secretario Ejecutivo que hace las veces de Auditor General.

La necesidad de una institucionalidad de control interno eficaz se viene levantando desde hace años. Ya en 1995 el Informe de la Comisión Nacional de Ética Pública⁷⁰¹ contenía algunas propuestas entre las cuales se contaba la creación de esta comisión y la instauración de un sistema de auditorías selectivas encargadas por una instancia de alto

⁶⁹⁹ Decisión de Amparo Rol C1940-13. Dirección de Presupuestos (DIPRES) con Benjamín Carriquiry Berner. Sesión ordinaria N° 515 del Consejo Directivo, celebrada el 11 de abril de 2014.

⁷⁰⁰ Decreto N° 12, 18 de febrero de 1997, Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República. En lo sustancial, el texto no ha sufrido variaciones. Tal vez la más relevante es la dependencia. Originalmente dependía del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Luego pasó a depender del Ministerio de Hacienda para volver al ministerio original el año 2013.

⁷⁰¹ La Comisión Nacional de Ética Pública fue una instancia convocada por el Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle “como una instancia de estudio y elaboración de propuestas de políticas públicas e iniciativas legales que, contribuyendo a perfeccionar la democracia, refuercen los procedimientos e instituciones que cautelan el cumplimiento de los deberes legales y éticos en la actividad pública”. COMISIÓN NACIONAL DE ÉTICA PÚBLICA. 1996. Informe de la Comisión Nacional de Ética Pública y la prevención de la corrupción. En: Revista Ciencia Política 18(1 y 2). Págs. 202 - 247.

nivel estatal y desarrollada por empresas de auditorías privadas. Más tarde, a inicios de la década pasada, diversas circunstancias reflataron la discusión. En la denominada Agenda de Modernización del Estado suscrita por el Gobierno y diversos partidos políticos se volvió a incluir la necesidad de contar con este mecanismo⁷⁰².

El Gobierno del Presidente Lagos, en cumplimiento de este acuerdo, envió un proyecto de ley para establecer un sistema de auditoría interna de Gobierno⁷⁰³. El proyecto contenía numerosas modificaciones legales que se refieren a diversos temas. La central es la creación del Consejo de Auditoría Interna de Gobierno, órgano encargado de asesorar y apoyar al Presidente de la República y al Ministerio de Hacienda en las tareas vinculadas al funcionamiento de los sistemas de control internos de la Administración del Estado. Además se asigna en cada Ministerio un Auditor Ministerial, dependiente del Ministro respectivo, el que apoyará, coordinará y supervisará las tareas de auditoría y control correspondientes a su sector.

El proyecto contó, en el transcurso del trámite legislativo, con la oposición de la Contraloría General de la República. Ésta criticaba que el proyecto establecía un “sistema de control paralelo al de la Contraloría General” y recomendó una serie de modificaciones “para que este Consejo sea efectivamente un órgano auxiliar de la labor de la Contraloría”⁷⁰⁴. Esta opinión, sumado al planteamiento de algunos senadores, detuvo la tramitación del proyecto hasta la fecha.

De esta forma, el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno tiene un fundamento normativo exclusivamente en la potestad reglamentaria no siendo, como consecuencia, un servicio público que ejerce potestades públicas y que se relaciona en un plano de cierta igualdad con los otros ministerios y servicios. Aun así, realiza una labor en

⁷⁰² Una narración de la agenda de modernización del Estado durante Aylwin, Frei y Lagos en TELLO NAVARRO, FELIPE. 2011. La política de reforma y modernización de la gestión pública en Chile. Actores y procesos. *En*: Revista Universum. 26(2). Págs. 245- 265.

⁷⁰³ Proyecto de Ley que Establece un Sistema de Auditoría Interna de Gobierno y Fortalece las Normas de Transparencia en la Gestión de los Servicios Públicos. Boletín 3937-06

⁷⁰⁴ Dictamen 2.201, 16 de enero de 2006.

la gestión de riesgos, en la coordinación interna de los auditores en los diversos servicios públicos y en el control de las áreas que se definan como prioritarias⁷⁰⁵.

8.1.5. Evaluación del gasto público

La evaluación del gasto público es una forma de control que no se enfoca exclusivamente en el análisis de la legalidad de los actos presupuestarios sino que se vincula con la gestión y el resultado del gasto público. Tanto el control de legalidad como el de gestión y resultado contribuyen a defender el patrimonio del Estado⁷⁰⁶.

El DL 1263, de Administración Financiera, contemplaba originalmente que sería la Contraloría General de la República la llamada a efectuar auditorías destinadas a fiscalizar los rendimientos y resultados de la inversión de los recursos públicos. Sin embargo, tan solo dos años después de su publicación, se modificó la referida norma estableciendo que, como se ha dicho, al órgano contralor solo cabe la fiscalización del cumplimiento de las normas legales y reglamentarias y que “la verificación y evaluación del cumplimiento de los fines y de la obtención de las metas programadas para los servicios públicos son funciones que competen a la Administración del Estado y cuyo ejercicio corresponde al Ejecutivo”⁷⁰⁷.

De este modo, la evaluación del gasto público quedó en manos de los propios órganos de Gobierno y, específicamente, de la Dirección de Presupuestos y del Ministerio de Desarrollo Social. La DIPRES realiza la evaluación a través del Sistema de Evaluación

⁷⁰⁵ Recientemente la Presidenta Bachelet envió un nuevo proyecto sobre la materia. Boletín 10.727-2006.

⁷⁰⁶ SILVA CIMMA, ENRIQUE. 1994. Derecho Administrativo Chileno y Comparado. Vol. 3. Santiago. Editorial Jurídica. Pág. 24. Silva Cimma ha escrito “que dentro de la filosofía del control está la defensa del patrimonio público más allá de su legalidad intrínseca (...) Hoy la doctrina ya no discute que el control deba extenderse a la gestión y resultado del gasto público y que tal tipo de control sea en la realidad mucho más útil que el puramente legal. En el fondo, por ambos medios se contribuye a defender el patrimonio del Estado”.

⁷⁰⁷ D.L. 2.053/1977 (D.O. 01.12.1977). Sobre este debate ver PANTOJA BAUZÁ, ROLANDO. 2010. Tratado de Derecho Administrativo. Derecho y Administración del Estado. Tomo I. Santiago. Abeledo Perrot. Legal Publishing. Págs. 156-158.

y Control de Gestión que, desde 1997, comprende la Evaluación de Programas Gubernamentales. Años después, se incorporó también la Evaluación de Impacto y la Evaluación Comprehensiva del Gasto. Junto a ellos, también existe el Balance de Gestión Integral que es un mecanismo a través del cual todos los Ministerios y servicios públicos informan al Congreso Nacional sus objetivos, metas y resultados de gestión. Por último, la DIPRES también lidera el Programa de Mejoramiento de la Gestión en virtud del cual se reciben ciertos incentivos remuneracionales en caso del cumplimiento de objetivos de gestión⁷⁰⁸.

Por su parte, el Ministerio de Desarrollo Social, a través de la Subsecretaría de Evaluación Social, tiene entre sus funciones la de evaluar programas sociales nuevos o que sean reformulados significativamente. Además, evalúa ex - ante las iniciativas de inversión que solicitan financiamiento del Estado a fin de determinar su rentabilidad social⁷⁰⁹.

Diversos estudios han analizado estos mecanismos de evaluación y han coincidido en sus bondades. Aninat y Vial sostienen que la introducción de estos mecanismos de evaluación ha sido la reforma más significativa al proceso presupuestario que ha traído un considerable progreso en aumentar su eficiencia y la transparencia⁷¹⁰. El Banco Mundial, ha destacado también diversas fortalezas del Programa de Mejoramiento de la Gestión y la Evaluación del Gasto Público aun cuando proponen una serie de recomendaciones a fin de aumentar su eficiencia⁷¹¹.

⁷⁰⁸ Ver Ley N°19.553, Concede asignación de Modernización y otros beneficios que indica. (D.O. 04.02.1998).

⁷⁰⁹ Ley 20.530, crea Ministerio de Desarrollo Social. Arts. 3 letra c, d y g.

⁷¹⁰ ANINAT, CRISTÓBAL y VIAL, JOAQUÍN. 2005. Who Decides on Public Expenditures in Chile? A Political Economy Analysis of the Budget Process. Inédito.

⁷¹¹ BANCO MUNDIAL.2008. Chile. Estudio de Evaluación en Profundidad del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG). Washington D.C., Banco Mundial, Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica. Y BANCO MUNDIAL. 2005. Chile: Análisis del Programa de Evaluación del Gasto Público. Washington D.C. EE.UU. Banco Mundial, Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica.

Si bien es esencial la existencia de mecanismos de evaluación interna, como los que se han mencionado, también resulta indispensable la existencia de mecanismos externos más distantes de quien toma la decisión presupuestaria. Es indesmentible que la eficacia y la credibilidad de la evaluación será menor si la DIPRES y el Ministerio de Desarrollo Social son los órganos que lideran el proceso evaluativo. Por eso, en nuestro país se ha discutido respecto a la necesidad de crear una agencia independiente cuyo objetivo sea evaluar no solo el gasto público sino que, en general, determinadas políticas públicas. Con todo, hasta la fecha, no se ha avanzado al respecto.

9. Iniciativa exclusiva del Presidente de la República

Por último, y habiendo analizado todas las etapas del proceso presupuestario, corresponde enfocarse en un tema que trasciende las leyes de presupuestos como es la iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

Ya se dijo en el capítulo anterior que las materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República tienen su origen en el constitucionalismo chileno del siglo XX. Primero, se incluyeron en la Constitución de 1925 vinculándolas directamente con la tramitación del presupuesto. Más tarde, en las reformas de 1943 y 1970, su alcance se extiende a otras áreas no vinculadas directamente con esa ley sino que con el gasto público en general. Luego, la Carta de 1980 vuelve a introducir cambios en la materia que son los que veremos a continuación.

9.1. Materias incluidas por la Constitución de 1980

Si bien la Carta de 1980 refuerza la iniciativa presidencial en desmedro de la parlamentaria, los cambios que introduce no son sustanciales ni alteran en los hechos la tendencia que podía apreciarse hasta la fecha⁷¹².

⁷¹² Diversa doctrina lo sostiene. Verdugo et al señalan que “la Carta de 1980 no es sino continuadora de una tendencia histórica, que comienza a perfilarse el año 1943” (VERDUGO, MARIO “ET AL”. 1999. Derecho

En concreto, incorpora dentro de la iniciativa exclusiva presidencial los siguientes temas:

- (i) Precisa que la determinación de la forma, proporcionalidad o progresión de los tributos es materia de iniciativa del Ejecutivo
- (ii) Se refiere genéricamente que son de su iniciativa las materias que digan relación con “la administración financiera o presupuestaria del Estado”.
- (iii) Incluye también las modificaciones a la ley de presupuestos.
- (iv) Agrega que la determinación de las funciones y atribuciones de los servicios o empleos públicos es también iniciativa exclusiva del Ejecutivo.
- (v) Incorpora dentro del campo de iniciativa presidencial exclusiva el contratar empréstitos o celebrar cualquier operación que pueda comprometer el crédito o la responsabilidad financiera del Estado.
- (vi) Señala que las modalidades y procedimientos de negociación colectiva y la determinación de los casos en que no se puede negociar son materias de iniciativa exclusiva del Presidente.
- (vii) Agrega entre las materias de iniciativa exclusiva del Presidente las que fijen las normas sobre enajenación de bienes del Estado o de las municipalidades y sobre su arrendamiento o concesión; las que fijen las fuerzas de aire, mar y tierra que han de mantenerse en pie en tiempo de plazo o de guerra; y las normas para permitir la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República, como, asimismo, la salida de tropas nacionales fuera de él⁷¹³.

Constitucional, Tomo II. Segunda Edición Actualizada. Santiago, Editorial Jurídica de Chile. Pág. 42). Fernandois y García, por su parte, sostienen que “la Constitución de 1980 mantiene en términos gruesos la órbita de materias que quedaron de iniciativa exclusiva del Presidente en la Constitución de 1925 luego de la reforma de 1970”. FERNANDOIS, ARTURO Y GARCIA, JOSÉ FRANCISCO. 2009. Origen del Presidencialismo Chileno: Reforma Constitucional de 1970, Ideas Matrices e Iniciativa Legislativa Exclusiva. Op. cit. Pág. 306. Por último, Bronfman et al argumentan que “la norma de 1980 no agrega gran cosa a los listados anteriores” BRONFMAN, ALAN “ET AL”. 2013. Derecho Parlamentario Chileno: funciones y atribuciones del Congreso Nacional. Op. cit. Pág. 189

⁷¹³ Art. 65 y 63 N° 10 y 13.

En lo directamente vinculado con lo presupuestario, la Constitución incorporó como materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República aquellas que se vinculan con “la administración financiera y presupuestaria del Estado”. Es esta una causal amplia incorporada en el Consejo de Estado. También ahí se incluyó como materia de iniciativa exclusiva presidencial las modificaciones de la Ley de Presupuestos. Esta última disposición modifica la incorporada en la Constitución del 25 que, como se vio, reservaba al Presidente de la República únicamente los suplementos de partidas o ítems. Ambas modificaciones tienen su origen, según consigna brevemente en las actas, en la propuesta del ex Presidente Jorge Alessandri quien sostuvo “la conveniencia de evitar que los parlamentarios puedan patrocinar o impulsar enmiendas tanto de dicha ley anual (de Presupuestos) como de la Ley Orgánica de Presupuestos”⁷¹⁴.

La referencia a la “administración financiera”, dada la generalidad del concepto, suele ser invocada para cuestionar la iniciativa parlamentaria en variadas materias no relacionadas directamente con la regulación del presupuesto. Ello se debe en parte a que, en conformidad a la definición contenida en el DL 1263, la administración financiera incluye una amplia gama de materias que se vinculan tanto con los procesos presupuestarios y de contabilidad como con la administración de fondos públicos.

Por otra parte, la norma que incorpora dentro de las materias de iniciativa presidencial la contratación de empréstitos o cualquiera otra clase de operaciones que puedan comprometer el crédito o la responsabilidad financiera del Estado fue incorporada en la Comisión Ortúzar. Su origen, con todo, puede encontrarse en la propuesta de Reforma Constitucional presentada durante el Gobierno de Jorge Alessandri⁷¹⁵.

Las demás materias incluidas responden a otras motivaciones diversas de las presupuestarias pero igualmente vinculadas con la desconfianza en la disciplina del

⁷¹⁴ ARANCIBIA, JAIME “ET AL”. 2008. Actas del Consejo de Estado en Chile. (1976-1990). Santiago. Centro de Estudios Bicentenario. Pág. 570.

⁷¹⁵ Actas Comisión de Estudios de la Nueva Constitución. Sesión N° 344, del 4 de abril de 1978. Intervención del Comisionado Carmona.

Congreso que, como hemos visto, ha sido un elemento presente desde el inicio del desarrollo de esta materia en nuestro derecho constitucional⁷¹⁶.

9.2. El Tribunal Constitucional y la iniciativa exclusiva

A partir de 1990, el Tribunal Constitucional ha debido resolver variadas cuestiones de constitucionalidad vinculadas con esta materia, debiendo decidir si una moción o indicación es o no de iniciativa exclusiva del Presidente de la República⁷¹⁷. Al hacerlo, también ha teorizado sobre la materia desde al menos dos perspectivas.

En la primera, ha pretendido abordar los orígenes de esta institución. Señaló al respecto, que tres eran las razones por las cuales, a lo largo del siglo XX, la iniciativa en materia de gasto fue radicándose en manos del Jefe de Estado. La primera, sostuvo, es “la necesidad de establecer un sistema coherente de gastos que permita al Presidente de la República dar cumplimiento a la política de financiamiento que considere adecuada para el cumplimiento de su programa de gobierno, en armonía con su calidad de jefe de gobierno y máximo jerarca de la administración y de responsable del manejo de las finanzas pública”. La segunda se vincula más con el argumento que sostiene que habría mayor facilidad de captura del parlamentario por parte de los grupos de interés, que del titular del Poder Ejecutivo. Finalmente, dice el Tribunal Constitucional, “las normas constitucionales sobre iniciativa exclusiva del Presidente de la República en materias legislativas guardan estrecha relación con la forma como nuestra Carta Fundamental ha consagrado el régimen presidencial de Gobierno”⁷¹⁸.

⁷¹⁶ Así por ejemplo, la incorporación dentro de las materias de iniciativa exclusiva los proyectos que fijen las normas sobre enajenación de bienes del estado tuvo por objeto de dar mayor flexibilidad y evitar que el Congreso entre “en detalles minuciosos propios del estudio y responsabilidad del poder administrador” SILVA BASCUÑÁN, ALEJANDRO. 2000. Tratado de Derecho Constitucional. Tomo V. Op. cit. Pág. 215.

⁷¹⁷ Ver, entre otros, STC 352/2002 (Liceo Manuel de Salas); STC 534/2006 (concepto de empresa); STC 1867/2010 (Fallo glosa Encuesta Seguridad Ciudadana); STC 2025/2011 (Fallo postnatal).

⁷¹⁸ STC 2025/2011, c. 39.

Una segunda perspectiva desde la cual se ha aproximado el Tribunal Constitucional ha esta materia pretendió entregar al operador dos criterios para interpretar si una indicación o moción invadían las materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República. La cuestión se produjo con motivo de la aprobación de una indicación parlamentaria que proponía que, bajo ciertos respectos, el juez penal estaba obligado a aplicar la pena de internación en régimen cerrado. Ello, alegaban los requirentes, implicaba un aumento del gasto público vinculados con las políticas carcelarias.

El Tribunal no acogió esta tesis. Para hacerlo razonó sobre la base de una argumentación de dos pasos. El primero se dirige a analizar el núcleo de la indicación, su contenido esencial o, como habla el TC, su objeto central. Dice al respecto que, no obstante la indicación “pudo haber implicado el aumento de los recursos presupuestarios relacionados con la administración del sistema de reclusión de los adolescentes, su objeto central se centró en la mayor o menor libertad de que debe disponer el juez para hacer cumplir las penas superiores a 5 años en el caso de dicha población penal”⁷¹⁹.

Definido el objeto central de la indicación, el segundo paso se vincula ya directamente con los gastos que podría generar la iniciativa. Para eso evalúa el efecto de la indicación o moción, según corresponda. En el caso en análisis, la indicación no tenía un efecto directo sobre el gasto público sino que “el gasto de infraestructura y de personal ligados a la administración de los recintos de reclusión, constituye un eventual efecto colateral de la moción parlamentaria aprobada que incide en la política carcelaria del país, pero que no puede, sin embargo, afectar su constitucionalidad”⁷²⁰.

De este modo, puede concluirse, los parlamentarios tienen atribuciones para presentar indicaciones o mociones que puedan eventualmente generar gasto solo si ello es

⁷¹⁹ STC 786/2007, c. 12.

⁷²⁰ Agrega el fallo que “si se llegase a la conclusión contraria significaría que ningún parlamentario podría iniciar proyectos de ley que aumentaran la penalidad de delitos o, incluso, crear nuevos tipos penales que importen privación de libertad, considerando el aumento consiguiente del gasto que ello puede implicar”. STC 786/2007, c. 13.

un efecto colateral de la moción o indicación parlamentaria. Constituiría un efecto colateral aquellas consecuencias indirectas, que no están destinadas a aumentar el gasto público pero que eventualmente podrían afectarlo por su aplicación. El test, con todo, no ha sido utilizado en sentencias posteriores⁷²¹.

9.3. Iniciativa exclusiva y la práctica legislativa

El rol de los parlamentarios en aquellas materias reservadas a la iniciativa exclusiva del Presidente no es, con todo, escaso. Como reconocen Bronfman et al., “esta severa limitación formal se atenúa dentro de los complejos hilos que mueven el funcionamiento de las instituciones políticas y sus mayorías y minorías, las que de una u otra manera encuentran el camino para hacer primar su voluntad total o parcialmente”⁷²².

Una primera forma de acción parlamentaria es a través del rechazo y, en ciertos casos, la disminución del gasto en cuestión. Como se sabe, la consagración de materias de iniciativa exclusiva reserva al Jefe de Estado la autoridad para proponerlas pero no implica, como es evidente, que éstas deban ser aprobadas. Comúnmente, como advierte Cea, las fuerzas políticas pueden coincidir en rechazar el proyecto de ley iniciado por el Presidente. Cuando esto ocurre, “se invierte la relación de poder, dejando al Presidente de la República y sus Ministros en la ineludible posición de negociar para llegar a los acuerdos que permitan aprobar los proyectos que interesan al Gobierno”⁷²³.

Una segunda forma de acción es por la vía de la interpretación constitucional que hacen las mayorías en el Congreso de las disposiciones que regulan esta materia. Y es que la aplicación de las normas que determinan la iniciativa exclusiva no es un tema pacífico

⁷²¹ He desarrollado este test en SOTO VELASCO, SEBASTIÁN. *Iniciativa Exclusiva del Presidente de la República: un aporte del TC para su interpretación*. En FERMANDOIS, Arturo (editor). *Sentencias Destacadas 2007*. Santiago. Ediciones Libertad y Desarrollo. Últimamente también en SOTO VELASCO, SEBASTIÁN. 2015. *Congreso Nacional y Proceso Legislativo. Teoría y Práctica*. Op. cit. Págs. 231-273.

⁷²² BRONFMAN, ALAN “ET AL”. 2013. *Derecho Parlamentario Chileno: funciones y atribuciones del Congreso Nacional*. Op. cit. Pág. 191.

⁷²³ CEA EGAÑA, JOSÉ LUIS. 2013. *Derecho Constitucional Chileno. Tomo III*. Santiago, Ediciones UC. Pág. 433.

en la discusión legislativa. Día a día los parlamentarios intentan modificar proyectos de ley o presentar mociones en estas materias. Es común que en los informes de las comisiones legislativas y en los debates en la sala de ambas cámaras se desarrollen discusiones sobre el alcance de la iniciativa presidencial. De hecho, gran parte de los proyectos de ley son objeto de indicaciones que deben ser declaradas inadmisibles por tratar materias que no corresponden a la iniciativa parlamentaria. En el ejercicio de esta atribución tanto la sala como las secretarías siguen diversos criterios para calificar las materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República⁷²⁴.

Por último, por la vía de la exégesis de la norma constitucional se han generado dos limitaciones adicionales que tienen efectos en la gestión legislativa de materias de iniciativa exclusiva. En virtud de la primera, que emana de un informe de la Comisión de Constitución del Senado, es improcedente la figura del patrocinio de mociones o indicaciones declaradas inadmisibles por “no producir el efecto de transformar la moción en mensaje, sino que ella conserva su calidad de tal”⁷²⁵. Por la segunda limitación, que nace de una sentencia del Tribunal Constitucional y que si bien no está referida exclusivamente a estas materias sí tiene efecto en ellas, no cabe la delegación del Presidente de la República a los ministros de Estado para suscribir indicaciones o mensajes⁷²⁶. De esta forma toda indicación o moción, también las de iniciativa exclusiva, requieren estar suscritas por el Presidente de la República.

⁷²⁴ Para algunos casos, ver SOTO VELASCO, SEBASTIÁN. 2015. Congreso Nacional y Proceso Legislativo. Teoría y Práctica. Op. cit. Pág. 251 y ss.

⁷²⁵ BOLETIN N° S 127-10. INFORME DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN, JUSTICIA Y REGLAMENTO, recaído en la consulta de la Sala, acerca de la admisibilidad del proyecto de ley, iniciado en moción de las HH. Senadoras señoras Feliú y Soto, sobre transparencia del gasto público. S 127-10. Agrega que las diversas normas constitucionales y legales que regulan la materia dejan de manifiesto la intención de “poner término a la práctica habitual, existente hasta 1973, consistente en poner en conocimiento del Presidente de la República las mociones o indicaciones que recaían en materias de iniciativa exclusiva del primer Mandatario, a fin de solicitarle su patrocinio”. Concluyen que los proyectos de ley que recaigan sobre las materias contenidas en el artículo 65 de la Constitución “deben iniciarse exclusivamente por mensaje de S.E. el Presidente de la República, sin que sea admisible ningún procedimiento alternativo -como es el caso del llamado ‘patrocinio’- que permita dar trámite legislativo a mociones que incidan en las mencionadas materias”.

⁷²⁶ Pronunciándose sobre una moción que autorizaba a los ministros de Estado a suscribir por orden del Presidente de la República las indicaciones a los proyectos de ley, sostuvo que no existe en nuestra Constitución precepto alguno que autorice dicha delegación. Agregó que “cuando el constituyente ha

10. Conclusión

En el presente capítulo se ha estudiado la distribución de competencias presupuestarias en el marco jurídico vigente, tanto en lo que respecta a la elaboración y tramitación de la ley de presupuestos como en su ejecución y control.

El panorama confirma algunos de los planteamientos que se hicieron en el capítulo anterior, al momento de analizar la evolución histórica en esta materia.

En efecto, lo primero que puede deducirse es que muchas de las nuevas reglas en materia presupuestaria que se han incorporado en las últimas décadas han respondido a requerimientos específicos propios de un proceso presupuestario más complejo que procura cuidar con mayor celo las expectativas de ingreso, regular de mejor forma las especificaciones de gasto y evitar los eventuales déficits. De eso da cuenta, entre otros, la forma --más bien desintitucionalizada-- que en las últimas décadas se ha seguido para estimar ingresos o reglas como la del balance estructural. Igual justificación puede darse a las glosas presupuestarias que hoy abundan en las leyes de presupuesto. Y, por el contrario, soluciones abstractas y no probadas, como la regla constitucional que permite la reducción proporcional de gastos, han demostrado su total ineficacia.

Un segundo elemento de importancia es que la preponderancia del Ejecutivo que se hacía notar en el capítulo anterior, con el tiempo, se ha acentuado por diversas vías. Así, entre las reglas formales, se ha dado cuenta de otras nuevas como la reducción en el plazo de discusión del presupuesto y las nuevas materias de iniciativa exclusiva. Pero todo esto no puede ser objeto de análisis exclusivamente teórico. Tanto el hecho que la interpretación de algunas de estas reglas es incierta como la existencia de vías informales

querido que los Ministros de Estado intervengan en el ejercicio de la función legislativa en representación del Presidente de la República lo ha señalado expresamente como ocurre en el caso del artículo 37 de la Carta Fundamental (asistencia a sesiones de los ministros), situación que no se da respecto de la facultad en análisis". STC 122/1991, c. 6 y 8.

de influencia han generado un cierto balance fáctico al momento de la tramitación del presupuesto en el Congreso Nacional. En otras palabras, la preponderancia del Ejecutivo ha sido matizada por el ejercicio de las atribuciones propias del Congreso y por otras prácticas informales de gran relevancia en el ejercicio del poder, según se vio en otro capítulo al momento de examinar nuestro presidencialismo.

Un tercer elemento que debe destacarse es que, en lo relativo a la ejecución del gasto y al control, el Ejecutivo concentra el poder de modo más intenso.

Respecto a la ejecución del presupuesto, son las normas de flexibilidad presupuestaria –muchas de ellas aprobadas anualmente-- las que entregan al Ejecutivo gran parte de las atribuciones. Tanto así que el mecanismo constitucional ideado hace décadas en Chile para autorizar ciertas modificaciones excepcionales al presupuesto –el decreto de emergencia-- ha caído en desuso. Son las normas de flexibilidad presupuestaria las que han permitido concentrar en el Poder Ejecutivo y, específicamente, en el Ministerio de Hacienda las competencias presupuestarias que corresponden a la etapa de ejecución.

Algo similar ocurre en la etapa de control. El Poder Legislativo no ha sido lo suficientemente activo en generar instancias de control eficaz y las que hoy existen carecen de institucionalidad suficiente o de objetivos precisos. La complejidad del contenido y de las operaciones que permiten construir un presupuesto de la magnitud que requiere el Estado moderno no tiene entonces un contrapeso adecuado al momento de efectuar el control o evaluación del modo en que se están invirtiendo los recursos.

Fuera de lo netamente presupuestario, el capítulo vuelve a llamar la atención sobre la preponderancia que, en el teórico equilibrio al interior del gabinete, ha adquirido desde hace algunas décadas el Ministerio de Hacienda y la Dirección de Presupuesto. Ello, como se vio en el capítulo anterior, tiene un primer punto de partida en los setenta con la dictación de la nueva ley de administración financiera. Hoy sigue presente durante la

elaboración del presupuesto y también por otras vías como los denominados informes financieros o las políticas de evaluación del gasto público.

Con esto, se ha analizado un conjunto de reglas y prácticas vinculadas con la distribución de competencias presupuestarias en la orgánica del aparato público en Chile. Ellas muestran, tanto en la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo como al interior de la propia Administración, espacios relativamente balanceados y otros claramente desequilibrados. Así es como en la etapa de elaboración el desbalance es intragobierno y favorece al Ministerio de Hacienda. En la tramitación, las vías informales han tenido a matizar el desequilibrio formal cuestión que también requiere atención. Y, en lo que respecta a la ejecución y control, como ya ha sido común, el desbalance entre Congreso y Presidente favorece intensamente a este último.

Con el objetivo de asentar esos espacios de contrapeso y de encontrar nuevos equilibrios, el próximo capítulo analizará mecanismos o arreglos institucionales de derecho comparado.

CAPÍTULO IV

ARREGLOS PRESUPUESTARIOS COMPARADOS

1. Introducción

Habiendo analizado ya, en el capítulo primero al estudiar la separación y el equilibrio de poderes, el enfoque desde el cual se analizará la distribución de competencias presupuestarias en nuestro país; y habiendo abordado esto último en los capítulos segundo y tercero, corresponde ahora avanzar un paso más. Esto para mostrar que en el derecho comparado existen arreglos institucionales que abordan la concentración del poder presupuestario en la rama ejecutiva y el desbalance de ésta con la legislatura en materias de gasto público.

Para ello, el presente capítulo se aproxima a diversos arreglos presupuestarios comparados. Lo hace, primero y para cada materia, teorizando sobre problemáticas que están presentes también en otros países en los cuales se ha reflexionado al respecto y que han generado respuestas institucionales. Luego, y como segunda aproximación a cada una de las temáticas, se analiza en mayor detalle algunos arreglos comparados específicos que despiertan interés sea por su influencia global o por sus potenciales similitudes con el caso chileno. Este enfoque se adopta estando consciente de los desafíos que el uso del derecho comparado presenta para la ciencia jurídica, cuestión que se analizó en la Introducción.

Siguiendo esta metodología, el capítulo se inicia examinando la etapa de la preparación del presupuesto en la rama ejecutiva y la forma en que se distribuye el poder en el concierto del gabinete. Asimismo, se detiene en la nueva tendencia que incorpora reglas fiscales en la Constitución, influyendo en cierta medida en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo.

El paso siguiente es analizar el debate en torno al contenido material de las leyes de presupuestos y luego la tramitación de la misma. En este último aspecto, se analiza el plazo de tramitación ante la legislatura y el rol que éstas juegan en diversas decisiones presupuestarias. También se estudia el aporte institucional que las oficinas de presupuesto de los congresos prestan en el juego de poderes y, finalmente, las consecuencias que tiene en la institucionalidad la falta de despacho oportuno del proyecto de ley de presupuestos.

Los acápites que siguen se detienen en los aspectos vinculados con la ejecución presupuestaria y con el control del gasto público.

Lo anterior, con el objeto de teorizar sobre arreglos institucionales comparados que permitan que, en el estudio de las relaciones entre el Congreso Nacional y el Presidente de la República en materias vinculadas con el gasto público, puedan identificarse mecanismos o reglas que hagan de estas relaciones un sistema más equilibrado.

2. Preparación del presupuesto en el Poder Ejecutivo

2.1. El rol de las oficinas de presupuesto

La declinación generalizada en la intervención del poder legislativo en las leyes de presupuestos va de la mano con la tendencia a conceder la responsabilidad de su elaboración antes de su ingreso al Parlamento a los ministerios de hacienda y a las oficinas de presupuesto usualmente radicadas en su interior.

Hagen, por ejemplo, en la influyente investigación a la que ya se hizo referencia, también argumenta que los diversos ministerios al interior del Poder Ejecutivo tienen incentivos a aumentar el gasto como reacción a los grupos de presión sectoriales. Por eso, sostiene, solo el jefe de Gobierno y el ministro de Hacienda gozan de una visión global lo suficientemente amplia como para ponderar todas las consideraciones económicas. Y así como llamaba a limitar las atribuciones parlamentarias para modificar el presupuesto,

también insta a concentrar en los ministros de hacienda la toma de decisiones en materia presupuestaria⁷²⁷.

Históricamente las reparticiones públicas con competencias financieras se han enfocado principalmente al control presupuestario o, en otras palabras, a la revisión de los procesos de gasto al interior de los órganos administrativos a fin de evitar la pérdida de recursos públicos. Ni siquiera la llegada del Estado moderno, con presupuestos más grandes y complejos, logró alterar esta dinámica que se ejercía desde las oficinas presupuestarias. Eran, en definitiva, aparatos de auditoría y control contable.

Los primeros cuestionamientos llegaron en los setenta tras décadas de deficientes cifras fiscales y crecientes aumentos en la rigidez de los presupuestos. Según explican Allen y Krause, se cuestionó el rol de las oficinas de presupuesto y, más genéricamente, de los ministerios de Hacienda pues el control que ejercían no había impedido el deterioro de las cifras fiscales. Así, a partir de esa década, se pusieron en marcha reformas para centralizar los procesos presupuestarios al interior del Ejecutivo y fortalecer las reparticiones públicas vinculadas a los temas financieros. Todo ello con miras a mejorar la disciplina fiscal y reducir los déficits⁷²⁸.

La tendencia se presenta, hasta el día de hoy, también en Latinoamérica. Del análisis de la estructura de los gabinetes en la región, Gallardo concluye que una importante característica de éstos es el rol que ciertos ministros juegan en el proceso de elaboración

⁷²⁷ VON HAGEN, JURGEN. 1992. Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities. En: Economic Papers 96. Pág. 54.

⁷²⁸ ALLEN, RICHARD y KRAUSE, PHILIPP. 2013. The Role, Responsibilities, Structure and Evolution of Central Finance Agencies. En: ALLEN, RICHARD, “ET AL”. The International Handbook of Public Financial Management. London, Palgrave – McMillan. Págs. 100-103. Los autores expresan que en muchos países “el corazón del proceso presupuestario clásico operaba desde abajo hacia arriba – los ministerios redactaban propuestas presupuestarias que eran deliberadamente altas, la agencia financiera los reducía y eventualmente se alcanzaba un acuerdo razonable.” Ibid. Pág. 102. Para un análisis histórico del rol que jugaron los Ministerios de Hacienda en Gran Bretaña y Alemania desde la Edad Media a nuestros días puede verse KRAUSE, PHILIPP. 2013. The origins of modern finance ministries. An evolutionary account based on the history of Britain and Germany. En: Working Paper N° 381. Overseas Development Institute. Págs. 1 – 30.

de la política pública. “Esto es particularmente cierto, escribe, respecto de los ministros de hacienda. La centralidad del ministro de Hacienda a lo largo de la región puede difícilmente ser exagerada”⁷²⁹.

Pero este proceso de empoderamiento de las agencias presupuestarias también ha sido objeto de dudas y análisis crítico. Ante todo, desde la perspectiva del equilibrio que teóricamente caracteriza al gabinete de ministros, se critica el reforzamiento exagerado de las atribuciones de la autoridad presupuestaria. También se cuestiona la legitimidad de delegar en un ministerio y, específicamente, en la burocracia una serie de decisiones de políticas públicas más sectoriales⁷³⁰. Estas y otras razones vinculadas más con coyunturas políticas internas, han llevado a que algunos países como Australia, Brasil, Canadá y Francia, hayan distribuido las responsabilidades en materias financieras en dos ministerios: uno responsable de modo genérico del presupuesto y otro más enfocado en la política económica y fiscal⁷³¹.

En un sentido similar se inscribe la tendencia que ha sido destacada por Allen y Grigioli. Sobre la base de datos obtenidos de cincuenta y cinco países concluyen que es posible argumentar que la correlación existente entre el ingreso de los países y la fragmentación de las reparticiones con competencias financieras tiene forma de “U”. En otras palabras, los países con menores ingresos tienen una institucionalidad fragmentada donde el control sobre la decisión presupuestaria y financiera está dividido en diversos grupos o fuerzas. Ello pues, entre otras cosas, quien ejerce la máxima autoridad suele fragmentar deliberadamente el poder del ministerio de Hacienda. En estos países es común la existencia de sistemas de contabilidad y control financiero dispersos que no hacen sino ratificar la tendencia.

⁷²⁹ GALLARDO, CECILIA. 2010. Inside the Cabinet: The influence of Ministers in the Policymaking Process. En: SCARTASCINI, CARLOS, “ET AL”, How Democracy Works. Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin America Policymaking. Harvard, Banco Interamericano de Desarrollo y Rockefeller Center for Latinamerican Studies. Pág. 135.

⁷³⁰ OCDE. 2003. Reflections on the Role of the Central Budget Agency. Meeting of Senior Officials from Centres of Government on Public Sector Modernization: the Role of the Central Agencies. Madrid.

⁷³¹ ALLEN, RICHARD y KRAUSE, PHILIPP. 2013. The Role, Responsibilities, Structure and Evolution of Central Finance Agencies. Op. cit. Pág. 104.

A medida que los países aumentan sus ingresos se tiende a apreciar una disminución de la fragmentación y, en consecuencia, una concentración del poder en manos de las autoridades de hacienda. Tal es el caso, exponen los autores, de los países de Europa del Este que, tras la caída de la Cortina de Hierro, mantuvieron modelos centralizados de control como forma de adoptar las reglas que imponía la Unión Europea en materia fiscal y en otras vinculadas con las finanzas públicas.

Finalmente, continúan los autores, los países de ingresos medios altos o altos muestran ciertas reformas en las que las autoridades financieras dejan de operar directamente los sistemas de monitoreo y control para transferirlas a los diversos ministerios o agencias especializadas. Incluso puede apreciarse también un proceso descentralizador en la toma de decisiones en materias financieras⁷³².

2.1.1. Hacia la fragmentación

Entre los países de la OCDE, “ha habido un cambio hacia una forma más colectiva de resolver las disputas en el proceso presupuestario”⁷³³ cuando éstas se producen al interior del Poder Ejecutivo. En el 39% de los países, la decisión recae sobre el gabinete. En el 20%, corresponde al ministro de finanzas y, en igual número de países, corresponde al Presidente o Primer Ministro según corresponda⁷³⁴. Entre estos últimos se encuentra Chile y también Australia, que es un caso citado regularmente⁷³⁵ y que pasaremos a analizar.

⁷³² ALLEN, RICHARD y GRIGOLI, FRANCESCO. 2012. Enhancing the Capability of Central Finance Agencies. En: Economic Premise N° 73. World Bank. Pág. 4.

⁷³³ OCDE. 2014. Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries. Paris, OECD Publishing. Pág. 56.

⁷³⁴ Corresponde al Ministro de Hacienda en el caso de Dinamarca, Israel, Italia, Corea, Eslovenia, España y Reino Unido. Corresponde al Presidente o Primer Ministro en el caso de Australia, Chile, Francia, Grecia, Japón, Turquía y Estados Unidos. Hay otros casos –Canadá, Finlandia, Irlanda y Bélgica- en que el conflicto se decide de otras formas. *Ibid.* Pág. 56.

⁷³⁵ SCHICK, ALLEN. 2001. The Changing Role of the Central Budget Office. En: OECD Journal on Budgeting 1(1). Págs. 9 – 26. ALLEN, RICHARD y GRIGOLI, FRANCESCO. 2012. Enhancing the Capability of Central Finance Agencies. *Op. cit.* Pág. 3. ALLEN, RICHARD y KRAUSE, PHILIPP. 2013. The Role, Responsibilities, Structure and Evolution of Central Finance Agencies. *Op. cit.* Pág. 104.

Si bien un sistema parlamentario, las reglas que en Australia disciplinan el debate presupuestario al interior del gabinete prestan utilidad incluso para países con regímenes de gobierno diversos. Ello por cuanto hay una institucionalidad formal que tiene atribuciones presupuestarias y un proceso reglado que debe seguirse y que termina con la presentación del presupuesto en el Parlamento. Es cierto que, como es común en los regímenes parlamentarios, el debate más intenso se produce al interior del gabinete pues se asume que la mayoría parlamentaria –reflejada en el gabinete-- aprobará el presupuesto que le proponga su Gobierno. Pero aun en esta circunstancia, el debate reglado es un aspecto de interés para cualquier régimen de gobierno.

En términos generales, el proceso al interior del gabinete se estructura en torno a tres comités interministeriales con importantes atribuciones en el proceso presupuestario⁷³⁶. Un primer comité es el denominado “*Strategic Budget Committee*” que da un foco eminentemente estratégico o programático al presupuesto. Establece la estrategia fiscal y las prioridades políticas para el próximo año.

Los ministerios sectoriales envían anualmente al Primer Ministro sus propuestas para nuevos programas sobre la base de formatos que exigen diversa información básica y una primera estimación de costos. Estas propuestas son analizadas por los funcionarios de los tres ministerios que conforman el *Strategic Budget Committee* y, luego de interacciones con el ministerio sectorial, aprobadas o rechazadas por los miembros titulares del comité. La decisión es notificada formalmente al ministerio sectorial para que, en el caso de aquellas que son aprobadas, se desarrollen en mayor profundidad a fin de presentarlas al siguiente comité.

El proceso presupuestario al interior del gabinete continúa luego en el “*Expenditure Review Committee*” que tiene un foco más operacional y está compuesto por

⁷³⁶ Para lo que sigue BLÖNDAL, JÓN, “ET AL”. 2008. Budgeting in Australia. En: OECD Journal on Budgeting 8 (2). Págs. 7-31.

un mayor número de ministros. En las diversas reuniones, los programas sectoriales son analizados esta vez con un detallado análisis de costos que elaboran el órgano sectorial con el Ministerio de Finanzas⁷³⁷. Para cada programa, esta última entidad prepara una minuta en que resume la propuesta, recopila toda la información disponible y plantea su opinión. Sobre esta base luego, se suceden reuniones con los ministerios sectoriales en los que cada uno plantea y defiende los programas para los que busca financiamiento y el Comité resuelve aprobándolo, rechazándolo, modificándolo o pidiendo nueva información.

Como puede apreciarse, el sistema australiano presenta un proceso reglado en donde el Primer Ministro y su equipo juegan un papel en la definición de prioridades. Si bien puede reconocerse una mayor influencia de los ministerios con competencias presupuestarias es claro que no hay una concentración de la decisión presupuestaria en manos de éstos. El proceso es colectivo y con una importante participación formal del Jefe de Gobierno.

2.1.2. Epílogo

No obstante la señalada tendencia a generar decisiones más colectivas cuando se deben resolver conflictos internos en la decisión presupuestaria, la regla general sigue siendo que el departamento a cargo de las finanzas tenga una intensa preponderancia en la decisión presupuestaria⁷³⁸. A pesar de ello, y como lo ha caracterizado Krause, tras la época dorada caracterizada por el empoderamiento de las oficinas de presupuestos, en los últimos años éstas se han enfrentado a un período de permanente crisis⁷³⁹ que abre

⁷³⁷ “Si se juzga que un desacuerdo es de una naturaleza altamente política, y esto es muy raro, la propuesta es costeadada sobre la base de los números del Departamento de Finanzas, pero se adelanta como un problema para el *Expenditure Review Committee*”. Ibid. Pág. 27.

⁷³⁸ Schick lo ejemplifica del siguiente modo: “A juzgar por el pasado, no es en absoluto seguro que la oficina de presupuesto va a ganar la batalla por la reasignación” con los ministerios sectoriales. SCHICK, ALLEN. 2001. *The Changing Role of the Central Budget Office*. Op. cit. Pág. 21.

⁷³⁹ KRAUSE, PHILIPP. 2013. *The origins of modern finance ministries. An evolutionary account based on the history of Britain and Germany*. Op. cit. Pág. 14.

expectativas a cambios en la distribución de las competencias presupuestarias al interior del Poder Ejecutivo.

2.2. Reglas fiscales

Las reglas fiscales imponen limitaciones permanentes en la política fiscal por medio de limitaciones numéricas o de exigencias de resultados fiscales⁷⁴⁰. En otras palabras, por medio de una regla fiscal puede limitarse la decisión política en esta materia que efectúa el Congreso y el Poder Ejecutivo, y puede también obtenerse un indicador concreto del desempeño fiscal. Ello se logra estableciendo regulaciones respecto a los gastos (limitando por ejemplo el gasto público en relación al PGB del país); a la deuda pública (haciendo lo mismo respecto a la deuda que puede acumular el fisco); a los ingresos (generando una regla que vincule, por ejemplo, los impuestos con el PGB); o puede tratarse de una regla que determine el balance fiscal (requiriendo un presupuesto sin déficit o superávit)⁷⁴¹.

Este tipo de reglas busca moldear y disciplinar en algún grado la decisión política cuando se enfrenta a materias fiscales. Desde esta perspectiva, su vinculación con el balance de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo pasa no tanto por atribuir a uno de los dos poderes una competencia sino que, más bien, por establecer límites externos a ciertos aspectos sustantivos del debate fiscal. De esta forma, al menos en abstracto, la regla no modifica la distribución de competencias sino que aplica y restringe la decisión de ambos poderes. Con todo, este tipo de reglas y las instituciones anexas son relevantes para esta investigación porque, como veremos, contribuyen a dispersar el poder en otras instituciones –principalmente los consejos fiscales-- contribuyendo con ello a evitar la concentración de la decisión presupuestaria en una sola autoridad. Es cierto, como explica Schick, que las reglas fiscales no pueden ser eficaces si la decisión política es no respetarlas o se enfrentan escenarios de crisis económica. Pero, como agrega el mismo

⁷⁴⁰ Tomada principalmente de SCHAECHTER, ANDREA, “ET AL”. 2012. Fiscal Rules in Response to the Crisis. Toward the ‘Next Generation’ Rules. A new dataset. En: IMF Working Paper 12 (187). Pág. 5.

⁷⁴¹ OCDE. 2014. Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries. Op. cit. Pág. 20.

autor, influyen en la forma en que las diversas presiones propias del proceso presupuestario son procesadas e incluso permiten que la clase política tome decisiones poco populares –como reducir gastos-- eximiéndose, al menos parcialmente, de responsabilidad⁷⁴².

Si bien la existencia de este tipo de reglas es antigua, en las últimas décadas han aumentado considerablemente los países que las han incorporado en su ordenamiento. Por eso es hoy una tendencia en materia fiscal que requiere atención. En efecto, si el año 2007 solo un 12% de los países de la OCDE reportaban tener alguna regla fiscal, el año 2012 esa cifra aumentó a 94% de los países⁷⁴³. No hay, con todo, coincidencia académica en su eficacia ni tampoco un único diseño óptimo pues, como veremos, diversos países han acogido reglas distintas y en cuerpos jurídicos dispares⁷⁴⁴. Lo interesante para estas páginas, es estudiar de qué forma la relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, tanto en lo que se refiere a la correlación de fuerza como a los incentivos de cada cual, y la política fiscal en general se ven alteradas por la existencia de reglas fiscales.

En las próximas páginas analizaremos la tendencia en Europa y Estados Unidos. En un acápite posterior nos detendremos en el funcionamiento de los denominados consejos fiscales que son otra institución vinculada con las reglas fiscales.

2.2.1. La Unión Europea

En la Unión Europea las reglas fiscales existen desde hace décadas. Ya el Tratado de Maastricht de 1992 y más tarde el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de 1997 establecieron un límite del 3% del PGB al déficit presupuestario que podía alcanzar los países miembros y un máximo de deuda de 60% del PIB. Igualmente, en los noventa se

⁷⁴² SCHICK, ALLEN. 2003. The Role of Fiscal Rules in Budgeting. En: OECD Journal on Budgeting 3(3). Págs. 20 y 27.

⁷⁴³ OCDE. 2014. Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries. Op. cit. Pág. 23. La excepción la constituyeron, el año 2012, Nueva Zelanda y Turquía.

⁷⁴⁴ Ibid. Pág. 21.

establecieron objetivos de mediano plazo en materias fiscales⁷⁴⁵. Sin embargo, al poco andar, quedó de manifiesto las dificultades de hacer efectivo el cumplimiento de los mandatos de estabilidad presupuestaria así como la complejidad de poner en marcha los mecanismos que el derecho europeo contemplaba para enfrentar incumplimientos⁷⁴⁶. Años después, la crisis de la deuda, a fines de la década anterior, y la posterior crisis de diversos países miembros fueron la última muestra de la incapacidad de estas reglas y para mantener la disciplina fiscal de los Estados miembros.

En efecto, si se analizan los presupuestos de 16 países pertenecientes hoy a la Unión Europea entre 1960 y 2011, se aprecia que en esas cinco décadas, salvo en el caso de Finlandia, Suecia y Dinamarca, el resto presenta presupuestos deficitarios cada cuatro de cinco años o, en otras palabras, en 80% o más de las veces. Y en dos de ellos, Italia y Portugal, los presupuestos fueron siempre deficitarios⁷⁴⁷. Este dato y el consecuente colapso de las finanzas públicas dieron paso a que el año 2013 entrara en vigencia el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Europea, conocido como Pacto Fiscal. Éste, entre otras cosas, mandata a los países miembros de la zona euro a establecer una regla de balance presupuestario estructural y a establecer objetivos de mediano plazo que permitan que el déficit estructural no supere el 0,5% del PIB. Todo ello acompañado de mecanismos de corrección automáticos que deben incorporarse en los ordenamientos nacionales de la creación de consejos fiscales y del control externo del Tribunal Europeo de Justicia. Este último puede llegar a imponer sanciones de hasta el 0,1% del PGB en caso que un país no incorpore adecuadamente a su ordenamiento

⁷⁴⁵ SCHAECHTER, ANDREA, “ET AL”. 2012. Fiscal Rules in Response to the Crisis. Toward the ‘Next Generation’ Rules. A new dataset. Op. cit. Pág. 12.

⁷⁴⁶ Como da cuenta García-Andrade el conflicto llegó incluso a que “la Comisión (Europea) impugnó ante el Tribunal de Luxemburgo la inaplicación por parte del Consejo de las disposiciones del Reglamento 1467/97 (relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo) a los Estados francés y alemán, que habían incurrido en déficits excesivos. El Tribunal se pronunció en sentencia de 13 de julio de 2004, asunto C-27/04, por la que anuló las Conclusiones del Consejo de 25 de noviembre de 2003, por cuanto contenían una decisión de suspender el procedimiento de déficit excesivo y una decisión de modificación de las recomendaciones adoptadas anteriormente por el propio Consejo”. GARCÍA-ANDRADE, JORGE. 2012. La Reforma del Artículo 135 de la Constitución Española. En: Revista de Administración Pública 187. Pág. 39.

⁷⁴⁷ WYPLOSZ, Charles. 2012. Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experiences. En: Working Paper 17884. National Bureau of Economic Research. Pág. 2.

nacional las reglas establecidas en el Pacto y desconozca la decisión de la Corte al respecto⁷⁴⁸.

De especial interés para esta tesis es que el Pacto exige que la regla de presupuestos balanceados se incorporen al ordenamiento jurídico nacional “mediante disposiciones que tengan fuerza vinculante y sean de carácter permanente, preferentemente de rango constitucional, o cuyo respeto y cumplimiento estén de otro modo plenamente garantizados a lo largo de los procedimientos presupuestarios nacionales”⁷⁴⁹. Sobre esta base, hasta la fecha Francia, Alemania, Italia, Polonia y España han incorporado alguna de las reglas fiscales en sus constituciones⁷⁵⁰.

Nos detendremos a continuación en las experiencias de Alemania y España. El primero por el liderazgo que asumió en la aprobación del Pacto Fiscal y porque sus reglas fiscales han servido de modelo a las de los demás países europeos⁷⁵¹. España, por su parte, porque hasta la fecha, es el país de la Unión Europea que ha cumplido de mejor forma las disposiciones del Pacto Fiscal⁷⁵².

⁷⁴⁸ OCDE. 2014. Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries. Op. cit. Pág. 23.

⁷⁴⁹ Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Europea. Art. 3.2.

⁷⁵⁰ Como recuerda Carrillo, no es la primera vez en que reglas financieras están contenidas en los textos constitucionales. La Enmienda XIV de la Constitución de Estados Unidos (validez de la deuda pública), el artículo 14 de la Constitución francesa de la II República de 1848 (consideraba inviolable toda clase de obligaciones asumidas por el Estado) y el artículo 87 de la Constitución de Weimar de 1919 (solo puede recurrirse al empréstito en caso de necesidades extraordinarias) son ejemplos anteriores. CARRILLO, MARC. 2014. Constitución y Control de las Finanzas Públicas. En: Revista Española de Derecho Constitucional 101. Pág. 20.

⁷⁵¹ ARROYO, ANTONIO y GIMÉNEZ, ISABEL. 2013. La Incorporación de la Cláusula de Estabilidad Presupuestaria en Perspectiva Comparada: Alemania, Italia y Francia. En: Revista Española de Derecho Constitucional 98. Pág. 151-152. Quienes señalan que “probablemente, nunca como ahora tras el final de la II Guerra Mundial se manifiesta tan a las claras la capacidad de influencia de la República Federal de Alemania en el seno de la Europa integrada, como consecuencia de su indudable prevalencia económica, decisiva para que los distintos mecanismos financieros de rescate puestos en marcha en los últimos tiempos sean viables”.

⁷⁵² Ello a juicio de BURRET, HEIKO y SCHNELLENBACH, JAN. 2013. Implementation of the Fiscal Compact in the Euro Area Members States. En: WorkingPaper, 08/2013 German Council of Economic Experts. Pág. 11. Para el caso de Francia puede verse RUIZ, JUAN JOSÉ y SÁNCHEZ NAVARRO, ÁNGEL. 2012. El Debate sobre la Consagración Constitucional de la Estabilidad Presupuestaria en Francia. En: UNED. Teoría y Realidad Constitucional 29. Págs. 219 – 236; o ARROYO, ANTONIO y GIMÉNEZ, ISABEL. 2013. La Incorporación de la Cláusula de Estabilidad Presupuestaria en Perspectiva Comparada: Alemania, Italia y Francia. Op. cit.

2.2.1.1. El caso de Alemania

Ya desde el término de la Segunda Guerra, el requerimiento de estabilidad financiera ha sido una característica recurrente de la cultura constitucional y política alemana. Inalteradamente desde 1949 la Carta Fundamental de ese país establece que “el presupuesto debe estar balanceado entre ingresos y gastos” y restringe el endeudamiento público a ciertas necesidades y objetivos específicos⁷⁵³. Posteriormente, en los sesenta, la regla fue modificada a fin de flexibilizar el régimen de deuda pública pero exigiendo al mismo tiempo que ésta financiara la inversión. Igualmente, la Constitución contempla diversas disposiciones que autorizan la intervención del Ejecutivo para corregir posibles excesos financieros de la legislatura⁷⁵⁴.

El año 2006 y más tarde el año 2009, Alemania volvió a incorporar diversas modificaciones a la Constitución que luego sirvieron de base a las obligaciones establecidas en el Pacto Fiscal. La más importante fue la del año 2009 que se dictó en el contexto de una crisis financiera provocada por una elevada deuda fiscal a nivel federal y por un excesivo endeudamiento de los Landes. De esta forma, junto con las disposiciones permanente, que veremos a continuación, también se aprueban “ayudas para el saneamiento de las finanzas públicas” para cinco de los Landes financieramente más comprometidos que deben, entonces, sanear sus cuentas fiscales a partir del año 2020⁷⁵⁵.

⁷⁵³ HEINTZEN, MARKUS. 2013. Budgetary Balancing and Public Debt in German Constitutional Law. En: Conference “Ilpareggio di bilancio”. Ravenna, Italia. Págs. 1 - 4

⁷⁵⁴ DELLEDONNE, GIACOMO. 2014. A Legalization of Financial Constitutions in the EU? Reflections on the German, Spanish, Italian and French Experiences. En: ADAMS, MAURICE, “ET AL”. The Constitutionalization of European Budgetary Constraints. Oregon, Hart Publishing. Págs. 185-187. El artículo en cuestión señala: “Las leyes que aumentan los gastos presupuestarios propuestos por el Gobierno Federal, o que impliquen o den lugar a nuevos gastos, requerirán del consentimiento del Gobierno Federal. Este requerimiento también se aplicará a las leyes que impliquen o den lugar a disminuciones en los ingresos”. Art. 113.

⁷⁵⁵ REIMER, EKKERHART. 2011. La Crisis Financiera como Oportunidad Político-Constitucional. El Nuevo Freno al Endeudamiento en la Constitución Alemana. En: UNED. Teoría y Realidad Constitucional 28. Pág. 98. El año 2009, la deuda pública Alemana alcanzaba 1,7 trillones de euros. KUBE, HANNO. 2014. Financing the State – The tax-funded State versus Multiple and Mixed Financing Strategies. En:

Tras la reforma del 2009, el artículo 109 dispone ahora que los presupuestos tanto del Gobierno central como de los Lander “deben estar en principio balanceados sin considerar los ingresos por deuda”. Luego la misma norma autoriza a que tanto el Gobierno como los Lander dicten reglas a favor de un balance estructural, esto es, que simétricamente permita tener presupuestos deficitarios según las circunstancias de mercado u otras emergencias pero sin que ello debilite el mandato de balance estructural⁷⁵⁶. Más adelante, el artículo 115 de la Ley Fundamental establece que el balance entre ingresos y gastos se satisface cuando los ingresos obtenidos por deuda no superan el 0,35% en relación con el Producto Interno Bruto autorizando, de igual forma, ciertas excepciones⁷⁵⁷. Por último, la reforma estableció a nivel constitucional el Consejo

PUNDER, HERMANN y WALDHOFF, CHRISTIAN. Debates in German PublicLaw. Oregon. Hart Publishing. Pág. 134.

⁷⁵⁶ Art.109.3 LF “Los presupuestos de la Federación y de los Länder habrán de equilibrarse en principio sin ingresos procedentes de créditos. 2 La Federación y los Länder podrán establecer normas que tengan en cuenta de forma simétrica, en épocas de auge y en fases de desaceleración, los efectos de una evolución del ciclo económico que se aparte de la normalidad, así como una normativa de excepción para el supuesto de catástrofes naturales o de situaciones de emergencia extraordinarias que escapen al control del Estado y que tengan un considerable impacto negativo sobre las finanzas públicas. 3 La normativa de excepción habrá de establecer el correspondiente régimen de amortización. 4 Respecto al presupuesto de la Federación, los detalles los regula el art. 115, entendiendo que se cumple lo dispuesto en la primera frase cuando los ingresos procedentes de créditos no superen el 0,35 por ciento del producto interior bruto nominal. 5 Los detalles correspondientes a los presupuestos de los Länder los regularán estos en el marco de sus competencias constitucionales, entendiendo que solo se cumple lo dispuesto en la primera frase si no se permite ningún ingreso procedente de créditos”. Traducción en REIMER, EKKERHART. 2011. La Crisis Financiera como Oportunidad Político-Constitucional. El Nuevo Freno al Endeudamiento en la Constitución Alemana. Op. cit. Pág. 96

⁷⁵⁷ Art. 115.2 LF [Freno al endeudamiento de la Federación]. 1 «Los ingresos y los gastos habrán de equilibrarse en principio sin ingresos procedentes de créditos. 2 Esta regla se entiende cumplida cuando los ingresos procedentes de créditos no superen el 0,35 por ciento del producto interior bruto nominal. 3 Además, en caso de una evolución del ciclo económico que se aparte de la normalidad, los efectos sobre el presupuesto habrán de tenerse en cuenta de forma simétrica en épocas de auge y en fases de desaceleración. 4 Las desviaciones de los créditos realmente asumidos respecto a los límites al crédito que se permiten con arreglo a las frases primera a tercera se registrarán en una cuenta de control; los cargos que superen el umbral del 1,5 por ciento del producto interior bruto nominal habrán de amortizarse de forma que se tengan en cuenta las exigencias coyunturales de la economía. 5 Una ley federal regulará los detalles, en particular el ajuste de los ingresos y los gastos en función de las transacciones financieras, y el procedimiento de cálculo del límite máximo anual del crédito neto, teniendo en cuenta la evolución coyuntural sobre la base de un procedimiento de ajuste cíclico, así como el control y el reajuste del crédito efectivamente asumido que se aparte de los límites especificados. 6 En caso de catástrofe natural o de situaciones extraordinarias de emergencia que escapen al control estatal y que tengan un considerable impacto negativo sobre las finanzas públicas, estos límites al crédito podrán superarse mediante una resolución de la mayoría de los miembros del Bundestag. 7 La resolución habrá de combinarse con un plan de amortización. 8 La devolución de los

de Estabilidad Financiera como un foro de discusión de pares al que concurren los ministros encargados de las finanzas públicas tanto a nivel federal como estatal de forma de fortalecer el control mutuo por vía de mecanismos no vinculantes⁷⁵⁸.

La constitucionalización de una regla más específica de endeudamiento y balance, como la incorporada el 2009, no solo ha generado debate en torno a su eficacia⁷⁵⁹. También se discute respecto al rol que le cabría a la Corte Constitucional Alemana. Hasta antes de esta fecha, los límites al endeudamiento establecidos en la Constitución eran relativamente ambiguos lo que había alejado esta materia del control judicial. Sin embargo, dado que ahora la norma constitucional es más específica hay menos espacio a la interpretación facilitando así “una significativamente elevada intensidad de control”⁷⁶⁰.

2.2.1.2. El caso de España

El año 2011, en medio de la crisis económica, España modificó el artículo 135 de su Constitución para incorporar una serie de los compromisos fiscales que había asumido con los organismos financieros de la Unión Europea.

créditos que se hayan asumido con arreglo a la sexta frase habrá de llevarse a cabo en un plazo razonable». La traducción está tomada de REIMER (Ibid. Pág 97). Explicación de estas disposiciones puede verse en REIMER, EKKERHART. 2011. La Crisis Financiera como Oportunidad Político-Constitucional. El Nuevo Freno al Endeudamiento en la Constitución Alemana. Op. cit. y BURRET, HEIKO y SCHNELLENBACH, JAN. 2013. Implementation of the Fiscal Compact in the Euro Area Members States. Op. cit. Págs. 30-32.

⁷⁵⁸ Para un análisis más detallado del rol del Consejo de Estabilidad Fiscal ver OCDE. 2014. Budget Review: Germany. Public Governance and Territorial Development Directorate. Budgeting and Public Expenditures. En: OECD Journal on Budgeting 14 (2).

⁷⁵⁹ HEUN, WERNER. 2011. The Constitution of Germany. A contextual analysis. EE.UU. Hart Publishing. Pág. 116. El autor sostiene que “la eficiencia de estas disposiciones es extremadamente dudosa”.

⁷⁶⁰ REIMER, EKKERHART. 2011. La Crisis Financiera como Oportunidad Político-Constitucional. El Nuevo Freno al Endeudamiento en la Constitución Alemana. Op. cit. Pág. 99. Señala Reimer, que la antigua obligación “de los presupuestos de tener en cuenta las exigencias del equilibrio global de la economía (...) se mantuvo en términos vagos: el precepto no podía en realidad ser objeto de control judicial”. Con todo, según sostiene Delledonne, la Corte Constitucional seguirá aplicando la constitución financiera para resolver disputas entre órganos constitucionales federales o a aquellas entre la Federación y los Lander, no siendo en consecuencia admisible el control concreto ni el reclamo de particulares. DELLEDONNE, GIACOMO. 2014. A Legalization of Financial Constitutions in the EU? Reflections on the German, Spanish, Italian and French Experiences. Op. cit. Pág. 192.

La nueva norma constitucional incorpora el principio de estabilidad presupuestaria, haciéndolo extensivo también a las comunidades autónomas, y autoriza un déficit estructural que no puede superar los márgenes establecidos por la Unión Europea. Lo mismo hace respecto de la deuda pública que, en consecuencia, no puede superar una proporción del PIB. La misma norma excepciona la aplicación de las reglas señaladas en caso “de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados”. Finalmente, mandata a una ley orgánica el desarrollo de diversos aspectos necesarios para la aplicación de estas reglas⁷⁶¹.

Elementos de esta disposición constitucional estaban antes considerados en normas de rango legal. Así, el año 2001 se había consagrado ya la estabilidad presupuestaria en la legislación junto con otros mecanismos de coordinación entre la Hacienda pública estatal y la de las comunidades autonómicas. Luego el 2006, se incorporaron elementos contracíclicos a la política de equilibrios presupuestarios. Al año siguiente, en igual línea, el Tribunal Constitucional vino a zanjar una disputa que entre el Estado central y las

⁷⁶¹ Art. 135. “1. Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria. 2. El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros. Una ley orgánica fijará el déficit estructural máximo permitido al Estado y a las Comunidades Autónomas, en relación con su producto interior bruto. Las Entidades Locales deberán presentar equilibrio presupuestario. 3. El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por ley para emitir deuda pública o contraer crédito. (...) El volumen de deuda pública del conjunto de las Administraciones Públicas en relación con el producto interior bruto del Estado no podrá superar el valor de referencia establecido en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. 4. Los límites de déficit estructural y de volumen de deuda pública sólo podrán superarse en caso de catástrofes naturales, recesión económica o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control del Estado y perjudiquen considerablemente la situación financiera o la sostenibilidad económica o social del Estado, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados. 5. Una ley orgánica desarrollará los principios a que se refiere este artículo, así como la participación, en los procedimientos respectivos, de los órganos de coordinación institucional entre las Administraciones Públicas en materia de política fiscal y financiera. En todo caso, regulará: a) La distribución de los límites de déficit y de deuda entre las distintas Administraciones Públicas, los supuestos excepcionales de superación de los mismos y la forma y plazo de corrección de las desviaciones que sobre uno y otro pudieran producirse. b) La metodología y el procedimiento para el cálculo del déficit estructural. c) La responsabilidad de cada Administración Pública en caso de incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria. (...)”

autonomías. Éstas sostenían que el principio de estabilidad presupuestaria no les era aplicable por la autonomía financiera de que gozaban. Sin embargo, el Tribunal Constitucional consideró se proyectaba sobre todos los niveles territoriales de España pues la estabilidad presupuestaria “se configura como una orientación de política económica general”⁷⁶².

Sin embargo, estas reglas no fueron lo suficientemente eficaces para vincular la política fiscal a las reglas de la Unión Europea en materia de endeudamiento y déficit. Sea porque el derecho español carece de un mecanismo general que permite exigir la adecuación de las normas presupuestaria de rango legal contrarias al derecho europeo⁷⁶³; o sea porque las reglas formales se habían ido desnaturalizando en su aplicación por la vía de incorporar mayor laxitud en la contabilidad y en la estimación de ingresos, iniciada la crisis quedo de manifiesto que algunas economías europeas, como la española, descansaban en “buena medida sobre graves desequilibrios que no habían sido adecuadamente considerados”⁷⁶⁴.

Ante este escenario, entre otras medidas, se consagra constitucionalmente la estabilidad presupuestaria a fin de que ésta adquiera “un valor verdaderamente estructural y condicionante de la actuación del Estado (...) con el efecto de limitar u orientar, con el

⁷⁶² Tribunal Constitucional de España. Sentencia de 20 de julio de 2011. Delgado desarrolla históricamente diversos antecedentes de este proceso. Así explica que el objeto de la ley del 2001 fue establecer “mecanismos de coordinación entre la Hacienda Pública estatal y las Comunidades Autónomas en materia presupuestaria”. Agrega que las potestades que se concedieron al Gobierno fueron regularmente cuestionadas por las autonomías al punto que el Parlamento de Cataluña presentó un requerimiento al Tribunal Constitucional en el que se impugnaban diversas normas de la ley del 2001 por ser contrarias a la autonomía financiera que la Constitución concedía. La sentencia, dictada cinco semanas antes de la reforma constitucional, vino a zanjar el debate que luego se vio ratificado por la reforma. DELGADO RAMOS, DAVID. 2013. La Reciente Constitucionalización de la Estabilidad Presupuestaria: ¿Una reforma necesaria? En: UNED. Revista de Derecho Político 87. Pág. 328 – 333.

⁷⁶³ Como dice García-Andrade, los mecanismos existentes para dar eficacia al principio de primacía del derecho europeo “no resuelve las vulneraciones de las reglas europeas de interdicción de la deuda o el déficit excesivos por parte de las normas españolas presupuestarias en la medida que superen los umbrales permitidos. La naturaleza de estas últimas normas no permite operar una selección del Derecho aplicable al caso, pues la norma presupuestaria española -necesariamente programática, compleja y de detalle- no es susceptible de ser simplemente desplazada por otra europea de contenido netamente prohibitivo”. GARCIA-ANDRADE, JORGE. 2012. La Reforma del Artículo 135 de la Constitución Española. Op. cit. Pág. 16.

⁷⁶⁴ Ibid. Pág. 42.

mayor rango normativo la actuación de los poderes públicos”⁷⁶⁵. Junto a ella, la posterior Ley Orgánica de 2012 establece una serie de reglas que buscan concretar el mandato constitucional en materia de déficit y endeudamiento⁷⁶⁶.

Finalmente, la reforma constitucional deja al Tribunal Constitucional en un pie distinto al enfrentarse ahora a la regla del balance presupuestario. Si antes el asunto no era de su competencia pues esta regla estaba contenida en el derecho europeo, su incorporación a la Carta española permite que el Tribunal Constitucional se transforme también en un garante del derecho comunitario en lo que a esta materia se refiere⁷⁶⁷. Sin embargo aún está por verse de qué forma se enfrentará el Tribunal Constitucional a esta nueva disposición⁷⁶⁸.

2.2.2. El caso de Estados Unidos

En Estados Unidos la discusión sobre la constitucionalización de una regla de presupuestos balanceados ha sido objeto de debate por la clase política desde hace décadas. Los altos déficits en los ochenta y en los noventa incentivó la tramitación de

⁷⁶⁵ Exposición de motivos de la reforma. En RODRIGUEZ BEREIJO, ÁLVARO. 2013. La Reforma Constitucional del Artículo 135 CE y la Crisis Financiera del Estado. En: Crónica Presupuestaria 1/2013. Pág. 11.

⁷⁶⁶ Define el déficit estructural como la diferencia entre el déficit presupuestario total y el déficit cíclico; fija un guarismo para el mismo de 0,4% del PIB nominal u otra cifra establecida en la normativa europea si ésta es menor; regula materias fiscales en las comunidades autónomas a fin de hacer aplicable el principio de equilibrio presupuestario; establece mecanismos sancionatorios en caso de incumplimiento (multas e incluso la suspensión de la autonomía), establece el Consejo de Política Fiscal y Financiera, entre otros temas. RODRIGUEZ BEREIJO, ÁLVARO. 2013. La Reforma Constitucional del Artículo 135 CE y la Crisis Financiera del Estado. Op. cit. Págs. 28-29. Para el debate pre legislativo de la Ley del 2012, ver también GIMÉNEZ, ISABEL. 2012. Comentario al Dictamen del Consejo de Estado de 1 de marzo de 2012, sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. En: UNED. Teoría y Realidad Constitucional 30. Págs. 535 – 550.

⁷⁶⁷ CARRILLO, MARC. 2014. Constitución y Control de las Finanzas Públicas. Op. cit. Pág. 23 y GARCÍA-ANDRADE, JORGE. 2012. La Reforma del Artículo 135 de la Constitución Española. Op. cit. Págs. 15 y 59.

⁷⁶⁸ Algunos, como Rodríguez, llaman a un control material y no exclusivamente formal cuando dicen que el Tribunal Constitucional debe contrastar “la ley con su aplicación práctica y la coherencia del legislador con las consecuencias de sus propias opciones legislativas, al modo, más incisivo, de alguna jurisprudencia constitucional alemana”. RODRIGUEZ BEREIJO, ÁLVARO. 2013. La Reforma Constitucional del Artículo 135 CE y la Crisis Financiera del Estado. Op. cit. Pág. 36.

diversas reformas constitucionales. Fue el año 1995 cuando una de ellas estuvo más cerca de ser aprobada después de haber superado la Cámara de Representantes y faltarle solo un voto en el Senado para alcanzar los dos tercios. Su contenido era, sin embargo, diverso al que se extiende hoy en Europa. Establecía, a partir del año 2002, un presupuesto anualmente balanceado y la imposibilidad de aumentar la deuda pública a menos que tres quintos de ambas cámaras lo autorizaran. A su vez, solo admitía como excepción los años en que estuviera vigente una declaración de guerra o aquellos en que Estados Unidos formara parte de un conflicto militar “que causa una amenaza seria e inminente a la seguridad nacional” así declarada por la mayoría absoluta de ambas cámaras⁷⁶⁹.

Pero el debate está lejos de terminar y decenas de otras propuestas, anteriores y posteriores, han sido discutidas. Quienes la promueven argumentan tanto sobre la base de los beneficios económicos de reducir los déficits como desde argumentos más simbólicos. Entre estos últimos mencionan el mejoramiento de la percepción hacia la clase política en caso de balancear el presupuesto y la obligación moral que existiría de liberar del impacto del déficit a la próxima generación de contribuyentes. Asimismo, afirman que una reforma constitucional es más vinculante que una reforma legal que puede ser descartada en cualquier momento por medio de otra ley. Por otra parte, entre los oponentes los argumentos en contra de la constitucionalización dicen relación con la dificultad práctica de hacerla exigible y con el riesgo de intervención judicial en un asunto en que, hasta la fecha, las cortes federales no han ingresado⁷⁷⁰. Cuestionan también los beneficios económicos de una reforma que imponga presupuestos balanceados pues ésta impediría hacer un uso contracíclico del presupuesto⁷⁷¹.

⁷⁶⁹ SCHICK, ALLEN. 2007. *The Federal Budget. Politics, Policy, Process*. 3a Edición. Washington DC. Brookings Institution Press. Pág. 35-36.

⁷⁷⁰ Robert Bork, académico y alto funcionario de diversos Gobiernos de Estados Unidos, señaló: “Los resultados de dicha modificación serían cientos, si no miles, de demandas alrededor de todo el país, muchas de ellas sobre teorías inconsistentes, y proporcionando resultados inconsistentes. Para el momento en el que la Suprema Corte enderece toda la materia a partir del presupuesto en cuestión, tendría al menos cuatro años de retraso, y demandas relacionadas con los próximos tres años fiscales escalarían hasta la Suprema Corte”. Citado en SATURNO y LYNCH. 2011. *A Balanced Budget Constitutional Amendment: Background and Congressional Options*. En: Congressional Research Service Report. R41907. Pág. 10.

⁷⁷¹ SATURNO y LYNCH. 2011. *A Balanced Budget Constitutional Amendment: Background and Congressional Options*. Op. cit. Págs. 9 – 13. Igualmente, agregan que una norma constitucional puede ser

Probablemente el debate a nivel Federal se mantenga por mucho tiempo. Pero es a nivel de las constituciones estatales donde se aborda la materia con mayor densidad. Dos tercios de ellas tienen disposiciones constitucionales que exigen presupuestos balanceados. Pero estos mandatos pueden entenderse cumplidos con cierta laxitud lo que hace de ellas reglas algo confusas en cuanto a su cumplimiento: “algunos estados con mandatos de presupuestos balanceados tienen déficit, mientras que muchos otros cumplen los balances a través de manipulaciones fiscales como el aumento indebido de las proyecciones de ingreso; incorporando los ingresos en un año fiscal y postergando los gastos para el otro”, entre otras fórmulas⁷⁷².

Otro factor relevante tras la incorporación de estas disposiciones constitucionales, es la irrupción de los jueces en el proceso presupuestario. En este aspecto, la evidencia muestra que, al menos por el momento, los estados han tendido a consagrar cláusulas de balance sin mecanismos concretos de exigibilidad aproximándola entonces a reglas más propias del “softlaw”⁷⁷³. Asimismo, diversa evidencia muestra que los jueces son reticentes a involucrarse en estas materias⁷⁷⁴ o, en las ocasiones que lo hacen, tienden a ser relativamente deferentes a los estados⁷⁷⁵.

2.3. Conclusión

superada por medio de resquicios contables u otros similares. Quienes están a favor, por su parte, sostienen que la norma constitucional debería ser necesariamente complementada con normas legales que regulen su exigibilidad y que limiten esas opciones.

⁷⁷² BRIFFAULT, RICHARD. 2008. Courts, Constitutions and Public Finance. Some Recent Experiences from the States. En: GARRET, ELIZABETH, “ET AL”. Fiscal Challenges. An Interdisciplinary Approach to Budget Policy. USA. Cambridge University Press. Pág. 428.

⁷⁷³ MUSSO, JULIET ANN, “ET AL”. 2008. Budgetary Arrangements in the 50 States. In Search of Model Practices. En: GARRET, ELIZABETH, “ET AL”. Fiscal Challenges. An Interdisciplinary Approach to Budget Policy. USA. Cambridge University Press. Pág. 259.

⁷⁷⁴ BROWN, LAUREL y ROBERTS, BLAKE. 2005. Alternative Procedures: Line Item Vetoes and Balance Budget Amendments. Briefing Paper N° 3. Federal Budget Policy Seminar. Harvard Law School. Pág. 11. Los mismos autores señalan que, las veces que se ha litigado el asunto más que debatir sobre si el presupuesto está o no balanceado, se discuten los mecanismos que usa el estado para generar el balance.

⁷⁷⁵ BRIFFAULT, RICHARD. 2008. Courts, Constitutions and Public Finance. Some Recent Experiences from the States. Op. cit. Pág. 428.

Si bien las reglas fiscales no inciden directamente en el reparto de poderes presupuestarios entre el Ejecutivo y el Legislativo, sí contribuyen a un balance general. Esto pues, al menos en abstracto, moldea y disciplina en algún grado la decisión política cuando se enfrenta a materias fiscales. Y ello puede contribuir a reducir la desconfianza que existe, según hemos visto, en contra de las legislaturas como asignadores disciplinados de recursos fiscales. En otras palabras una regla fiscal eficaz puede descomprimir un eventual traspaso de competencias presupuestarias hacia los congresos.

Pero justamente es en la eficacia de este tipo de reglas donde no hay mayor convicción. En una influyente investigación de mediados de los noventa, Bohn e Inman sostienen que reglas fiscales para balancear presupuestos, si son adecuadamente construidas y exigidas, “reducen la propensión de los estados a tener déficits”,⁷⁷⁶. Y ello se logra, en gran medida, mediante la reducción de los gastos más que por medio del aumento de los impuestos. Sin embargo, otros estudios empíricos muestran que son variados los factores que inducen aumentos de gastos, impuestos o endeudamiento como para atribuir exclusivamente a la existencia de una regla el éxito o fracaso de la política fiscal. Factores económicos, políticos, institucionales e incluso culturales también entran en juego al momento de decidir los diversos presupuestos⁷⁷⁷.

3. Contenido material de la Ley de Presupuestos

3.1. Problemática

En derecho comparado también se ha debatido sobre el contenido material de la ley de presupuestos. La pregunta recurrente es si es posible modificar legislación sustantiva

⁷⁷⁶ BOHN, HENNING e INMAN, ROBERT. 1996. Balanced Budget Rules and Public Deficits: Evidence from the U.S. States. *En*: Working Paper 5533. National Bureau of Economic Research Working Paper Series. Pág. 46. Los mismos autores encuentran solo una “evidencia tentativa” a favor de las cláusulas constitucionales por sobre las legales.

⁷⁷⁷ RYU, JAY EUNGHA. 2014. The Public Budgeting and Finance Primer. Key Concepts in Fiscal Choice. New York., M.E. Sharpe. Pág. 29.

por medio de la ley de presupuestos o, por el contrario y como es en abstracto el caso chileno, el contenido de la ley de presupuestos es más acotado.

La respuesta tiene relevancia no solo desde una perspectiva dogmática sino también cuando se plantea desde el balance de poderes entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. Ello por cuanto la naturaleza especialísima de las leyes de presupuestos y, particularmente, su procedimiento de discusión y aprobación, pueden hacer de ésta lo que tradicionalmente se ha llamado en el derecho anglosajon como las leyes “ómnibus”. Esto es, aquellas que sirven de medio para transportar todo tipo de propuestas legislativas. Ello, en la distribución de competencias, tiende a favorecer a quien elabora el presupuesto o tiene mayor incidencia en su determinación. En otras palabras, si la discusión presupuestaria suele ser una instancia de debate acotado en el tiempo con reducidas atribuciones legislativas de los congresistas, un contenido material acotado fija límites claros a estas restricciones matizando la preponderancia de quien concentra la decisión presupuestaria. En cambio, un contenido material laxo permite que muchas otras materias sean incluidas en el proceso presupuestario limitando la acción parlamentaria también en estas materias.

A continuación se desarrollarán principalmente el caso de España y de Estados Unidos. El primero no solo porque, como ha dicho un autor, se trata de la materia que “ha tenido un desarrollo más fecundo y a la que se ha dedicado mayor atención como consecuencia de la jurisprudencia constitucional que ha delimitado ese contenido”⁷⁷⁸. También porque presenta un modelo acotado similar al chileno tanto en lo que se refiere a la definición de la idea matriz como en la distinción que en nuestro sistema se hace entre gasto permanente y variable. El caso de Estados Unidos es el opuesto donde la ley de presupuestos tiene la suficiente flexibilidad como para permitir dentro de su marco la modificación de legislación sustantiva.

⁷⁷⁸ JIMÉNEZ DÍAZ, ANDRÉS. 2003. Sinopsis del artículo 134 de la Constitución Española. [en línea] Congreso español 2015. <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=134&tipo=2> [Visto el 19.09.2016].

3.2. El caso de España. Regla constitucional y jurisprudencia

El contenido de las leyes de presupuesto ha sido, para la doctrina española, un tema de discusión desde aprobada la Constitución de 1978. El debate doctrinario se gatilló por la masificación de la práctica legislativa que solía incorporar en las leyes de presupuesto diversas modificaciones a cuerpos legales sustantivos. En efecto, ya desde mediados de los ochenta, se detecta una ampliación excesiva del contenido material de las leyes de presupuestos transformándolas en “el principal cauce de reforma del ordenamiento jurídico público”⁷⁷⁹. En su articulado podían encontrarse actualizaciones, derogaciones, desarrollos, reformas, prórrogas, suspensiones de normas financieras, tributarias, sectoriales, administrativas, laborales, entre otras tantas.

La doctrina española desarrolló la cuestión teniendo como punto de partida el debate en torno a si las leyes de presupuestos son leyes en sentido material o solamente en sentido formal. Para los primeros, la ley de presupuesto es fruto de la potestad legislativa y tiene pleno rango de ley lo que impide entonces limitar el contenido de su potestad modificatoria. Para los segundos, en cambio, la ley de presupuestos es más bien el ejercicio de una potestad administrativa y contable que toma forma legislativa por emanar del Parlamento pero que, por su naturaleza, no puede modificar cuerpos legislativos. Esta polémica, como muestra Giménez, ha acompañado desde hace más de un siglo el debate y en él han tomado parte prestigiosos juristas que han profundizado en el derecho presupuestario⁷⁸⁰.

⁷⁷⁹ TOSCANO, JUAN ANTONIO. 2006. El desbordamiento material de las leyes de presupuesto estatales y la seguridad jurídica. *En*: Cuadernos de Derecho Público 28. Pág. 183.

⁷⁸⁰ Giménez analiza desde una perspectiva histórica los principales hitos doctrinarios de este debate incorporando también una mirada comparada. GIMÉNEZ, ISABEL. 2008. Las Competencias Presupuestarias del Parlamento. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Págs. 158-205. El autor más influyente en esta materia, el alemán Paul Laband, sostiene que la ley de presupuesto es “el instrumento para el ejercicio de una función de control y vigilancia política del Parlamento sobre la acción de Gobierno, pero no propiamente una función legislativa”. Prueba de ello es que “la facultad de aprobar el Presupuesto atribuida al Parlamento es, históricamente, más antigua que la de aprobar las leyes y, por tanto, debe ser considerada como distinta de ésta”. *Ibid.* Pág. 170.

En España la polémica ha perdido fuerza por la constitucionalización del contenido de las leyes de presupuesto y por la frondosa jurisprudencia del Tribunal Constitucional que ha definido los límites materiales de este acto legislativo. Muy tempranamente, en 1982, dicha magistratura señaló por primera vez que “la previsión de ingresos y la autorización de gastos” constituyen el núcleo de la ley de presupuestos⁷⁸¹. Años después, agregó a lo dicho que también podían incluirse otras disposiciones vinculadas “con los criterios de política económica general en que se sustentan” los ingresos y gastos⁷⁸². Luego, en el que ha sido llamado por la doctrina española como el punto de quiebre en la tendencia expansiva de las leyes de presupuestos, el Tribunal Constitucional añade una exigencia de motivación cuando demanda que la inclusión de una determinada disposición en la ley de presupuestos esté justificada “en el sentido de que sea un complemento necesario para la mayor inteligencia y más eficaz ejecución del presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno”⁷⁸³. Sobre esta base, y por primera vez, declara inconstitucional una norma por no corresponder al contenido material que la Constitución establece para la ley de presupuestos⁷⁸⁴.

Tras esta sentencia, otras tantas posteriores han ratificado esta interpretación al punto de transformar la decisión citada, en cierta medida, en un referente⁷⁸⁵. Sin embargo, la práctica legislativa española encontró al poco andar en las denominadas “leyes de medida o acompañamiento” un medio para escapar de la limitación del contenido material

⁷⁸¹ STC. 84/82. Tercero.

⁷⁸² STC. 63/86. Duodécimo.

⁷⁸³ STC. 76/92. Cuarto. Todas las citas tomadas de GÓMEZ, ESPERANZA. 2008. Las Cortes Generales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Monografías 76. Madrid. Congreso de los Diputados. Pág. 273 – 284.

⁷⁸⁴ El precepto declarado inconstitucional era una modificación a la Ley General Tributaria en lo que respecta a la atribución de un órgano jurisdiccional para velar por la inviolabilidad del domicilio fijando también las condiciones del ejercicio de la competencia. El Tribunal argumenta diciendo: “resulta claro su carácter de norma general del régimen jurídico aplicable a todos los tributos, cuya incidencia en la ordenación del programa anual de ingresos y gastos es sólo accidental y secundaria y por ende insuficiente para legitimar su inclusión en la Ley de Presupuestos, cuyo contenido propio y su función constitucional (arts. 66.2 y 134.2 C.E.) resulta desvirtuado por la incorporación de normas típicas del Derecho codificado.” STC 76/92. Fund. Cuarto. GÓMEZ, ESPERANZA. 2008. Las Cortes Generales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Op. cit. Pág. 279.

⁷⁸⁵ GIMÉNEZ, ISABEL. 2008. Las Competencias Presupuestarias del Parlamento. Op. cit. Pág. 238.

de las leyes de presupuestos. En ellas, paralelamente a la respectiva ley de presupuesto, se regulan diversas materias sustantivas vinculadas con ésta. Si bien han sido motivo de intensa crítica por la doctrina⁷⁸⁶, fueron objeto de análisis en una sentencia del Tribunal Constitucional que, junto con ratificar su constitucionalidad, las descalifica desde una perspectiva de la técnica legislativa⁷⁸⁷.

Así como el caso español, otros ordenamientos jurídicos presentan disposiciones similares. Toscano destaca el caso de la Constitución alemana⁷⁸⁸ e italiana⁷⁸⁹. Para ambos, afirma que la práctica legislativa ha sido respetuosa del mandato constitucional y, por ello, las leyes de presupuestos suelen ser más breves. Sin embargo, las disposiciones de contenido sustantivo, como reformas a materias tributarias u otras financieras se plasman en leyes misceláneas similares a las leyes de acompañamiento a que se hizo referencia⁷⁹⁰.

3.3. El caso de Estados Unidos

El caso de Estados Unidos es distinto al español pues el proceso presupuestario⁷⁹¹ tiene instancias que permiten una mayor flexibilidad al momento de interpretar el contenido material de aquello que puede ser modificado en él. Ello permite que no solo las

⁷⁸⁶ Al respecto, Giménez señala “pocas cuestiones han concitado la crítica unánime de la doctrina, de los aplicadores del Derecho y de las más diversas instituciones en un grado tal como el alcanzado por la práctica anual de la aprobación de la llamada Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social”. GIMÉNEZ, ISABEL. 2008 B. Las leyes de acompañamiento y el problema de las “leyes ómnibus”. Teoría y Realidad Constitucional 22. Pág. 525

⁷⁸⁷ El Tribunal sostuvo que “aun aceptando que una ley como la impugnada puede ser expresión de una deficiente técnica legislativa, no por ello cabe inferir de modo necesario una infracción de la Constitución habida cuenta que el juicio de constitucionalidad que corresponde hacer a este Tribunal “no lo es de técnica legislativa” [SSTC 109/1987, de 29 de junio, FJ 3 c); y 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 4], ni de “perfección técnica de las leyes” (SSTC 226/1993, de 8 de julio, FJ 4), pues nuestro control “nada tiene que ver con su depuración técnica” (SSTC 226/1993, de 8 de julio, FJ 5; y 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 4).” STC 136/11. Fund. Cuarto.

⁷⁸⁸ Art. 110. 4. “La Ley de Presupuesto podrá contener únicamente las disposiciones referidas a los ingresos y gastos federales, y para el período para el que se promulgó”.

⁷⁸⁹ Art. 81. Inc. 3. “El Presupuesto no puede introducir nuevos impuestos ni nuevos gastos”.

⁷⁹⁰ TOSCANO, JUAN ANTONIO. 2006. El desbordamiento material de las leyes de presupuesto estatales y la seguridad jurídica. Op. cit. Págs. 187-188.

⁷⁹¹ No hacemos referencia, como el caso español, al contenido material de “la ley de presupuestos” sino que al “proceso presupuestario” pues en ese país las reglas de tramitación especiales que regulan el debate presupuestario se extienden también a otros actos legislativos.

leyes que asignan recursos sino que también otros actos legislativos ligados al presupuesto, como la Resolución de Presupuestos y la Resolución de Reconciliación, tengan un contenido más flexible y una tramitación más expedita.

El proceso presupuestario en Estados Unidos se inicia con la Resolución de Presupuestos que --muestra clara del poder financiero que la Constitución le entrega al Congreso-- determina las políticas y prioridades de esta rama estableciendo las cifras globales de presupuesto para los próximos diez años y distribuyéndola entre veinte categorías funcionales⁷⁹². Esta resolución --que no es una ley y, por lo mismo, no puede ser vetada-- fija el marco dentro del cual el Congreso decidirá la asignación específica de los presupuestos. La Resolución es elaborada principalmente por la Comisión de Presupuestos de cada cámara la que, a fin de proponer a la sala una resolución aceptable para el resto de las comisiones sectoriales, sostiene audiencias y diversas reuniones con los demás parlamentarios⁷⁹³. Asimismo, está sometida a una serie de reglas especiales de tramitación una de las cuales es prohibir que esta resolución contenga materias que no se relacionen con lo estrictamente presupuestario fijando, de esa forma, el contenido material de este acto. Así, según explica Dauster, una indicación tendría vinculación o “relevancia” para la resolución de presupuesto y, por lo mismo, podría ser admitida si elimina una provisión, modifica un número o una fecha o hace declaraciones que se encuentren en el campo de competencias de la Comisión de Presupuestos⁷⁹⁴.

A la Resolución de Presupuestos le siguen diversas etapas que, para su mejor entendimiento, requieren de una explicación previa. En Estados Unidos el presupuesto contiene tanto gastos directos o mandatorios como gastos discrecionales. Los primeros

⁷⁹² Defensa Nacional; Asuntos Internacionales; Ciencia General, Espacio y Tecnología; Energía; Recursos Naturales y Medioambiente; Agricultura; Comercio y Crédito Habitacional; Transporte; Desarrollo Comunal y Regional; Educación, Entrenamiento, Empleo y Servicios sociales; Salud; Medicare; Seguridad de los ingresos; Seguridad Social; Beneficios y Servicios para veteranos; Administración de Justicia; Gobierno General; Interés neto; Pensiones; Recibos de compensación no distribuidos.

⁷⁹³ SCHICK, ALLEN. 2007. *The Federal Budget. Politics, Policy, Process*. Op. cit. Pág. 118-138.

⁷⁹⁴ DAUSTER, WILLIAM. 2008. *The Congressional Budget Process*. En: GARRET, ELIZABETH, “ET AL”. *Fiscal Challenges. An Interdisciplinary Approach to Budget Policy*. USA. Cambridge University Press. Pág. 21.

corresponden a asignaciones permanentes con independencia de lo aprobado en la ley de presupuestos respectiva. En otras palabras, son gastos donde el Congreso no ejerce discreción pues no están bajo el control del Presidente o el Congreso salvo que una decisión legislativa específica lleve a cabo una modificación⁷⁹⁵. Corresponden, en su mayor parte, a programas sociales como el sistema de seguridad social, el seguro de salud o Medicaid y pensiones para ex militares. Si bien no puede establecerse una regla pareja para todos ellos en cuanto a la forma de financiamiento, lo cierto es que su carácter mandatorio está dado porque el gobierno se ha “obligado a sí mismo, por medio de disposiciones sustantivas en la legislación específica, a entregar dinero a cualquier persona, estado u otra entidad que satisfaga los requisitos de elegibilidad del programa”⁷⁹⁶.

Los segundos, esto es, los gastos discrecionales, cubren los costos de las actividades rutinarias del gobierno federal tales como el funcionamiento habitual de sus agencias, las operaciones internacionales, la compra de equipos y otros bienes, las remuneraciones de todos los funcionarios y una serie de otros servicios que sirven de base al funcionamiento de diversos programas y actividades⁷⁹⁷. Como puede apreciarse, la decisión de gastos discrecionales puede llegar a dejar sin financiamiento leyes o políticas establecidas de modo permanente, para utilizar la terminología nacional, sin que sea necesario entonces una modificación específica a la ley respectiva⁷⁹⁸.

Los gastos discrecionales son el principal objeto de la siguiente etapa del proceso, denominada de autorización y asignación presupuestaria. Durante ésta el trabajo se

⁷⁹⁵ FELD, ALAN. 2009. The Shrunken Power of the Purse. *En*: Boston University Law Review 89. Pág. 492.

⁷⁹⁶ FAY, WILLIAM y RODGERS, MICHELLE. (2008). Appropriations for Mandatory Expenditures. *En*: Briefing Paper N° 17. Federal Budget Policy Seminar. Harvard Law School. Pág. 4. Otro ejemplo es el pago de los intereses de la deuda que, si bien constan en el presupuesto, están fuera de la discreción del Congreso.

⁷⁹⁷ AUSTIN, ALLEN. 2014. The Budget Control Act and Trends in Discretionary Spending. Congressional Research Service. Pág. 1. En lo que respecta a las remuneraciones, existen excepciones como los salarios de los congresistas, del Presidente y de los jueces federales que constituyen gasto mandatorio.

⁷⁹⁸ La relación entre ambos ha cambiado siendo posible apreciar un sostenido crecimiento del presupuesto mandatorio. En efecto, si se analiza el presupuesto del año 2007, aproximadamente el 53% de los desembolsos autorizados eran calificados como mandatorios mientras que esa cifra era de solo 26% en 1966. Y la tendencia ha llevado a algunos a sostener que posiblemente llegue a dos tercios del presupuesto en los próximos años.

concentra en las respectivos Comisiones de Asignación Presupuestaria (*Appropriations Committees*) que distribuye entre sus diversos subcomités los montos globales autorizados en la Resolución de Presupuestos para que a su vez éstos tomen las decisiones de financiamiento de los programas. Las leyes de asignación presupuestaria tienen un contenido material relativamente claro al excluirse de ellas cualquier legislación sustantiva. En efecto, cualquier indicación que no tenga relación en su contenido con el proyecto de ley específico o que intente legislar no pueden ser admitidas a tramitación en conformidad a diversas reglas procedimentales que tienen tanto la Cámara como el Senado⁷⁹⁹. Sin embargo, en los hechos y especialmente por existir reglas que permiten salvar esta limitación reglamentaria, hacia el final del proceso presupuestario son comunes que las diversas leyes de asignación presupuestaria se transformen en las así llamadas “leyes ómnibus”, es decir, cuerpos legales que contienen todo tipo de normas y mandatos a fin de conseguir el apoyo mayoritario. Son éstas cuerpos legales similares a las “leyes de acompañamiento” según su denominación en España.

Con respecto a los gastos mandatorios, las leyes de asignación presupuestaria no pueden entrar a modificar los recursos que le deben ser asignados. Ello porque, como se dijo, los programas que generan estas asignaciones de gasto, si bien incluidos formalmente en la ley de presupuestos, generan egresos automáticos respecto de los cuales las leyes de asignación no tienen competencia. En otras palabras, en teoría al menos, si el Congreso de Estados Unidos quiere modificar las asignaciones mandatorias debe hacerlo por medio de un proyecto que modifique la ley respectiva, que se ciñe al trámite regular.

Con todo, hay un segundo camino para hacerlo en el contexto de la discusión presupuestaria que se denomina el proceso de reconciliación presupuestaria que da lugar a una Resolución de Reconciliación. Es éste una vía rápida para modificar legislación sustantiva en el contexto de la discusión presupuestaria y que ha sido utilizado en más de una veintena de ocasiones desde que nació, en la reforma de 1974. Si bien su objetivo

⁷⁹⁹ TOLLESTRUP, JESSICA. 2014. The Congressional Appropriations Process: An Introduction. En: Congressional Research Service. Pág. 7-8.

inicial era controlar el déficit fiscal exigiendo cambios sustantivos para ello, en la actualidad el proceso de reconciliación ha sido utilizado para los más diversos objetivos tales como regular préstamos estudiantiles, modificar la política social o hacer reformas tributarias.

El procedimiento se puede iniciar si las comisiones de presupuesto tanto de la Cámara de Representantes como del Senado incluyen en la Resolución de Presupuesto a que se hizo referencia, instrucciones para que las demás comisiones temáticas modifiquen leyes sustantivas a fin de reducir o aumentar los gastos o ingresos. Estas comisiones posteriormente hacen propuestas para reformar determinados programas o incluso modificar la carga tributaria, dentro del marco presupuestario fijado por la respectiva comisión de presupuestos. Estas propuestas inician un camino legislativo que puede terminar incorporándolas en la Resolución de Reconciliación Presupuestaria que tiene fuerza de ley y un contenido material relativamente flexible⁸⁰⁰.

3.4. Conclusión

En el contexto de la discusión del presupuestose ha analizado la reglamentación del contenido material de la decisión presupuestaria del órgano legislativo, tanto en España como en Estados Unidos. El primer caso contiene una regla limitativa a nivel constitucional que acerca el contenido de la ley de presupuestos al que puede apreciarse en Chile. En otras palabras, la legislación sustantiva no entra en el debate presupuestario aun cuando por la vía de medidas legislativas *ad hoc* –las denominadas leyes de acompañamiento-- en ocasiones se entra a modificar cuerpos legales permanentes.

⁸⁰⁰ Ver LINDBLOM, DEREK. 2008. The Budget Reconciliation Process. En: Briefing Paper N° 35. Federal Budget Policy Seminar. Harvard Law School. Págs. 1 – 31. Con todo, se ha intentado acotar el contenido material de la Resolución de Reconciliación. Así el Senado, permite que cualquier senador plantee un punto de reglamento cuando alguna indicación o añadido a las leyes de presupuesto sea de contenido “extraño” al marco establecido en la Resolución Presupuestaria que adoptó el Congreso previamente. La así denominada “*Byrd Rule*” –en honor al senador que la promovió– exige que, en caso de ser admitida por la secretaría, solo una supermayoría pueda dejarla sin efecto (60 votos de 100). DAUSTER, WILLIAM. 2008. The Congressional Budget Process. Op. cit. Pág. 9-10.

En el caso de Estados Unidos el contenido material de los diversos actos legislativos que integran el proceso presupuestario es más amplio y flexible. En primer término, el alcance de las asignaciones presupuestarias incluye programas autorizados en leyes permanentes que, por lo mismo, pueden quedar sin presupuesto en un año determinado. Solo se libran de ese escrutinio algunos programas específicos que, con todo, pueden igualmente ser modificados en algunos de sus aspectos sustantivos durante el proceso presupuestario. Se trata, en consecuencia, de un proceso cuyo alcance es mucho más amplio que el español y que el chileno.

4. Tramitación de la Ley de Presupuestos

En el análisis de la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en materia presupuestaria la atención recae normalmente en lo que sucede durante el debate de la ley de presupuestos en la legislatura. Ello porque el ingreso de esta ley al Congreso marca el inicio de la discusión presupuestaria a nivel legislativo y, habitualmente, también en la opinión pública. También porque, desde la perspectiva institucional, es en esta etapa donde la reglamentación de esas relaciones y la distribución de competencias resulta particularmente relevante.

A continuación teorizaremos sobre distintas reglas e instituciones presentes en la tramitación de la ley de presupuestos en la legislatura. Para ello se analizará el plazo que dispone ésta para discutir el presupuesto, las atribuciones que en derecho comparado suelen entregarse a los órganos legislativos, la capacidad de éstos de enfrentarse informadamente al Ejecutivo y, finalmente, las consecuencias de la omisión en el despacho del presupuesto.

4.1. Plazo de tramitación de la Ley de Presupuestos

El plazo que, en derecho comparado, se concede al Congreso para estudiar y despachar el proyecto de presupuestos es variado.

En abstracto, un plazo muy breve le entregaría una ventaja excesiva a quien lo elabora, es decir, al Poder Ejecutivo. Ello por cuanto la complejidad de las operaciones involucradas junto con la dispersión temática que caracteriza el trabajo legislativo, requiere de un tiempo adecuado para que las comisiones encargadas puedan ponderar los diversos elementos que contiene un presupuesto. Igualmente, el Congreso debe contar con tiempo suficiente para deliberar con toda la información disponible. Y ésta, que tradicionalmente emana del órgano que elabora el presupuesto, requiere ser contrastada tanto en su contenido como en sus supuestos. Por último, el Ejecutivo debe contar también con un tiempo razonable para responder las consultas de los legisladores que emanen del estudio del presupuesto antes de las sucesivas votaciones. Es por todo esto que en los análisis comparados del rol de las legislaturas en el proceso presupuestario, el plazo que se le concede a ésta para despachar el presupuesto se tiene en consideración al momento de evaluar la relación Presidente-Parlamento en esta materia⁸⁰¹.

En perspectiva comparada, el plazo que los Congreso en países OCDE toman para estudiar y despachar el proyecto es típicamente de dos a tres meses⁸⁰². En algunos casos, como Canadá, Dinamarca, Alemania o Noruega, es de cuatro meses. En otros, como en Grecia e Inglaterra, es tan solo de un mes⁸⁰³. En Estados Unidos, en cambio, el proceso presupuestario en el Congreso toma, al menos, 8 meses según lo determina la ley⁸⁰⁴. En América Latina, por su parte, en promedio las diversas legislaturas tienen 90 días para conocer del proyecto de presupuestos, siendo Honduras el país con el plazo más extenso, 120 días⁸⁰⁵.

⁸⁰¹ WEHNER, JOACHIM. 2004. Back from the Sidelines? Redefining the Contribution of Legislatures to the Budget Cycle. En: Series on Contemporary Issues in Parliamentary Development. World Bank Institute. Pág. 13. También OCDE. 2014. Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries. Op. cit. Pág. 91.

⁸⁰² LIENERT, IAN. 2010. Role of the Legislatures in Budget Processes. En: Technical Notes and Manuals 10/04. Fiscal Affairs Department. International Monetary Fund. Pág. 4.

⁸⁰³ OCDE. 2014. Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries. Op. cit. Pág. 91.

⁸⁰⁴ El Presidente ingresa al Congreso el Presupuesto el primer día de febrero y éste último debe despacharlo antes del cierre del año fiscal, esto es, el último día de septiembre. Como veremos, ello no siempre ocurre.

⁸⁰⁵ SANTISO, CARLOS. 2005. Budget Institutions and Fiscal Responsibility. Parliaments and the Political Economy of the Budget Process in Latin America. En: World Bank Institute. Pág. 17.

La forma en que se distribuyen los diversos trámites en el plazo dado es variada. El caso francés, por ejemplo, es especialmente reglado ya que permite que si la Cámara Baja -la Asamblea Nacional- no se pronuncia en el plazo de 40 días el Ejecutivo requiera del pronunciamiento del Senado que, a su vez, también tiene un plazo fijo para hacerlo. En otros casos, la tramitación interna está sometida a plazos de menor exigibilidad⁸⁰⁶.

4.2. El rol de las legislaturas

Ya hemos hecho referencia al declinamiento histórico del poder de las legislaturas en materias presupuestarias vis-a-vis el empoderamiento de los ejecutivos. También se han analizado las razones por las que, en las últimas décadas, las legislaturas han retomado un papel más activo en la deliberación presupuestaria. A continuación analizaremos diversos arreglos institucionales que reglan el rol de las legislaturas durante la discusión de la ley de presupuestos.

4.2.1. Marco de ingresos y gastos

Diversas legislaturas discuten el presupuesto en dos etapas. La primera es una mirada macro a ingresos y gastos, al modo como se explicó ocurría en Estados Unidos. La segunda etapa se concentra en la asignación de recursos a programas específicos. Es la primera de estas fases la que analizaremos en este acápite.

Distinguir entre estas dos etapas tiene la virtud de facilitar que los congresos se enfoquen primero en la mirada global, esto es, en la estrategia fiscal y en las cifras agregadas sin entrar en el detalle de la distribución de los recursos⁸⁰⁷. De esta forma, el debate presupuestario se inicia tras un cierto velo de ignorancia respecto de los

⁸⁰⁶ OCDE. 2004. The Legal Framework for Budget Systems. An International Comparison. En: OECD Journal on Budgeting 4 (3). Pág. 200.

⁸⁰⁷ LIENERT, IAN y FAINBOIM, ISRAEL. 2010. Reforming Budget System Laws. En: Technical Notes and Manuals 10/01. International Monetary Fund. Pág. 13.

beneficiados y perjudicados en la distribución de los recursos, pues la legislatura solo define las cifras globales sin entrar todavía en la asignación concreta. Es esta última instancia la que, como es de suponer desde la perspectiva de la distribución de recursos escasos, genera ganadores y perdedores.

También se ha argumentado que esta intervención legislativa aumenta la probabilidad de constreñir al Parlamento al momento de asignar los recursos. Si por un acto propio inicial se fija un marco global, resulta más difícil que esa misma institución desconozca luego dicho marco. No ocurre esto, al menos en teoría, si es un tercero, el Ejecutivo por ejemplo, el que determina el marco global de forma autónoma.

La Encuesta sobre Prácticas y Procesos Presupuestarios del año 2007 realizada por el Banco Mundial y la OCDE en un centenar de países, da cuenta que en la inmensa mayoría de éstos hay un espacio formal de discusión de la política presupuestaria sea antes del ingreso del proyecto de ley de presupuestos o una vez ingresado éste (88,6%). Sin embargo, este espacio de debate legislativo termina en una votación que aprueba el marco global de gastos solo en un 41,2% de los casos. El porcentaje se reduce al 30% si se considera exclusivamente los países miembros de la OCDE entre los que se encuentran, además de Estados Unidos según hemos visto, también Francia y España⁸⁰⁸.

En Francia, el Parlamento primero aprueba los ingresos, el tope máximo de gastos y el balance entre ingresos y gastos. Luego se inicia la segunda parte de la discusión que analiza las asignaciones presupuestarias específicas⁸⁰⁹. En España, por su parte, tras el ingreso del proyecto de ley de presupuestos se dirige primero al Pleno de la Cámara donde se produce un debate de totalidad. En él se fijan las cuantías globales de los gastos previstos después del cual quedan fuera del debate parlamentario⁸¹⁰. Como puede

⁸⁰⁸ OCDE. 2007. Budget Practices and Procedures Survey. Preguntas 36 y 37.

⁸⁰⁹ OCDE. 2004. The Legal Framework for Budget Systems. An International Comparison. Op. cit. Pág. 202.

⁸¹⁰ GIMÉNEZ, ISABEL. 2008. Las Competencias Presupuestarias del Parlamento. Op. cit. Pág. 218.

apreciarse entonces, la tendencia, en esta materia, se dirige hacia un fortalecimiento de los espacios formales de debate respecto al marco presupuestario general de ingresos y gastos.

En lo que respecta a los ingresos, son muchos los aspectos que pueden discutirse. Por ejemplo, en algunos países ciertos ingresos tributarios están directamente asignados a gastos y, por lo mismo, no son objeto de discusión legislativa. Tal es el caso, por ejemplo, de los tributos asociados a la seguridad social o los que, en estados federales, se dirigen al financiamiento de gobiernos subnacionales. En otros casos, algunos países exigen que junto con la aprobación de los presupuestos se autorice a recaudar ingresos o cobrar tributos renovando, de esa forma, la potestad tributaria⁸¹¹.

Finalmente, de especial interés en la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo es en quien recae la estimación de los ingresos y qué sucede si ésta excede o es menor de lo presupuestado. En la mayoría de los países de la OCDE, cuando ello ocurre el Ejecutivo no tiene autorización automática para gastar los recursos en exceso sino que es necesario aprobar un presupuesto suplementario⁸¹². La regla busca evitar que, en la estimación de los ingresos el Ejecutivo tenga el incentivo a subestimar los ingresos para así distribuir libremente el exceso. Y es que este tipo de reglas genera incentivos comprobables en la elaboración del Presupuesto. Así, la práctica de subestimación de ingresos ha sido constatada en la región y, específicamente, en Argentina y Venezuela en la última década. En Argentina en la segunda mitad de la década anterior las condiciones económicas favorables no generaron una mayor disponibilidad de recursos presupuestarios pues el Ejecutivo, a través de la Jefatura de Gabinete, podría decidir libremente la asignación de recursos que se generaran por excesos en los ingresos calculados. En Venezuela, por su

⁸¹¹ El Reino Unido es un caso de un régimen mixto donde la gran mayoría de los tributos está establecido de modo permanente en las leyes salvo aquellos impuestos a los ingresos que deben renovarse año a año. OCDE. 2004. The Legal Framework for Budget Systems. An International Comparison. Op. cit. Pág. 101.

⁸¹² Ibid. Pág 102.

parte, la subestimación del precio del petróleo fue una constante pues ello permitía al Ejecutivo gastar los ingresos anticipadamente sin intervención legislativa⁸¹³.

Pero por otra parte, una regla poco precisa puede generar incentivos a la sobre estimación. Ese es el caso de Brasil donde el Ejecutivo tiene la posibilidad de reducir gasto durante la ejecución del mismo si es que la estimación de ingresos es menor de lo presupuestado. Ello ha generado el incentivo a enviar presupuestos sobre estimados que dan mayor espacio de negociación con los legisladores pero que, una vez aprobados, dejan el Ejecutivo con el control real sobre el gasto pues la proyección de ingreso inicial, al no alcanzarse, permite reducciones discrecionales del Presidente⁸¹⁴.

4.2.2. Donde se lleva a cabo la discusión: comisiones de presupuestos vs comisiones sectoriales

Las comisiones que integran el Poder Legislativo son la piedra angular del trabajo legislativo. Reúnen éstas a un grupo reducido de congresistas -más especializados y con cierta autoridad sobre sus pares en las materias que son analizadas en la comisión- que estudian y toman decisiones en relación a proyectos de ley y otras materias que les son encomendadas.

Desde hace décadas, hay coincidencia en que la forma de fortalecer el rol del Congreso pasa en gran medida por fortalecer el trabajo de sus comisiones. Así lo manifestó Fenno cuando expresó que “el rendimiento del Congreso como institución es, en gran medida, el rendimiento de sus comisiones (...) fortalecer el Congreso significa fortalecer sus comisiones”⁸¹⁵. En igual sentido, Mattson y Strom sostienen que la

⁸¹³ HALLERBERG, MARK, “ET AL”. 2009. Who decides the Budget? A political economy analysis of the Budget process in Latin America. Cambridge, Massachusetts. David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University and Inter-American Development Bank. Pág. 304.

⁸¹⁴ Ibid. Pág. 303.

⁸¹⁵ FENNO, RICHARD. 1975. “If, as Ralph Nader Says, Congress is ‘The Broken Branch’, How come we love our congressmen so much? En: ORNSTEIN, NORMAN (ed). Congress in Change. Evolution and Reform. New York, Praeger Publishers. Pág. 282.

existencia de un buen sistema de comisiones es una condición necesaria, aunque no suficiente, para una efectiva influencia del parlamento en el proceso político⁸¹⁶. Por eso, una mirada que pretenda balancear el poder entre el Legislativo y el Ejecutivo no puede desatender el trabajo de “la sala de máquinas”⁸¹⁷ de las legislaturas, esto es, las comisiones que analizan el presupuesto. Si éstas carecen de tiempo o apoyo en términos de personal e información, o si sus integrantes no tienen experiencia suficiente, la deliberación presupuestaria posiblemente tenderá a concentrarse en el Ejecutivo. En cambio, comisiones legislativas que puedan hacer un contrapeso efectivo al Ejecutivo en términos de conocimiento y experiencia pueden equilibrar incluso arreglos institucionales teóricamente desbalanceados.

En lo que respecta al presupuesto, la participación de las comisiones puede agruparse en dos modelos. Uno de ellos consiste en fortalecer el rol de las comisiones sectoriales. Éstas pueden analizar los gastos, realizar audiencias, solicitar información y proponer cambios legislativos. La otra opción es entregar todas esas atribuciones a una comisión de presupuestos que concentra, entonces, el debate presupuestario en detalle. Ambos sistemas, como destaca Schick, tienen ventajas y desventajas. El primero, permite una mayor influencia de los intereses sectoriales, mientras que el segundo facilita la coordinación y promueve la consistencia en la decisión presupuestaria. Igualmente, la participación de las comisiones sectoriales fortalece la mirada programática o, en otras palabras, desde la política pública específica que se discute. En cambio, el segundo modelo fortalece la mirada exclusivamente fiscal⁸¹⁸.

⁸¹⁶ MATTSON, INGVAR y STROM, KAARE. 1995. Parliamentary Committees. En: DORING, HERBERT. *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Mannheim, Mannheim Centre for European Social Research (MZES) at the University of Mannheim. Pág. 250. Analizando el sistema de comisiones –su estructura, poderes y procedimientos– en los parlamentos de Europa sostienen que “gran parte de la verdadera deliberación tiene lugar fuera de la arena del plenario en grupos mucho más pequeños de legisladores como son los comités legislativos (...) Los comités son críticos para el poder deliberativo de los parlamentos”.

⁸¹⁷ WEHNER, JOACHIM. 2004. *Back from the Sidelines? Redefining the Contribution of Legislatures to the Budget Cycle*. Op. cit. Pág. 13.

⁸¹⁸ SCHICK, ALLEN. 2002. *Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy?* En: *OECD Journal on Budgeting* 1(3). Pág. 29.

Con todo, ambos modelos no son excluyentes y las miradas que dan al presupuesto pueden complementarse. Por eso, el mismo Schick sostiene que “una legislatura bien balanceada necesita tanto la perspectiva programática como la fiscal”⁸¹⁹. Y si ello se traducía, en ocasiones, en espacios informales de influencia de las comisiones sectoriales⁸²⁰, en la actualidad cada vez más la participación de las comisiones sectoriales ha ido ganando terreno a través de mecanismos formales en el procedimiento presupuestario.

Si bien la forma en que éstas se insertan en el proceso e interactúan con la comisión de presupuestos varía según cada país, lo cierto es que éstas últimas mantienen al menos un rol coordinador en la relación con las demás comisiones sectoriales. Ello puede concretarse de diversas formas. Así, en algunos casos la comisión de presupuestos establece las cifras agregadas y los techos globales; mientras que la comisión sectorial asigna el presupuesto. En otros, la comisión sectorial solo hace recomendaciones a la comisión de presupuestos que es la que toma la decisión final. Y un tercer modelo es aquel en el que la comisión sectorial es la que toma la decisión presupuestaria y la comisión de presupuestos, en un rol mucho más débil, solo apoya la coherencia global de la política fiscal sin limitar el total de gastos⁸²¹.

4.2.3. Atribuciones del Congreso para modificar la propuesta del Ejecutivo

El balance de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo suele centrar su atención en las atribuciones que tiene el Congreso para modificar el presupuesto. Como hemos visto, desde hace décadas se empezó a percibir a las legislaturas como instancias poco disciplinadas desde la perspectiva fiscal y, paulatinamente, esta percepción fue generando

⁸¹⁹ Ibid. Pág. 29.

⁸²⁰ SANTISO, CARLOS. 2005. Budget Institutions and Fiscal Responsibility. Parliaments and the Political Economy of the Budget Process in Latin America. Op. cit. Pág. 24. Afirma que en países como Argentina, Brasil o México existen mecanismos formales e informales de participación de los comités sectoriales.

⁸²¹ LIENERT, IAN. 2010. Role of the Legislatures in Budget Processes. Op. cit. Pág. 15.

arreglos institucionales que limitaban la acción del parlamento en la definición del gasto público⁸²².

Las atribuciones formales de los parlamentos son diversas según el contexto institucional de que se trate. Así en los países con sistema parlamentario herederos del modelo inglés, existen fuertes restricciones lo que hace que el parlamento posea escasas atribuciones al respecto. Por otra parte, en otros sistemas parlamentarios se conceden a la legislatura amplias atribuciones nominales pero que, en la práctica, no son ejercidas por los acuerdos políticos que se han alcanzado para formar gobierno. Incluso, en ocasiones, el rechazo del presupuesto constituye en los hechos un voto de censura que pone en riesgo la estabilidad del gobierno.

La mirada global entrega luces. Así, según la Encuesta de Prácticas y Procesos Presupuestarios de la OCDE del año 2007, de treinta países que entonces pertenecían a la OCDE, en dieciséis las legislaturas tenían poderes ilimitados para modificar el presupuesto. Con todo, como advierte Lienert, la gran mayoría de estos países pertenecen a la Unión Europea y están sujetos a las reglas de endeudamiento y déficit que fija ese organismo⁸²³. A su vez, seis podían modificarlo dentro del marco presupuestario propuesto por el Ejecutivo. Cinco solo podían hacer reducciones y en tres no pueden hacerse cambios, solo aprobar o rechazar el presupuesto como un todo⁸²⁴. En Latinoamérica, la misma fuente muestra que solo en Argentina el Congreso tiene libertad para aumentar y reducir gastos mientras que en los otros seis que participaron de la encuesta existe alguna limitación⁸²⁵. Con todo, Lienert sostiene que generalmente los congresos pueden reasignar gastos dentro del total de los mismos⁸²⁶.

⁸²² VON HAGEN, JURGEN. 1992. Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities. Op. cit. Pág. 54.

⁸²³ LIENERT, IAN. 2013 B. Role of the Legislatures in Budget Processes. En: ALLEN, RICHARD, “ET AL”. The International Handbook of Public Financial Management. London, Palgrave – McMillan. Págs. 117-119.

⁸²⁴ Ver también OCDE. 2014. Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries. Op. cit. Pág. 89 – 90.

⁸²⁵ OCDE. 2007. Budget Practices and Procedures Survey. Op cit. Pregunta 40.

⁸²⁶ LIENERT, IAN. 2013 B. Role of the Legislatures in Budget Processes. Op. cit. 117-119.

Analizaremos a continuación la situación de tres países que reglamentan de diversa forma las atribuciones de las legislaturas y que, al mismo tiempo, tienen diversos regímenes de gobierno.

4.2.3.1. El caso francés

El debate presupuestario francés en las últimas dos décadas ha estado marcado por el fortalecimiento del Parlamento en su relación con el Poder Ejecutivo. El hito lo constituyó la aprobación el año 2001 de la nueva Ley Orgánica Financiera que vino a reemplazar la reglamentación presupuestaria que venía desde el año 1959. Los cambios que introdujo esta nueva normativa son profundos y no solo afectan la correlación de fuerzas entre el Presidente y el Parlamento sino que también la forma de debatir y ejecutar el presupuesto.

En el origen de esta ley, calificada como un “evento político mayor”, un “bigbang”⁸²⁷ o un “giro copernicano en las instituciones francesas”⁸²⁸, se aprecia la concurrencia de una serie de circunstancias que permitieron la formación de un consenso prácticamente unánime entre los integrantes de la Asamblea Nacional. Ello merece un estudio atento del proceso que condujo a la aprobación definitiva de la nueva ley y sus alcances.

4.2.3.1.1. Circunstancias que permitieron su aprobación

Bajo el imperio de la Ley Financiera de 1959, la mayoría de las decisiones presupuestarias quedaban en manos del Ministerio de Finanzas. El Parlamento prestaba poca atención a la tramitación de esta ley. Esto principalmente por la extendida convicción

⁸²⁷ CORBETT, ANNE. 2010. Public Management Policymaking in France: Legislating the Organic Law on Laws of Finance (LOLF), 1998-2001. *En*: Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions 23(2). Pág. 225 y 227.

⁸²⁸ GIMÉNEZ, ISABEL. 2008. Las Competencias Presupuestarias del Parlamento. *Op. cit.* Pág. 47.

de que los asuntos presupuestarios eran cuestiones técnicas de escaso interés. Más aún, la ley autorizaba que el parlamento se pronunciara solo sobre los nuevos proyectos contemplados en el presupuesto y no respecto de gastos de continuidad. Esto hacía que la Asamblea Nacional se pronunciara de no más del 5% de los recursos anuales. Las numerosas propuestas de cambios al marco normativo en esta materia terminaban sin acuerdo, entre otras cosas, por el recurrente argumento de los ministros de finanzas respecto a que la ordenanza de 1959 cumplía su función pues los presupuestos eran aprobados⁸²⁹.

Fue en los noventa cuando, por la necesidad de modernizar el aparato estatal y poner límite al déficit fiscal, se empezó a abordar el tema con mayor atención. En 1998 se conformó una comisión multipartidista cuyo objetivo era fortalecer el control parlamentario y perfeccionar la eficacia del gasto público. Cuatro meses más tarde, esta comisión publicó su reporte con diversas propuestas tanto legales como de gestión pública. Ese mismo año --diversas circunstancias políticas propias de un gobierno de cohabitación y el liderazgo de ciertas autoridades tanto en la Asamblea Nacional como en el Ejecutivo-- permitieron que la reforma iniciara su tramitación y fuera finalmente aprobada por un amplio margen en la Asamblea Nacional. Como reconoce Corbett, en definitiva, “las ideas de la reforma tenían sus raíces en cuestiones que habían estado hirviéndose a fuego lento en diferentes comunidades políticas desde hace años y que los acontecimientos que precipitaron la Ley Orgánica los llevaron a una nueva relación temporal”⁸³⁰.

4.2.3.1.2. Contenido.

⁸²⁹ Corbett ejemplifica el interés que despertaba la tramitación del presupuesto en la Asamblea Nacional con la frase en que Edgar Faure, político francés que ocupó diversas posiciones a lo largo de su vida, quien afirmó que los asuntos presupuestarios son “una letanía, una liturgia, un letargo”. CORBETT, ANNE. 2010. Public Management Policymaking in France: Legislating the Organic Law on Laws of Finance (LOLF), 1998-2001. Op. cit. Pág. 228.

⁸³⁰ Ibid. Pág 243.

La esencia de la reforma llevada a cabo en Francia puede resumirse como un cambio de enfoque desde una perspectiva que atendía principalmente el gasto y el control hacia una lógica centrada en los resultados y la evaluación⁸³¹. Sobre esta base, el debate presupuestario ya no se estructura según los departamentos o ministerios que integran la burocracia estatal. Ahora la discusión se centra en el objetivo del gasto para lo cual se organizan en torno a tres niveles. En primer lugar existen cuarenta “misiones” que corresponden a las áreas en las cuales el Estado desarrolla una política pública, como por ejemplo seguridad, cultura, salud, etc. Estas misiones son determinadas por el Poder Ejecutivo y pueden comprometer a uno o más ministerios.

Cada misión tiene asociado un número determinado de “programas” que constituyen el segundo nivel. Los programas describen el marco para la implementación de una determinada política pública y son responsabilidad de un determinado ministerio. Por ejemplo, para la misión “justicia” hay cinco programas asociados: i. Justicia judicial; ii. Administración penitenciaria; iii. Protección judicial de los jóvenes; iv. Acceso al derecho y a la justicia; v. Administración de la justicia y agencias relacionadas⁸³². A cada programa se le asigna determinados recursos y un coordinador. Asimismo, y pasando al tercer nivel, cada programa cubre un número de “acciones” que, si bien lo describen en forma detallada, son solo indicativos pues, como se verá al momento de analizar las normas de flexibilidad presupuestaria, el coordinador tiene amplia flexibilidad en el gasto.

De igual forma cada programa tiene una estrategia, objetivos e indicadores de desempeño. Quien lo coordina mantiene amplios grados de flexibilidad en el manejo de

⁸³¹ Ver CAAMAÑO, JOSÉ. 2007. El Reino Unido y Francia: dos modelos recientes de reforma presupuestaria. España. Instituto de Estudios Fiscales. Págs. 21 y ss. También MAHERZI, DJALEL. 2005. Budget Reform in France: Towards a New Managerial Approach. En: POLOUČEK, STANISLAV y STAVÁREK, DANIEL. Future of Banking after the year 2000 in the World and in the Czech Republic. Karviná. Silesian University Opava. Pág. 785.

⁸³² KIRAT, THIERRY. 2010. Performance-based budgeting and management of judicial courts in France: an assessment. En: International Journal for Court Administration 2(2). Pág. 2.

los recursos dentro del marco presupuestario global, pero con el mandato de alcanzar siempre el objetivo definido⁸³³.

El parlamento cumple diversos roles en este proceso. Ante todo, hoy puede discutir todo el presupuesto y no solo los nuevos ingresos y gastos como era antes del 2001. Además, la Asamblea Nacional no solo se enfoca en la asignación presupuestaria sino que también en la estrategia, el objetivo y los indicadores de desempeño. Específicamente, junto al proyecto de ley de presupuestos, se acompaña una lista de los objetivos e indicadores que se planea implementar en cada programa y los parlamentarios lo tienen a la vista al momento de discutir el presupuesto⁸³⁴.

Adicionalmente a ello, la Asamblea Nacional también puede modificar la asignación de gastos al interior de cada misión entre los diversos programas. En otras palabras, las misiones y sus gastos globales vienen definidas por el Ejecutivo pero los programas y los recursos que corresponden a cada uno de ellos son resorte del Parlamento. Así éste puede crear, rechazar o modificar programas dentro del límite global asignado a cada misión⁸³⁵. Con todo, sigue estando prohibido que el Parlamento aumente el nivel de gastos.

Las potestades de la legislatura fueron entonces configuradas por medio de la ley que, en todo caso, debía respetar la norma constitucional. Ésta prohíbe las proposiciones y enmiendas de los parlamentarios cuando su aprobación tiene como “consecuencia una disminución de los ingresos públicos o bien la creación o aumento de un gasto público”⁸³⁶.

⁸³³ Una mirada comparada a los presupuestos por resultados y, para el caso de Francia, el rol que le cabe a la agencia y a la oficina de presupuestos en esta planificación puede verse en HAWKESWORTH, IAN y KLEPSVIK, KNUT. 2013. Budgeting levers, strategic agility and the use of performance budgeting in 2011/12. En: OECD Journal on Budgeting 13(1). Págs. 105 – 140.

⁸³⁴ MINISTRY FOR THE BUDGET. 2008. Guide to the Constitutional Bylaw on Budget Acts. Updated edition. [En línea] http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publicue/files/files/documents/ressources_documentaires/documentation_anglais/lolf/guidepratiqueolof_oct2008_ang_lais.pdf [Visto el 19.09.2016]. Pág. 20.

⁸³⁵ Ibid. Pág.30.

⁸³⁶ Art. 40. Constitución de Francia.

Si bien, como se ha dicho, los parlamentarios pueden aumentar el gasto en programas, el hecho que no puedan hacerlo a nivel de la misión en que éstos están contenidos garantiza que el gasto público no crece y, con ello, se respeta plenamente la disposición constitucional. Esta modificación legal, ratificada por el Consejo Constitucional francés, vino a romper no solo la práctica legislativa anterior sino que también la jurisprudencia del Consejo que había entendido hasta entonces que un incremento en los gastos por compensación era contrario a la Constitución⁸³⁷.

La primera vez que la ley que se analiza se puso en marcha fue el año 2005 durante la discusión del presupuesto del 2006. Desde entonces, no obstante algunas modificaciones y diversas evaluaciones⁸³⁸, la filosofía y ejecución de la ley siguen vigentes.

4.2.3.2. El caso español

En España la Constitución limita la iniciativa parlamentaria por la vía de exigir la conformidad del Gobierno. Así, su artículo 135.6 dispone que “toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación”⁸³⁹.

La doctrina española ha discutido el alcance limitativo de esta disposición. Se dice que ella solo limita al parlamentario a presentar proposiciones o enmiendas que aumenten gastos o disminuyan ingresos una vez despachada la ley de presupuestos. En otras

⁸³⁷ GIMÉNEZ, ISABEL. 2008. Las Competencias Presupuestarias del Parlamento. Op. cit. Pág. 224.

⁸³⁸ Kirat, por ejemplo, evaluó la nueva ley de presupuestos aplicada a las políticas vinculadas con la justicia y concluye señalando la creciente necesidad de personal que asuma una serie de nuevas responsabilidades vinculadas con la evaluación y medición de los indicadores de resultados. KIRAT, THIERRY. 2010. Performance-based budgeting and management of judicial courts in France: an assessment. Op. cit.

⁸³⁹ Esta norma es similar a la que contempla la Constitución Alemana. Su artículo 113 dispone: “Requerirán la conformidad del Gobierno Federal las leyes que aumenten los gastos presupuestarios propuestos por el propio Gobierno Federal o que contengan nuevos gastos o los lleven aparejados para el futuro, y la misma norma regirá para las leyes que contengan minoraciones de ingresos o las lleven aparejadas para el futuro. El Gobierno Federal podrá pedir que la Dieta Federal aplaze toda decisión sobre dichas leyes, si bien deberá en este supuesto remitir dentro de un plazo de seis semanas una toma de posición a la Dieta Federal”.

palabras, que la limitación del artículo transcrito no aplicaría a la ley de presupuestos sino que a iniciativas posteriores a ésta. Ello por la ubicación de la norma en el artículo 135 -- después del numeral que se refiere a la aprobación de la ley de presupuestos-- y por la interpretación de otra serie de normas constitucionales que, a juicio de la doctrina española mayoritaria, refuerzan el derecho de enmienda de los parlamentarios⁸⁴⁰.

Sin embargo, la práctica legislativa y especialmente los reglamentos de las cámaras han interpretado la norma aplicándola también a la tramitación del proyecto de ley de presupuestos⁸⁴¹. De esta forma, estamos frente a una autolimitación de la potestad legislativa del parlamento por la vía de los reglamentos de las cámaras que, además, ha sido ratificada por el Tribunal Constitucional español como conforme a la Carta Fundamental⁸⁴².

De esta forma, toda propuesta destinada a aumentar gastos se somete al siguiente procedimiento. En primer lugar la indicación que contempla el aumento del gasto debe proponer, al mismo tiempo, una rebaja de igual cuantía en la misma “sección”. De lo contrario, debe ser declarada inadmisibile. Luego de admitida a trámite, como segundo paso, la propuesta es informada al Gobierno que debe manifestar su conformidad u oposición a la tramitación de la indicación⁸⁴³. Si en el plazo de quince días el Gobierno no expresa su opinión opera un silencio positivo entendiéndose entonces concedida la conformidad del Gobierno.

⁸⁴⁰ GIMÉNEZ, ISABEL. 2008. Las Competencias Presupuestarias del Parlamento. Op. cit. Pág. 233.

⁸⁴¹ JIMÉNEZ DIAZ, ANDRÉS. 2003. Sinopsis del artículo 134 de la Constitución Española. Op. cit. Pág. 6.

⁸⁴² Como constata Giménez, la jurisprudencia inicial del Tribunal Constitucional habría sugerido que las limitaciones a la iniciativa parlamentaria en el proceso presupuestario no tenían origen constitucional (STC 27/1981). Pero en decisiones posteriores, reconoce la misma autora, el Tribunal es más enfático en incorporar en el ámbito de la norma constitucional estas autolimitaciones efectuadas por los reglamentos de las cámaras. Incluso el TC las califica como uno de los tres pilares en los que basa las restricciones al contenido de las leyes de presupuesto. Así queda de manifiesto cuando el TC dice “las peculiaridades constitucionalmente previstas respecto de la tramitación de la Ley de Presupuestos suponen evidentes restricciones de las facultades de los órganos legislativos, debido a la referida exigencia de conformidad gubernamental respecto a determinadas enmiendas, exigencia que, por otra parte, se extiende más allá del ámbito del procedimiento presupuestario”. STC 65/1987. GIMÉNEZ, ISABEL. 2008. Las Competencias Presupuestarias del Parlamento. Op. cit. Pág. 234.

⁸⁴³ JIMÉNEZ DIAZ, ANDRÉS. 2003. Sinopsis del artículo 134 de la Constitución Española. Pág. 6.

En lo que respecta a los ingresos, los parlamentarios pueden proponer enmiendas para reducirlos pero requieren de la conformidad del Gobierno para que continúe su tramitación⁸⁴⁴.

4.2.3.3. El caso de Estados Unidos

En Estados Unidos la iniciativa parlamentaria no tiene límite y es el Presidente el que tiene restricciones para tomar parte del debate presupuestario. Si bien la discusión comienza a inicios de febrero cuando el Presidente ingresa un proyecto de presupuesto a tramitación en el Congreso, este último no tiene limitación alguna para modificarlo o para construir sobre la base de otros supuestos. Tanto así que el presupuesto del Ejecutivo normalmente es “una propuesta poco realista que no tiene ninguna opción de ser adoptada y cuya principal función es posicionar al Presidente para las negociaciones más duras al final del proceso”⁸⁴⁵.

Por lo dicho, el sistema de Estados Unidos resulta interesante no tanto por las atribuciones del Congreso en materia presupuestaria, que como se ha dicho son plenas, sino que más bien porque permite mostrar otra faceta del debate que surge principalmente por esta ausencia de límites. Se trata de las denominadas “*earmarks*” en el proceso presupuestario, que han sido objeto de intensa discusión política y académica.

Si bien es un concepto ambiguo, las “*earmarks*” son asignaciones presupuestarias con un destino específico y características especiales que las hacen distinguibles. Ante todo se trata de asignaciones que van dirigidas a un receptor específico. Normalmente son proyectos locales o propósitos íntimamente asociados a un distrito electoral, comunidad o Estado. Una segunda característica es que tienen un origen legislativo, es decir, el financiamiento nace de una solicitud de algún congresista y no de la decisión del Gobierno

⁸⁴⁴ GIMÉNEZ, ISABEL. 2008. Las Competencias Presupuestarias del Parlamento. Op. cit. Pág. 234.

⁸⁴⁵ SCHICK, ALLEN. 2007. The Federal Budget. Politics, Policy, Process. Op. cit. Pág. 91.

o de alguna de sus agencias. De esta forma, las “*earmarks*” son entonces mandatos de gasto en áreas específicas que, en caso de no existir, normalmente exigirían un proceso regular competitivo –un concurso o una postulación, por ejemplo– para obtener financiamiento de las agencias a las cuales se les asigna ese presupuesto. Dada su existencia, los proyectos beneficiados se liberan de este proceso. Por último, las “*earmarks*” están contenidas en documentos emanados de la Comisión de Asignaciones Presupuestarias de alguna de las cámaras y, en ocasiones, en las propias leyes de presupuestos. En el caso de los primeros, el mandato de gasto carece de fuerza legal pero, usualmente, se cumplen a cabalidad por el conflicto que podría genera para el futuro entre la agencia y el comité respectivo⁸⁴⁶. De esta forma, las *earmarks* operan tanto como medio de control de las decisiones de la administración, como mecanismo para obtener beneficios electorales.

Tienen ellas una historia antigua en el debate presupuestario. Pero es a partir de los noventa cuando adquirieron mayor atención de la opinión pública y fueron objeto de un aumento exponencial. Así, si en 1994 podían contarse 4.126 “*earmarks*” el año 2005 esa cifra era 285% superior, esto es, 15.877. También puede apreciarse un incremento si se analiza el costo total de las “*earmarks*” y el porcentaje dentro del total del presupuesto; mientras que el monto promedio asignado a cada una de ellas ha disminuido entre los mismos años⁸⁴⁷.

⁸⁴⁶ PORTER, ROB y WALSH, SAM. 2008. Earmarks in the Federal Budget Process. En: Briefing Paper N° 16. Federal Budget Policy Seminar. Harvard Law School. Págs. 2 – 8. Algunos ejemplos de *earmarks*, consignados por Schick para el presupuesto del año 2006, son “400.000 para “Bean’s Café” en la ciudad de Anchorage, Alaska, para la expansión de su cocina”; 150.000 para el jardín botánico de esa misma ciudad; 750.000 para la construcción de un edificio en la Alaska Pacific University, entre otros. Todos ellos contenidos en el Informe de la Comisión Mixta del Presupuesto para el año 2006 de los Ministerios de Transporte, Tesoro y Vivienda. SCHICK, ALLEN. 2007. The Federal Budget. Politics, Policy, Process. Op. cit. Pág. 245.

⁸⁴⁷ PORTER, ROB y WALSH, SAM. 2008. Earmarks in the Federal Budget Process. Op. cit. Págs. 24 – 31. Con datos del Congressional Research Service, los autores señalan que el promedio de cada *earmark* disminuyó de 5,63 millones en 1994 a 2,99 millones en 2005. Globalmente, en cambio, el costo total de todas ellas aumentó de 23,3 miles de millones (billion) a 67,1 miles de millones (billion) entre 1994 a 2006. De esta forma, mientras en 1994 el porcentaje de gasto asociado a una *earmark* era de 1,59% del total del presupuesto, en 2006 esa cifra aumentó a 2,53%.

El proceso al que están sometidas ha sido tradicionalmente informal. Así los congresistas solicitan asignaciones específicas a las subcomisiones del comité de apropiaciones las que distribuyen una cantidad indeterminada de fondos entre todos los congresistas. Al incorporar al mecanismo a todos los legisladores y no exclusivamente a los de la mayoría, aumenta las probabilidades de conseguir un apoyo amplio al proyecto de presupuestos. Una vez aprobado, las agencias asignan esos recursos⁸⁴⁸.

A partir del año 2007, con todo, se exige que todo proyecto a ser considerado por el Congreso incluya una lista de las “*earmarks*” que trae y el congresista que la solicita. Todo ello debe hacerse público con al menos 48 horas de anticipación a su votación. Asimismo, cada congresista que solicite una “*earmark*” debe acompañar el nombre y lugar del beneficiario o aquellas entidades que esperan ser beneficiados, el propósito y la certificación que no existe un conflicto de interés ni del congresista ni de sus familiares directos. Con el mismo objetivo, otra ley exige que la Oficina de Presupuestos del Poder Ejecutivo publique un listado de una serie de asignaciones presupuestarias entre las que se incluyen las “*earmarks*”⁸⁴⁹. Estos cambios generaron una disminución de ellas que luego se vio complementado con una prohibición el año 2011. Aún en este contexto, el tema sigue siendo objeto de atención y crítica⁸⁵⁰.

4.2.4. Veto del Ejecutivo

⁸⁴⁸ SCHICK, ALLEN. 2007. The Federal Budget. Politics, Policy, Process. Op. cit. Pág. 244.

⁸⁴⁹ Se trata de la ley denominada The Honest Leadership and Open Government Act of 2007 y de la Ley Corburn-Obama. PORTER, ROB y WALSH, SAM. 2008. Earmarks in the Federal Budget Process. Op. cit. Págs. 12 – 16.

⁸⁵⁰ De la reducción da cuenta DOYLE, RICHARD. 2011. The Rise and (Relative) Fall of Earmarks: Congress and Reform, 2006-2010. En: Public Budget and Finance 31(1). Pág. 19. Al respecto, el año 2014 en un editorial, el diario Wall Street Journal escribió que “Las quejas del Congreso para restaurar las asignaciones son cada vez mayores, y su nuevo argumento favorito es que los que gastan el dinero necesitan los fondos para ejercer propiamente su poder constitucional sobre la hacienda pública. Pero si nos fijamos en lo que está sucediendo dentro del Congreso, lo cierto es lo contrario: la prohibición de las asignaciones está produciendo una mayor rendición de cuentas y supervisión del gasto”. Wall Street Journal, 20 de Mayo 2014. A.12.

El veto es lo que se ha venido a denominar un poder reactivo. Es decir, autoriza al Presidente a mantener el statu quo sin que sea entonces una herramienta para alterarlo. En este enfrentamiento Ejecutivo-Legislativo, este último tiene algunas herramientas para superar o vencer el veto del Presidente que, como dan cuenta Shugart y Haggard, en los regímenes presidenciales que analizan suele requerir de una mayoría de 2/3⁸⁵¹.

La Encuesta de Prácticas y Procedimiento Presupuestario que realizó el año 2007 la OCDE y el Banco Mundial muestra, a este respecto, que el 27 de los 30 países que entonces integraban la OCDE el Poder Ejecutivo no tiene poder de veto sobre el presupuesto. Solo uno, Nueva Zelandia, cuenta con la posibilidad de vetar cada línea del presupuesto y dos, México y Estados Unidos⁸⁵², cuentan con la opción de vetar toda la ley. Ningún Ejecutivo de la OCDE cuenta con ambas atribuciones, es decir, el veto por línea y el veto del proyecto en su totalidad⁸⁵³.

En Latinoamérica, en cambio, el panorama es el contrario. La mayoría de los países cuentan con un sistema similar al chileno, es decir, presentan ambas clases de veto que puede ser, sin embargo, revertido por una mayoría calificada⁸⁵⁴. Como puede apreciarse, la existencia del veto en materias presupuestarias es excepcional cuestión que

⁸⁵¹ SHUGART, MATTHEW y HAGGARD, STEPHAN. 2001. Institutions and Public Policy in Presidential System. En: HAGGARD, STEPHAN y McCUBBINS, MATHEW. Presidents, Parliaments and Policy. EE.UU. Cambridge University Press. Págs. 75 – 76.

⁸⁵² En 1996 el Congreso de Estados Unidos aprobó la denominada “Line Item Act” que más tarde fue declarada inconstitucional por la Corte Suprema en Clinton vs. City of New York. El procedimiento, con todo, tenía poco que ver con el veto tal cual lo conocemos. En efecto, la ley permitía que una asignación presupuestaria contenida en una ley vigente fuera reducida por el Presidente. Para ello éste debía informar al Congreso el que tenía 30 días para oponerse. Si nada decía, la reducción se entendía aprobada. Si la rechazaba, el Presidente podía vetarla y, para imponer su voluntad, el Congreso requería insistir por los dos tercios. El proceso era una forma de combatir el déficit fiscal y ha sido reemplazado hoy por otro procedimiento –*sequestration*– que autoriza en ciertas circunstancias recortes automáticos de gastos durante la tramitación de la ley de presupuestos. Ver SCHICK, ALLEN. 2007. The Federal Budget. Politics, Policy, Process. Op. cit. Pág. 115 y DEWS, JUSTIN y MCCONNELL, DAN. 2014. Sequestration and the 2011 Budget Control Act. Briefing Paper N° 17. Federal Budget Policy Seminar. Harvard Law School.

⁸⁵³ OCDE. 2007. Budget Practices and Procedures Survey. Op. cit. Pregunta 42.

⁸⁵⁴ SANTISO, CARLOS. 2005. Budget Institutions and Fiscal Responsibility. Parliaments and the Political Economy of the Budget Process in Latin America. Op. cit. Pág. 19.

ha servido de justificación para excluirlo como un elemento a ser incorporado en los índices que efectúan comparaciones de potestades presupuestarias⁸⁵⁵.

4.2.5. Conclusión

Como puede apreciarse, la mirada comparada muestra un rol más activo de las legislaturas en la determinación del marco de ingresos y gastos de forma que, a la concentración en manos de los ejecutivos que tradicionalmente se observa en estas materias, se contraponen la labor de los congresos. Ello tanto por medio de la discusión o aprobación del marco general de ingresos y gastos, como de las atribuciones para modificar las decisiones de gasto del Gobierno central que tienen los parlamentos. Incluso más, como hemos visto para el caso de Estados Unidos, el Congreso ha balanceado las decisiones de inversión del Ejecutivo y sus agencias a través de un mecanismo muy debatido pero ampliamente utilizado como son las asignaciones directas definidas por los legisladores.

4.3. Las oficinas presupuestarias en los congresos

4.3.1. Problemática

En el análisis de la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo difícilmente puede subestimarse esta variable. Visto en abstracto, la correlación de fuerzas entre ambos poderes pasa tanto por las reglas que radican la decisión de gasto en una u otra rama como por la capacidad institucional de uno y otro de contrastar los supuestos fácticos y, eventualmente, construir sobre otros. Si bien repartir la decisión de gasto es un aspecto que merece atención, de poco sirve que ello ocurra si los órganos que toman parte de esta decisión carecen de información suficiente como para contrastar los antecedentes oficiales, típicamente emanados de la entidad financiera gubernamental. Dicho en otras

⁸⁵⁵ WEHNER, JOACHIM. 2006. Assessing the Power of the Purse: An Index of Legislative Budget Institutions. En: Political Studies 54. Pág. 772.

palabras, así como un arreglo institucional debe evitar concentrar el poder en la decisión de gasto, también debe impedir que la información que sirve de base al presupuesto sea generada exclusivamente por un solo órgano.

Por eso, la existencia de oficinas de presupuesto bajo la dirección de las legislaturas es una importante herramienta de equilibrio que rompe el monopolio sobre la información presupuestaria que ha tenido tradicionalmente el Ejecutivo. Igualmente, una agencia dependiente de la legislatura puede contribuir a simplificar la complejidad del presupuesto pues su público objetivo serán los parlamentarios. Por lo mismo, los incentivos institucionales facilitarán el acceso a la información por parte de éstos.

En cambio, en el caso de las oficinas de presupuesto gubernamentales la información que suministran tiende a ser más compleja pues su público objetivo es tanto miembros de la burocracia con experiencia financiera o contable como el conjunto de expertos especializados que siguen las cifras fiscales. Es por esto que la oficina de presupuestos del Congreso contribuye a promover la transparencia en el presupuesto ante el público general, el que tiene acceso a la información simplificada que se prepara para los parlamentarios. Ello puede mejorar la credibilidad del proceso y aumentar la responsabilidad y control sobre los actores pues profundiza la comprensión de las consecuencias directas e indirectas de las decisiones. Esto último, puede redundar también en mayor disciplina fiscal⁸⁵⁶.

Pero las oficinas de presupuesto de los congresos pueden ir más allá de la simplificación de la información presupuestaria. Entre sus roles en el derecho comparado, además de asesorar a los congresistas en los debates presupuestarios, se encuentran también hacer proyecciones fiscales de mediano y largo plazo; cuantificar el impacto de

⁸⁵⁶ Un desarrollo de estos y otros efectos de las oficinas de presupuesto de las legislaturas en JOHNSON, JOHN y STAPENHURST, RICK. 2009. Oficinas Legislativas de Presupuesto: la Experiencia Internacional. En: STAPENHURST, RICK, “ET AL”. Washington DC, Estudios del Instituto del Banco Mundial sobre desarrollo. Págs. 161-162. También en ANDERSON, BARRY. 2009. The Changing Role of Parliament in the Budget Process. En: OECD Journal on Budgeting 9(1). Pág. 4.

nuevos impuestos, proyectos u otras decisiones de gasto; proponer presupuestos alternativos o líneas de base diversas a aquellas que propone el Gobierno; analizar políticas económicas, tributarias u otras regulaciones con impacto financiero; o proponer recortes de gasto⁸⁵⁷. Todo ello permite equilibrar la decisión presupuestaria de un modo más eficaz y concreto.

4.3.2. La mirada comparada

Es por eso que se ha concedido creciente importancia al fortalecimiento de las capacidades de los congresos para generar información y contar con mecanismos que permitan contrastar aquella que genera el Poder Ejecutivo. Entre los países de la OCDE, más de una decena contaba ya el 2007 con una oficina de asesoría presupuestaria para sus legislaturas. En Latinoamérica Santiso y Varea, al estudiar la capacidad de los congresos al enfrentarse al presupuesto, sostienen que “la incidencia de los Parlamentos en el presupuesto está inhibida no tanto por la falta de poderes presupuestarios de jure, sino por la falta de capacidades técnicas para ejercer efectivamente los poderes presupuestarios que ya poseen”⁸⁵⁸. Y ello es efecto no solo de la inexistencia de este tipo de instituciones, sino que también porque cuando existen, su capacidad efectiva es escasa. En efecto, mientras la mayoría de las oficinas de presupuestos gubernamentales tienen cuarenta o más empleados, en el caso de las oficinas técnicas presupuestarias del Congreso usualmente tienen menos de diez funcionarios⁸⁵⁹.

En la realidad comparada pueden encontrarse diversas instituciones con características similares⁸⁶⁰. Una relativamente reciente es la Oficina para la

⁸⁵⁷ Ibid. Págs. 5-7 y LIENERT, IAN. 2010. Role of the Legislatures in Budget Processes. Op. cit. Pág. 16.

⁸⁵⁸ SANTISO, CARLOS Y VAREA, MARCO. 2013. Fortaleciendo las capacidades presupuestarias de los Parlamentos en América Latina y el Caribe. En: Resumen de Políticas, Banco Interamericano de Desarrollo. Pág. 9.

⁸⁵⁹ HALLERBERG, MARK, “ET AL”. 2009. Who decides the Budget? A political economy analysis of the Budget process in Latin America. Op. cit. Pág. 306.

⁸⁶⁰ Johnson y Stapenhurst analizan los casos de Corea del Sur, Filipinas, Uganda, México, Nigeria y Kenia. También proyectan la formación de estas instituciones en otros países. JOHNSON, JOHN y STAPENHURST, RICK. 2009. Oficinas Legislativas de Presupuesto: la Experiencia Internacional. Op. cit.

Responsabilidad Presupuestaria creada el año 2011 en Inglaterra para hacer análisis independientes y publicar reportes económicos y de finanzas públicas. Con todo, propio de un régimen parlamentario, su rol no es asesorar exclusivamente al Parlamento sino que servir de órgano independiente con apoyo bipartidista. En igual sentido, debe acotar su análisis a las políticas gubernamentales sin que le esté permitido considerar los efectos de otras alternativas⁸⁶¹.

El caso francés se aproxima al tema desde una perspectiva diversa. En ese país, el parlamento no cuenta con una oficina que asesore su labor pero ha incorporado, por medio de la ley del 2001 a la que se hizo referencia, el principio de sinceridad dentro de aquellos que informan la discusión presupuestaria. Éste mandata que las leyes de presupuesto presenten de manera sincera todos los ingresos y gastos del Estado. El principio tiene su origen en la jurisprudencia del Consejo Constitucional el que, aun antes de su positivización, señaló que había insinceridad si hay una voluntad de “falsear las grandes líneas del equilibrio presupuestario”⁸⁶². En igual sentido, el Consejo Constitucional consideró que el juez podía “sancionar tanto las supervaloraciones como las subestimaciones” y, más tarde, agregó que también podía controlarse las autorizaciones de gastar entre las diferentes misiones “para asegurarse que los créditos afectados correspondan a las acciones abarcadas por la política”⁸⁶³. No es entonces por medio de la creación de una institución sino que por medio de la consagración de un principio justiciable que en Francia se pretende, al menos en alguna medida, reemplazar la existencia de una institución presupuestaria al amparo del Parlamento. Con todo, la eficacia de esta fórmula es discutible y ha sido objeto de críticas por su falta de efectividad y garantías⁸⁶⁴.

⁸⁶¹ PROSSER, TONY. 2014. *The Economic Constitution*. United Kingdom. Oxford University Press. Pág. 122.

⁸⁶² Sentencia 2001-448. Citado en BARQUE, FRANCOIS. 2012. El Principio de Sinceridad Presupuestaria en Francia: de la Esperanza al Desengaño. *En*: *Revista Española de Derecho Constitucional* 95. Pág. 207.

⁸⁶³ *Ibid.* Pág. 207.

⁸⁶⁴ *Ibid.* Pág. 212. La crítica de Barque se encamina a la insuficiente garantía jurisdiccional que tiene el principio y no, como en estas páginas, a la necesidad de una institución técnica no inserta en el Poder Ejecutivo que cumpla esa función.

Pero, sin duda, el referente en este campo –por ser “la más antigua y más grande de estas oficinas especializadas”⁸⁶⁵-- lo constituye la Oficina de Presupuestos del Congreso de Estados Unidos que analizaremos a continuación.

4.3.3. El caso de Estados Unidos

El *Congressional Budget Office* (CBO) fue creado en 1974 por medio de una ley que, además de marcar un hito en el proceso presupuestario y en las relaciones entre el Congreso y el Presidente en esta materia, puso fin a una larga disputa entre el Presidente Nixon y el Congreso en el manejo de los recursos públicos⁸⁶⁶.

En los primeros años tras su creación, el objetivo de esta nueva institución no estaba del todo definido. La ley que la creó los expresaba de modo vago y los congresistas esperaban que ella tuviera un papel limitado exclusivamente a la estimación de costos de las iniciativas. Sin embargo, con el tiempo la CBO fue aumentando sus atribuciones e influencia en el debate presupuestario y, más tarde, en cualquier política pública. Anderson sostiene que el aumento de roles se debió “a los esfuerzos que hizo desde su inicio para estructurarse en forma explícita como agencia no partidista, independiente y objetivamente analítica”⁸⁶⁷.

Su estructura está encabezada por el Director que es nombrado conjuntamente por el Presidente de la Cámara de Representantes y del Senado. Previo a hacerlo, deben oír a las dos comisiones de presupuesto de ambas ramas. Son designados por cuatro años y

⁸⁶⁵ ANDERSON, BARRY. 2009 B. El valor de una unidad no partidaria, independiente y objetivamente analítica en el papel legislativo de la preparación del presupuesto. En: STAPENHURST, RICK, “ET AL”. Fiscalización Legislativa y Presupuestos. Una Perspectiva Mundial. Washington DC, Estudios del Instituto del Banco Mundial sobre desarrollo. Pág. 144.

⁸⁶⁶ Como se verá, el hecho que gatilló el conflicto se produjo en la fase de ejecución presupuestaria cuando Nixon se negó a gastar ciertas sumas de dinero aprobadas por el Congreso. La ley, aprobada poco antes de la renuncia de Nixon, no solo regula las obligaciones de gasto sino que también modificó todo el proceso al interior del Congreso creando los comités de presupuestos y la CBO.

⁸⁶⁷ ANDERSON, BARRY. 2009. The Changing Role of Parliament in the Budget Process. En: OECD Journal on Budgeting 9(1). Pág. 9.

pueden ser reelegidos. El Director es quien está a cargo de la gestión del servicio y la contratación del personal. La CBO cuenta con 235 personas lo que, a juicio de muchos, hace difícil replicar el modelo en otros países por la envergadura institucional. Sin embargo, el mismo Anderson ha estimado el número de personas destinadas a las que él denomina funciones nucleares de la CBO y aquellos que se destinan a otras funciones anexas. A las primeras, entre las que incluye los análisis macroeconómicos y tributarios y la proyección de gastos, se destinan 45 personas. Los restantes 190 se encargan de aquellas tareas que califica como mandatos anexos, esto es, no exclusivamente presupuestarios⁸⁶⁸.

Hoy no se duda que la CBO ha mejorado el debate presupuestario al proveer a los congresistas y a los asesores de los diversos comités datos y análisis fundados sobre una reconocida base técnica⁸⁶⁹. Estos datos y proyecciones suelen ser contrastados con aquellos que elabora la Oficina de Presupuestos del Poder Ejecutivo (OMB). Mientras el presupuesto que presenta el Presidente de Estados Unidos al Congreso se apoya en los datos de la OMB, los congresistas analizan las proyecciones sobre la base de la información que le entrega la CBO. Cuando las estimaciones no confluyen, la ley mandata que sean las cifras emanadas del Poder Ejecutivo las que sirvan de base. Sin embargo, la realidad es otra y los congresistas confían más en las estimaciones de la CBO que son, generalmente, las que terminan siendo utilizadas⁸⁷⁰.

Junto al CBO, el Congreso de Estados Unidos también cuenta con el apoyo del *Joint Committee on Taxation* (JCT). Es esta una comisión bicameral presidida alternadamente por un diputado y por un senador que cuenta con el apoyo de más de

⁸⁶⁸ Ibid. Pág. 9. El desglose en las tareas nucleares es el siguiente: 5 para cargos directivos; 5 para análisis macroeconómicos; 5 para análisis tributarios; 20 para la proyección presupuestaria de ingresos y gastos; 10 para apoyo técnico y administrativo.

⁸⁶⁹ WILDAVSKY, AARON. 2001. *Budgeting and Governing*. New Brunswick. Transaction Publishers. Pág. 159.

⁸⁷⁰ FLETCHER, ADAM y HAMILTON, TRENTON. 2005 *Scoring and Revenue Estimation*. En: Briefing Paper N° 5. Federal Budget Policy Seminar. Harvard Law School. Págs. 3 - 5. Ello salvo acuerdo en contrario entre el Ejecutivo y el Legislativo o cuando, como es el caso en ocasiones, la mayoría del Congreso considera que las cifras de la OMB le convienen políticamente.

sesenta funcionarios entre economistas, abogados tributaristas y otros. Su objetivo principal es estimar los ingresos de todo proyecto de ley tributario que se discuta en alguna de las cámaras a fin de contar con diversas fuentes de información al momento de legislar⁸⁷¹.

Esta competencia institucional puede parecer ineficiente o duplicar fuerzas. Sin embargo, a juicio de Schick, está en el corazón de la separación de poderes que inspira la Constitución de Estados Unidos al permitir que cada poder disponga de los medios suficientes para cumplir su mandato constitucional⁸⁷².

4.4. Consecuencias en caso de no despacho de la Ley de Presupuestos en tiempo

La tramitación del presupuesto, cualquiera sea el régimen de gobierno, suele dar lugar a enfrentamientos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. La expresión más extrema de este conflicto es la negativa del respectivo parlamento a despachar la ley de presupuestos en el plazo en que ésta deba entrar a regir. Es lo que ocurrió en Chile, como hemos visto, durante gran parte del siglo XIX y más recientemente, también en otra serie de países⁸⁷³.

El asunto es relevante desde la perspectiva del balance de poderes. Ello pues la fórmula que se siga terminará inclinando la balanza en favor del poder al que beneficia la regla por defecto. Si bien esta regla opera en situaciones extremas, la mera eventualidad

⁸⁷¹ D'AMICO, ZACHARY y LASH, JACQUELINE. 2015. Dynamic Scoring: Challenges and Advantages of Macroeconomic Revenue Estimation and Scoring. En: Briefing Paper. Federal Budget Policy Seminar. Harvard Law School. Págs. Pág. 6.

⁸⁷² SCHICK, ALLEN. 2007. The Federal Budget. Politics, Policy, Process. Op. cit. Pág. 64.

⁸⁷³ En Francia, por ejemplo, durante la Cuarta República –entre 1946 y 1958-- solo una vez el presupuesto fue adoptado antes del 1 de enero. BOYRON, Sophie. 2013. The Constitution of France. A Contextual Analysis. Oregon. Hart Publishing. Pág. 136. Más recientemente, en Estados Unidos desde mediados de los noventa a la fecha el Estado Federal ha debido cerrar en tres oportunidades (*shutdown*) porque el Congreso no despachó el presupuesto ni ningún otro acto legislativo en su reemplazo. SCOTT, DAVID y GAMAGE, DAVID. 2015. Preventing Government Shutdowns: Designing Default Rules for Budgets. En: University of Colorado Law Review 86. Págs. 217 – 224.

de que pueda operar es un mecanismo que atempera o extrema las posiciones en los procesos de negociación.

Diversos arreglos institucionales abordan esta materia proponiendo tres caminos diversos. El primero consiste en tener por aprobado el presupuesto presentado por el Presidente de la República. Como ya se ha dicho, es este el que sigue la Constitución chilena. La segunda opción es tener por aprobado otro presupuesto, normalmente el del año anterior. Finalmente, un último camino es el silencio regulatorio que permite la aprobación de sucesivos actos legislativos a fin de mantener en funcionamiento el Gobierno y, en casos extremos, ni siquiera esto último dando así paso al cierre del aparato estatal.

Como da cuenta Cox, entre 1875 y 2005 se ha producido un importante aumento de países que, en la pugna Presidente-Congreso a que se ha hecho referencia, optan por el primero. Para concluir aquello analiza todos los países que han operado como Estados soberanos y que cuentan con una constitución escrita entre 1875 y 2005, alcanzando con ello una cifra de 165 países. Analizados todos ellos, sostiene que el año 1875 tan solo doce constituciones estipulaban lo que él denomina cláusulas presupuestarias favorables al Poder Ejecutivo, siendo éstas aquellas que, ante el enfrentamiento entre el Presidente y el Congreso, optan por favorecer al primero sea aprobando el presupuesto del año anterior o el ingresado al Parlamento. El año 2005, esa cifra había subido a 104 países los que empezaron a adoptar este tipo de cláusulas a partir del término de la Primera Guerra Mundial pero, con especial intensidad después de la Segunda Guerra⁸⁷⁴.

El contenido específico de las cláusulas debe ser también objeto de análisis. Teniendo esta vez como base investigaciones sobre 39 países, 26 de los cuales integran la

⁸⁷⁴ COX, GARY. 2013. The Power of the Purse and the Budgetary Reversion, 1875-2005. Documento inédito. Department of Political Science. Stanford University. Pág. 10. Cox critica esta tendencia pues sostiene que las democracias con este tipo de cláusulas mueren considerablemente más rápido que aquellas donde el conflicto entre Presidente y Congreso se resuelve con el cierre del aparato estatal. Añade que históricamente estas cláusulas han sido buenos predictores de autogolpes o de maniobras del Poder Ejecutivo para extraer rentas por medio del presupuesto.

OCDE, se obtiene que para el 41% de ellos la cláusula constitucional tiene por aprobado el presupuesto del año anterior. Mientras que solo en 16% de los casos estudiados, se da por aprobada la propuesta del Poder Ejecutivo. Entre los primeros se cuentan, entre otros, Argentina, Colombia, Portugal, España y Uruguay. Entre los segundos, además de Chile, también Polonia, Bolivia, Surinam y Finlandia⁸⁷⁵. En este último caso, la Constitución autoriza que el proyecto de presupuesto presentado al Parlamento sea ejecutado provisionalmente⁸⁷⁶.

4.4.1. Prórroga automática

La prórroga automática del presupuesto del año anterior es una alternativa que puede ponerse en marcha de diversas formas. La Constitución española, por ejemplo, dispone que en caso de no aprobarse el presupuesto antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se prorrogan automáticamente los presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos⁸⁷⁷. Nada dice la norma constitucional, ni tampoco norma legal alguna asociada, si la prórroga implica un reajuste de los montos en conformidad al aumento del costo de vida. Por ello, cuando esta cláusula ha sido utilizada –en 1982, 1989 y 2011-- el Gobierno ha dictado decretos leyes con medidas urgentes en materias tributarias, presupuestarias y financieras. Éstos han permitido aplicar reajustes remuneracionales o a pensiones a fin de evitar el congelamiento de esos montos⁸⁷⁸.

La Constitución alemana, por su parte, es mucho más detallada. Dispone que si el presupuesto no ha sido adoptado en plazo, el Gobierno Federal está autorizado para realizar los gastos necesarios a fin de mantener en funcionamiento las instituciones establecidas en la ley y llevar a cabo las medidas legales, cumplir las obligaciones legales

⁸⁷⁵ DOROTINSKY, HILL. 2009. Qué sucede si no se aprueba el presupuesto antes del inicio del año fiscal. Comparación de las provisiones de países OCDE y no-OCDE. En: STAPENHURST, RICK, “ET AL”. Fiscalización Legislativa y Presupuestos. Una Perspectiva Mundial. Washington DC, Estudios del Instituto del Banco Mundial sobre desarrollo. Pág. 118. También OCDE. 2014. Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries. Op. cit. Pág. 93.

⁸⁷⁶ Ibid. Pág. 97.

⁸⁷⁷ Art. 134. Constitución de España.

⁸⁷⁸ JIMÉNEZ DÍAZ, ANDRÉS. 2003. Sinopsis del artículo 134 de la Constitución Española. Op. cit. Pág. 5.

de la Federación y continuar la construcción de proyectos y la provisión de otros beneficios o servicios hasta el monto de lo aprobado en el presupuesto del año anterior. Agrega incluso una cláusula que permite el endeudamiento en caso de no ser suficiente los recursos disponibles para solventar los gastos señalados. La autorización, con todo, no puede superar un cuarto del monto total autorizado el año anterior⁸⁷⁹.

En otros casos, por el contrario, es la ley la que profundiza y regula con mayor detalle la forma en que se produce la prórroga. Ello es necesario pues eventualmente las fuentes de los ingresos de un año variarán respecto del siguiente si, por ejemplo, hay un ingreso específico que se recaudó por una sola vez o los ingresos se proyectan más altos o bajos que el período anterior. Lo mismo ocurre con diversos gastos que nacen de autorizaciones de endeudamiento o de otras operaciones financieras que se realizan por una sola vez⁸⁸⁰.

4.4.2. Acción legislativa y cierre del Gobierno

Otra alternativa es exigir acción legislativa temporal a fin de mantener en funcionamiento el Gobierno. Es la que siguen los países que integran la OCDE aun cuando no de forma mayoritaria. Así, en los países que siguen la tradición parlamentaria del sistema inglés es tradicional que el presupuesto se presente muy cerca del vencimiento del anterior lo que obliga a dictar sucesivas autorizaciones temporales para que el Gobierno siga en marcha mientras se aprueba la decisión final. En el Reino Unido, por ejemplo, estas autorizaciones se aprueban sin debate⁸⁸¹.

En este grupo se inscribe Estados Unidos. A partir de la década de los setenta, y con mucha mayor intensidad en las últimas dos décadas, el proceso presupuestario regular se ha visto complementado por las denominadas Resoluciones de Continuidad. Por medio

⁸⁷⁹ Art. 111. Constitución Federal Alemana.

⁸⁸⁰ DOROTINSKY, HILL. 2009. Qué sucede si no se aprueba el presupuesto antes del inicio del año fiscal. Comparación de las provisiones de países OCDE y no-OCDE. Op. cit. Pág. 119.

⁸⁸¹ OCDE. 2004. The Legal Framework for Budget Systems. An International Comparison. Op. cit. Pág. 98.

de éstas se evita el cierre del Gobierno federal y sus servicios, departamentos y demás agencias independientes y se le entrega al Congreso un tiempo adicional para seguir negociando los diversos aspectos que involucra la tramitación ordinaria de la ley de presupuestos⁸⁸².

El uso de estas resoluciones de continuidad ha sido objeto de críticas pues es fuente de incertidumbre e incentivo de enfrentamientos entre el Congreso y el Presidente. En efecto, si se considera que entre 1977 y 2008 el presupuesto ha sido aprobado, en promedio, el 28 de diciembre -en un año fiscal que comienza el 1 de octubre- se deduce que la certeza del monto del presupuesto se tiene ya transcurrido casi un cuarto del año respectivo. Con ello se hace más difícil un manejo eficiente de los recursos postergando las decisiones de contratación o la puesta en marcha de programas a la espera de una decisión definitiva. Otras críticas a estas resoluciones es que, al evitar el procedimiento regular a que se somete una ley de presupuestos en Estados Unidos, no están sujetas a una serie de reglas exclusivas del procedimiento presupuestario -v.gr. una especie de regla de limitación de las ideas matrices u otras vinculadas con el déficit-- y reducen la intervención de las respectivas comisiones de presupuesto de ambas ramas transfiriendo ese poder principalmente al líder de la mayoría en el Congreso. Todo ello ha llevado a diversas propuestas que buscan su limitación o directamente su reemplazo por resoluciones de continuidad automáticas sobre la base del presupuesto del año anterior⁸⁸³.

⁸⁸² SCHMIDT, GREG y DEWS, JUSTIN. 2014. The Rise of Continuing Resolutions. En: Briefing Paper. Federal Budget Policy Seminar. Harvard Law School. Pág. 3-4. Las resoluciones de continuidad pueden autorizar gasto y fijar sus montos de forma interina o permanente. Las primeras extienden la negociación por semanas o meses. Las segundas, en cambio, responden a una motivación diversa pues, al autorizar gasto público por la totalidad del año fiscal, solo buscan evitar ceñirse al procedimiento legislativo de una ley de presupuestos regular logrando así el mismo objetivo por medio de una ley formal y materialmente diversa.

⁸⁸³ Ibid. Pág. 14 y ss. Knudsen ha propuesto que se incorporen Resoluciones de continuidad automáticas que entrarán a regir en caso de no aprobarse la ley de presupuestos en el plazo necesario para evitar el cierre del Gobierno. Igualmente propone que solo se autoricen las leyes de presupuesto que financien al gobierno por al menos un año para evitar, de esa forma, sucesivas resoluciones de continuidad que mantienen la incertidumbre. KNUDSEN, PATRICK LOUIS. 2014. An Analysis of Selected Budget Process Reforms. Center for Policy Innovation. En: Discussion Paper 16. The Heritage Foundation. Pág. 13. Enigualsentido SCOTT, DAVID y GAMAGE, DAVID. 2015. Preventing Government Shutdowns: Designing Default Rules for Budgets. Op. cit.

Este tipo de regla, es decir aquellas que requieren acción legislativa, no exigen que el congreso deba asignar presupuesto para el funcionamiento regular del aparato estatal. A diferencia de las otras fórmulas ya vistas, cuando el congreso omite toda acción se produce el cierre o paralización del Gobierno. Es nuevamente en Estados Unidos donde ha ocurrido esto con cierta frecuencia en las últimas décadas. El resto de los países de la OCDE, en cambio, cuentan con disposiciones legales o prácticas enraizadas que impiden llegar a este punto⁸⁸⁴.

Desde el año fiscal 1977 hasta la fecha, en dieciocho ocasiones el Congreso ha impedido el funcionamiento del Gobierno Federal al dejar de aprobar los presupuestos en el plazo requerido⁸⁸⁵. Con todo, desde entonces, diversas interpretaciones realizadas por sucesivos ministros de justicia han sostenido que, en esta eventualidad, deben seguir ejerciendo sus labores aquellos funcionarios calificados como esenciales. De esta forma, por ejemplo, para el *shutdown* de diciembre de 1995, 284.000 funcionarios dejaron de trabajar mientras que 475.000 ejercían funciones calificadas como esenciales y se mantuvieron en sus empleos. Así, si bien el cierre del gobierno genera un efecto perceptible en la población, no se produce propiamente una detención de todo el aparato estatal⁸⁸⁶.

4.5. Conclusión

⁸⁸⁴ OCDE. 2004. The Legal Framework for Budget Systems. An International Comparison. Op. cit. Pág. 98.

⁸⁸⁵ La primera vez fue en septiembre de 1976 -año fiscal de 1977- y duró diez días. Luego Carter, Reagan, el primer Bush, Clinton y Obama se enfrentaron a esta contingencia. El más largo, hasta la fecha, ha sido el segundo *shutdown* de Clinton que duró 21 días.

⁸⁸⁶ SEAM, PUJA y SHRON, BRAD. 2005. Government Shutdown. En: Briefing Paper N. 10. Federal Budget Policy Seminar. Harvard Law School. Pág. 13 y ss. El año 2015, se estuvo a pocas horas de un nuevo *shutdown*. El Ministerio de Homeland Security, informó sobre la base de un informe del Congressional Research Service, que de los 231.117 empleados dependientes de ese ministerio y los servicios asociados solo el 14% dejaría de trabajar pues el resto ejercían funciones esenciales. Y entre las diversas agencias dependientes de Homeland Security, el porcentaje de funcionarios esenciales variaba considerablemente. PAINTER, WILLIAM. 2013. Appropriations Lapse and the Department of Homeland Security: Impact and Legislation. En: Congressional Research Service, FY2014. Pág. 6.

En la tramitación de la ley de presupuestos en sede legislativa es donde se aprecia normalmente el balance o desbalance que vincula a ésta con la rama ejecutiva. Es ahí donde puede apreciarse con especial claridad si un arreglo institucional distribuye la decisión presupuestaria de un modo equilibrado o si, por el contrario, hay uno de los dos poderes que concentra la decisión.

En las páginas anteriores se revisaron diversas reglas e instituciones de la fase legislativa del debate presupuestario. Así, por la vía del estudio de los plazos de tramitación de la ley de presupuestos y de las consecuencias del incumplimiento; del análisis de las atribuciones de los legisladores en la definición del marco de los ingresos y gastos o de las atribuciones para modificar la propuesta enviada por el Ejecutivo; de la revisión de otras instituciones como el veto o las oficinas de asuntos presupuestarios de las legislaturas; y, en fin, del examen de diversos arreglos institucionales comparados, se puede apreciar un conjunto de herramientas y fórmulas que contribuyen a balancear el poder. Ellas, conforme las características propias de cada sistema, permiten que la distribución de competencias presupuestarias entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo se desarrolle en un marco de equilibrio.

5. Ejecución presupuestaria

5.1. Antecedentes

Una mirada general a las reglas relacionadas con la ejecución presupuestaria permite apreciar que, en numerosos países, los congresos delegan en el Poder Ejecutivo mucho de los aspectos vinculados con ella. Así por la vía de decretos y otras regulaciones del gobierno se pone en marcha el proceso que conduce a la ejecución del gasto público⁸⁸⁷. Con ello entonces se configura un desbalance a favor del Ejecutivo en la fase de ejecución del gasto público. Con todo, esto no implica que las legislaturas se desentiendan de las

⁸⁸⁷ OCDE. 2004. The Legal Framework for Budget Systems. An International Comparison. Op. cit. Pág. 108.

decisiones presupuestarias en esta instancia. Hay dos áreas en las que pueden encontrarse espacios en los que el Poder Legislativo mantiene cierto control sea por la vía de exigir autorizaciones previas o reportes posteriores.

La primera de ellas es la que autoriza al Poder Ejecutivo a modificar la distribución de recursos que autorizó la legislatura sin necesidad de un acto legislativo. Generalmente estas autorizaciones permiten cancelar o reducir un programa o aumentar el gasto asignado a otro. Como veremos, los ejecutivos tienen atribuciones para no gastar las cifras autorizadas sea porque se transfirieron a otro programa o porque ya no se consideran necesarias. Son éstas las normas de flexibilidad presupuestaria.

La segunda área de vinculación entre el Legislativo y el Ejecutivo durante la ejecución del gasto público es aquella que regula los fondos de emergencia, esto es, las autorizaciones de gasto ante circunstancias o eventos no previstas.

Ambos caminos son fórmulas no legislativas, y por ello excepcionales, de modificación de la ley de presupuestos. La vía regular, como es el caso de cualquier otra ley, es modificarla por medio de un proyecto de ley. En el caso del presupuesto éstos últimos suelen conocerse como leyes o presupuestos suplementarios que se originan por diversas circunstancias: nuevas políticas, desastres naturales, cambios en los precios de exportación u otros *shocks* internacionales, entre otros. Algunos países, según documenta Lienert, aprueban varios suplementos anualmente lo que puede dejar ver una escasa planificación presupuestaria, una cuantificación inadecuada del costo de las políticas incorporadas en el presupuesto o una falla del gobierno para ceñirse al plan aprobado originalmente. Cualquiera sea la causa, continúa, el reforzamiento del rol de la legislatura puede contribuir a una mejor planificación presupuestaria⁸⁸⁸.

5.2. Normas de flexibilidad presupuestaria

⁸⁸⁸ LIENERT, IAN. 2010. Role of the Legislatures in Budget Processes. Op. cit. Pág. 5 - 6.

Que el presupuesto sea despachado en el proceso regular no quiere decir que las cifras ahí contenidas se mantengan intactas hasta el próximo período presupuestario. Si se considera que el presupuesto aprobado inició su planificación y elaboración muchos meses antes de su ingreso al Congreso y debieron pasar otros tantos para que éste último lo aprobara, casi con toda seguridad, las circunstancias y necesidades de gasto que inspiraron el presupuesto original cambiaron en el tiempo. Ello suele conducir a una revisión de los guarismos aprobados⁸⁸⁹.

Una primera decisión que puede enfrentar al Ejecutivo con el Legislativo es la decisión del primero de modificar las cifras asignadas para redirigir fondos fiscales desde un sector a otro que se considera prioritario. También puede ocurrir que la modificación de los guarismos se efectúe en el presupuesto asignado a una misma agencia sea, por ejemplo, para reducir el presupuesto de inversiones y aumentar los gastos en personal. Una segunda decisión, más radical, es que el Gobierno decida cancelar un programa o línea presupuestaria que el Congreso aprobó.

El papel que juegue el Legislativo en estas adecuaciones es percibido como relevante en diversa literatura. Si se analiza en abstracto, una regla excesivamente favorable al Ejecutivo en las modificaciones presupuestarias de la ley de presupuestos ya aprobada torna en ineficaz todo debate en su fase legislativa. Si eso ocurre, como dice Alesina et al., “todo el proceso presupuestario resulta menos significativo”⁸⁹⁰. Ello por cuanto el Congreso podría tener capacidad para influir e incluso tomar la decisión respecto a la asignación de los recursos. De nada serviría eso si luego, por la vía administrativa y sin intervención alguna del Congreso, el Poder Ejecutivo tiene autorización para modificar

⁸⁸⁹ Las modificaciones a la ley de presupuestos tras su aprobación son comunes en derecho comparado al punto que, con cierta ironía, Giménez escribe que “ha intentado superarse ese carácter dispositivo que parecía identificar a las Leyes de Presupuestos, donde de las partidas originariamente aprobadas por el Parlamento, a las efectivamente ejecutadas por el Gobierno ‘cualquier parecido era mera coincidencia’”. GIMÉNEZ, ISABEL. 2008. Las Competencias Presupuestarias del Parlamento. Op. cit. Pág. 46.

⁸⁹⁰ ALESINA, ALBERTO, “ET AL”. 1999. Budget institutions and fiscal performance in Latin America. En: Journal of Development Economics 59 (2). Pág. 259.

esa decisión. Incluso más, aun cuando el objetivo sea reducir el déficit fiscal y autorizar al Ejecutivo solo a reducir recursos, es posible —como hace Alesina et al.— levantar algunas dudas. En efecto, señalan, el Ejecutivo puede tener incentivos a enviar presupuestos sobre valorados o a dejar de ocupar el presupuesto como una herramienta para asignar prioridades de política pública. Ello quitaría importancia y transparencia al proceso presupuestario⁸⁹¹.

Pero la contrapartida tampoco se aprecia como favorable. Exigir intervención legislativa en toda modificación presupuestaria terminaría congelando un presupuesto que, por definición, se construye sobre supuestos. Sería así una excesiva rigidización que agregaría lentitud al funcionamiento de la burocracia y a la toma de decisiones. Ello se enfrenta con la tendencia de las últimas décadas de dar mayores espacios de flexibilidad a los órganos públicos para ejecutar el presupuesto exigiendo como contrapartida resultados⁸⁹².

Wehner, en una aproximación global, sostiene que, salvo para el caso de Estados Unidos que analizaremos a continuación, en la gran mayoría de los países las modificaciones por parte del Ejecutivo a las asignaciones presupuestarias están fuera del efectivo control parlamentario⁸⁹³. Y agrega, específicamente respecto a los aumentos de presupuesto, que si bien están limitados, son fuente de cierta discreción por parte de la Administración que terminan permitiendo aumentos unilaterales de las cifras aprobadas⁸⁹⁴.

En Latinoamérica el fenómeno se presenta con especial intensidad debido a las amplias delegaciones legislativas que hace el Congreso en materia presupuestaria y al

⁸⁹¹ Ibid. Pág. 259.

⁸⁹² POSNER, PAUL y PARK, CHUNG-KEUN. 2007. Role of the Legislature in the Budget Process: Recent Trends and Innovations. En: OECD Journal on Budgeting 7(3). Págs. 15 - 17.

⁸⁹³ WEHNER, JOACHIM. 2004. Back from the Sidelines? Redefining the Contribution of Legislatures to the Budget Cycle. Op. cit. Pág. 32.

⁸⁹⁴ Ibid. Pág. 37.

extenso uso de decretos presidenciales para modificar el presupuesto⁸⁹⁵. Si bien la participación de las legislaturas varía según el país y la operación específica de que se trate, un estudio realiza un panorama general que presta utilidad.

Por un lado, la participación del Congreso es exigida prácticamente en todos los países para aumentar el gasto y en la mayoría de ellos para transferir recursos desde los gastos operacionales hacia los gastos de inversión. Para ello se utilizan los presupuestos suplementarios que se tramitan durante el año. Por el otro, son diversas las operaciones que no requieren de participación del Congreso. Así, en lo que respecta a los recortes presupuestarios, salvo en tres países, el Poder Ejecutivo tiene autoridad para reducirlos sin intervención alguna del Poder Legislativo. Igualmente, en la mitad de los países de la región, el Poder Ejecutivo no requiere autorización legislativa para crear nuevos programas durante la ejecución de la ley de presupuestos respectiva. Y si se trata de adecuar los presupuestos a cambios en las condiciones económicas, sean positivos o negativos, la mayoría de los países en la región pueden adecuarlos sin intervención legislativa. Más se profundiza en la tendencia cuando se trata de transferencias dentro de las mismas cifras globales. De esta forma, la mayor de las veces los órganos de gobierno están autorizados a transferir fondos desde un programa a otro con la sola aprobación de la autoridad presupuestaria en el Gobierno. A modo de resumen, en Chile, Ecuador y México no se requiere ningún tipo de aprobación legislativa para reasignar recursos, aun cuando hay algunas limitaciones legales. En el otro extremo, Paraguay y Venezuela requieren de aprobación legislativa para todas sus reasignaciones⁸⁹⁶.

⁸⁹⁵ SANTISO, CARLOS. 2005. Budget Institutions and Fiscal Responsibility. Parliaments and the Political Economy of the Budget Process in Latin America. Op. cit. Pág. 19.

⁸⁹⁶ CURRISTINE, TERESA y BAS, MARIA. 2007. Budgeting in Latin America: Results of the 2006 OECD Survey. En: OECD Journal on Budgeting 7(1). Págs. 11-20. Lo dicho emana de un análisis puramente positivo. La práctica muchas veces puede profundizar la tendencia en favor del control presidencial del proceso. Por ejemplo, para el caso argentino, "reglas formales establecen que el Ejecutivo requiere la aprobación del Congreso con el fin de añadir cualquier gasto al presupuesto, o para cambiar los gastos de inversión a gastos corrientes. En la práctica, sin embargo, el Ejecutivo hace estos cambios de manera unilateral, usualmente mediante un decreto ejecutivo. El Congreso supuestamente debe supervisar estos decretos, pero en la práctica, la comisión encargada de hacerlo todavía no se ha constituido. Bolivia, al igual que otros países (...) experimenta situaciones similares en las que se supone que las decisiones del gobierno deben estar sujetas a la aprobación legislativa cada vez que hay cambios en el presupuesto durante

El estudio de marcos regulatorios específicos muestra elementos de interés pues permite hacer algunas distinciones que sirven para comprender que en ciertos casos la participación de los legisladores es imprescindible, mientras que en otros puede obviarse si existen diversos controles y mecanismos que regulen adecuadamente la decisión presupuestaria. Estados Unidos y Francia presentan modelos diversos, y en ocasiones distantes, que permiten tanto efectuar un contraste con la reglamentación nacional como encontrar formas alternativas de participación legislativa.

5.2.1. El caso de Estados Unidos

El Congreso de Estados Unidos, como hemos visto, concentra un importante cúmulo de atribuciones en materias presupuestarias que no terminan una vez despachada la ley de presupuestos. Como en otras ocasiones, la reglamentación nació de conflictos entre el Presidente y el Congreso que promovieron legislar sobre estas materias⁸⁹⁷.

Lo primero que debe decirse es que la ejecución presupuestaria en Estados Unidos es bastante descentralizada, dentro de un marco de guías y regulaciones generales. De esta forma, el Congreso asigna fondos directamente a las agencias las que manejan sus propias finanzas. El rol de la Oficina de Presupuestos es, por tanto, limitado y selectivo⁸⁹⁸. En el uso de esta autonomía podemos distinguir tres posibles operaciones que se inscriben dentro del marco de flexibilidad presupuestaria que gozan las agencias: las postergaciones, las cancelaciones y las transferencias.

la etapa de ejecución. Sin embargo, en la práctica, el Ejecutivo hace cambios unilaterales durante el año y, al término del año presupuestario, el Congreso solo 'timbra' las decisiones del Ejecutivo". HALLERBERG, MARK, "ET AL". 2009. Who decides the Budget? A political economy analysis of the Budget process in Latin America. Op. cit. Pág. 305.

⁸⁹⁷ Específicamente, Richard Nixon se enfrentó con el Congreso al decidir no gastar todo el dinero que había sido asignado a un programa específico. El tema llegó hasta la Corte Suprema quien, sobre la base del texto de la ley, rechazó la posición del Poder Ejecutivo en el caso *Train, Administrator, Environmental Protection Agency v. City of New York* (420 US 35. 1975). Motivado en este conflicto, el Congreso dictó la *Impoundment Control Act* que, con modificaciones, ha regulado la materia desde entonces.

⁸⁹⁸ SCHICK, ALLEN. 2007. *The Federal Budget. Politics, Policy, Process*. Op. cit. Pág. 276.

Las dos primeras requieren de aprobación legislativa. En el caso de las postergaciones, la ley exige que el Presidente ingrese al Congreso un mensaje especificando el tiempo por el cual se pide la postergación –que no puede superar el año fiscal-- y el impacto de la misma. Originalmente la ley autorizaba como argumento para solicitar la postergación la discrepancia del Ejecutivo con el programa específico volviendo a generar entonces un debate respecto a la política pública específica. Hoy en cambio, solo se admiten las postergaciones para proveer fondos para una contingencia específica u obtener ciertos ahorros.

En el caso de las cancelaciones de un programa, el Presidente debe ingresar un mensaje al Congreso que tiene 45 días para pronunciarse. Si tras ese plazo, ambas cámaras no se pronuncian, el Presidente está obligado a liberar los recursos y financiar el programa⁸⁹⁹.

En ambos casos la ley dispone la intervención del Contralor General. Debe éste emitir un informe contrastando la información e impactos que cuantificó el Ejecutivo que el Congreso tendrá a la vista al momento de decidir. Asimismo, tiene la obligación de demandar a la agencia que corresponda para exigir la liberación y ejecución de los recursos cuando éstos hayan sido retenidos en contravención a las reglas mencionadas⁹⁰⁰.

En estas cuatro décadas desde la formalización del procedimiento, son variadas las ocasiones en que éste se ha utilizado tanto para postergar decisiones de gasto como para cancelarlas. El mecanismo, a juicio de observadores externos como son los funcionarios de la Contraloría General, ha sido una forma eficaz de canalizar estas eventuales discrepancias entre poderes y, en todo este tiempo, se aprecia que “no existe un patrón o

⁸⁹⁹ Ibid. Pág. 286.

⁹⁰⁰ FUJITANI, TAKESHI y SHIRCK, JARED. 2005. Executive Spending Powers: The Capacity to Reprogram, Rescind and Impound. En: Briefing Paper N° 8. Federal Budget Policy Seminar. Harvard Law School. Págs. 3 y 4.

una práctica de negarse o rehusarse a liberar los recursos que corresponden en el tiempo adecuado”⁹⁰¹.

En lo que respecta a las transferencias de recursos la regla general es que, como en los anteriores, éstas solo pueden realizarse si existe autorización legal para ello. En algunos casos, el Congreso concede en las leyes de presupuesto autorizaciones generales a ciertos ministerios para efectuar movimientos de recursos entre programas o líneas presupuestarias sin autorización⁹⁰². Pero ello es relativamente excepcional.

Con todo, hay otra especie de transferencia –las llamadas reprogramaciones-- donde las reglas son más dispersas. Estas son modificaciones que hace una agencia dentro del mismo programa o línea presupuestaria para gastarlas con un propósito distinto al contemplado por el Congreso al aprobar la ley. La regla general es que las agencias son autónomas para hacer reprogramaciones salvo que haya una prohibición en contrario. Incluso la Corte Suprema se pronunció señalando que no era necesario una autorización legal expresa para reprogramar⁹⁰³.

Sin embargo, una costumbre extendida desde hace años es que la agencia respectiva informa antes o después a la comisión de ambas ramas con la que guarda más relaciones. En algunos casos excepcionales, la autorización previa de la comisión está contemplada en la ley. Pero la mayoría de las veces se origina en acuerdos informales o instrucciones sin fuerza legal que emanan de la propia comisión. Fujitani y Shrick llaman la atención que, aun en el contexto de informalidad en que se dan estos compromisos, las agencias suelen someterse a estas reglas no vinculantes como una muestra de compromiso

⁹⁰¹ Milton Socolar, Special Assistant to the Comptroller General. Ibid. Pág. 4.

⁹⁰² Los que hemos denominado programas o líneas presupuestarias –que en inglés se denominan Appropriations Accounts- especifican el propósito para el cual fue hecha la asignación y el monto de la misma. Muchas veces contiene una o más provisiones que limitan o dirigen los fondos o cambian leyes vigentes. SCHICK, ALLEN. 2007. The Federal Budget. Politics, Policy, Process. Op. cit. Pág. 266.

⁹⁰³ Lincoln v. Vigil. 508 US 182 (1993). Señaló que “Después de todo, el punto mismo de una apropiación global es dar a una agencia la capacidad de adaptarse a las circunstancias cambiantes, y cumplir con sus responsabilidades legales en lo que aprecia como la forma más efectiva y deseable”.

y buena fe con la comisión legislativa que más tarde puede dificultar la tramitación de futuros presupuestos⁹⁰⁴.

Por último, cabe señalar que dentro del Ejecutivo la reprogramación queda en gran medida en manos de la agencia respectiva y su relación con la comisión legislativa. En otras palabras, la Oficina de Presupuesto del Poder Ejecutivo no tiene herramienta alguna para evitar la reprogramación e incluso carece de instrumentos eficaces para informarse previamente.

5.2.2. El caso de Francia

En la última década, como vimos, Francia ha hecho profundos cambios a su proceso presupuestario que incluyeron las reglas que rigen la ejecución del gasto. En relación a ésta, el modelo es distinto al de Estados Unidos pues entrega una alta cuota de flexibilidad para que la burocracia ejecute el presupuesto en el marco general que establece año a año la ley de presupuestos. Junto a eso, se modificó la forma de estructurar el presupuesto y se aumentaron las formas de control *ex post*, según veremos más adelante. Con todo, aun en este marco de flexibilidad, el Parlamento mantiene cuotas de control pues no delegó completamente la potestad en el Poder Ejecutivo.

Hasta antes de la nueva ley de Administración Financiera francesa, dictada el año 2001 y que entró a regir plenamente el 2007, la ejecución presupuestaria estaba sometida a complejas reglas y operaciones respecto de las cuales el Parlamento no tenía conocimiento. Así es como durante los 80 y los 90 el Ministerio de Finanzas invocó diversos tecnicismos para modificar las asignaciones presupuestarias sin autorización del Legislativo. Por medio de decretos de urgencia, trasposos de recursos de un año fiscal al

⁹⁰⁴ FUJITANI, TAKESHI y SHIRCK, JARED. 2005. Executive Spending Powers: The Capacity to Reprogram, Rescind and Impound. Op. cit. Pág. 7. Incluso, advierten, es posible que esta práctica sea contraria a la Constitución si se sigue la interpretación de la misma que hizo la Corte Suprema en *INS v. Chadha* (462 U.S. 919 1983). En esta sentencia, sobre la base de la separación de poderes y el bicameralismo, declaró inconstitucional una especie de “veto” que una de las cámaras podía imponer a una regulación administrativa emanada del Poder Ejecutivo.

siguiente, cancelación de programas con escasa justificación o el uso de recursos destinados a actividades que no entraban en la contabilidad de la ley de presupuestos, el Ejecutivo imponía una regla de ejecución de espaldas al Parlamento⁹⁰⁵.

Con la ley de 2001, como coinciden diversos autores, se entrega un alto grado de flexibilidad a la burocracia en el empleo de los recursos presupuestarios al punto que “en el interior de un programa, el gestor dispone de una libertad casi total para redistribuir” los recursos asignados⁹⁰⁶. Y si bien el presupuesto que se presenta al Congreso trae una distribución de los gastos por cada clase⁹⁰⁷, ello es puramente indicativo pues el gestor puede redistribuirlas según la misión y metas que le han sido asignados al programa⁹⁰⁸.

Esta libertad que la ley francesa le entrega a cada oficina pública para usar libremente de las asignaciones presupuestarias y así maximizar el resultado en la implementación del programa, se conoce como fungibilidad. Y ella ha sido elevada a la categoría de principio en el derecho presupuestario francés⁹⁰⁹. Con todo, éste tiene una limitación que dice relación con el gasto en personal. En efecto, para ellos los montos de cada programa constituyen el tope de los gastos de esa naturaleza no pudiendo ser excedidos por la vía de transferencias al interior del programa⁹¹⁰. En otras palabras, la flexibilidad que concede la ley en la ejecución del gasto por programa es sustancial permitiendo aumentos y disminuciones entre las diversas clases de gasto. La única excepción es los gastos en personal que no pueden aumentar, aun cuando sí podrían

⁹⁰⁵ Los ejemplos son tomados del *Rapport du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire de 1999*. Citados en OCDE. 2004. *The Legal Framework for Budget Systems. An International Comparison*. Op. cit. Pág. 213, n. 6.

⁹⁰⁶ GIMÉNEZ, ISABEL. 2008. *Las Competencias Presupuestarias del Parlamento*. Op. cit. Pág. 43.

⁹⁰⁷ La ley francesa distingue siete clases de gasto tales como los gastos en personal, gasto corriente, gasto en inversión, transferencias, pago de deuda, operaciones financieras, entre otras. MINISTRY FOR THE BUDGET. 2008. *Guide to the Constitutional Bylaw on Budget Acts. Updated edition*. Op. cit. Pág. 11.

⁹⁰⁸ MAHERZI, DJALEL. 2005. *Budget Reform in France: Towards a New Managerial Approach*. Op. cit. Pág. 787.

⁹⁰⁹ KIRAT, THIERRY. 2010. *Performance-based budgeting and management of judicial courts in France: an assessment*. Op. cit. Pág. 6.

⁹¹⁰ MINISTRY FOR THE BUDGET. 2008. *Guide to the Constitutional Bylaw on Budget Acts. Updated edition*. Op. cit. Pág. 51.

disminuir. La razón de esta diferenciación es el compromiso de largo plazo en las finanzas públicas que importa la decisión de contratación de personal⁹¹¹.

Para la gran mayoría de las asignaciones presupuestarias los montos globales constituyen techos que no pueden sobrepasarse. Respecto a las rebajas, el Ejecutivo está autorizado a disminuir una asignación por decreto pero cumpliendo los siguientes requisitos: i) Informe previo del Ministerio de Finanzas; ii) No puede superar el 1,5% del total del programa; iii) Informar previamente a la comisión legislativa relevante⁹¹². Si la rebaja supera el porcentaje señalado, se requiere aprobación legislativa.

5.3. Gastos en situaciones de emergencia

Todos los países estudiados contemplan mecanismos que autorizan girar fondos fiscales no contemplados en la ley de presupuestos en razón de emergencias o circunstancias que, por su inminencia y urgencia, impiden esperar la aprobación legislativa. Para esto se utilizan fondos de contingencia regulados en leyes permanentes o mecanismos similares⁹¹³.

Una mirada global permite apreciar características comunes entre los distintos mecanismos. Así, las leyes que regulan la materia suelen autorizar estos gastos imprevistos productos de emergencias u obligaciones inesperadas hasta un límite menor del presupuesto total de gastos. Usualmente el límite es inferior al 3% de éstos entregando la autoridad para tales giros a los ministerios de hacienda⁹¹⁴.

⁹¹¹ MAHERZI, DJALEL. 2005. Budget Reform in France: Towards a New Managerial Approach. Op. cit. Pág. 787. Esta norma se complementa con los techos en el número de personal que fija anualmente la ley de presupuestos.

⁹¹² OCDE. 2004. The Legal Framework for Budget Systems. An International Comparison. Op. cit. Pág. 204.

⁹¹³ WEHNER, JOACHIM. 2010. Legislatures and the Budget Process. The Myth of Fiscal Control. United Kingdom. Palgrave Mac Millan. Pág. 37.

⁹¹⁴ LIENERT, IAN. 2010. Role of the Legislatures in Budget Processes. Op. cit. Pág. 77.

Visto cada caso particular puede apreciarse que, en algunos de ellos, como en Alemania, la autorización se encuentra contemplada en la Constitución. Ella dispone que pueden efectuarse gastos que superen las asignaciones presupuestarias o para propósitos diversos a los contemplados en el presupuesto con el consentimiento previo del Ministro de Finanzas quien podrá darlo “solo en el evento de una necesidad imprevista e inevitable”⁹¹⁵. Luego la ley detalla que la necesidad que gatilla esta autorización no es tal si se puede adoptar un presupuesto suplementario a tiempo o si el gasto puede posponerse hasta el próximo año presupuestario. Con todo, si la cifra a invertir en exceso con motivo de la emergencia no supera un monto que establece anualmente la propia ley de presupuestos, no es necesario un presupuesto suplementario⁹¹⁶.

En el caso de España puede encontrarse un mecanismo constitucional y otro legal. La Constitución autoriza a que en caso de “extraordinaria y urgente necesidad” el Gobierno tramite los llamados decretos leyes que son disposiciones legislativas sobre ciertas materias que requieren luego ser ratificados por el Congreso de los Diputados en el plazo de 30 días⁹¹⁷. Si bien este tipo de instrumentos ha sido utilizado para regular un ámbito de materias más extenso del que apareciera de la lectura de la norma en abstracto⁹¹⁸, suele ser también la vía para incurrir en gastos urgentes que luego deben ser ratificados por los diputados⁹¹⁹.

⁹¹⁵ Art. 112. Constitución de Alemania.

⁹¹⁶ OCDE. 2004. The Legal Framework for Budget Systems. An International Comparison. Op. cit. Pág. 245.

⁹¹⁷ Art. 86. Constitución de España. El mismo artículo excluye algunas materias del uso de este procedimiento. Estas son aquellas que afecten al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos, el régimen de las Comunidades Autónomas y el Derecho electoral general.

⁹¹⁸ El Tribunal Constitucional Español señaló muy tempranamente que el presupuesto habilitante para poder dictar un decreto ley -"en caso de extraordinaria y urgente necesidad"- debe entenderse "como necesidad relativa respecto de situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que, por razones difíciles de prever, requieren una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes" (STC 6/1983). Citado en GARCÍA ESCUDERO, PIEDAD. 2005. Sinopsis del artículo 134 de la Constitución Española. [En línea] Congreso Español. <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=86&tipo=2> [Visto el 23.09.2016]. Pág. 2.

⁹¹⁹ Dice Jiménez Díaz que “el número de créditos extraordinarios y suplementarios aprobados mediante Decreto-Ley tras la promulgación de la Constitución es tan elevado que no podría transcribirse aquí sin ocupar excesivo espacio. Baste consultar la relación de normas con rango de ley aprobadas cada año para

Junto a este mecanismo constitucional, es la ley la que autoriza a girar de un Fondo de Contingencia de ejecución presupuestaria en caso de “necesidades inaplazables, de carácter no discrecional”. Este fondo está contemplado en la ley de presupuestos y alcanza a un dos por ciento del total de gastos por operaciones no financieras⁹²⁰. Las causales que justifican girar recursos de este fondo están en la ley y requiere, adicionalmente, de la aprobación del Consejo de Ministros a propuesta del Ministro de Hacienda⁹²¹.

Un Fondo similar existe en el Reino Unido que autoriza pagos para servicios urgentes sin autorización legislativa previa con un tope que también alcanza el dos por ciento de los gastos del año anterior. Su uso, a lo largo de los años ha sido extenso y en los más variados temas siendo objeto de críticas pues el Parlamento “a través de la inactividad ha autorizado una excepción, en la forma de Fondo de Contingencias, al principio de que el parlamento debiera votar la asignación de recursos antes que se produzca el gasto”⁹²².

Incluso en Estados Unidos, donde existen fondos de contingencias como los reseñados, también se ha producido un debate constitucional respecto a si, más allá del mencionado fondo, el Presidente puede gastar dinero sin la respectiva asignación presupuestaria aprobada por el Congreso. Ello es especialmente llamativo en un país donde, como hemos visto, el poder del Congreso en la asignación presupuestaria es intenso. Quien ha desarrollado el argumento con mayor profundidad es Sidak. Sostiene que la Constitución de Estados Unidos le entrega al Poder Ejecutivo ciertos deberes y prerrogativas inherentes o implícitas que no pueden ser invadidas por el Legislativo en uso de su poder sobre el gasto público⁹²³. Normalmente, estas atribuciones que no requerirían

darse cuenta de que estamos ante una práctica consolidada”. JIMÉNEZ DÍAZ, ANDRÉS. 2003. Sinopsis del artículo 134 de la Constitución Española. Op. cit. Pág. 6.

⁹²⁰ Art. 50, Ley General Presupuestaria.

⁹²¹ OCDE. 2004. The Legal Framework for Budget Systems. An International Comparison. Op. cit. Pág. 396.

⁹²² PROSSER, TONY. 2014. The Economic Constitution. Op. cit. Pág. 113.

⁹²³ SIDAK, GREGORY. 1989. The President’s Power of the Purse. En: Duke Law Journal 1989 (5). Pág. 1164. El origen de la polémica fue la oposición del Congreso de Estados Unidos a financiar la contra guerrilla sandinista en Nicaragua a inicios de los ochenta. Para conseguir fondos, autoridades del Poder

financiamiento expreso del Congreso son decisiones vinculadas con las relaciones exteriores y guerras externas. El asunto es todavía objeto de debate y no ha llegado a decidirse en las cortes⁹²⁴.

5.4. Conclusión

Se puede apreciar que las reglas que rigen la ejecución presupuestaria tienden a conceder una cierta preponderancia al Ejecutivo pues ésta se encuentra en una mejor posición de reaccionar con rapidez. Sin embargo, dejar de atender al balance entre poderes en esta etapa del proceso presupuestario amenaza con concentrar la decisión presupuestaria en el Ejecutivo haciendo superflua la preocupación por el balance en las instancias anteriores. Es por eso que, la experiencia comparada, da cuenta de cierta intervención legislativa que limita la autonomía del Gobierno para manejar el presupuesto una vez aprobado. Ello se aprecia al estudiar las adecuaciones o transferencias al presupuesto como los gastos en situaciones de emergencia. En ambos, las legislaturas mantienen formas de intervención, más o menos intensas según se ha podido ver, que buscan equilibrar la decisión del Ejecutivo.

6. Control

6.1. Introducción

El control del gasto público es una etapa que rebasa la pura relación entre el Ejecutivo y el Legislativo. Si bien originalmente los parlamentos fueron las instancias primordiales de control del gasto, con el tiempo éste fue siendo compartido por diversas

Ejecutivo iniciaron una venta de armas a Irán e invirtieron los recursos obtenidos de esa operación en el financiamiento de la oposición sandinista. El caso es conocido normalmente como el Iran-contra affair.

⁹²⁴ Allen y Miller sostienen que es difícil que alguna vez llegue a ser definido judicialmente tanto porque podría invocarse la doctrina de las cuestiones políticas como porque, por diversas razones procesales que explican, es posible que no haya ningún legitimado activo interesado en recurrir. Los autores también presentan una visión crítica de la postura de Sidak. ALLEN, BOB y MILLER, SARAH. 2008. The Constitutionality of Executive Spending Powers. En: Briefing Paper N° 38. Federal Budget Policy Seminar. Harvard Law School. Págs. 1 - 43.

instituciones públicas y, más recientemente, por la participación directa de los ciudadanos y el escrutinio de los medios de comunicación que aprovechan las reglas de transparencia. De esa forma, el control deja de ser un espacio del juego exclusivo entre poderes y pasa a ser un campo donde intervienen otros actores que influyen en los mecanismos formales. Es, como ha planteado Prosser para la experiencia inglesa, “una red de instituciones que escruta y exige se rinda cuenta entregando así con éxito una necesaria legitimidad y promoviendo un escrutinio que el Parlamento no puede por sí mismo entregar”⁹²⁵.

En las siguientes páginas analizaremos diversos arreglos institucionales comparados, no exclusivamente ligados a los Congresos, que contribuyen a formar esta red de escrutinio y *accountability*.

6.2. Las legislaturas

Cuando se escribe sobre las formas de fortalecer el rol del Congreso en el proceso presupuestario, la etapa de control surge con especial énfasis como una de aquellas en las que el papel de las legislaturas puede siempre profundizarse. La fiscalización del Congreso, afirma un informe de la OCDE, “en ningún otro caso es más importante que en el proceso presupuestario”⁹²⁶. Ello no solo porque los parlamentos como institución nacieron ligados a la determinación y control del gasto público. También porque, en la actualidad, diversos temas que se definen, en algún grado, en los debates presupuestarios tienen impacto directo en la calidad de vida de las personas⁹²⁷.

Por ello autores como Santiso confieren mayor énfasis al fortalecimiento de las capacidades de las legislaturas para controlar la ejecución del gasto y sus resultados más que en fortalecer esa posición al momento de determinar el presupuesto. Ello porque,

⁹²⁵ PROSSER, TONY. 2014. *The Economic Constitution*. Op. cit. Pág. 19.

⁹²⁶ OCDE. 2004. *The Legal Framework for Budget Systems. An International Comparison*. Op. cit. Pág. 88.

⁹²⁷ STAPENHURST, RICK. 2009. *La Legislatura y el presupuesto*. En: STAPENHURST, RICK, ET AL. *Fiscalización Legislativa y Presupuestos. Una Perspectiva Mundial*. Washington DC, Estudios del Instituto del Banco Mundial sobre desarrollo. Pág. 49. El autor señala como ejemplos la política social, los impuestos, la inversión pública y privada, las decisiones de endeudamiento, entre otras.

mientras la preminencia del ejecutivo en esta última etapa asegura con mayor probabilidad la disciplina fiscal, el control que pueda llevar a cabo el congreso es “crítico para proveer pesos y contrapesos efectivos y asegurar el *accountability*”,⁹²⁸.

La primera forma de control por parte del Congreso Nacional es la discusión periódica de la ley de presupuestos. A diferencia de la fiscalización en otras áreas, el control del gasto necesariamente va asociado a la periodicidad de la ley que lo autoriza. Por lo mismo, la discusión presupuestaria es un escenario propicio para el control del congreso sobre los gastos asignados en el ejercicio pasado. Dado que cada proceso presupuestario está fuertemente influenciado por las decisiones del anterior, ello facilita cuestionar y escrutar el gasto ejecutado, el modo en que se ha administrado, la estimación de los ingresos o gastos, el impacto de los resultados, entre otras cosas. Igualmente, el Congreso puede encargar estudios sobre la ejecución de un programa específico, recibir audiencias o entrar en contacto directo con la agencia respectiva para planificar rendiciones de cuentas periódicas sobre temas específicos⁹²⁹.

Junto a ello, los congresos enfocan también sus atribuciones fiscalizadoras regulares al control del gasto. Ello suele ocurrir, por ejemplo, en el Congreso de Estados Unidos donde sus comisiones y subcomisiones pueden citar a una persona para que comparezca ante alguna comisión o presente algún documento; es el denominado “*subpoena power*”. Esta atribución ha sido calificada por la Corte Suprema de ese país como “un auxilio esencial y apropiado a la función legislativa”⁹³⁰ que se ve complementada con la posibilidad que tiene el Congreso de, siguiendo un determinado procedimiento, levantar cargos contra aquellas personas que se nieguen a comparecer⁹³¹. Asimismo, las

⁹²⁸ SANTISO, CARLOS. 2005. Budget Institutions and Fiscal Responsibility. *Parliaments and the Political Economy of the Budget Process in Latin America*. Op. cit. Pág. 3.

⁹²⁹ DOLAN, ALISSA, “ET AL”. 2014. *Congressional Oversight Manual*. En: *Congressional Research Service*. RL 30240. Págs. 17 – 19.

⁹³⁰ *McGrain v. Daugherty* 273 U.S. at 174-75.

⁹³¹ Es este el “*contempt power*” en virtud del cual quien no asista puede ser declarado culpable de ‘delito menor, punible con una multa de hasta \$100.000 y prisión por hasta un año’. Una citación por desacato debe ser aprobada por el subcomité (en su caso), el comité en pleno, y la Cámara completa o el Senado. Después de que un desacato ha sido certificado por el Presidente del Senado o por el Presidente de la Cámara, es el

comisiones y subcomisiones pueden encomendar a ciertos funcionarios que trabajan en ellas la realización de interrogatorios en el marco de alguna investigación que esté llevando a cabo la comisión⁹³².

Si se analiza globalmente las capacidades de control de los congresos de la región se puede concluir que, diversos factores, constriñen el examen presupuestario por parte de las legislaturas. Santiso menciona entre éstos la rigidez e inercia de los presupuestos --donde, en un alto porcentaje, la distribución de gastos viene asignada por leyes anteriores-- y la diferencia entre el presupuesto aprobado y el ejecutado que obstaculiza un control real de los gastos. También atribuye la escasa capacidad de control legislativo a la falta de apoyo técnico de las legislaturas, a la débil estructura de los comités y, más globalmente, a la falta de incentivos políticos de los legisladores⁹³³. Hallerberg et al. tienen un diagnóstico similar y agregan que, muchas veces, los congresos juegan un papel incluso menos relevante que el que está contemplado en las normas formales⁹³⁴.

Aun así, hay mecanismos que pueden fortalecer el control que hagan los congresos del presupuesto, como veremos a continuación.

6.2.1. Los Comités de Cuentas Públicas

Los Comités de Cuentas Públicas, conocidos como PAC por sus cifras en inglés, son instancias formales al interior de los parlamentos que se constituyen bajo las reglas de las comisiones legislativas tradicionales. Para algunos constituyen la esencia del control

‘deber’ del fiscal federal ‘el llevar el asunto ante el gran jurado por su actuar’”. DOLAN, ALISSA, “ET AL”. 2014. Congressional Oversight Manual. Op. cit. Pág. 34.

⁹³²Ibid. Pág. 27 – 36. Éstas y otras atribuciones fiscalizadoras son frutos de prácticas antiguas y diversas leyes dictadas a fin de ampliarlas y fortalecerlas. Ibid. Pág. 6 – 9.

⁹³³ SANTISO, CARLOS. 2005. Budget Institutions and Fiscal Responsibility. Parliaments and the Political Economy of the Budget Process in Latin America. Op. cit. Pág. 31.

⁹³⁴ HALLERBERG, MARK, “ET AL”. 2009. Who decides the Budget? A political economy analysis of the Budget process in Latin America. Op. cit. Pág. 306. Un ejemplo de ello sería el caso de Argentina donde, por mandato legal, el Congreso debe aprobar anualmente el informe de ejecución de forma que “al mismo tiempo el Congreso supuestamente revisa los gastos del año precedente. Sin embargo, el reporte no es nunca aprobado en tiempo y, a veces, es aprobado tres o cuatro años más tarde.” Lo mismo ocurre en Paraguay.

sobre el presupuesto financiero pues tienen, entre sus atribuciones, la de revisar los informes de auditoría, recibir el testimonio de expertos y funcionarios de los distintos servicios públicos sometidos a escrutinio y presentar un informe a la legislatura en asuntos vinculados con el control del gasto⁹³⁵.

Su origen puede encontrarse en la Inglaterra de mediados del siglo XIX que luego lo exportó a sus antiguas colonias y a otros países. Hoy es una institución común no solo en aquellos países vinculados a la corona británica sino que también en otros donde la intervención del parlamento en la decisión del presupuesto es escasa⁹³⁶.

Las reglas de funcionamiento de los PAC varían de país en país. Sin embargo, gran parte de sus tareas se vinculan con los informes de auditoría que prepara el órgano responsable por lo que la efectividad del control pasa, en gran medida, por una coordinación entre ambas instancias. Los PAC, como afirma Stapenhurst requieren “auditoría oportuna y de alta calidad y el auditor general necesita un PAC efectivo para garantizar que el gobierno tome en serio los resultados de la auditoría”⁹³⁷.

Igualmente, la eficacia de una institucionalidad como esta pasa también por establecerle un mandato flexible que no solo lo autorice a hacer recomendaciones sino que también al seguimiento de las mismas⁹³⁸. Y es por medio de estas recomendaciones que el PAC adquiere influencia y alcanza sus objetivos. De hecho, según da cuenta un estudio que analiza las respuestas de los Presidentes de diversos PAC en el mundo, la inmensa mayoría expresa que los gobiernos han aceptado e implementado sus recomendaciones⁹³⁹.

⁹³⁵ STAPENHURST, RICK. 2009. La Legislatura y el presupuesto. Op. cit. Pág. 57.

⁹³⁶ LIENERT, IAN. 2013. Role of the Legislature in the Budget Process. En ALLEN, RICHARD, “ET AL”. The International Handbook of Public Financial Management. Palgrave – McMillan. Pág. 128.

⁹³⁷ STAPENHURST, RICK. 2009. La Legislatura y el presupuesto. Op. cit. Pág. 57.

⁹³⁸ LIENERT, IAN. 2013. Role of the Legislature in the Budget Process. Op. cit. Pág. 128.

⁹³⁹ STAPENHURST, RICK, “ET AL”. 2005. Scrutinizing Public Expenditures. Assessing the Performance of Public Accounts Committees. En: World Bank Policy Research Working Paper 3613. Pág. 5. “En el 78.8% de los casos, los miembros de los PAC afirman que las recomendaciones del comité son aceptadas por el gobierno, mientras que en el 63.6% de los casos, los gobiernos implementan dichas recomendaciones”.

En los últimos años, diversos estudios han hecho propuestas para fortalecer la labor de los PAC. McGee y un grupo de trabajo conformado por diversas autoridades y académicos de distintas nacionalidades, llamaron a fortalecer la capacidad institucional de los PAC, su independencia y la calidad de la información que procesaban. Para ello propusieron una treintena de recomendaciones⁹⁴⁰.

Años después Stapenhurst et al., sobre la base de cuestionarios respondidos por los presidentes de diversos PAC en el mundo, elaboraron diversas propuestas para fortalecer la capacidad de éstos tanto desde la perspectiva institucional como desde su funcionamiento. Así, entre otras, señalan que los PAC debieran enfocarse más en el control financiero que en la evaluación del contenido de las políticas de gobierno, pudiendo hacer seguimiento de los informes y recomendaciones que elabora. Insisten también en la importancia de coordinar su acción con la institución auditora y en que el PAC cuente con el personal de apoyo suficiente que le permita levantar y procesar adecuadamente toda la información. Desde la perspectiva del funcionamiento, los autores ponen especial énfasis en la importancia de evitar las luchas partidistas al interior de los PAC y actuar por la vía del consenso. Sugieren, entre otras cosas para eso, evaluar que la presidencia de la comisión esté en manos de un político destacado que sea de la coalición opositora al Gobierno⁹⁴¹.

⁹⁴⁰ Entre otras, fortalecer la autoridad y experiencia de los miembros de los PAC, asociar a las figuras de la oposición con las labores de los PAC, el trabajo en subcomités en determinadas circunstancias, la formalización de procedimientos de seguimiento de las recomendaciones, debates anuales a nivel parlamentario sobre el trabajo del PAC y apoyo administrativo. MC GEE, DAVID. 2002. The Overseers. Public Accounts Committees and Public Spending. Great Britain, Commonwealth Parliamentary Association. Págs. 5 – 8.

⁹⁴¹ STAPENHURST, RICK, “ET AL”. 2005. Scrutinizing Public Expenditures. Assessing the Performance of Public Accounts Committees. En: World Bank Policy Research Working Paper 3613. Págs. 7-15 y 24-25. Los autores hacen también otras recomendaciones para fortalecer el funcionamiento del PAC. Destacamos las siguientes: “El comité es pequeño; el comité es designado por el período completo del Parlamento; hay claridad en el rol y responsabilidades del comité; el comité se reúne con frecuencia y regularidad; las audiencias están abiertas al público; una completa transcripción, y minutas resumidas son rápidamente distribuidas al público; el testigo típico es un servidor público de alto nivel (el ‘oficial contable’) acompañado de los funcionarios que tienen un conocimiento detallado de las cuestiones objeto de examen; el informe del auditor es automáticamente referido al comité y el auditor se reúne con el comité para repasar los aspectos más destacados del informe; además de las cuestiones planteadas por el auditor, el comité

6.2.2. Reportes periódicos

La necesidad de contar con información sobre el presupuesto no es solo relevante al momento de debatirlo sino que también durante el año para mantener un control de la ejecución. Respecto a esto último, la experiencia comparada muestra una tendencia compartida.

Según un reporte de la OCDE, tres de cada cuatro países que son miembros de esa entidad presentan un informe consolidado con el estado de la ejecución en la mitad del año fiscal. En la misma línea, todos los países presentan un informe anual de la ejecución presupuestaria. Sin embargo, en este aspecto la práctica de los diversos países es variada. Así por ejemplo, mientras algunos presentan la información tres meses después de finalizado el año fiscal, otros elaboran sus informes 12 o hasta 16 meses después de terminado el año fiscal. La misma disparidad se aprecia en otros puntos. Así en algunos países el informe es debatido y aprobado por la Legislatura mientras que en otros ello no ocurre. Igualmente, algunos reportes son previamente auditados o visados por la autoridad correspondiente de acuerdo con criterios de auditoría generalmente aceptados mientras que en otros ello no es así⁹⁴².

También a nivel comparado se encuentran países que incluyen estos mandatos en sus respectivas constituciones mientras que otros solo a nivel legal. En cualquier caso suele ser la ley la que detalla el contenido de los informes de ejecución. En algunos, como en Finlandia, se exigen reportes más orientados hacia los resultados obtenidos. En otros, como en Canadá, Nueva Zelandia y Australia, se pide una comparación entre los ingresos

decide de vez en cuando investigar otros asuntos; el comité emite informes sustancialmente formales al parlamento al menos una vez al año; el comité ha establecido un procedimiento con el gobierno para el seguimiento de sus recomendaciones y está informado sobre lo que, en su caso, ha sido decidido; en todas sus deliberaciones el comité utiliza al auditor como un asesor experto; los parlamentarios mantiene un debate anual sobre la labor del comité”.

⁹⁴² OCDE. 2014. Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries. Op. cit. Pág. 86.

y gastos aprobados por los parlamentos y la ejecución real con una explicación de las desviaciones⁹⁴³.

6.2.3. El control por resultado. El caso de Francia

Una forma de aumentar el control de las Legislaturas es por la vía de entregarle dentro de sus funciones una encaminada a estimular a las agencias administrativas a hacer un uso eficiente de los recursos. De esta forma, el Congreso entonces vela también por la calidad del gasto al momento de asignar recursos en la ley de presupuestos. Como sugiere Schick, los congresos deben estar a la vanguardia cuando se trata de solicitar información sobre resultados o requerir que se utilicen mediciones de resultado del dinero autorizado⁹⁴⁴. De esa forma no solo gana espacio e influencia en el control sino que también al momento de la determinación del gasto pues, sabiendo el estándar de control que utilizará el Congreso, el Ejecutivo muy probablemente modifique sus decisiones de gasto para cumplir ese estándar.

Esta mirada se complementa con la tendencia a favor de los denominados presupuestos por resultados, o presupuestos basados en resultados, que vinculan la decisión de gasto a la información de desempeño o resultado obtenidos⁹⁴⁵. De esa forma, la decisión presupuestaria se funda, en algún grado, en el impacto y eficacia del programa a financiar que, por lo mismo, debe haber sido previamente evaluado desde esta mirada.

⁹⁴³ OCDE. 2003. Reflections on the Role of the Central Budget Agency. Op. cit. Pág. 115-117.

⁹⁴⁴ SCHICK, ALLEN. 2002. Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy. Op.cit. Pág. 33. Como sentencia Schick, “un congreso que premia o ignora resultados pobres, tendrá resultados pobres”.

⁹⁴⁵ Sobre esto puede verse SCHICK, ALLEN. 2014. The metamorphoses of performance budgeting. En: OECD Journal on Budgeting 13(2). Pág. 2. “Dos modelos de presupuesto basado en resultados se disputan la preeminencia en el estudio y práctica del presupuesto por resultados contemporáneo. Uno se esfuerza por las asignaciones presupuestarias basado firmemente en los resultados reales o esperados, el otro clama por presupuestos basados en los datos de los resultados”. También para el caso chileno, ARENAS, ALBERTO y BERNER, HEIDI. 2010. Presupuesto por Resultados y la Consolidación del Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central. Chile, Dirección de Presupuestos. Pág. 9.

La reforma presupuestaria en Francia, a la que hicimos ya referencia, también incorporó esta perspectiva en sus decisiones de gasto. Es así como, por la vía de evaluaciones e informes que la administración hace llegar al Parlamento, este último controla también los resultados del programa financiado. Para ello el Gobierno elabora anualmente un informe de resultados y, programa por programa, hace un reporte con el nivel de cumplimiento de los compromisos formales asumidos durante la discusión de la ley de presupuestos. Para eso incorpora el informe cubre el nivel de ejecución de los gastos, los indicadores de resultados y costos reales comparando el resultado efectivo con aquel esperado. De esta forma el informe anual de resultado es la contracara del plan anual que se acompaña con cada ley de presupuestos y en la que se debaten los objetivos de los programas, sus indicadores de resultados y los costos asociados⁹⁴⁶. En otras palabras, y como enfatiza Giménez, el rol del Parlamento francés en esta etapa de control no es la revisión contable y formal –como el que suelen hacer los PAC a que hacíamos referencia-- sino que, más bien, una evaluación de políticas públicas que permite hacer un control más comprehensivo de la decisión presupuestaria⁹⁴⁷.

Por último cabe señalar que si bien crecientemente los presupuestos por resultado van ganando terreno en los sistemas comparados, su incorporación en las dinámicas de la administración pública y de las relaciones entre poderes es un asunto complejo que requiere cumplir etapas previas. Diamond, en un estudio sobre reformas a los procesos presupuestarios en economías emergentes, advierte sobre la tentación de imponer los presupuestos por resultados sin contar con todos los instrumentos para ello. Señala que ello solo será posible si los “gerentes públicos tienen la suficiente experiencia para mejorar la definición y objetivos de los programas y, sobre esta base, tienen experiencia para desarrollar un sistema comprehensivo de indicadores de resultado”. Sostiene que lo anterior requiere que concurren una serie de variables técnicas que permitan definir

⁹⁴⁶ MINISTRY FOR THE BUDGET. 2008. Guide to the Constitutional Bylaw on Budget Acts. Updated edition. Op. cit. Pág. 19.

⁹⁴⁷ GIMÉNEZ, ISABEL. 2008. Las Competencias Presupuestarias del Parlamento. Op. cit. Pág. 47.

correctamente cómo medir los resultados y tomar las decisiones de gasto sobre la base de esa información⁹⁴⁸.

6.3. Las entidades auditoras

Las autoridades auditoras son entes generalmente autónomos que tienen por función controlar el gasto público y las cuentas gubernamentales, revisar la eficacia del manejo financiero y contribuir al fortalecimiento de éste. Contribuyen especialmente a mejorar la transparencia, la probidad y la rendición de cuentas en los procesos presupuestarios y a prevenir el uso indebido de los recursos públicos. Este tipo de entidades existe en casi todos los países constituyéndose como agencias estatales con un importante número de personal⁹⁴⁹.

Santiso sostiene que son “agentes fundamentales en la gobernanza del presupuesto y del sistema de control fiscal, entregando los muy necesitados pesos y contrapesos en el manejo de las finanzas públicas”⁹⁵⁰. A pesar de esto, las entidades auditoras han sido poco estudiadas en los procesos de reforma presupuestaria y de modernización de las finanzas públicas. Y aun cuando en las últimas décadas han recibido atención de algunos especialistas, siguen siendo una de las pocas instituciones inexploradas en cuanto a su arquitectura y capacidad de servir de órgano de control del presupuesto. Sin embargo, como el mismo autor anuncia, en años recientes han sido redescubiertas por la academia principalmente ahora que el presupuesto se ha transformado en una pieza clave en la reforma del sector público⁹⁵¹.

⁹⁴⁸ DIAMOND, JACK. 2006. Budget System Reform in Emerging Economies. The Challenges and the Reform Agenda. En: Ocasional Paper 245. Washington D.C. International Monetary Fund. Pág. 31.

⁹⁴⁹ BLUME, LORENZ y VOIGT, STEFAN. 2007. Supreme Audit Institutions: Supremely Superfluous? A Cross Country Assessment. En: ICER Working Chapter 3. Pág. 2. Algunas, como la China, incluso reclaman que sus orígenes se encuentran en instituciones fundadas hace más de tres mil años, durante la Dinastía Zhou.

⁹⁵⁰ SANTISO, CARLOS. 2009. The Political Economy of Government Auditing. Financial Governance and the Rule of Law in Latin America and Beyond. New York City, Routledge. 3.

⁹⁵¹ *Ibid.* Pág. 4 – 5.

La estructura y organización de las entidades auditoras es variada. Así algunas tienen una dependencia o proximidad mayor al Poder Legislativo, como es el caso de México o España, y otras dependen más directamente del Poder Ejecutivo, como es el caso de Corea. Un tercer grupo, donde se inscribe Israel o Italia, están conformados como poderes autónomos⁹⁵². En la región existen instituciones como la chilena y la peruana, que son autónomas tanto del Poder Legislativo como del Ejecutivo; otras instituciones auditoras que operan como órganos asesores del Congreso, como la Auditoría General de la Nación Argentina y, por último, como en el caso de Brasil, organismos independientes con poderes cuasi judiciales como el *Tribunal de Contas de Uniao*⁹⁵³. En lo que respecta al órgano directivo algunas son colegiadas --Brasil, España o Italia-- y otras unipersonales --Chile, México, Perú o Australia⁹⁵⁴.

En las últimas décadas, las instituciones auditoras han variado y ampliado sus funciones. Sus tareas tradicionales han estado siempre vinculadas al control de legalidad y a revisar la regularidad de las operaciones financieras estatales. Asimismo, sobre todo en la tradición continental, las entidades auditoras mantienen un rol jurisdiccional y en los procesos sancionatorios. Con todo, y en razón de la automatización de los procesos contables, en las últimas décadas “casi universalmente”, como afirman Ruffner y Sevilla, han incluido dentro de su foco de atención el análisis de resultados y de la efectividad de los programas. De esta forma, las auditorías controlan no solo que el gasto sea conforme a

⁹⁵² OCDE. 2014. Chile’s Supreme Audit Institution: Enhancing Strategic Agility and Public Trust. Oecd Public Governance Review, OECD Publishing. Pág. 43

⁹⁵³ SANTISO, CARLOS. 2005. Budget Institutions and Fiscal Responsibility. Parliaments and the Political Economy of the Budget Process in Latin America. Op. cit. Pág. 21.

⁹⁵⁴ OCDE. 2014. Chile’s Supreme Audit Institution: Enhancing Strategic Agility and Public Trust. Op. cit. Pág. 44. En cualquier caso, no pareciera haber una única estructura óptima sino que más bien instituciones cuyas características han evolucionado con los años según la realidad de cada país. Ello puede apreciarse, al menos en parte, del estudio de Blume y Voigt. Los autores analizan, por primera vez en un estudio comparado de cincuenta países, el impacto de la orgánica e institucionalidad de diversas entidades auditoras concluyendo que estas características no permiten explicar las diferencias en materias de política fiscal, efectividad y productividad entre los países. BLUME, LORENZ y VOIGT, STEFAN. 2007. Supreme Audit Institutions: Supremely Superfluous? A Cross Country Assessment. Op. cit. Págs. 24 - 25.

la legalidad sino que también analiza el cumplimiento de los objetivos definidos y los impactos de su implementación⁹⁵⁵.

En la mayoría de los países de la OCDE son las propias entidades auditoras las que determinan su foco de atención al momento de someter a fiscalización los diversos programas presupuestarios. Con todo, en cerca de la mitad de ellos, se autoriza que sea también el Parlamento el que requiere programas de fiscalización específicos e incluso el propio Poder Ejecutivo puede hacer solicitudes similares⁹⁵⁶. Si bien ello puede ser percibido como una interferencia que debilita la autonomía, es preferible verlo como un instrumento para fortalecer la eficacia del control que ejerce el órgano auditor. Así lo destaca Santiso quien, tras un estudio comparado de diversas entidades contraloras de la región, con especial énfasis en la de Argentina, Brasil y Chile, sostiene que las entidades auditoras no pueden tener un impacto significativo si están aisladas. Agrega que su rol está íntimamente vinculado con el proceso fiscalizador de las legislaturas y de la judicatura por lo que deben crearse mecanismos de integración y coordinación⁹⁵⁷.

Tal es el caso del Tribunal de Cuentas español, “supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica de Estado” según reza la propia Constitución. Ésta misma establece que el mencionado tribunal “dependerá directamente de las Cortes Generales y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado”⁹⁵⁸. Sobre esta base, el Tribunal de Cuentas debe informar de las infracciones detectadas a la Comisión Mixta del Congreso de los Diputados y del Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas. Este último órgano fue especialmente creado para mantener una relación directa y coordinada entre ambas instituciones y es por ello que interviene en la elaboración del programa de fiscalizaciones que el Pleno del Tribunal de Cuentas elabora anualmente. Asimismo,

⁹⁵⁵ RUFFNER, MICHAEL y SEVILLA, JOAQUIN. 2004. Public Sector Modernisation: Modernising Accountability and Control. *En*: OECD Journal on Budgeting 4(2). Pág. 133 -136.

⁹⁵⁶ *Ibid.* Pág. 135.

⁹⁵⁷ SANTISO, CARLOS. 2009. The Political Economy of Government Auditing. Financial Governance and the Rule of Law in Latin America and Beyond. *Op. cit.* Pág. 141.

⁹⁵⁸ Art. 136. Constitución de España.

recibe los informes de fiscalización, donde es común que comparezca el Presidente del Tribunal a fin de aclarar dudas sobre éstos. También efectúa propuestas de modificación a la Declaración definitiva sobre Cuentas Generales del Estado que más tarde será conocida por ambas ramas del Congreso⁹⁵⁹.

De igual forma, la *Government Accountability Office* en Estados Unidos, creada en 1921, es comúnmente llamada “el perro guardián” del Congreso pues, como agencia independiente, tiene a su cargo el control del gasto y la evaluación de resultados de los programas y agencias. Sus auditorías e investigaciones están determinadas en las leyes o son encargadas por las diversas comisiones. Una de las características generalmente más destacadas es su independencia política que, entre otras cosas, se atribuye a que su director –el Contralor General– es designado por un período de 15 años, a propuesta del Congreso Nacional, por el Presidente de la República con acuerdo del Senado⁹⁶⁰.

Por último, cabe señalar que junto con la autoridad auditora externa, todos los países de la OCDE tienen auditorías internas que se enfocan principalmente en el control *ex post* de una serie de transacciones, tales como los procedimientos de pago y contabilidad, los balances y otros aspectos financieros de la unidad respectiva. En muchos países de la OCDE, por su parte, existen unidades centrales que coordinan a las diversas instancias auditoras internas. Estas unidades centrales suelen estar radicadas en el ministerio a cargo del gasto aun cuando también pueden encontrarse como agencias autónomas. La coordinación entre la autoridad auditora externa y el trabajo de estas unidades auditoras internas es de suma relevancia pues, si bien cada cual reporta a instancias diversas, un trabajo cooperativo puede reducir duplicidades y reforzar áreas de control⁹⁶¹.

⁹⁵⁹ PASCUA, FABIO. 2003. Sinopsis del artículo 136 de la Constitución Española. [En Línea] Congreso Español <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=136&tipo=2> [Visto el 17.09.2016]. 4.

⁹⁶⁰ GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. 2010. La GAO de un Vistazo. [En Línea] http://www.gao.gov/about/gao_at_a_glance_2010_spanish.pdf [Visto el 17.09.2016].

⁹⁶¹ RUFFNER, MICHAEL y SEVILLA, JOAQUIN. 2004. Public Sector Modernisation: Modernising Accountability and Control. Op. cit. Págs. 130 - 133. Para un análisis del control interno en Estados Unidos puede verse MC CONNELL, DAN y WANG, RUOTAO. 2014. The Chief Financial Officers Act of 1990 and Financial Management at Department of Defense. En: Briefing Paper. Federal Budget Policy Seminar.

6.4. Consejos Fiscales

Los Consejos Fiscales son instituciones relativamente nuevas en la estructura presupuestaria que nacen junto a las reglas fiscales a las que ya hicimos referencia. Son éstos una forma de responder al diagnóstico recurrente en virtud del cual la clase política tiene un sesgo en favor de los déficit y del endeudamiento fiscal pues, de esa forma, obtiene beneficios en el corto plazo sin preocuparse de las consecuencias de largo plazo. Ante esto, la propia clase política prefiere delegar la producción de cierta información relevante para el proceso presupuestario. De esta forma mantiene la decisión respecto a los objetivos fiscales pero se constriñe de alguna forma el conjunto de insumos que le sirven de base a esa decisión⁹⁶².

Su estructura varía según cada país. Entre los que integran la OCDE, algunos se integran con el Poder Ejecutivo mientras otros dependen del Poder Legislativo. En lo que respecta a sus funciones, éstas incluyen generalmente realizar un escrutinio imparcial de las políticas fiscales y presupuestarias. Para ello algunos tiene como misión producir cifras y pronósticos oficiales y otros simplemente reaccionar a las cifras y políticas que lleva a cabo el Gobierno⁹⁶³. Otros consejos fiscales también incluyen entre sus roles algunas formas de auditoría⁹⁶⁴.

Con todo, una característica que se repite es que la fuerza de estas instituciones fiscales autónomas está dada por su autoridad. En efecto, sus reportes o informes no son mandatorios pero el gobierno, al que van dirigidos, debe cumplir el principio denominado “cumple o explica”. De esta forma, las legislaciones de algunos países exigen que el

Harvard Law School. Pág. 6 – 20. Y en OCDE. 2004. The Legal Framework for Budget Systems. An International Comparison. Op. cit. Pág. 397 – 399.

⁹⁶² DEBRUN, XAVIER, “ET AL”. 2008. Tied to the Mast? National Fiscal Rules in the European Union. En: Economic Policy 23(54). Pág. 304.

⁹⁶³ OCDE. 2014. Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries. Op. cit. Pág. 96.

⁹⁶⁴ HEMMING, RICHARD. 2013. The Role of Independent Fiscal Agencies. En: ALLEN, RICHARD, “ET AL”. The International Handbook of Public Financial Management. London, Palgrave – McMillan. Pág. 842.

Gobierno explique y justifique sus acciones cuando éstas se alejan de las recomendaciones que entregó el consejo fiscal respectivo⁹⁶⁵. Es por eso que la credibilidad de los consejos fiscales es su principal herramienta de influencia.

Y por ello se intenta que los funcionarios que trabajen en él sean competentes, con experiencia en la materia y alejados del ciclo político de forma que sus sugerencias tengan el peso que les concede la persuasión más que la coerción⁹⁶⁶. Igualmente, los consejos fiscales suelen trabajar con total transparencia construyendo redes con las legislaturas y los medios de comunicación a fin de fortalecer su influencia⁹⁶⁷. En igual sentido, la gran mayoría de los consejos fiscales envían sus informes a los respectivos congresos o, incluso sin obligación legal de hacerlo, se presentan en las comisiones legislativas relevantes.

El impacto que ha tenido la creación de consejos fiscales es difícil de medir. Algunos estudios, de los que da cuenta Hemming, muestran cierta relación entre los consejos fiscales, la existencia de reglas fiscales y las mejoras en la disciplina fiscal. Pero, como ahí mismo se reconoce, no es fácil aislar un factor para atribuirle las consecuencias de estas mejoras. Y cuando, en otros estudios, se ha analizado los efectos de un determinado consejo fiscal en un país, se pueden apreciar efectos positivos pero no necesariamente causales. No obstante ello, hay consenso entre los expertos que las malas cifras fiscales tienen efectos negativos en la economía y que un consejo fiscal puede contribuir a disciplinar las decisiones en esta materia. Por ello, como afirma Hemming, es probable que los consejos fiscales “sigan siendo parte de la respuesta clásica a los desafíos que plantea los déficit y la deuda a las políticas macroeconómicas y fiscales”⁹⁶⁸.

⁹⁶⁵ España, Finlandia, Francia, Italia y Portugal.

⁹⁶⁶ BURRET, HEIKO y SCHNELLENBACH, JAN. 2013. Implementation of the Fiscal Compact in the Euro Area Members States. Op. cit. Pág. 11.

⁹⁶⁷ Típicamente, sostiene la OCDE, estos consejos “hacen conferencias de prensa o envían comunicados cuando se anuncian sus reportes principales. Las instituciones más grandes tienen generalmente un encargado de prensa o comunicaciones quien puede ayudar a administrar las relaciones con los periodistas, las preguntas de los medios”. OCDE. Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries. Op. cit. Pág. 98.

⁹⁶⁸ HEMMING, RICHARD. 2013. The Role of Independent Fiscal Agencies. Op. cit. Pág. 843.

6.5. Transparencia y participación

6.5.1. Transparencia

La transparencia y la participación ciudadana en los procesos presupuestarios son también herramientas de control del gasto que, a diferencia de los otros casos, descansan en los propios ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil. Es, por lo mismo, una forma de control inorgánica y dispersa pero que ha adquirido especial fuerza en las últimas décadas.

En lo que respecta a la transparencia en su relación con los aspectos fiscales, ella puede ser entendida en términos amplios, como tempranamente lo hicieron Kopits y Craig, como la “apertura hacia el público en general acerca de la estructura del gobierno y sus funciones, las intenciones de política fiscal, las cuentas del sector público y las proyecciones”⁹⁶⁹. Ello involucra no solo poner a disposición los datos sino que también hacerlo de manera comprensible, confiable y en tiempo, de tal manera que tanto los ciudadanos como los mercados financieros puedan ponderarla adecuadamente.

La valorización de la transparencia en el ámbito presupuestario ha sido un fenómeno que ha adquirido fuerza desde inicios de la década pasada⁹⁷⁰. En efecto, la escasa disciplina fiscal de diversos países durante los años ochenta y noventa, condujo la atención hacia mecanismos que permitieran modificar la estructura de incentivos de las autoridades que definen la política fiscal. Uno de los instrumentos preferidos fue aumentar la transparencia en el proceso de toma de decisiones presupuestaria a fin de aumentar los costos de aquellos que descuidaban las cifras fiscales de mediano plazo con miras a obtener beneficios en lo inmediato. Y es por eso que, primero el Fondo Monetario

⁹⁶⁹ KOPITS, GEORGE y CRAIG, JON. 2013. Transparency in Government Operations. International Monetary Fund. En: Occasional Paper 158. Pág. 1.

⁹⁷⁰ FOLSCHER, ALTA. 2010. Budget Transparency. New frontiers in transparency and accountability. United Kingdom, Transparency and Accountability Initiative. Pág. 5.

Internacional y luego la OCDE, empezaron a promover la incorporación en los procesos presupuestarios de diversos mecanismos para fortalecer la transparencia⁹⁷¹.

En la actualidad, la relevancia de la transparencia para el buen gobierno es una opinión compartida y son diversas las iniciativas que buscan promoverla en todo ámbito, incluido los fiscales⁹⁷². Desde la perspectiva presupuestaria, se considera importante que el debate fiscal se lleve a cabo en un marco de transparencia pues facilita que el destino de los recursos converja hacia las prioridades de la ciudadanía. De igual modo, permite resaltar el mal uso de los recursos, mejorar la eficiencia del gasto, aumentar la disciplina fiscal e incluso, como ha argumentado un estudio, disminuir los costos de endeudamiento internacional⁹⁷³.

Visto desde una perspectiva comparada, son diversos los países que han incorporado herramientas en sus procesos presupuestarios para aumentar los niveles de transparencia. De eso da cuenta un informe que, desde el año 2006, analiza 100 países en el mundo en una encuesta sobre transparencia en el presupuesto. Entre los variados criterios que califica se puede encontrar la existencia de diversos reportes antes de la presentación del presupuesto, después de su aprobación en el Congreso y, más tarde, durante el proceso de ejecución y de auditoría. También han construido indicadores de comprensibilidad o integridad y evalúan, además, la existencia de información disponible para el público en

⁹⁷¹ La primera edición del Código de Transparencia Fiscal del Fondo Monetario Internacional es del año 1997 y desde entonces se revisa regularmente. La versión del 2007 se encuentra en INTERNATIONAL MONETARY FUND. 2007. Code of Good Practices on Fiscal Transparency. [En línea] International Monetary Fund <http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507c.pdf> [Visto el 15.07.2016]. La OCDE publicó el año 2002 un documento que contiene las mejores prácticas en transparencia fiscal. OCDE. 2002. Best Practices for Budget Transparency. Paris, Francia. En ese documento afirma, a modo de introducción, que “La relación entre el buen gobierno y mejores resultados económicos y sociales se reconoce cada vez más. La transparencia –apertura en cuanto a las intenciones políticas, su formulación e implementación– es un elemento clave del buen gobierno”.

⁹⁷² Ejemplo de ello es que, a partir del año 2011, más de cincuenta gobiernos y diversos organismos de la sociedad civil se reunieron en el Open Government Partnership (OGP) asumiendo más de 300 compromisos o acciones con miras a mejorar la gobernanza en diversas áreas.

⁹⁷³ INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP. 2012. Encuesta Presupuesto Abierto 2012. [En línea] International Budget Partnership. <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-Spanish.pdf> [Visto el 15.07.2016]. Págs. 9 – 10. Respecto al último argumento, el informe señala que para países con similar riesgo de endeudamiento, mayor transparencia se asocia con mejores condiciones crediticias.

general. El índice finalmente ordena a los países y les hace un seguimiento respecto a su ubicación el año anterior⁹⁷⁴.

Sobre la base de los datos globales obtenidos el 2008, Carlitz et al. concluyen que el panorama a nivel mundial no es auspicioso pues en la gran mayoría de los países que participaron de la encuesta “el público no tiene acceso a información comprensible, útil y oportuna necesaria para participar en el proceso presupuestario y hacer responsable al gobierno por el manejo de los recursos”⁹⁷⁵. Y si bien para el año 2012 el panorama mejoró, hay todavía amplio espacio para los perfeccionamientos. En efecto, y respecto de este último año, el informe señala, entre otras cosas, que los gobiernos elaboran muchos de los reportes con información presupuestaria pero que no los ponen a disposición del público. También constata que solo 20 países proveen información detallada sobre fondos extrapresupuestarios y que se cuenta con poca información sobre postergación de gastos, financiamiento de actividades cuasifiscales y riesgos fiscales como pasivos contingentes. La mayoría de los gobiernos, continúa el informe, no publica información sobre los activos financieros y no financieros con los que cuenta o sobre las metas y resultados presupuestarios⁹⁷⁶.

6.5.2. Participación

El mismo estudio va más allá y se enfoca también en la participación ciudadana. Esto dado que el acceso a la información presupuestaria se debe complementar con alguna

⁹⁷⁴ El índice se elabora sobre la base de un cuestionario de 140 preguntas que evalúan la disponibilidad pública de información presupuestaria, las oportunidades para que el público participe en el proceso presupuestario y la fortaleza de las instituciones formales de vigilancia, incluidas la legislatura y la oficina nacional de auditoría. La última versión de la encuesta es del año 2015. INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP. 2015. Encuesta Presupuesto Abierto 2015. [En línea] International Budget Partnership. www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-Report-Spanish.pdf [Visto el 23.09.2016].

⁹⁷⁵ CARLITZ, RUTH, “ET AL”. 2009. Budget Transparency around the World. Results from the 2008 Open Budget Survey. En: OECD Journal on Budgeting 2009 (2). Pág. 15.

⁹⁷⁶ INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP. 2012. Encuesta Presupuesto Abierto 2012. Op. cit. Págs. 18 – 19. En igual sentido, la encuesta del 2015. Ver págs. 25 y 59. La OCDE también analiza los reportes presupuestarios que sus países miembros elaboran. Entre otra información disponible, señala que la gran mayoría de ellos (82%) publican los presupuestos macroeconómicos y la metodología utilizada para elaborarlos. OCDE. 2014. Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries. Op. cit. Pág. 82.

forma de mayor involucramiento de la sociedad civil que permita un aumentar los niveles de control. Para que esto suceda, consigna el informe, “la transparencia debe estar acompañada de oportunidades significativas para que la sociedad civil y los ciudadanos participen activamente en la toma de decisiones y en el monitoreo del presupuesto”⁹⁷⁷. Y dando cuenta de una tendencia, el informe del año 2015 ya consigna de un “consenso creciente respecto de que la participación ciudadana es un componente esencial de un sistema presupuestario responsable que funciona bien”⁹⁷⁸.

La participación ciudadana en la decisión presupuestaria es, con todo, una materia novedosa en el proceso. Su más influyente origen se encuentra en Brasil y, específicamente, en Porto Alegre. El contexto en que surge es el de un país en plena transición desde una dictadura a una democracia y con una nueva constitución a partir del año 1988. Y en lo que respecta a Porto Alegre, se trata de una ciudad de 1,4 millones de habitantes cuyo nivel de vida se encontraba entonces levemente por sobre el promedio del resto del país. Era en esa época la cuna de los movimientos sociales urbanos más importantes de Brasil y el lugar más fuerte para el Partido de los Trabajadores. En 1988 éste último llega al poder en el Estado y, con el apoyo de diversas asociaciones de base, inicia un proceso en el que las decisiones de gasto se empezaron a tomar tras diversas formas de participación de los ciudadanos. Así nacen los presupuestos participativos que, el año 2004 cuando el PT pierde las elecciones estatales, ya eran una institución y una práctica política aceptada y compartida.

Los presupuestos participativos se organizaron sobre la base de tres niveles: asambleas abiertas a todos los vecinos, un consejo participativo de delegados y un consejo general participativo a nivel de la ciudad. La experiencia ha sido muy estudiada y, en general, calificada en términos positivos por la cantidad de personas que ha tomado parte en estos procesos, por el empoderamiento de la sociedad civil, por la redirección de

⁹⁷⁷ INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP. 2012. Encuesta Presupuesto Abierto 2012. Op. cit. Pág. 31.

⁹⁷⁸ INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP. 2012. Encuesta Presupuesto Abierto 2012. Op. cit. Pág. 44.

recursos hacia las áreas más desaventajadas y por una mejora en la calidad del gobierno. Esto último en términos de menos corrupción y más cooperación entre los diversos órganos estatales. La principal debilidad, por su parte, es que la decisión presupuestaria anual suele postergar las decisiones de inversión de largo plazo⁹⁷⁹.

Tras la experiencia de Porto Alegre, los presupuestos participativos se extendieron por Brasil y luego por el mundo. A nivel global, pueden caracterizarse como procesos que se repiten regularmente y en los que se abordan materias financieras o presupuestarias con algún grado de deliberación pública dentro del marco en que éstos se llevan a cabo. Se desarrollan a nivel de una determinada ciudad u otra orgánica descentralizada y exigen algún tipo de control o seguimiento de su cumplimiento y resultado⁹⁸⁰.

Como puede apreciarse, y en lo que interesa para esta investigación, las experiencias con procesos participativos en la definición de presupuestos ocurren generalmente a nivel local, esto es, en alguna instancia gubernamental descentralizada. Tanto Latinoamérica como Europa muestran una realidad similar a este respecto habiéndose extendido la participación en diversos países pero manteniendo siempre un fuerte componente local. Ello no constituye una sorpresa si se considera que el objetivo del sistema es acercar la decisión presupuestaria y sus efectos al ciudadano. Generalmente, esta decisión descansa en las instancias estatales descentralizadas y no en los congresos, cuyas decisiones se enfocan en las cifras agregadas.

Con todo, el hecho que la Encuesta sobre Presupuesto Abierto haya incorporado por primera vez el año 2012 diversas preguntas relacionadas con la participación

⁹⁷⁹ SINTOMER, YVES, “ET AL”. 2012. Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting. En: Journal of Public Deliberation 8(2). Págs. 4 – 6. Santos analiza también el caso de Porto Alegre y afirma, en 1998, que los presupuestos participativos “han sido un importante camino para promover la participación de los ciudadanos en las decisiones que se refieren a justicia distributiva, efectividad de las decisiones y accountability del gobierno municipal”. SOUSA SANTOS, BOAVENTURA. 1998. Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy. En: Politics and Society 26(4). Pág. 505.

⁹⁸⁰ ROCKE, ANJA. 2014. Framing Citizen Participation. Participatory Budgeting in France, Germany and the United Kingdom. United Kingdom, Palgrave-Macmillan. Pág. 10.

ciudadana –y aun cuando estas no fueron consideradas para construir el índice final-- muestra que la tendencia a nivel de los congresos nacionales puede cambiar. En efecto, el mismo estudio concluye que son muy pocos los países que dan oportunidades para que las personas se involucren y que tan solo Corea del Sur presentaría instancias más formales, tales como audiencias públicas, cabildos en terreno de las autoridades financieras, uso de redes sociales y otros mecanismos de auditoría ciudadana⁹⁸¹.

En definitiva, si bien los presupuestos participativos a nivel local han sido calificados por algunos como “uno de los instrumentos de participación más exitosos de los últimos 20 o 30 años”⁹⁸², su influencia en el nivel de control del presupuesto global y en la configuración de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo es todavía incipiente a nivel comparado.

7. Conclusiones

Este capítulo ha buscado iluminar problemáticas recurrentes en lo que respecta a las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en la distribución de competencias presupuestarias. Para ello se ha teorizado sobre diversos aspectos propios del debate en torno a la elaboración, discusión, ejecución y control del presupuesto y

⁹⁸¹ INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP. 2012. Encuesta Presupuesto Abierto 2012. Op. cit. Págs. 5 y 32-34. Entre las preguntas que permiten medir el grado de participación ciudadana en la etapa presupuestaria se encuentran: “¿Se exige formalmente al Ejecutivo participar con el público durante el proceso presupuestario? ¿El Ejecutivo ha establecido mecanismos prácticos y accesibles para identificar la perspectiva del público sobre las prioridades y sobre la ejecución presupuestarias? ¿Algún comité (o comités) legislativo(s) celebra(n) audiencias públicas sobre el marco macroeconómico y fiscal presentado en el presupuesto en el que se escuchó el testimonio del Ejecutivo y del público? ¿Los comités legislativos llevan a cabo audiencias públicas sobre los presupuestos individuales de las unidades administrativas del gobierno central (ministerios, departamentos y agencias) en las cuales se escucha el testimonio del Ejecutivo? ¿La entidad fiscalizadora superior (EFS) mantiene mecanismos formales a través de los cuales el público puede participar en el proceso de auditoría? ¿La EFS proporciona observaciones formales y detalladas al público acerca de cómo se han utilizado sus aportes para determinar su programa de auditoría o en los informes de auditoría?”. En su versión del 2015, la misma encuesta incorpora otros modelos adoptados en Kenia, Brasil y Filipinas.

⁹⁸² SINTOMER, YVES, “ET AL”. 2012. Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting. Op. cit. Pág. 1.

luego se ha utilizado el método comparado a fin de exponer diversas fórmulas que abordan tales desafíos.

De la lectura se ha podido constatar, en primer término, que al igual que en Chile los diversos arreglos institucionales se enfrentan a retos similares que han sido abordados desde diversas perspectivas según sea el caso y el contexto. Dicho de otra forma, otros arreglos institucionales también han nacido de la reflexión en torno a materias vinculadas con la distribución de competencias presupuestarias y han abordado de diversa forma los desafíos que presentan las preguntas emanadas de esa teorización. Ello puede apreciarse en cada una de las materias estudiadas.

En efecto, la concentración del poder al interior del gobierno ha sido una problemática que ha requerido reflexión y respuestas. La declinación de la autoridad encargada de la hacienda en el concierto del gabinete es perceptible aun cuando ello no impide que ésta siga ejerciendo un poder determinante. Con todo, la fragmentación intragobierno de la decisión presupuestaria se puede canalizar por la vía de procesos reglados en los que intervienen también la autoridad política desde el inicio. Esta fórmula tiende a balancear en algún grado la distribución de la decisión de gasto al interior del gabinete.

Por otra parte, la existencia de reglas fiscales es una herramienta que se ha extendido incluso a nivel constitucional, como se pudo apreciar de las experiencias en Alemania y España. Si bien no es un mecanismo de balance con incidencia directa en las relaciones Ejecutivo-Legislativo, su implementación puede contribuir a reducir la desconfianza en la disciplina fiscal de las legislaturas. Con todo, como se ha esbozado y se profundizará más adelante, su capacidad de constituirse en un instrumento eficaz todavía es discutida.

El paso siguiente, como se vio, lleva a analizar el balance en la distribución de las competencias presupuestarias en la etapa de discusión de la ley de presupuestos. En ésta, lo primero que se ha analizado es el contenido material de la ley de presupuestos. Ello por

cuanto un contenido muy laxo tiende a favorecer a quien concentra la decisión presupuestaria pues difumina los límites precisos de una legislación cuyo procedimiento es especialísimo, como es el caso de los presupuestos. La experiencia de España y de Estados Unidos dio cuenta de modelos dispares con consecuencias diversas.

Y en lo íntimamente vinculado con la tramitación de los presupuestos, cada una de las herramientas analizadas muestra las diversas respuestas con las que los arreglos institucionales comparados han pretendido enfrentar la problemática del desbalance entre poderes. Así, estudiar los plazos de tramitación de la ley de presupuestos y las consecuencias en caso de no ser despachado permite dar cuenta de diversos mecanismos que inclinan la distribución en favor de uno u otro poder. Lo mismo ocurre cuando se analiza el rol de las legislaturas en la definición del marco de ingresos y gastos, la figura del veto, la existencia de instituciones de apoyo a las legislaturas o las atribuciones de los congresistas para modificar la propuesta del Ejecutivo. Respecto a esta última, la experiencia de Francia, España y Estados Unidos muestra modelos diversos de equilibrio. Todas ellas, a su modo, contribuyen a configurar una red de competencias presupuestarias cuya distribución puede calificarse con diversos grados de balance, según sea el caso.

La etapa de ejecución muestra a nivel comparado una preponderancia del Ejecutivo, principalmente si se analiza desde la perspectiva de las normas de flexibilidad presupuestaria. Aun así, casos como los de Estados Unidos o Francia muestran una cierta vinculación con las legislaturas que impide que la decisión respecto a la ejecución carezca de todo contrapeso. Lo mismo puede apreciarse del estudio de los gastos en situaciones de emergencia.

Por último, en lo que respecta al control del presupuesto, se aprecia la intervención de diversos órganos que contribuyen a la labor de las legislaturas. Éstas enfrentan esta fase con mecanismos *ad hoc* y con la colaboración de los órganos auditores, de los nuevos consejos fiscales e incluso de la opinión pública por la vía de los mecanismos de transparencia y participación.

En definitiva, el desarrollo teórico y aplicado que se ha hecho en este capítulo para cada una de las etapas del proceso presupuestario tendrá su corolario en el siguiente. Ello por cuanto --teniendo a la vista la máxima de la no concentración de poder, la distribución actual de las competencias presupuestarias en Chile y la teorización sobre problemáticas similares y arreglos institucionales en derecho comparado-- analiza críticamente la realidad chilena a fin de lograr un mejor equilibrio en la distribución de competencias presupuestarias entre el Ejecutivo y el Legislativo.

CAPÍTULO V
HACIA UN BALANCE EN LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS
PRESUPUESTARIAS ENTRE EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y EL
CONGRESO NACIONAL EN CHILE

“Un estudio reciente entre 22 países encontró que las reformas a los sistemas presupuestarios (...) se llevaron a cabo solo después que el país experimentó un doloroso período de repetidos ajustes fiscales”⁹⁸³.

1. Introducción

En las próximas páginas se hará un análisis crítico de la distribución de competencias presupuestarias en nuestro país y se desarrollarán algunas pautas y reformas que, a la luz de los capítulos anteriores, permitirían un sistema de distribución de competencias más equilibrado.

El enfoque que inspira el capítulo viene dado por los planteamientos efectuados en el capítulo uno que analizó el principio de separación y equilibrio de poderes en su concepción original y en su perspectiva actual. De esta forma, con miras a evitar la concentración del poder en una autoridad u órgano público, los siguientes acápite analizan las reglas vigentes y proponen ciertas modificaciones que podrían balancear la distribución de competencias presupuestarias entre diversos actores.

El diagnóstico desarrollado en los capítulos dos y tres sirven de base a éste. En ellos se examinó, respectivamente, la distribución de competencias presupuestarias bajo el

⁹⁸³ ALLEN, RICHARD y KRAUSE, PHILIPP. 2013. The Role, Responsibilities, Structure and Evolution of Central Finance Agencies. En: ALLEN, RICHARD, “ET AL”. The International Handbook of Public Financial Management. Op. cit. Pág. 111.

imperio de la Constitución de 1833 y de 1925, y la distribución de esas mismas competencias en el marco jurídico vigente. En otras palabras, el análisis que sigue se construye teniendo en consideración la evolución de las normas y prácticas presupuestarias así como el estado actual de la cuestión. De esta forma, tras teorizar en torno a una problemática específica en Chile, este capítulo propone reglas y arreglos institucionales concretos que buscan aproximarse a una solución.

En este contexto, el capítulo cuatro que se detuvo en el derecho comparado, aporta tanto nuevos focos para la abstracción como pautas específicas desde las que se puede abordar la pregunta original.

Con tal objeto es que, a continuación, se efectúa un análisis crítico de la distribución de competencias presupuestarias en Chile y se plantean algunas propuestas concretas. Así se aborda la etapa de preparación de la ley de presupuestos buscando avanzar hacia un balance intragobierno. De igual forma, se reflexiona en torno al contenido de la ley de presupuestos proponiendo guías generales al respecto. Luego, se examina el modo como ciertas reglas vigentes no contribuyen a una distribución equilibrada de las competencias presupuestarias durante la tramitación de los presupuestos en el Congreso. Se aborda así el plazo de tramitación, las consecuencias en caso de no despachar la ley en tiempo, la problemática del marco de ingresos y gastos, los gastos contenidos en leyes permanentes, la iniciativa, la participación de otras comisiones al interior del órgano legislativo, el veto, la reducción proporcional de los gastos y la ausencia de una oficina parlamentaria de asesoría presupuestaria. Finalmente, se examina la etapa de ejecución del presupuesto y la de control.

Con este capítulo entonces, se inicia la parte conclusiva de esta tesis elaborando un análisis crítico de la situación en Chile y una guía para reformas en la distribución de competencias presupuestarias a fin de avanzar oportunamente hacia un sistema más equilibrado. Ello permite evitar que sean dolorosos períodos de ajustes los que nos conduzcan a ello, como anuncia la cita con que se inicia este capítulo.

2. Preparación de la Ley de Presupuestos

2.1. Elaboración del presupuesto. Hacia un balance intragobierno

2.1.1. Pautas generales

Como hemos visto, la experiencia comparada muestra que la decisión presupuestaria suele estar concentrada en los ministerios a cargo de las finanzas y, específicamente, en sus oficinas presupuestarias. Este fenómeno requiere ser analizado según las realidades y circunstancias de cada país conjugando su forma de Gobierno, la organización del Estado y otros factores. Con todo, la opinión común y extendida es que la centralización de la decisión presupuestaria al interior del Poder Ejecutivo es de importancia para una sana política fiscal porque la oficina de presupuestos tiene una visión más amplia que la de los ministerios sectoriales lo que las transforma en órganos con miradas más objetivas y comprensivas. Ello promueve asignaciones de gasto sobre la base de criterios más globales y no exclusivamente sectoriales. En abstracto, la mirada sectorial puede tender a mantener el financiamiento de programas en vez de reasignar recursos a otros nuevos en otras áreas o incluso a subestimar el costo de programas nuevos a fin de conseguir financiamiento en el corto plazo aumentando las presiones de gasto en el futuro⁹⁸⁴.

Lo señalado es efectivo por pura lógica institucional pero no alcanza a desvirtuar las críticas a la concentración de la decisión presupuestaria en la etapa pre legislativa. De hecho, como ya se hizo referencia, hay otros mecanismos institucionales que pueden diluir la concentración de la decisión presupuestaria y transformarla en un proceso más deliberativo entre las distintas autoridades involucradas.

⁹⁸⁴ SCHICK, ALLEN. 2001. The Changing Role of the Central Budget Office. Op. cit. Pág. 20.

Para hacerlo podemos tener como referencia las tareas que en la actualidad ejercen las oficinas de presupuesto: la primera dice relación con el control de las cifras agregadas, tanto ingresos como egresos; la segunda se refiere a la fijación de prioridades dentro de las decisiones de gasto; y finalmente la tercera, más reciente dentro de esta tríada, busca velar por la eficiencia en el manejo de los recursos⁹⁸⁵. Si bien todas ellas suelen ser parte del núcleo de funciones esenciales de una oficina de presupuestos, es claro que al menos dos de ellas admiten cierta intervención del órgano sectorial interesado. La única excepción es el control de las cifras agregadas donde solo la oficina de presupuesto tiene una visión global respecto a éstas. Pero en lo que respecta a la fijación de prioridades y al control del gasto, tanto en su aspecto contable como desde la perspectiva de la eficiencia, puede pensarse en un sistema fragmentado.

En efecto, en lo que respecta al control contable es claro que la oficina de presupuestos tiene un rol ineludible en la estandarización de procesos y sistemas de contabilidad. Pero igualmente no cabe duda que puede delegar crecientemente en los órganos sectoriales o en instituciones específicas tareas de auditoría, evaluación y otras afines. Mucho más claro es esta ventana hacia la fragmentación cuando se trata de la fijación de prioridades donde la decisión es eminentemente política siendo el aspecto financiero un elemento de suma relevancia, pero no necesariamente el más determinante al momento de efectuar la priorización.

En nuestro país, desde la perspectiva de la concentración del poder, la decisión presupuestaria en la etapa prelegislativa se encuentra tanto balanceada como concentrada. Se encuentra balanceada porque ciertas variables determinantes en el proceso de elaboración del presupuesto no dependen del Ejecutivo. La política monetaria, por ejemplo, que juega un rol en la decisión fiscal recae en el Banco Central. El Consejo Asesor Fiscal, de reciente creación, también tiene atribuciones que influyen en la decisión presupuestaria. Y esto, aun cuando sus opiniones no sean vinculantes.

⁹⁸⁵ Ibid. Pág. 10.

Sin embargo, es al interior del gabinete donde la decisión presupuestaria se ha tendido a concentrar informalmente en el Ministerio de Hacienda y, específicamente, en la Dirección de Presupuestos⁹⁸⁶. Ello ha generado un desbalance en la distribución de poder e influencia en el marco del gabinete y un sesgo en la política pública que, si bien no es per se negativo⁹⁸⁷, sí puede tender a distorsionar el conjunto de decisiones de un gobierno.

Las razones de esta concentración han sido principalmente fácticas. Esto es, no hay una causa formal y positiva que la justifique sino que un conjunto de prácticas con algún soporte formal, como es la exigencia de informe financiero en el caso de los proyectos de ley. En lo que respecta al proceso de elaboración de la ley de presupuesto, éste descansa en la Dirección del mismo nombre sin mayor reglamentación de las etapas ni, lo que es más importante, de los mecanismos de solución de controversia.

2.1.2. Mecanismos de balance

Para balancear este poder pueden plantearse diversos mecanismos: a) creación de un consejo de ministros; b) suscripción del proyecto de ley de presupuestos por otro ministro además del de Hacienda y el Presidente; c) reglamentación de la etapa pre-legislativa de la ley de presupuestos; y d) elaboración de pautas y metodologías objetivas y conocidas de evaluación presupuestaria.

A continuación se analizarán en detalle:

⁹⁸⁶ Santiso lo resume cuando escribe “El caso de Chile, que tiene uno de los sistemas presupuestarios más centralizados de la región, es instructivo. Chile tiene una larga herencia de un sistema presupuestario centralizado desde antes de la ola de reformas en la década de los 90” SANTISO, CARLOS. 2005. Budget Institutions and Fiscal Responsibility. Parliaments and the Political Economy of the Budget Process in Latin America. Op. cit. Pág. 10.

⁹⁸⁷ No es negativo *a priori* que el conjunto de decisiones de un gobierno tenga un sesgo determinado. Lo relevante es que ese sesgo –que no es otra cosa que la inspiración política del gobernante- sea fruto de una decisión política y no de la imposición de una costumbre.

a. La creación de un consejo de ministros que, formalmente, tome decisiones sobre financiamiento de nuevos programas y aumento o reducción de presupuestos⁹⁸⁸. La decisión del consejo puede basarse en las cifras y antecedentes financieros que elabore la Dirección de Presupuestos o puede también contrastarlos con aquellos elaborados por el ministerio sectorial. Lo relevante es que al someterlo a un escrutinio intersectorial, la decisión se inspira en variados aspectos y no solo en cuestiones fiscales.

Tal vez el aspecto más complejo a definir sea si las decisiones del Consejo de Ministros son o no vinculantes para el Presidente de la República. En otras palabras, si la decisión presupuestaria se transfiere al conjunto de ministros reunidos en el comité y deja de estar en manos del Presidente o de la Dirección de Presupuestos. En un régimen presidencial como el vigente, no es posible extraerle al Jefe de Estado una atribución tan vital⁹⁸⁹. Por ello la decisión del Consejo de Ministros no debiera ser vinculante sino operar como una recomendación autorizada. Si bien ello le quita fuerza jurídica, no pierde peso político.

Un sistema híbrido, más próximo a un régimen semipresidencial, podría consistir en que el Presidente le fija el ámbito de competencias al consejo de ministros al inicio de su mandato o antes del inicio de la discusión presupuestaria. De esta forma, cada Presidente podría decidir qué áreas quedarán en el campo de la decisión vinculante del consejo y cuáles serán decididas por el Presidente. Ello se justifica en que un Presidente podrá querer involucrarse directamente en áreas y programas relevantes para su gobierno y delegar las otras en el consejo de ministros.

⁹⁸⁸ La integración del consejo de ministros y su funcionamiento puede ser una materia flexible dejada al acuerdo del mismo.

⁹⁸⁹ Actualmente no existe tal vinculatoriedad en materias de potestad legislativa, es decir, la decisión legislativa siempre recae en el Presidente de la República. Lo más próximo, es la atribución que tiene el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad (Ley Medio Ambiente) para “pronunciarse sobre los proyectos de ley y actos administrativos que se propongan al Presidente de la República, cualquiera sea el ministerio de origen, que contenga normas de carácter ambiental” (Art. 71, letra f. Ley 19.300, Bases Generales del Medio Ambiente). Pero esta atribución no vincula al Presidente sino que simplemente sirve de antecedente. Con todo, en el ejercicio de la potestad reglamentaria el Jefe de Gobierno se encuentra sometido a lo que se determine tras procesos reglados. Tal es el caso, por ejemplo, de ciertos decretos supremos de fijación de tarifas o nombramientos (v.gr. rectores de universidades públicas).

b. La segunda fórmula es formalmente más sencilla. Consiste en exigir que el proyecto de ley de presupuestos sea ingresado al Congreso Nacional con la firma del Presidente, del Ministro de Hacienda y de otro ministro que opere como contrapeso de este último. De esta forma, la decisión presupuestaria ya no se colectiviza al nivel de un consejo de ministros pero sí logra incorporar una visión adicional que se refleja en la obligación de suscribir el proyecto. Podría argumentarse que este es un requisito formal que en nada impide la concentración del poder real en el Ministerio de Hacienda. Con todo, en el largo plazo, el ministerio elegido creará capacidades propias para influir en el proceso presupuestario –incluir a sus funcionarios en las negociaciones, tomar parte en las reuniones, etc.-- aunque éste siga siendo reglamentado de modo informal. La razón de ello es tanto por la obligación legal de suscribir el proyecto como por la escasa probabilidad que una autoridad política, como es un ministro, renuncie *a priori* a ejercer espacios relevantes de poder.

Dos son los ministros que podrían suscribir el presupuesto, además del Ministro de Hacienda. Uno es el Ministro de Desarrollo Social. Su ministerio ya tiene una capacidad instalada para evaluar programas y tiene hoy atribuciones presupuestarias formales. El otro es el Ministro Secretario General de la Presidencia ya que, además de ser una secretaría de legislación, juega un rol programático al interior del gabinete que se aprecia, formalmente, en la activa intervención en la elaboración de la cuenta pública anual del Presidente de la República. Pero además, desde una mirada menos formal, por cuanto su labor y visión lo aproximan a los intereses del Congreso⁹⁹⁰.

⁹⁹⁰ Ver Arts. 2, letra b) y 7 de la Ley 18.993 que crea el Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Sobre el rol de este ministerio en la definición programática y de política pública puede verse ROSALES, FELIPE y VIACAVA, JOSÉ. 2012. Adiós Dulce Hogar: El Centro de Gobierno en Chile. Revista de Ciencia Política 50(2); ANINAT, CRISTÓBAL y RIVERA, EUGENIO. 2009. Coordinación Estratégica en el Estado de Chile. El centro de Gobierno bajo la Concertación y propuestas a futuro. En: Un Mejor Estado para Chile. Consorcio para la Reforma del Estado. Op. Cit.; y EGAÑA, RODRIGO y CHATEAU, JORGE. 2011. El centro de Gobierno: lecciones de la experiencia chilena durante los Gobiernos de la Concertación (1990 - 2010). Revista Chilena de Administración Pública 17.

c. Una tercera alternativa, la más débil para evitar la concentración del poder, es reglamentar legal o administrativamente el proceso de elaboración del proyecto de ley de presupuestos de forma que las etapas de presentación de las solicitudes de recursos, las reacciones a ellas y la toma de decisiones definitiva esté inserta en un proceso con plazos y obligaciones mutuas conocidas. Es decir, a diferencia del consejo de ministros, ya no se colectiviza la decisión presupuestaria sino que se mantiene la lógica bilateral –ministerio sectorial y ministerio a cargo de las finanzas públicas.

Este proceso debe ser flexible, capaz de adaptarse a diversos momentos y énfasis. Por eso, su reglamentación debe ser principalmente administrativa. Lo relevante es que, al menos, estén definidas las etapas, un cierto margen de plazos no fatales y los mecanismos de solución de controversias. Ello por cuanto no puede ignorarse el dinamismo inherente del proceso de elaboración de la ley de presupuestos que muchas veces responde a dinámicas circunstanciales.

d. Por último, tanto para proyectar el gasto de los programas en el contexto de la ley de presupuestos como para la elaboración de los informes financieros se requiere, por parte de la DIPRES, de pautas más claras en cuanto a la metodología, supuestos y demás aspectos técnicos que sirven de fundamento al informe. Hoy el desconocimiento de esta información hace muy difícil el escrutinio y cuestionamiento que del mismo puede hacer el organismo sectorial o el Congreso. De esta forma, la existencia de guías técnicas o protocolos permite uniformar los informes de proyección del gasto⁹⁹¹. Más importante se torna la medida si se considera que, como se propondrá, el Congreso debe fortalecer sus capacidades técnicas a fin de reforzar su asesoría especializada.

2.1.3. Otros parámetros relevantes

⁹⁹¹ En Estados Unidos existen el Scorekeeping Guidelines que establece dieciséis reglas metodológicas que utilizan tanto la oficina de presupuestos del Congreso como la del Ejecutivo en sus proyecciones. FLETCHER, ADAM y HAMILTON, TRENTON. 2005 Scoring and Revenue Estimation. Op. cit. Pág. 5.

Cualquiera sea la alternativa que se escoja, debe ponerse atención a la posibilidad de generar, con la reglamentación del proceso, una lógica de enfrentamiento al interior del Poder Ejecutivo que enfrenta a unos ministerios que proponen gasto con otros que lo restringen. Si a la tensión inherente al interior del gabinete se agrega ahora la formalización del conflicto, lo más probable es que esta división se transforme luego en una instancia de enfrentamiento entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. En otras palabras, que los parlamentarios aprovechen las propuestas elaboradas por los ministerios sectoriales que luego no fueron incorporadas en el proyecto final para generar conflictos intragobierno.

El proceso que se elija debe evitar que ello ocurra no tanto porque, en el sistema actual, no exista nada similar. Hoy, de manera informal, el Congreso o grupos parlamentarios se alían con los ministerios sectoriales para promover una agenda sectorial que el Ministerio de Hacienda o el Ejecutivo no quiso financiar⁹⁹².

Pero no cabe duda que formalizar el proceso en cualquiera de sus formas facilita el conocimiento de las diversas propuestas y por lo tanto puede exacerbar el conflicto. En otras palabras, la decisión presupuestaria del Ejecutivo dejaría de ser única y se transformaría en múltiple pasando a ser el Congreso una especie de árbitro entre los ministerios que se enfrentan. Esto resta poder al Presidente al interior del gabinete y, si bien concede al Congreso un rol que lo puede empoderar, lo hace por la vía de fomentar la conflictividad al interior de uno de los poderes y no por la vía de balancear las atribuciones. Por lo demás, si es que existiera alguna sospecha que eso pudiera ocurrir, la formalización del proceso no operaría eficazmente pues el gobierno no promovería un uso real del procedimiento como mecanismo de solución de controversias sino que ocuparía vías para minimizar las posibilidades de conflicto.

⁹⁹² MONTECINOS, VERÓNICA. 2003. Economic Policy Making and Parliamentary Accountability in Chile. En: United Nations Research Institute for Social Development. Programme Paper N° 11. Pág. 32. Señala que durante la discusión del presupuesto en el Congreso “las autoridades de varios ministerios buscan alianzas con legisladores para aumentar su poder de negociación vis a vis el poder del Ministerio de Hacienda”.

Una regla que evita este riesgo es establecer un plazo de reserva de los documentos generados en el consejo de ministros o en el proceso presupuestario al interior del Ejecutivo. De esta forma, la publicidad de los mismos podría postergarse hasta terminada la discusión presupuestaria en el Congreso⁹⁹³.

Esta regla de opacidad es similar a la que propone Garret y Vermeule para la tramitación del presupuesto en el Congreso de Estados Unidos. Los autores proponen que en ciertas etapas del presupuesto se postergue la transparencia para “maximizar los beneficios de la información a los votantes y electores generales y minimizar la información que beneficia a los grupos de interés organizados”⁹⁹⁴. Para ello proponen que diversas etapas del proceso presupuestario se lleven a cabo a puertas cerradas de forma de disminuir la presión de los grupos de interés. Luego, tras el transcurso de un determinado plazo y con la decisión ya tomada, la información se hace pública a fin que el electorado pueda informarse de las decisiones de su representante diluyendo, al mismo tiempo, la presión que puede ejercer el grupo de interés.

La regla que se propone permite que no se escondan las discrepancias al interior del Ejecutivo pero que su conocimiento no genere conflictos inmediatos en la tramitación del proyecto. En efecto, la regla de opacidad temporal facilitaría un análisis en el mediano plazo que permitiría a todos los actores evaluar si se plantea como alternativa a financiar en el próximo debate presupuestario⁹⁹⁵.

2.2. La constitucionalización de las reglas fiscales

⁹⁹³ En conformidad al art. 8° de la Constitución, esta regla de reserva requeriría la dictación de una ley de quórum calificado que, fundada en que la publicidad inmediata afecta la publicidad el debido cumplimiento de las funciones de los órganos, determine la reserva temporal que se ha señalado.

⁹⁹⁴ GARRET, ELIZABETH y VERMEULE, ADRIAN. 2008. Transparency in the U.S. Budget Process. En: GARRET, ELIZABETH, “ET AL”. Fiscal Challenges. An Interdisciplinary Approach to Budget Policy. USA, Cambridge University Press. Pág. 80.

⁹⁹⁵ En Chile, una regla de opacidad temporal que ha operado adecuadamente es aquella que posterga la información de las votaciones de los acuerdos del Banco Central sobre las tasas de interés. Ver Reglamento para el Funcionamiento del Consejo del Banco Central. I.E.3.

2.2.1. Justificación

La existencia de reglas o principios incorporados en las constituciones que hacen referencia a la necesidad de un cierto balance del presupuesto no es una cuestión nueva. Ya en las cartas fundamentales del siglo XIX y también en las del XX pueden encontrarse ejemplos⁹⁹⁶. En la actualidad, y como vimos, ha vuelto a surgir el debate al respecto. En efecto, con motivo de la última crisis económica en Europa, algunos países de la Unión Europea elevaron a rango constitucional una o más de sus reglas fiscales. En cambio otros, si bien han ido adaptando sus ordenamientos internos al Pacto Fiscal, no lo han hecho por la vía de reformas constitucionales sino que mediante modificaciones legales o incluso acuerdos políticos o de coalición⁹⁹⁷. En Estados Unidos, han sido algunos estados los que han incorporado este tipo de reglas a las constituciones.

La razón que inspira la reciente tendencia, reflejada en el llamado Pacto Fiscal Europeo que promueve -no mandata- la positivización de la regla a nivel constitucional, es evitar que la regla fiscal pierda fuerza en las decisiones internas de los países. El hecho de que la ley pueda ser modificada por la mayoría durante la tramitación de los presupuestos; que pueda ser desconocida si se trata de una ley que regula un aspecto específico frente al mandato más general de presupuestos balanceados; o que pueda ser ignorada en caso de leyes posteriores, son los argumentos que se mencionan para incentivar la incorporación de estas reglas a nivel constitucional⁹⁹⁸.

⁹⁹⁶ ARROYO, ANTONIO y GIMÉNEZ, ISABEL. 2013. La Incorporación de la Cláusula de Estabilidad Presupuestaria en Perspectiva Comparada: Alemania, Italia y Francia. Op. cit. Pág. 150. En igual sentido MEDINA quien dice: “la regla general imperante durante el siglo XIX fue la del equilibrio presupuestario material. Y algún eco de este dogma resuena en la Constitución de Cádiz o en las primeras Constituciones alemanas, hasta el extremo de que la reforma de la Ley Fundamental de Bonn de 2009 se haya valorado como el retorno al principio de equilibrio presupuestario que estuvo en vigor bajo aquellas Constituciones”. MEDINA, MANUEL. 2012. La Reforma del Artículo 135 CE. En: UNED. Revista Teoría y Realidad Constitucional 29. Pág. 133.

⁹⁹⁷ SCHAECHTER, ANDREA, “ET AL”. 2012. Fiscal Rules in Response to the Crisis. Toward the ‘Next Generation’ Rules. A new dataset. Op. cit. Pág. 17.

⁹⁹⁸ BURRET, HEIKO y SCHNELLENBACH, JAN. 2013. Implementation of the Fiscal Compact in the Euro Area Members States. Op. cit. Pág. 6.

Desde la perspectiva de la eficacia, la evidencia muestra que las reglas fiscales tienen efectos positivos en el desempeño fiscal⁹⁹⁹. Y más todavía si éstas van acompañadas de consejos fiscales autónomos¹⁰⁰⁰. Con todo, estas conclusiones no permiten que otros sostengan que las reglas fiscales, cualquiera sea el cuerpo que las reciba, “muy probablemente no son una panacea”, como señala Wyplosz¹⁰⁰¹. El mismo autor argumenta que estas reglas deben necesariamente tener un cierto grado de flexibilidad para adecuarse a situaciones futuras impredecibles lo que facilita en ocasiones su manipulación. Y ésta puede emanar de la gestión contable o financiera (v.gr. qué incluir dentro de los déficit) o del relato político (v.gr. debilitar la importancia de la disciplina fiscal en un contexto particular).

Por otra parte, todavía es temprano para evaluar si las reglas fiscales incorporadas en la Constitución disminuyen los riesgos de manipulación y aumentan con ello su eficacia. En abstracto, dado la característica común en las constituciones a usar términos ambiguos, su constitucionalización podría no aportar mayor certeza. En igual sentido, a la fecha también es difícil evaluar en qué grado estos conflictos podrían judicializarse por medio de la intervención de cortes constitucionales y cuál será el estándar de juicio que adopten las de Alemania y España¹⁰⁰².

⁹⁹⁹ DEBRUN, XAVIER, “ET AL”. 2008. Tied to the Mast? National Fiscal Rules in the European Union. Op. cit. Pág. 342. Los autores concluyen: “En cuanto al impacto de las reglas en los resultados presupuestarios, el mensaje principal de los datos es que las reglas fiscales sí parecen afectar el desempeño fiscal. Nuestro análisis econométrico detecta un fuerte vínculo entre las reglas fiscales numéricas y el desempeño fiscal: normas fiscales más fuertes y amplias tienden a favorecer los balances primarios superiores ajustados cíclicamente, después de tomar en cuenta otros factores que podrían potencialmente afectar el comportamiento fiscal”.

¹⁰⁰⁰ MALTRITZ, DOMINIK y WÜSTE, SEBASTIAN. 2015. Determinants of budget deficits in Europe: The role and relations of fiscal rules, fiscal councils, creative accounting and the Euro. Op. cit. Pág. 9.

¹⁰⁰¹ WYPLOSZ, CHARLES. 2012. Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experiences. Op. cit. Pág. 11.

¹⁰⁰² Una mirada escéptica de la eficacia de estas reglas tanto por la experiencia en Estados Unidos como en Europa se encuentra en VAN MALLEGHEM, PIETER. 2014. (Un)Balanced Budget Rules in Europe and America. En: ADAMS, MAURICE, “ET AL”. The Constitutionalization of European Budgetary Constraints. Oregon, Hart Publishing. Págs. 151 – 180.

En definitiva, si bien las reglas fiscales parecen haberse consolidado como herramientas que constituyen una suerte de precompromisos de los poderes ejecutivos y legislativos en los procesos de deliberación presupuestaria, su constitucionalización es todavía un asunto no zanjado.

2.2.2. Chile

En Chile el debate sobre estas materias se ha concentrado en la llamada “constitución económica” esto es, el conjunto de reglas y principios constitucionales que se refieren a las relaciones económicas entre las personas y el Estado y, para algunos, al establecimiento de ciertos principios económicos en la Carta Fundamental¹⁰⁰³. Dentro de esta denominación algunos han incluido reglas fiscales¹⁰⁰⁴, pero ello no ha decantado en una conceptualización de lo que, en otras partes, se denomina una “constitución fiscal”¹⁰⁰⁵.

De esta forma, las reglas fiscales están excluidas del debate constitucional quedando entregadas parcialmente a la ley y principalmente a la decisión de política fiscal del Poder Ejecutivo. Incluso la actual inexistencia de mecanismos vinculantes de

¹⁰⁰³ Sobre la llamada constitución económica se ha escrito mucho. Entre otros, ver YRARRÁZAVAL, ARTURO. 1987. Principios Económicos de la Constitución de 1980. En: Revista Chilena de Derecho 14. Pág. 97 – 115. (desarrolla los principios económicos constitucionales recogidos en la Constitución y concluye que en ésta última no se ha consagrado un sistema económico); FERRADA, JUAN CARLOS. 2000. La Constitución Económica de 1980. Algunas Reflexiones Críticas. En: Revista de Derecho de la Universidad Austral 11. Págs. 47 – 54. (critica el sesgo neoliberal que se le ha querido dar a la constitución económica). También una mirada más global en FERMANDOIS, ARTURO. 2006. Derecho Constitucional Económico, Garantías económicas: Doctrina y Jurisprudencia. 2ª edición. Santiago, Editorial Pontificia Universidad Católica de Chile; y RUIZ TAGLE, PABLO. 2009. Viabilidad Política Para Instaurar el Sistema de Gobierno Parlamentario o Semipresidencial en Chile. Informe Final. En: Proyecto BCN Innova.

¹⁰⁰⁴ El trabajo que desarrolla de modo más completo la relación entre la constitución económica y las reglas fiscales es de GUERRERO, JOSÉ LUIS. 2010. La Incidencia del Derecho en el control de la inflación. En: Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso 35. Págs. 325 – 360. En él, con foco en el control de la inflación, desarrolla una serie de instituciones que bien podrían incluirse dentro de una constitución fiscal, tales como, la consagración constitucional del Banco Central, como órgano técnico y autónomo y lo que denomina un diseño constitucional destinado a facilitar el control de la inflación, donde incluye la iniciativa, las normas de control presupuestario, la reserva legal en materia de endeudamiento y el rol de la Contraloría. Respecto a la ley de presupuestos afirma: “El diseño constitucional de la Ley de presupuestos, desde una visión económica, constituye una herramienta esencial para minimizar los desajustes presupuestarios, y particularmente evitar –aunque no eliminar– el déficit fiscal”. Pág. 330.

¹⁰⁰⁵ Para McConnell, en el constitucionalismo de Estados Unidos, el control del Congreso sobre el gasto, los impuestos y la deuda conforman el corazón de esta constitución fiscal. MCCONNELL (2012). 46.

exigibilidad, que ha llevado a un autor a calificar la regla chilena como sorprendentemente exitosa “a pesar de lo incompleta que es”¹⁰⁰⁶, no ha generado ni una escalada en el déficit fiscal ni una reacción hacia fórmulas más mandatorias. Ello explica, por ejemplo, las propuestas que hizo un comité de expertos convocado por el Ministerio de Hacienda para evaluar la regla. Entre ellas --además de reconocer que “en lo referente a la definición de la meta, se reconoce que ésta es una decisión de carácter político”¹⁰⁰⁷-- no hay ninguna que promueva su constitucionalización. Y entre las más similares, se recomienda solo elevar a rango legal ciertas obligaciones de información y consagrar legalmente ciertas instituciones¹⁰⁰⁸.

Asimismo, a diferencia de la tendencia que pareciera estar siguiendo Europa, en Chile no se pretende incorporar mecanismos de garantía jurisdiccional respecto de la regla fiscal. En efecto, el debate en torno a las cortes constitucionales en nuestro país acertadamente no busca transformar a ese órgano en un garante del cumplimiento de las reglas fiscales. Muy por el contrario, la discusión se dirige más bien a reducir el ámbito de sus competencias¹⁰⁰⁹.

En definitiva, es razonable seguir manteniendo estas metas fiscales fuera de la Constitución. Ello tanto porque, desde la perspectiva de la experiencia comparada, la

¹⁰⁰⁶ WYPLOSZ, CHARLES. 2012. Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experiences. Op. cit. Pág. 17. Ahí dice: “El éxito de la regla chilena puede deberse sorprendentemente a su carácter incompleto. No hay límite a la posibilidad de cambiar el objetivo, ni siquiera algún procedimiento estándar para hacerlo, y no hay sanción por no alcanzar ese objetivo”. Atribuye el éxito a la transparencia del proceso de determinación de la regla y a la existencia de un grupo de expertos que participa en ella.

¹⁰⁰⁷ COMITÉ ASESOR PARA EL DISEÑO DE UNA POLÍTICA FISCAL DE BALANCE ESTRUCTURAL DE SEGUNDA GENERACIÓN PARA CHILE. 2010. Propuesta para Perfeccionar la Regla Fiscal. Informe Final. Pág. 8.

¹⁰⁰⁸ Se propone institucionalizar el funcionamiento del Comité Consultivo del PIB Tendencial y del Comité Consultivo del Precio de Largo Plazo del Cobre por medio de exigir legalmente su convocatoria y los plazos de funcionamiento. Otras sugerencias dicen relación con aspectos metodológicos y técnicos. COMITÉ ASESOR PARA EL DISEÑO DE UNA POLÍTICA FISCAL DE BALANCE ESTRUCTURAL DE SEGUNDA GENERACIÓN PARA CHILE. 2010. Propuesta para Perfeccionar la Regla Fiscal. Informe Final. Chile, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos. Pág. 77. La Comisión estuvo integrada por Vittorio Corbo, quien la presidió, Ricardo Caballero, Mario Marcel, Francisco Rosende, Klaus Schmidt-Hebbel, Rodrigo Vergara y Joaquín Vial.

¹⁰⁰⁹ Ello se aprecia con claridad en SIERRA, LUCAS (editor). 2015. Diálogos Constitucionales. Santiago. Centro de Estudios Públicos. Sesión 7. Págs. 377 – 413.

eficacia de las reglas constitucionales está por verse y sus eventuales distorsiones, tales como el rol de jugarán los tribunales constitucionales en su aplicación, es todavía sujeto de escrutinio y crítica.

Con todo, debe explorarse la posibilidad de aumentar la densidad de esta regla en Chile. Ello principalmente debido a la cierta habilidad de este tipo de reglas para disciplinar al órgano político. De esa forma, si se pretende balancear la distribución de competencias por la vía de empoderar al Legislativo, una regla fiscal más densa puede enfriar las desconfianzas en la institución legislativa.

3. Contenido de la Ley de Presupuestos

El contenido material de la ley de presupuestos podría parecer, a primera vista, una materia neutral si se analiza desde la perspectiva del balance de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo. Sin embargo, y como se explicó más atrás, los límites que se establecen en nuestro derecho y en el derecho comparado al contenido de la ley de presupuestos tienen un efecto en la distribución de poderes. Ello porque, al limitar los cambios que pueden efectuarse a normas sustantivas durante la discusión presupuestaria, se reduce también el campo de materias que pueden someterse a negociación y discusión en un contexto especialísimo en el que, como se ha escrito, el poder suele estar del lado del Ejecutivo. Y, de esta forma, al reducir las materias susceptibles de ser debatidas en el contexto presupuestario se matiza la autoridad de este último.

También es cierto que la limitación material del contenido de la ley de presupuestos puede limitar el poder informal del Congreso Nacional y ya no solo, como se dijo, acotar el poder del Ejecutivo. Sobre esta base argumentaron Shugart y Carey para criticar la regla en nuestra Constitución que exige respetar las ideas matrices de los proyectos de ley introducida en la reforma de 1970. Sostienen que, en virtud de ella, finalmente se eliminó la negociación que, hasta antes de su aprobación, existía entre el Congreso y el Presidente. Por eso, arguyen, se fortalecieron aún más los poderes de este

último y se redujo la influencia parlamentaria¹⁰¹⁰. El efecto práctico de su aplicación a la ley de presupuestos, queda de manifiesto en el presupuesto de 1972 donde el Tribunal Constitucional declaró contraria a las ideas matrices un sinnúmero de modificaciones que, con toda seguridad, formaban parte de negociaciones en las que el legislativo ganaba espacios e influencia por la vía de cambios legales en otros cuerpos normativos¹⁰¹¹.

Con todo, hay razones que justifican su mantención aun cuando el argumento de Shugart y Carey puede generar dudas respecto del beneficiario final de una regla como la que se analiza.

En abstracto, y teniendo como base argumentativa la realidad española, destacan dos argumentos que ha invocado el Tribunal Constitucional de ese país para justificar la jurisprudencia que fija un contenido acotado a las leyes de presupuesto¹⁰¹². El primero es su naturaleza especial que “deriva precisamente de la función que está constitucionalmente llamada a desempeñar”¹⁰¹³. Esta especialidad tiene su muestra más clara en el procedimiento a que es sometida la aprobación de la ley de presupuestos en las Cortes Generales que, como en todos los demás casos, presenta diversas peculiaridades. En otras palabras, un procedimiento especialísimo y normalmente expedito no debe ser utilizado para modificar legislación sustantiva al margen del debate presupuestario¹⁰¹⁴.

¹⁰¹⁰ El argumento es como sigue: “Si el congreso no puede hacer modificaciones que son contrarias a las ideas matrices, entonces el espacio para el intercambio de favores no es solamente reducido y transferido a un nuevo escenario (...) es eliminado”. SHUGART, MATTHEW y CAREY, JOHN. 1992. *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Op. cit. Pág. 200.

¹⁰¹¹ Los fundamentos de la STC 1/1971 ya fueron analizados. Respecto a las normas declaradas inconstitucionales, los considerandos 31 a 51 las analizan individualmente. Entre otras disposiciones declaradas contrarias a la idea matriz están: “normas sobre prohibición de traslados no sólo en el sector público sino que en el privado (...) principios sobre inamovilidad para los empleados del Estado en general y Municipalidades” (c. 38); “extender la calidad de empleados de confianza del Presidente de la República” (c.39); “prohibiciones y obligaciones a instituciones públicas y aun privadas” (c.41); “imponer limitaciones a las importaciones que realice la Empresa de Comercio Agrícola” (c.44); establecer normas vinculadas con el “control de los colegios particulares pagados” (c. 64), entre otras.

¹⁰¹² TOSCANO, JUAN ANTONIO. 2006. *El desbordamiento material de las leyes de presupuesto estatales y la seguridad jurídica*. Op. cit. Pág. 193.

¹⁰¹³ GIMÉNEZ, ISABEL. 2008. *Las Competencias Presupuestarias del Parlamento*. Op. cit. Pág. 240.

¹⁰¹⁴ La misma razón sirve de sustento a la exclusión del ámbito de la ley de presupuestos de la regulación tributaria. Fue tradicional en la España anterior a la Constitución del 78 que reformas tributarias relevantes se efectuaran utilizando las leyes de presupuesto. Por ello dicha Carta prohibió que la ley de presupuestos

Asimismo, en diversas ocasiones el mismo Tribunal ha recurrido al principio de la seguridad jurídica como criterio fundante de la limitación material de la ley de presupuestos, esto es, “la certeza del Derecho que exige que una ley de contenido constitucionalmente definido, como es la de presupuestos, no contenga más disposiciones que la que corresponden a su función constitucional”¹⁰¹⁵. Lo contrario, por ejemplo “la inclusión de normas típicas del Derecho codificado”, podría ser inconstitucional por la incertidumbre que tal regulación ocasiona¹⁰¹⁶.

En Chile la doctrina ha argumentado en favor de la regla sobre la base de diversos razonamientos que se alinean, en parte, con los planteados por el Tribunal Constitucional Español. García y Verdugo han identificado nueve justificaciones entre las que se destaca la que la regla impide la creación de “leyes misceláneas” y facilita la existencia de un debate más profundo e informado¹⁰¹⁷. Ambos son aplicables en plenitud a la ley de presupuestos por su potencial de “ley ómnibus” y por sus reglas especialísimas de tramitación en un plazo breve y con exclusiva intervención de las comisiones de

crea tributos y autorizó su modificación solo cuando “una ley sustantiva así lo prevea”. En diversas sentencias, la Corte Constitucional ratificó la prohibición de crear tributos aceptando, eso sí, “la mera adecuación circunstancial”. Asimismo, autorizó la modificación incluso sustancial siempre que existiera una autorización en una ley tributaria sustantiva. Ésta última la definió como “aquella que regula los elementos concretos de la relación tributaria. JIMÉNEZ DÍAZ, ANDRÉS. 2003. Sinopsis del artículo 134 de la Constitución Española. Op. cit. Pág. 7.

¹⁰¹⁵ TOSCANO, JUAN ANTONIO. 2006. El desbordamiento material de las leyes de presupuesto estatales y la seguridad jurídica. Op. cit. Pág. 214.

¹⁰¹⁶ *Ibid.* Pág. 214. Antes de la sentencia del 92, el Tribunal ya había esbozado esta tesis en al menos tres otras sentencias donde decía: “no cabe descartar que la regulación injustificada de una materia no estrictamente presupuestaria mediante las Leyes anuales de Presupuestos pueda, por la incertidumbre que origina, afectar el principio de seguridad jurídica”. GÓMEZ, ESPERANZA. 2008. Las Cortes Generales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Op. cit. Pág. 278.

¹⁰¹⁷ García y Verdugo los han estudiado identificando nueve: i. Impide la creación de las “leyes misceláneas”; ii. Evita textos engorrosos de difícil interpretación; iii. Se impide que los parlamentarios utilicen su capacidad de presión para introducir sus agendas personales; iv. Se reduce el desprestigio del Congreso y de la actividad legislativa; v. Se promueve leyes que favorezcan el interés general; vi. Se limita la capacidad de los parlamentarios de intercambiar votos; vii. Se facilita la existencia de un debate más profundo e informado; viii. Se respeta el modelo presidencial chileno; ix. Se limitan los poderes del Estado. GARCÍA, JOSÉ FRANCISCO y VERDUGO, SERGIO. 2013. El respeto a las ideas matrices de los proyectos de ley: estudio de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. En: ASOCIACIÓN CHILENA DE DERECHO CONSTITUCIONAL. Congreso Nacional. Libro Homenaje al Profesor Alejandro Silva Bascuñán. Santiago, Editorial Jurídica de Chile. Pág. 153-154.

presupuestos. A su vez, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, como se ha visto, ha aplicado la norma a las leyes de presupuesto y ha generado un contenido material acotado.

Ello permite sostener que la regla debe mantenerse sin que en este ámbito, entonces, se haga otra propuesta que seguir profundizando los criterios jurisprudenciales ya esbozados a fin de facilitar la acción del operador jurídico.

Lo anterior aunque no sea descartable que, como han argumentado Shugart y Carey, la regla conspira contra un mejor balance entre el Ejecutivo y el Legislativo pues le resta a ésta último espacios de negociación informal. Ante todo porque como se ha explicado, la regla también acota el poder del Ejecutivo. Además porque la regla impide que se produzca un desbalance intrapoderes que fortalecería al Ministerio de Hacienda, quien podría modificar leyes especiales con menor participación de los ministerios sectoriales. Igualmente el desbalance se produciría en la discusión legislativa donde la Comisión Especial de Presupuestos concentraría el debate en perjuicio de las comisiones sectoriales.

Un último argumento favorable a la regla es que hay otros mecanismos que se examinarán a continuación que atienden directamente al balance Ejecutivo-Legislativo. Ellos no traen aparejado los defectos propios de un contenido material laxo de la ley de presupuestos como serían el resurgir de las leyes misceláneas o el debilitamiento de la deliberación en el Congreso Nacional.

4. Tramitación de la Ley de Presupuestos

Si hay un espacio al que debe atenderse al momento de hacer examinar el balance en la distribución de competencias presupuestarias entre el Ejecutivo y el Legislativo es la tramitación del proyecto de ley de presupuesto. Es en esta instancia donde se genera la vinculación más intensa entre ambos poderes. Y esta vinculación se da en un contexto institucional reglado por procedimientos que, como puede apreciarse de la experiencia

chilena y comparada que hemos analizado, tienen efectos en la distribución de competencias y cuyas modificaciones generan también consecuencias relevantes en la política y resultados fiscales¹⁰¹⁸.

Igualmente ha sido posible percibir que, junto con las reglas formales, concurren una serie de reglas informales o prácticas determinantes en la estructura de balance. Incluso es más, como se ha escrito especialmente para Latinoamérica, las reglas formales muchas veces parecen conceder más atribuciones a los congresos que las que realmente ejercen sea esto por falta de capacidades para asumirlas en plenitud o por otras razones¹⁰¹⁹.

Por eso, lo que sigue es un análisis de las reglas vigentes junto a algunas alternativas que se proponen. Ellas, aun cuando ponderan diversos efectos, no terminan por escrutar las consecuencias que pueden generar cambios globales en todas las reglas vigentes. Son, en otras palabras, fórmulas sujetas de ser combinadas o matizadas, según sea el caso, a fin de evaluar gradualmente los efectos de las mismas en las otras variables políticas y fiscales en juego.

4.1. Plazo de tramitación

Una regla que permite evaluar el balance entre el Congreso y el Presidente es el plazo con que cuenta el primero para despachar el presupuesto del año siguiente. Es a partir de su ingreso que los parlamentos pueden iniciar formalmente un estudio y reaccionar a las propuestas del Gobierno.

Como se constató, en Chile el plazo que las constituciones han dado para la discusión del presupuesto ha ido reduciéndose en cada carta. Mientras que la de 1833 permitía una discusión de cerca de siete meses, la del 25 lo redujo a cuatro y la vigente, a

¹⁰¹⁸ ALESINA, ALBERTO y PEROTTI, ROBERTO. 1996. Budget Deficits and Budget Institutions. En: NBER Working Paper Series. Working Paper 5556. National Bureau of Economic Research. Pág. 1.

¹⁰¹⁹ HALLERBERG, MARK, "ET AL". 2009. Who decides the Budget? A political economy analysis of the Budget process in Latin America. Op. cit. Págs. 9 y 306.

dos. No consta que ninguna de estas reducciones, según se ha visto, haya sido acompañada de un debate fundado. La experiencia comparada, por su parte, muestra escasa dispersión. Así por ejemplo, el 2014, catorce países de la OCDE concedían el mismo plazo que Chile a sus congresos, dos meses, para discutir el presupuesto¹⁰²⁰.

Con todo, y desde una perspectiva normativa, el plazo es relevante solo en los extremos. En otras palabras, cuando éste no permite un estudio acabado de la ley de presupuestos o, por el contrario, cuando es tan extenso que no solo desatiende las demás tareas legislativas sino que mantiene en suspenso por un tiempo excesivo el acuerdo presupuestario. La escasa dispersión que muestra el derecho comparado entrega un razonable ámbito de referencia.

Por esto, cualquier propuesta de ampliación del plazo en favor de la Legislatura debe encontrar su justificación no en un balance abstracto sino que en un nuevo escenario de reglas que requieran del Congreso nuevas responsabilidades y, por lo mismo, mayor tiempo para el estudio de la ley de presupuestos. En este contexto, dado la propuesta que se desarrollará en relación al nuevo rol de la legislatura en la determinación de los ingresos, se propone un mes adicional para el despacho del presupuesto.

4.2. Consecuencia en caso de no despacho de la Ley de Presupuestos en tiempo

La discusión del plazo que tiene el Congreso para discutir el presupuesto no puede desconectarse de la consecuencia de su incumplimiento. Un plazo sin consecuencias no tiene la misma relevancia que un plazo como el chileno que, según vimos, es excepcionalmente favorable al Ejecutivo.

En el contexto nacional, con todo, esta regla constitucional es tal vez la más compleja por la historia con la que carga. Si entendemos los cuerpos constitucionales

¹⁰²⁰ OCDE. 2014. Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries. Op. cit. Pág. 91.

como un acuerdo que se construye a futuro sobre las experiencias de generaciones pasadas¹⁰²¹, la regla que se analiza surge de uno de los momentos más dramáticos de nuestra historia constitucional, como fue la Guerra Civil de 1891. Pero ello no transforma esta cláusula en una norma pétrea sino que exige redoblar la argumentación.

Como se analizó, la experiencia internacional propone diversos arreglos institucionales para enfrentar una dilación en la aprobación de la ley de presupuestos. Visto en abstracto, la fórmula de dar por aprobado el presupuesto ingresado por el Ejecutivo tiende a concentrar el poder en manos de éste. Por su parte, el otro extremo --la opción del cierre del Gobierno que, como se vio, en derecho comparado en nada se parece a nuestra experiencia de 1891-- más que equilibrar el ejercicio de fuerzas, transfiere la decisión final a quien detenta la mayoría en alguna de las ramas del Congreso Nacional.

La fórmula intermedia, es decir, mantener en funcionamiento el aparato estatal sobre la base de un presupuesto de continuidad es la más adecuada. Lo es, en primer lugar, porque cumple con ubicar a los dos actores en juego, Presidente y Congreso, tras un velo de ignorancia respecto de quién será el beneficiado con la nueva regla. Así, introduciendo incertidumbre respecto a los beneficiarios del resultado, se asegura que quien elabora la regla está procediendo de un modo imparcial y no, por el contrario, buscando su propio beneficio¹⁰²².

En la regla actual no hay tal velo pues beneficia a todo evento al Presidente. Una regla que autorice el cierre del aparato estatal tampoco está tras un velo pues, en toda

¹⁰²¹ Ya hicimos referencia más atrás al planteamiento de Nino y a la importancia que ha adquirido en nuestro país los estudios sobre la tradición constitucional chilena como un elemento relevante en el debate constitucional del presente. Por todos ver NINO, CARLOS SANTIAGO. 2005. Fundamentos de Derecho Constitucional. Análisis filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional. Op. cit. Pág. 67.

¹⁰²² El uso del velo de ignorancia en la elaboración de reglas constitucionales que regulan el proceso legislativo ha sido estudiado por VERMEULE, ADRIAN. 2001. Veil of Ignorance Rules in Constitutional Law. *En*: Yale Law Journal 111. Págs. 399 – 433. Identifica como tales, entre otras, la prohibición de leyes retroactivas o la imposibilidad que variaciones en la dieta de los legisladores sean aplicables en el mismo periodo legislativo. El mismo autor cuestiona que no existan más reglas similares en el Poder Ejecutivo o en el Poder Judicial. VERMEULE, ADRIAN. 2001. Veil of Ignorance Rules in Constitutional Law. Op. cit. Págs. 399 – 402 y 427.

circunstancia, perjudica a quien detenta el Ejecutivo. En una regla como la planteada, no sabemos quién resultará beneficiado pues no es posible *a priori* saber si el presupuesto del año anterior beneficia al Presidente o a la mayoría del Congreso.

A este se suman otros argumentos. La regla propuesta también resguarda un principio relevante como es el de la continuidad de la función pública¹⁰²³. La posibilidad de cierre del gobierno es un extremo del cual debiera huirse pues no es concebible la vida en sociedad si el Estado no puede cumplir su rol diariamente. Y desde la perspectiva del balance de fuerzas, la fórmula propuesta se aleja de una fórmula excesivamente beneficiosa para el Ejecutivo. Ello pues, visto en términos abstractos, la regla en su extremo podría implicar, como la describe Cox, que “el presidente chileno pueda promulgar cualquier presupuesto si asegura el apoyo de poco más de un tercio de los miembros de al menos una cámara del Congreso”¹⁰²⁴. En igual sentido, la omisión del Congreso favorece sin lugar a dudas al Presidente que ve aprobado su presupuesto óptimo, es decir, el que ingresó. Y si bien, a noventa años de su dictación, ello no ha ocurrido y nunca el Congreso ha dejado de despachar el presupuesto, su mera existencia es un mecanismo de presión evidente.

Una pregunta que debe responderse es qué presupuesto de continuidad es el que se entiende aprobado. Podría ser el del año anterior, como el caso español, o podría ser un presupuesto que le permita financiar el funcionamiento de aspectos básicos preestablecidos, como el caso alemán. Considero que la fórmula española es razonable pues entrega todas las herramientas para mantener en funcionamiento al Estado sin dañar

¹⁰²³ En Chile el principio de la continuidad de la función pública tiene consagración legal y ha sido fuente de diversa jurisprudencia administrativa. Ver Art. 3. Ley de Bases Generales de la Administración del Estado y, entre otros, dictámenes 4480/2016; 43757/2015; 14664/2014 y 12798/2007.

¹⁰²⁴ COX, GARY. 2014. Reluctant Democrats and Their Legislatures. En: SHANE, MARTIN, “ET AL”. The Oxford Handbook of Legislative Studies. United Kingdom. Oxford University Press. Pág. 703. El autor llega a esta conclusión aplicando las reglas que regulan la insistencia en caso de rechazos de proyectos de ley. Si bien el uso de estas reglas es extremadamente excepcional, es un escenario teóricamente posible. El mismo autor agrega que ese extremo es teórico cuando advierte: “Por supuesto el presidente puede tener otras razones para buscar un apoyo legislativo más amplio. Él o ella puede, por ejemplo, necesitar dicho apoyo para pasar su agenda legislativa, o para asegurar la reelección”.

excesivamente la posición del Ejecutivo. Es cierto que como contrapartida ello puede generar en la mayoría legislativa un incentivo a evitar la aprobación del presupuesto si, por ejemplo, el presupuesto que se entendería aprobado es el que fue discutido y ejecutado por el gobierno anterior. Así, por la vía de negar la aprobación del presupuesto al nuevo gobierno, se mantiene las bases de la política fiscal y de gasto público del antiguo. Sin embargo, la existencia de programas nuevos o reformados y el aumento de recursos a otros son argumentos que incentivarían la aprobación del nuevo presupuesto. Y dado que estos incentivos son resorte del Ejecutivo, éste tiene herramientas para promover la aprobación de un presupuesto que genere acuerdo.

Una segunda pregunta es si es que la regla aplica para el despacho de todo el presupuesto o si éste podría desglosarse, esto es, aprobarlo por partidas. Considero que lo adecuado es no reducir excesivamente los costos del órgano legislativo de rechazar el presupuesto por las consecuencias que tal decisión genera y mantener el debate presupuestario relativamente concentrado. Al permitir la aprobación de unas partidas y no de otras, se producirá una dispersión en el tiempo de ese debate y, muy posiblemente, una extensión desmesurada de las partidas más conflictivas. Al mantener el debate concentrado, se acota en parte la extensión del debate pues se entiende que el presupuesto del sector público como un todo requiere de una definición.

En definitiva, una regla que permita un presupuesto de continuidad balancea la distribución de poderes pues, en caso de omisión de acción legislativa, el ganador es incierto. Puede ser el Ejecutivo dado que, si bien su propuesta óptima no fue aprobada, obtiene un presupuesto que ya ejecutó. También puede ser el Congreso pues no le concede al Presidente el presupuesto buscado sino que otro que ya obtuvo sus votos. En cualquier caso, por la vía de la incertidumbre del ganador, genera un balance y, al mismo tiempo, evita el extremo que podría implicar el cierre del gobierno.

4.3. Marco de ingresos y gastos

Vimos que, en la historia constitucional de nuestro país, el Congreso ha tenido un rol dispar en la determinación de los ingresos. Inicialmente, la ley periódica de contribuciones destinada a fijar los ingresos para un período de dieciocho meses, fue desde el principio utilizada como mecanismo de enfrentamiento entre ambos poderes. Con la Constitución de 1925 se eliminó la periodicidad de las contribuciones prefiriendo, por lo tanto, que éstas duren el tiempo establecido en la ley que las creaba. Por último, la Constitución vigente establece que la estimación de los ingresos es responsabilidad exclusiva del Presidente de la República y que el Congreso no puede alterar tal estimación sino que solo aprobarlos o rechazarlos.

A esto debe sumarse la definición que nuestras cartas han tomado desde hace tiempo en cuanto a que la ley de presupuestos no es un vehículo apto para definir política sustantiva o, en otras palabras, para crear nuevos ingresos o tributos. De esta forma, el debate presupuestario nacional es una discusión principalmente centrada en el gasto y la distribución del mismo y no en los ingresos.

La experiencia comparada, como se hizo presente, muestra un panorama distinto donde hay instancias formales de discusión de los marcos globales de ingresos y gastos y, en algunos casos, de aprobación de los mismos. En efecto, y según afirman Barraclough y Dorotinsky “se esperaría que cualquier país de la OCDE y los países con niveles de PIB per cápita comparables tengan una legislatura que debata los totales del presupuesto en forma no obligatoria”¹⁰²⁵. Ello, entre otras cosas, permite debatir la política fiscal general y luego entrar a la etapa de distribución de recursos.

Incorporar una doble instancia de debate, una global de definición de política y otra particular de asignación de gasto, es un procedimiento adecuado para balancear la influencia en el debate presupuestario. En la primera etapa, que podría tomar el primer mes de la discusión presupuestaria, se discuten a nivel del órgano especializado los

¹⁰²⁵ BARRACLOUGH, CATHERINE y DOROTINSKY, HILL. 2009. El papel de la legislatura en el proceso de la propuesta de presupuesto: una revisión comparativa. Op. cit. Pág. 110.

ingresos globales y el nivel de gastos de forma de tener un marco presupuestario fijado previamente. La segunda etapa, que podría tomar dos meses, es similar a la actual en la que se debate la distribución de recursos por partida y programa. Como puede apreciarse, es la nueva etapa global que se introduce la que justificaría aumentar en un mes –de dos a tres meses-- el plazo que la Constitución le da al Congreso para el despacho de la ley de presupuesto.

El debate del marco presupuestario merece algunos comentarios:

a. La estimación de los ingresos debe ser competencia exclusiva del Poder Ejecutivo y al Congreso solo cabe aprobar o rechazar. Ello por cuanto, a diferencia de las otras definiciones, ésta se trata de una “mera apreciación”¹⁰²⁶ donde no hay una definición política. Ésta última ya la tomó el Congreso y el Ejecutivo al momento de definir la carga tributaria o la autorización de endeudamiento. En esta oportunidad no se trata de un debate de política tributaria sino que simplemente se busca estimar cuantitativamente los ingresos que genera ésta y las demás fuentes de recursos.

Es el Ejecutivo el que mejores herramientas tiene para hacer esta estimación pues ahí están los servicios públicos que ejecutan la política y tienen la información suficiente para hacer una estimación fundada. Por ello, el Congreso solo debe discutir los supuestos utilizados y escrutar si éstos son o no los adecuados. Para eso debe contar con apoyo técnico que permita cuestionar cifras sobrevaloradas o supuestos poco plausibles. Pero no debe estar autorizado a hacer la estimación de ingresos que generarán los supuestos datos. En última instancia, si el Congreso considera que los supuestos son incorrectos, no aprobará la estimación de ingresos y obligará al Ejecutivo a corregirla.

El que el Congreso no tenga en esta instancia atribuciones para aumentar o rebajar ingresos no le quita relevancia a este mes adicional de debate. Crea, por el contrario, una instancia formal para escrutar los supuestos utilizados por el Ejecutivo y las proyecciones

¹⁰²⁶ SILVA BASCUÑÁN, ALEJANDRO. 2000. Tratado de Derecho Constitucional. La Constitución de 1980. Op cit. Pág. 250.

de crecimiento, evolución del tipo de cambio y otra serie de cifras que son relevantes para la elaboración del presupuesto.

Esta tarea la cumple hoy, como se vio, el Consejo Asesor Fiscal, el Comité Consultivo del PIB Tendencial y el Comité Consultivo del Precio de Largo Plazo del Cobre. Muy posiblemente, sus representantes expondrían durante ese mes adicional ante la Comisión de Presupuestos del Congreso Nacional así como también podrían hacerlo el Presidente del Banco Central y otros expertos que darían legitimidad a las proyecciones o socavarían sus fundamentos.

b. El marco global de gastos y el nivel de déficit o, en otras palabras, la relación entre ingresos y gastos totales, ya no es una estimación sino que es una definición política que, por lo mismo, corresponde en principio tanto al Presidente como al Congreso. Si un país, en términos simplificados, opta por ahorrar recursos presentes para prepararse a crisis futuras o prefiere endeudarse a fin de tener ingresos presentes que requerirán de ahorros futuros es una decisión que corresponde a quienes definen la política de un determinado país, esto es en Chile, los órganos colegisladores.

Por eso la intervención de ambos es esencial y requiere de mayores competencias que las planteadas para la determinación de los ingresos. De esta forma el Congreso puede reducir gastos, rechazar endeudamiento o privilegiar determinadas políticas. En lo que respecta al Presidente de la República, como se argumentará, mantiene en el campo de sus atribuciones las definiciones de gasto máximo.

c. Esta etapa de discusión global de ingresos y gastos debe llevarse a cabo principalmente en la instancia especializada, es decir, la Comisión Mixta de Presupuestos. Es ella la que concentra el debate presupuestario y en la que están presentes los parlamentarios especializados en estas materias. Sin embargo, a fin de generar un contrapeso al interior del Congreso y dar mayor legitimidad al marco presupuestario, se propone que la Comisión elabora un informe que debe ser aprobado o rechazado sin

posibilidad de introducirle modificaciones¹⁰²⁷. Así, por medio del debate y la deliberación en torno a los supuestos y proyecciones fiscales la Comisión Mixta adquiere un cierto compromiso político respecto a las cifras globales de ingresos y gastos. Y luego la sala valida aquel compromiso por medio del voto favorable.

Las consecuencias de un voto en contra debieran ser las mismas que hoy tiene un rechazo en la estimación de los ingresos. De esta forma, requeriría una nueva estimación de ingresos y gastos globales a fin de lograr la aprobación. Todo esto, en un lapso más breve.

4.4. Gastos contenidos en leyes permanentes

Una regla vigente en nuestro derecho mucho antes de su constitucionalización, como hemos visto, es aquella que impide que por vía de la ley de presupuesto se alteren gastos contenidos en leyes permanentes. El asunto fue discutido bajo la Carta del 33 donde por medio de la ley se configuró las bases de la regla que, más tarde se incorporó en la Constitución de 1925 y, según se analizó, nos rige hasta hoy.

En el derecho comparado, puede encontrarse una limitación similar al contenido de las leyes de presupuesto e incluso en países donde ese contenido es más laxo, como en Estados Unidos, existen gastos muy precisos que la ley de presupuestos no puede alterar sin que se modifiquen las legislaciones sustantivas.

La regla no debe alterarse pues, en línea con lo dicho en materia de ideas matrices, permite que el debate que se lleve a cabo en la ley de presupuestos se restrinja a la distribución de ingresos y gastos estimados y se aleje en la medida de lo posible de la política pública sustantiva. Ésta no debe someterse al trámite excepcional de la ley de

¹⁰²⁷ Esta regla sigue la que se aplica a los informes de las comisiones mixtas. Ver Artículo 31 de la Ley Orgánica Constitucional de Congreso Nacional y SOTO VELASCO, SEBASTIÁN. 2015. Congreso Nacional y Proceso Legislativo. Teoría y Práctica. Op. cit. Págs. 163-169.

presupuestos sino que debe ser ponderada como cualquiera otra legislación de efectos más permanentes. En su discusión debe intervenir principalmente el órgano sectorial competente y la comisión especializada de ambas cámaras cuestión que no es posible en el contexto del debate presupuestario. En definitiva, y citando el argumento que Huneeus utilizó hace más de un siglo, no es conveniente alterar por vía de la ley de presupuesto “lo que una ley dictada con más madurez y detención, ha querido que rijan fija y constantemente”¹⁰²⁸.

La única especificación que requiere esta regla constitucional es aumentar la claridad respecto a qué debe entenderse por un gasto contenido en una ley permanente. Si bien, según vimos, la doctrina ha establecido su alcance es todavía necesario una especificación más clara que posiblemente debe hacerse a nivel legal. Así, es evidente que constituye un gasto establecido en ley permanente el gasto en personal de planta –y posiblemente también la contrata-- de los servicios públicos. También puede argumentarse que constituye un gasto contenido en ley permanente el servicio a la deuda, ciertos gastos en bienes y servicios de consumo y gasto corriente. No así el gasto en inversión, la adquisición de activos o la contratación de honorarios. Todo esto, excluyendo los programas presupuestarios cuya fuente legal exclusiva es la ley de presupuestos donde todo el gasto sería variable.

Exigir que se informe con mayor precisión los gastos contenidos en leyes permanentes de aquellos que no lo son, genera la información necesaria respecto al margen real que tiene el Congreso para tomar la decisión presupuestaria. Habrá ministerios o servicios donde gran parte de los recursos están comprometidos al estar éstos contenidos en leyes permanentes, como serían servicios o ministerios pequeños cuya principal fuente de gasto es el gasto en personal. Sin embargo, otros servicios y ministerios dispondrían de mucho mayor espacio a la decisión presupuestaria pues son organismos con altos gastos en inversión o que ejecutan numerosos programas

¹⁰²⁸ HUNEEUS, JORGE. 1890. La Constitución ante el Congreso. Tomo I. Op. cit. Pág. 219.

presupuestarios. Las atribuciones que, sobre estos recursos no contenidos en leyes permanentes tendrían los parlamentarios, es lo que pasa a analizarse a continuación.

4.5. Iniciativa

La discusión en torno a la iniciativa parlamentaria en materias vinculadas con el gasto público ha sido un tema que ha acompañado el debate constitucional chileno desde las primeras décadas del siglo anterior. Como se vio, la secuencia histórica muestra que los la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo en el área fiscal hatenido a ir reduciendo materias o temas susceptibles de iniciativa parlamentaria. En un inicio, la Constitución del 25 lo hizo en el marco de la ley de presupuestos pero, más tarde, las reformas del 43, 70 y la nueva Constitución del 80 extendieron las materias en las que la iniciativa de los congresistas estaba proscrita.

En el derecho comparado, si bien pueden apreciarse diversos arreglos institucionales en este ámbito, el camino recorrido es similar. Así, los congresos también han ido perdiendo atribuciones para modificar la ley de presupuesto o aumentar gasto público. Ello, como se anotó, ha sido cuestionado en las últimas décadas y por ello los parlamentos han ido asumiendo de modo más formal nuevos espacios en la definición presupuestaria.

La situación en Chile, según se ha planteado, responde a reacciones ante desafíos institucionales que se han percibido como inconvenientes a lo largo de la historia de Chile. No se trata, entonces, de meros trasplantes o abstracciones alejadas de la realidad legislativa. Por eso es que en este documento no se cuestiona ni profundiza individualmente en cada una de las materias que hoy son de iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

O dicho de otra forma, considero que en la búsqueda del balance entre los poderes no es determinante el catálogo de materias de iniciativa exclusiva presidencial que ha ido

configurándose por décadas. Hay otros caminos, a mi juicio, más eficaces que son los que desarrollo a continuación.

Las ideas que siguen tienen como base el sistema presidencial chileno y no están pensadas para desenvolverse en un régimen parlamentario o semipresidencial, aun cuando podrían no ser del todo extrañas a ambos. Ello porque no ha sido objeto de esta tesis la discusión del mejor régimen de gobierno para nuestro país sino que la relación entre el Presidente y el Congreso en la distribución de competencias presupuestarias¹⁰²⁹.

Asimismo, y en lo que respecta al manejo de la hacienda pública, la propuesta mantiene la preponderancia del Ejecutivo en su definición. Lo hace como consecuencia del sistema presidencial que nos caracteriza y también porque el objeto de esta tesis ha sido enmarcar la distribución de las competencias presupuestarias en el marco de la separación de poderes, esto es, en un marco que impide la concentración del poder. No busca entonces esta investigación modificar de plano la autoridad encargada de la hacienda pública, como ocurriría si por ejemplo nos acercamos a un modelo como el de Estados Unidos, sino que balancear esa distribución de competencias.

Sobre esos supuestos entonces es que se deben entender las siguientes propuestas

4.5.1. Iniciativa de gasto en el contexto de la Ley de Presupuestos

La iniciativa, esto es, “la legitimación activa o competencia constitucional para accionar o desencadenar el proceso de formación de la ley”¹⁰³⁰, en este caso, de la ley de presupuestos, sigue en lo sustancial en manos del Presidente de la República. Pero a ello debe agregarse nuevos contrapesos que permiten diluir el monopolio de la iniciativa

¹⁰²⁹ Sobre la discusión actual, en el contexto del debate en torno a un cambio constitucional, se han planteado diversas opiniones en relación al régimen de gobierno. La disparidad de opiniones puede apreciarse en SIERRA, LUCAS. 2015. Diálogos Constitucionales. Op. cit. Págs. 345-375.

¹⁰³⁰ VIVANCO, ÁNGELA. 2014. Curso de Derecho Constitucional. Tomo III. Santiago, Ediciones UC. Pág. 223.

presupuestaria de que goza. En este contexto, sigue siendo el Ejecutivo el que elabora el presupuesto que se envía al Congreso y el que, en ese acto, fija ciertos marcos globales¹⁰³¹.

En lo que respecta a la distribución de los gastos el Presidente mantiene la iniciativa exclusiva en la definición específica de éstos pero, a diferencia de lo que ocurre hoy, se propone admitir que el Congreso dentro de ciertos marcos globales preestablecidos pueda reasignar gastos.

a. Como se recordará, en Francia es el Ejecutivo el que asigna montos globales entre misiones teniendo la Asamblea General la facultad de reasignar recursos dentro de las respectivas misiones, con ciertos límites. La posibilidad de reasignar gasto público con limitaciones es necesaria en un sistema de gobierno con separación de poderes donde la representación radica tanto en el Poder Ejecutivo como en el Legislativo. Dicho de otra forma, las prioridades de gasto público no son de exclusividad del Ejecutivo sino que el Parlamento también debe contribuir a determinarlas. Hoy eso ocurre por canales informales y, en general, por la presión de la opinión pública que se ve reflejada en las prioridades del presupuesto. Pero también debe ocurrir por canales formales como son aquellos procedimientos que autorizan a que el Congreso reduzca presupuesto en un área para fortalecer otra. Es esa una priorización efectiva en la decisión presupuestaria.

Con todo, la propuesta no pretende replicar el modelo francés que no solo se desarrolla en el contexto de un régimen semipresidencial sino que también implica una nueva forma de diseñar y evaluar el presupuesto sobre la base del resultado. Ello principalmente porque tal propuesta trasciende los márgenes de esta tesis que, según se ha visto, atiende la relación entre el Presidente y el Congreso en la distribución de competencias presupuestarias y no se detiene en profundidad en las virtudes y defectos de los presupuestos por resultados.

¹⁰³¹ Ya hicimos referencia al marco global de ingresos y gastos que el Parlamento ahora deberá discutir en una etapa procesal formalmente establecida.

b. Sobre esta base entonces, la Ley de Presupuestos seguiría siendo organizada por partidas ministeriales. ¿Cuáles serían entonces los marcos globales entre los que puede reasignar el Congreso? Una primera respuesta serían los gastos globales totales de ingresos y gastos. Ello, sin embargo, reduciría considerablemente la capacidad de priorización del Poder Ejecutivo que, como dijimos, mantiene la preponderancia en el manejo de la hacienda pública. Una segunda opción es que el marco global sea el asignado a cada ministerio. Esta fórmula, con todo, tiene el efecto contrario y amenaza con acotar excesivamente el marco de acción del Congreso pues la priorización se haría siempre dentro de los mismos ministerios que, para estos efectos, agrupan un mismo campo temático.

El mecanismo adecuado es uno intermedio que permita reasignar recursos dentro de áreas globales complementarias que persigan objetivos comunes. Así coloquialmente hoy se habla de ministerios políticos o del área social del Estado. Como ellas, otras áreas podrían ser las productivas, infraestructura, recursos naturales, entre otras. Dentro de estas áreas es que se agruparían los diversos ministerios que la componen y se permitiría la reasignación de recursos. Así, por ejemplo, por medio de una indicación parlamentaria a la ley de presupuestos se podría transferir presupuesto desde un programa específico del Ministerio de Minería a otro en el Ministerio de Agricultura o desde el uno dependiente del Instituto de la Juventud en el Ministerio de Desarrollo Social a otro que está administrado por la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas en el Ministerio de Educación.

Esta forma de reasignación permite, como en el caso francés, que sea el Ejecutivo el que fije los montos globales de gasto en las grandes áreas de la política pública de forma tal que puede establecer una priorización. Asimismo, le entrega al Congreso atribuciones para establecer prioridades dentro de estas áreas preestablecidas permitiendo que este también genere una priorización y debata el respecto.

La forma en que se establecerían las áreas globales que permitan reasignaciones pueden ser dos. La primera es que sea una ley la que las fije. Ello añade algo de rigidez a la fórmula. La segunda es que la agrupación se haga por reglamento lo que, posiblemente al inicio, permitirá ir avanzando en un sistema de prueba y error. La potestad reglamentaria es también la fórmula para dar un paso más y agrupar gastos globales ya no por ministerios sino que por programas. En otras palabras, que el reglamento identifique y agrupe los “programas sociales” de forma que la reasignación pueda hacerse entre todos ellos sin importar el ministerio que los agrupa.

c. Esta reasignación tiene limitaciones. La primera y evidente es que no es admisible reasignar entre áreas globales. La segunda, como ya se dijo, es que no es posible reasignar reduciendo gastos establecidos en leyes permanentes¹⁰³². Una tercera limitación es la especificación del gasto. Como se vio, el gasto puede distribuirse en gasto destinado a personal, inversión, corriente, entre otros. ¿Debe tener el Congreso potestad para reasignar gasto entre estas categorías? Considero que el Parlamento no debe entrar en la administración del gasto, esto es, en la determinación de a qué aspecto de la administración de un programa debe dirigirse. Ello no solo porque en nuestro sistema la facultad de gobierno recae en el Presidente de la República, sino porque quien mejor herramientas tiene para ponderar el destino de los fondos es quien lo administra y no quien toma la decisión de política general. Con esto además, se aumenta la autonomía y flexibilidad en la gestión, cuestión necesaria para elevar los niveles de eficiencia del gasto.

d. Por último, las reglas aquí establecidas no quitan que el Congreso Nacional pueda ejercer las que hoy tiene y que se mantienen vigentes, esto es, rechazar un determinado gasto o reducirlo. Ello, entre otras cosas, pues no es posible concebir un equilibrio entre poderes si es que el Congreso carece de la facultad de rechazar del todo una propuesta del Ejecutivo. Más aún si ahora se le concede la atribución de reasignar gasto cuestión que supone un mayor empoderamiento en la decisión presupuestaria que el simple rechazo.

¹⁰³² Por eso además, es relevante que se haga la distinción entre los gastos variables y los ya fijados, según se mencionó.

e. Finalmente, una última mención al condicionamiento del gasto, esto es, a las condiciones que pueden establecerse a un determinado gasto. Hoy en nuestro país es ese un asunto no zanjado aunque, generalmente, no se admite porque implica un involucramiento en la administración financiera del Estado cuestión que, como se sabe, es de iniciativa exclusiva del Presidente de la República¹⁰³³. Sin embargo, no debe olvidarse que, aun hoy, el Congreso está autorizado para rechazar o disminuir gastos fiscales. Así las cosas, es posible argumentar que una condición cuyo efecto directo sea disminuir gastos, si bien constituye administración financiera, sería admisible pues su objeto central --recortar gastos-- está autorizado por la Carta Fundamental. No lo sería, en cambio, la indicación o moción que elimine condiciones o incorpore otras cuyo efecto directo implique un aumento en el gasto público. Una regla como esta debiera establecerse formalmente en la Constitución.

4.5.2. Iniciativa en materias distintas de la Ley de Presupuestos

La iniciativa exclusiva, como se sabe, no es exclusiva de la tramitación de la ley de presupuestos. Está también presente en otros proyectos de ley que pueden generar gastos al erario así como también cuando se aborda algunas de las materias que la Constitución incluye dentro del catálogo de materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

No es del caso, como ya se dijo, analizar cada una de ellas¹⁰³⁴. Lo que se busca en estas páginas entonces no es juzgarlas individualmente sino que introducir un mecanismo de balance que permita diluir la preminencia que el Ejecutivo tiene en gran parte de las materias legislativas. Y si bien otros han intentado avanzar hacia un balance teórico más

¹⁰³³ SOTO VELASCO, SEBASTIÁN. 2008. Iniciativa Exclusiva del Presidente de la República: Un aporte del Tribunal Constitucional a su interpretación. En: FERNANDOIS, ARTURO y GARCÍA, JOSÉ FRANCISCO. Sentencias Destacadas 2007. Santiago, Ediciones Libertad y Desarrollo. Págs. 242-245.

¹⁰³⁴ Un análisis más detallado en SOTO VELASCO, SEBASTIÁN. 2015. Congreso Nacional y Proceso Legislativo. Teoría y Práctica. Op. cit. Págs. 232-242.

adecuado entre el Congreso y el Presidente, normalmente la atención aboga por la reducción de las materias de iniciativa exclusiva, aunque rara vez de modo específico¹⁰³⁵. Y en el debate constitucional actual, se han vuelto a hacer llamados generales a revisar las materias sin entrar en el detalle de las mismas¹⁰³⁶.

Para lograr un equilibrio la propuesta no entra en la enumeración y el alcance de las disposiciones que actualmente están dentro de la iniciativa exclusiva del Presidente. Considero, por el contrario, que una reforma que debe explorarse es calificar todas aquellas materias que no son de iniciativa exclusiva del Presidente de la República como de iniciativa exclusiva de los parlamentarios. De esta forma, así como no puede introducirse por los parlamentarios ninguna indicación o proyecto en materias que digan relación con el catálogo del art. 65, tampoco en el futuro podría introducirse por el

¹⁰³⁵ Muchos consideran que las materias de iniciativa exclusiva son extensas pero no todos entran a un análisis pormenorizado y proponen cambios específicos. Por ejemplo, Carolina Tohá y Javier Couso hacen una crítica general al “excesivo número de materias de su exclusiva iniciativa (del Ejecutivo)” TOHÁ, CAROLINA y COUSO, JAVIER. 2003. La Reforma Pendiente: Una Mejor Democracia. En: Expansiva. Foco N° 8. Pág. 5. Cea sostiene que el catálogo de materias es “en sí ya considerablemente extenso y denotativo de la vasta potestad exclusiva del Primer Mandatario en tantas y relevantes materias” CEA EGAÑA, JOSÉ LUIS. 2013. Derecho Constitucional Chileno. Tomo III. Op. cit. Pag. 432. La excepción es DEVILLAINÉ quien propone eliminar la iniciativa exclusiva del Ejecutivo en materias relativas a la negociación colectiva y a la seguridad social. Incluso plantea la derogación de los numerales 2 y 3 del artículo 65, es decir, los que reservan al Presidente la iniciativa de la creación de servicios y empleos públicos y la contratación de empréstitos siempre y cuando “se establezcan organismos técnicos asesores que aporten a los parlamentarios” DEVILLAINÉ, FRANCO. 2003. El Cesarismo Legislativo del Presidente de la República bajo la Constitución de 1980. En: Revista de Derecho Público 65. Pág. 86. También Zapata quien ha señalado que “en cuanto a la iniciativa exclusiva de gasto seguramente no hay que cambiar nada”. ZAPATA, PATRICIO. 2007. Institucionalidad Política para Fortalecer la Democracia. En: CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS. Institucionalidad para el Desarrollo: Los Nuevos Desafíos. Santiago. Seminario CEP Expansiva. Pág. 151.

¹⁰³⁶ García, por ejemplo, quien escribe en el Libro del denominado Grupo de los 25, llama a “revisar exhaustivamente las materias que son objeto de iniciativa exclusiva legislativa presidencial”. Por su parte, el Equipo Programático Constitucional del Comando de M. Bachelet también llama a “revisar el excesivo poder presidencial en cuanto a la iniciativa legislativa” pero no profundiza en ello ni en su primer informe ni en el segundo. Lo mismo ocurrió durante los debates en torno al cambio constitucional convocados por el Centro de Estudios Públicos. Algunos asistentes, como Luis Cordero o Julia Urquieta, mencionaron la necesidad de “alivianar” las materias de iniciativa exclusiva. Pero no se profundizó más allá de eso. Ver, respectivamente, GARCÍA, JOSÉ FRANCISCO. 2014. Ni Césares, ni Caudillos, ni Redentores: El fin del Hiperpresidencialismo Chileno. En: GARCÍA, JOSÉ FRANCISCO (coordinador). ¿Nueva Constitución o Reforma? Nuestra Propuesta Evolución Constitucional. Op. cit. Pág. 369. ZUÑIGA, FRANCISCO (Coordinador). 2014. Nueva Constitución y Momento Constitucional. Visiones, Antecedentes y Debates. Santiago. Legal Publishing. Pág. 168 y 292. SIERRA, LUCAS. 2015. Diálogos Constitucionales. Op. cit. Págs. 360 – 363.

Presidente ninguna indicación o proyecto en materias que sean de aquellas de iniciativa exclusiva de los parlamentarios¹⁰³⁷.

Una primera ventaja de esta fórmula es que no se enfoca en el listado de materias sino que, por el contrario, se aleja de él para proponer un mecanismo de balance. Mirar exclusivamente el catálogo de materias de iniciativa exclusiva lleva la discusión a un casuismo complejo y, al mismo tiempo, exige generar criterios de distinción más abstractos para justificar aquellas materias que son de iniciativa exclusiva del Presidente de aquellas que no lo son. Y, como se ha dicho, nuestra práctica constitucional ha construido ese listado más como una reacción a prácticas legislativas que como fruto de una conceptualización.

Una segunda ventaja es que al crear un ámbito de iniciativa exclusiva parlamentaria residual se logra el objetivo: balancear las fuerzas de ambos poderes colegisladores. En efecto, ningún proyecto contiene únicamente normas de iniciativa presidencial. Incluso una reforma tributaria --el ejemplo habitual de las materias de iniciativa exclusiva-- suele contener normas de transparencia, fiscalización o rendición de cuentas que son también de iniciativa parlamentaria. Por eso, de establecerse un ámbito residual de iniciativa exclusiva de los parlamentarios, cualquier mensaje que en el futuro envíe el Presidente, será ingresado al Congreso con la firma del Presidente y de los parlamentarios con que antes se haya acordado suscribir el respectivo mensaje. Esto es beneficioso tanto para el Presidente como para los congresistas.

Para el primero, porque suma actores que se desplegarán en la promoción del proyecto pues lo sienten como propio. Para los legisladores también es una reforma beneficiosa. Además de ser parte formal de la iniciativa, reciben una herramienta para

¹⁰³⁷ Desarrollé esta propuesta también en SOTO VELASCO, SEBASTIÁN. 2015. Congreso Nacional y Proceso Legislativo. Teoría y Práctica. Op. cit. Págs. 269 y ss. Y en SOTO VELASCO, SEBASTIÁN. 2016. Tres propuestas en torno a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República. En: FERNANDOIS, ARTURO (editor). Principios, Valores e Instituciones. El Departamento de Derecho Público UC ante el cambio constitucional. Reflexiones y Propuestas. Ediciones UC.

involucrarse más directamente en la tramitación y en la elaboración del proyecto firmando luego, como muy probablemente ocurrirá, también las indicaciones¹⁰³⁸.

En definitiva, al exigir el apoyo de un número de parlamentarios previo al ingreso de un proyecto de ley del Presidente, se institucionaliza el amplio campo de negociación con la propia coalición política que hoy existe y se amplía de modo más formal la base de apoyo de las iniciativas. Todo ello, favorece el balance de fuerzas en el ejercicio de la potestad legislativa.

4.6. Participación de otras comisiones

En nuestro país, como se analizó, es la Comisión Mixta de Presupuestos la que ha concentrado la decisión presupuestaria al interior del Congreso. Según vimos, poco después de la dictación de la Constitución de 1833 se constituyó informalmente una comisión de diputados y senadores a la que se le encargó el estudio del proyecto de ley de presupuestos. Desde entonces, ha adquirido creciente poder en la definición de la Ley de Presupuestos aun cuando siempre sus informes deben ser aprobados en ambas salas del Congreso.

Asimismo, se analizaron las dos formas genéricas en que, en la experiencia comparada, toman parte en el debate presupuestario las comisiones de presupuestos. En algunos países, concentran la decisión en perjuicio de la mirada sectorial. En otros, tienen menos poder y cumplen un rol coordinador de la decisión sectorial. Ambos modelos, como decía Schick, pueden complementarse pues, para la decisión presupuestaria, es relevante tanto la perspectiva desde la política fiscal como desde la sectorial¹⁰³⁹.

¹⁰³⁸ Incluso, en calidad de autores de un proyecto aprobado, deberían firmar el decreto promulgatorio dando así un merecido (y esperado) reconocimiento a quienes fueron los autores de la iniciativa.

¹⁰³⁹ SCHICK, ALLEN. 2002. Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy. Op.cit. Pág. 29.

Cualquier mecanismo debe procurar no debilitar a la Comisión Mixta de Presupuestos. Como se mencionó, la “sala de máquinas” del proceso legislativo es el trabajo en las comisiones y, como tal, para el proceso presupuestario es la Comisión Mixta la que opera como un contrapeso esencial al Poder Ejecutivo. Diluir sus atribuciones o su capacidad decisoria en el proceso presupuestario importa debilitar al Congreso como un todo pues el diálogo interpoderes se dispersa y pierde fuerza. Por eso, se busca promover el fortalecimiento de la misma. La principal forma de hacerlo, como se verá más adelante, es reforzando el apoyo técnico que reciben sus integrantes y la capacidad de reacción ante insumos que entrega el Ejecutivo.

Con todo, en el proceso actual la mirada sectorial no alcanza a balancear el énfasis fiscal que es propio de la Comisión Mixta de Presupuestos. La única forma de hacerlo es cuando los integrantes de la Comisión Mixta son también integrantes de una comisión sectorial, como ocurre siempre. Sin embargo ello no es suficiente pues la mirada sectorial a una política pública descansa en la comisión como órgano institucionalizado y no en uno o más de sus integrantes que pueden eventualmente aportar al debate sectorial desde la Comisión Mixta de Presupuestos.

Para incorporar la mirada sectorial, y balancear la distribución de competencias al interior del Congreso, es necesario que ciertos programas presupuestarios que no estén contemplados en leyes permanentes sean informados previamente por la comisión sectorial relevante¹⁰⁴⁰. Este informe, como todos, será luego tenido en consideración por la subcomisión que estudia el programa respectivo y, más tarde, por la Comisión Mixta y por la sala. Permite así proponer, dentro de un plazo determinado¹⁰⁴¹, modificaciones, glosas y otras especificaciones que posiblemente solo la comisión sectorial puede aportar. Además,

¹⁰⁴⁰ La fórmula para concretar este informe podría ser que, tras algunos días de ingresado el proyecto de ley de presupuesto la Comisión Mixta solicite informe a las comisiones sectoriales de ambas ramas. En otras palabras, es la propia Comisión Mixta la que gatilla el informe de aquellos programas que no están establecidos en leyes permanentes lo que no impide que una comisión sectorial elabore un informe si así lo acuerda.

¹⁰⁴¹ Es necesario fijar un plazo después del cual el informe no impide continuar con los siguientes trámites del proyecto de ley. Así no se concede derecho a veto a la comisión sectorial ni se arriesga el despacho del proyecto en el plazo requerido por la Constitución.

permite una mirada más comprensiva de la política pública respectiva tanto desde el Congreso como desde el Ejecutivo. En el caso de este último, la existencia de este informe promueve que sus programas presupuestarios se coordinen adecuadamente con el resto de las políticas sectoriales. Igualmente, este trámite tendrá como efectos dispersar a nivel del Gobierno la decisión presupuestaria permitiendo que no sea solo el Ministerio de Hacienda sino que también el sectorial el que participe activamente de la elaboración y promoción del nuevo programa.

Finalmente cabe señalar que no es necesario este trámite en los programas presupuestarios contemplados en leyes permanentes, pues la mirada sectorial ya estuvo presente en la discusión de la ley permanente que lo regula.

4.7. Veto

Es posible que el veto y su reglamentación deban ser revisitados a la luz del debate más general en torno al régimen de gobierno y a las potestades legisladoras del Presidente de la República. Si bien el veto está incorporado en nuestras constituciones de la forma que lo conocemos hoy desde finales del siglo XIX, en las últimas décadas su uso y eficacia se ha reducido y hoy tiende a aparecer como una figura extraña en el balance de atribuciones legislativas entre el Presidente y el Congreso¹⁰⁴².

En el contexto de esta investigación, con todo, interesa la relación del veto con la ley de presupuestos. En esta materia, para mantener un balance adecuado parece necesario limitar la posibilidad de vetar totalmente la ley de presupuestos y mantener solo el veto parcial, esto es, aquel que se refiere a una glosa, guarismo o artículo. El veto total es, a todas luces, una herramienta exorbitante en favor del Ejecutivo que, en las reglas actuales, podía imponer su presupuesto en caso de vetar totalmente el despachado por el Congreso

¹⁰⁴² Sobre la historia de la reglamentación del veto y su aplicación en las últimas décadas ver SOTO VELASCO, SEBASTIÁN. 2015. El veto presidencial y el Tribunal Constitucional. En: Anuario de Derecho Público Universidad Diego Portales. Santiago. Ediciones UDP. Págs. 201-221.

Nacional. Esta figura, aun cuando es una alternativa teórica que no se ha presentado en nuestro país, es lo que ha llevado a algunos a advertir que en Chile “el Presidente puede promulgar cualquier presupuesto que asegure el apoyo de un poco más de un tercio de los miembros en al menos una de las cámaras del Congreso”¹⁰⁴³. En efecto, un hipotético veto total que no alcanza el quórum necesario para imponer la voluntad del Congreso –dos tercios en ambas cámaras-- terminaría por impedir que la ley de presupuestos fuera despachada y, en tal caso, daría por aprobada la propuesta del Ejecutivo. Por eso, aun cuando esta sea solo una alternativa teórica, es preferible excluirla expresamente de entre las herramientas en la relación del Presidente con el Congreso en materia presupuestaria.

El veto parcial, en cambio, no tiene estos efectos y permite, como se vio al analizar estas herramientas en derecho comparado, un control específico de ciertas “líneas” presupuestarias por parte del Poder Ejecutivo. Por lo demás, el destino del veto dependerá de su naturaleza. Si el Ejecutivo quiere adicionar un nuevo gasto requerirá necesariamente la mayoría de ambas cámaras. Si quiere eliminar un guarismo o una glosa, le basta con un tercio de alguna cámara. Si quiere sustituirlo, requiere de mayoría de ambas cámaras pues de lo contrario, no hay ley en ese aspecto según dice la Constitución. En otras palabras, el único veto que actúa como imposición del Presidente a la mayoría de las cámaras es el supresivo. Ello acota los márgenes de acción de esta herramienta.

4.8. Reducción proporcional de gastos

Según se ha señalado, esta regla constitucional, incorporada a la Constitución a partir de 1980, no resulta necesaria desde ninguna perspectiva. De ello es prueba no solo que nunca ha sido utilizada sino que, además, las diferentes interpretaciones y conflictos que su eventual aplicación podría generar, como ya ha sido explicado. Asimismo, una regla como esa no presta utilidad adicional para balancear el poder. Ello puesto que, su

¹⁰⁴³ COX, GARY. 2014. Reluctant Democrats and their Legislatures. En: MARTIN, SHANE; SAALFELD, THOMAS Y STROM, KAARE (editores). *The Oxford Handbook of Legislative Studies*. United Kingdom. Oxford University Press. Pág. 703.

objetivo, el control de las finanzas públicas ante posibles excesos del Congreso, se alcanza en nuestro sistema por otras vías como la iniciativa exclusiva en materia de gasto y el veto presidencial.

En derecho comparado no existe una institución como esta. Lo más similar es el proceso denominado de “*sequestration*” en el Congreso de Estados Unidos que, desde los ochenta, viene intentando reducir el exceso de gasto público por la vía de recortes en los presupuestos. En un inicio el mecanismo estuvo consagrado en la denominada Ley Gramm-Rudman-Hollings que fijaba un máximo de déficit en el largo plazo imponiendo recortes automáticos al gasto si éste no se cumplía. En su versión original, el recorte lo efectuaba el Contralor General pero, tras un fallo de la Corte Suprema que declaró inconstitucional la intervención de esta autoridad¹⁰⁴⁴, la responsabilidad pasó a manos de la Oficina de Presupuestos del Ejecutivo¹⁰⁴⁵. Actualmente rige un mecanismo similar que, con todo, exime de las reducciones automáticas a una serie de gastos vinculados con la seguridad social y la salud¹⁰⁴⁶. Como puede apreciarse, estos mecanismos están regulados a nivel legal pues requieren de una alta especificidad imposible de alcanzar en las constituciones.

¹⁰⁴⁴ *Browsher v. Synar*. La Corte Suprema fundó la inconstitucionalidad en que la participación del Contralor General violaba la separación de poderes pues, una autoridad legislativa como el Contralor General, se involucraba en la ejecución de las leyes. 478 U.S. 714 (1986).

¹⁰⁴⁵ STITH, KATE. 1988. *Rewriting the Fiscal Constitution: the Case of Gramm-Rudman-Hollings*. *En*: California Law Review 76. Págs. 595 – 599. La autora sostiene que la ley, si bien modificó algunos aspectos como enfocar el debate presupuestario en los déficits o incentivar que el Congreso definiera asignaciones presupuestarias en detalle, “no rediseñó fundamentalmente el proceso presupuestario”. Ello porque se encontraron vías para evadir los mandatos de la ley. Así, el déficit que debía originalmente terminarse en 1991, se mantuvo por toda la década del noventa y, más tarde por otras decisiones fiscales, hasta nuestros días.

¹⁰⁴⁶ SPAR, KAREN. 2013. Budget “Sequestration” and Selected Program Exemptions and Special Rules. *En*: Congressional Research Service R 42050. Págs. 1 – 28. Pág. i. Su origen está en la Budget Control Act de 2011. “Esta ley requiere a la Oficina de Administración y Presupuesto (OMB por sus siglas en inglés) realizar un seguimiento de los costos y beneficios asociados a la legislación promulgada, y determinar al término de cada sesión del congreso si los costos netos totales exceden los ahorros netos totales. De ser así, se producirá un recorte”.

Lo dicho permite sostener que la eliminación de la norma que autoriza la reducción de gastos de los presupuestos aprobados no tendría efectos en la distribución de competencias presupuestarias.

4.9. Sistema de asesoría presupuestaria

Tanto en el Congreso chileno así como en otros del mundo, una de las formas más claras de desbalance se produce por la escasa capacidad que tienen los congresos para producir, procesar e interpretar la información relevante del proceso presupuestario. En el caso de Chile, según vimos, ni los parlamentarios ni las cámaras cuentan con apoyo suficiente para contrarrestar la información que dispone el Poder Ejecutivo. Lo mismo ocurre en diversos otros países. El modelo de balance en esta materia es el Congreso de Estados Unidos y sus unidades anexas que producen información suficiente para competir con aquella generada en la otra rama.

En Chile la creación de un sistema de asesoría no parece ser percibido, a nivel legislativo, como un mecanismo de balance¹⁰⁴⁷. Aun así, desde la academia muchos insisten en la importancia de crear uno¹⁰⁴⁸. Éste no solo fortalecerá el aporte de los parlamentarios en el trámite legislativo sino que, en lo que aquí interesa, podrá romper el monopolio de la información financiera que produce el Ejecutivo¹⁰⁴⁹. No quiere esto decir

¹⁰⁴⁷ Contrasta esto con la actitud del Congreso en el siglo XIX cuando conscientemente se fortaleció la capacidad del Legislativo como contrapeso al Ejecutivo. Un completo trabajo de Obando afirma, entre otras cosas, “que los líderes parlamentarios captaron rápidamente las ventanas de oportunidad que disputas legales con el gobierno les proveyeron para, precisamente, establecer y expandir el personal, tanto en 1834 y 1853, esto es, bajo la República Conservadora” OBANDO, IVÁN. 2011. El desarrollo del personal parlamentario chileno, 1834-1924. UNIVERSUM Universidad de Talca. 26 (2). Pág. 209.

¹⁰⁴⁸ Por mencionar algunos recientes ver ANINAT, CRISTÓBAL y NAVIA, PATRICIO. 2005. Reformas Políticas: los Avances y lo que Falta. En: Expansiva, Foco N° 41. Págs. 1 – 18; RUIZ TAGLE, PABLO. 2009. Viabilidad Política Para Instaurar el Sistema de Gobierno Parlamentario o Semipresidencial en Chile. Informe Final. Op. cit; VALDÉS, SALVADOR y SOTO VELASCO, SEBASTIÁN. 2009. ¿Cómo fortalecer la labor legislativa del Congreso? Propuesta para un Nuevo Sistema de Asesoría Parlamentaria. En: Estudios Públicos 114. Págs. 53 – 88; VIERA-GALLO, JOSÉ ANTONIO. 2014. Fortalecer el Parlamento. En: Revista de Derecho Público. Número Especial. Págs. 89 – 94.

¹⁰⁴⁹ En esta línea, recientemente el Informe del Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción, conocida también como Comisión Engel, señaló que era necesario “robustecer el rol presupuestario del Congreso, reforzando la Oficina Presupuestaria del Senado y

que uno de los objetivos de esta nueva institución asesora sea duplicar la información y datos que generan los órganos de Gobierno. Más bien su rol es verificarlos y escrutarlos técnicamente analizando los supuestos que le sirven de base, las metodologías y otros aspectos compartidos por la comunidad científica en la que se desenvuelven. En palabras de Ampuero “sería mucho más razonable y eficaz no intentar replicar los recursos de información y conocimiento del Ejecutivo, sino contar con los recursos y mecanismos necesarios para requerir aquellos que fueron insumos de los mensajes y verificarlos oportunamente durante el proceso legislativo”¹⁰⁵⁰.

La fórmula específica en que este sistema de asesoría se debe concretar puede ser objeto de amplio debate¹⁰⁵¹. Lo relevante es que debe combinar personal de confianza del parlamentario o sus bancadas con asesoría técnica y neutral posiblemente dependiente de la Biblioteca del Congreso Nacional o de un órgano anexo que se cree. O dicho de otra forma, la creación de un sistema exclusivamente de confianza del parlamentario o de los comités parlamentarios puede ser capturado por los legisladores. La creación de un sistema exclusivamente neutral corre el riesgo de no tener influencia alguna pues no logra entrar en diálogo con los legisladores¹⁰⁵².

transformándola en una Oficina del Congreso, con capacidad para realizar seguimiento de cambios presupuestarios y proyecciones de ingresos, gastos y deuda, entre otros. Entre sus funciones, la institución levantaría sus propias estimaciones financieras de los proyectos de ley a solicitud de los parlamentarios, ello le permitiría apoyar al Congreso en las subcomisiones de Presupuesto, en un símil del Congressional Budget Office de los Estados Unidos. También publicaría informes complementarios a los del Ministerio de Hacienda y tendría las facultades legales para requerir al Ejecutivo información pertinente a sus funciones”. INFORME DEL CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL CONTRA LOS CONFLICTOS DE INTERÉS, EL TRÁFICO DE INFLUENCIAS Y LA CORRUPCIÓN (2015). Pág. 53.

¹⁰⁵⁰ AMPUERO, HERNÁN. 2013. Algunos Antecedentes sobre la Función Legislativa de la Cámara de Diputados de Chile (1990-2010). En: Revista Enfoques 11(19). Pág. 47.

¹⁰⁵¹ Una propuesta en VALDÉS, SALVADOR y SOTO VELASCO, SEBASTIÁN. 2009. ¿Cómo fortalecer la labor legislativa del Congreso? Propuesta para un Nuevo Sistema de Asesoría Parlamentaria. Op. cit. También, BRONFMAN, JAVIER. 2016. Organismos Independientes para el análisis presupuestario y económico: una propuesta para Chile. Documento de Referencia N° 31. Espacio Público. Y AGOSTINI, CLAUDIO “ET AL”. 2016. Emparejando la cancha. Nueva institucionalidad para la acción legislativa. Informe de Políticas Públicas N° 9. Espacio Público.

¹⁰⁵² Yin, quien promueve la asesoría neutral como forma de superar la parálisis legislativa, compara a uno y otros: “Ellos pueden interrogar a los testigos en las audiencias (y no solo organizar y preparar a sus miembros para ellos), preparar o solicitar análisis de normas (y no solo asimilar y resumir el trabajo ya realizado por otros), organizar el apoyo y construir coaliciones entre grupos de interés y el Ejecutivo en favor de las iniciativas legislativas (y no solo transmitir las preocupaciones de esos grupos a los miembros

En cambio, la combinación de ambas visiones permitirá que el personal de confianza tenga una cierta capacidad técnica que le permita dialogar con la comunidad científica en la que se insertan y, al mismo tiempo, la llegada y la influencia suficiente sobre el o los parlamentarios con los que se comparte un cierto ideario político e ideológico. Y, a su vez, el personal técnico y neutral permitirá generar información de calidad y llevar a cabo las investigaciones que le encarguen la Comisión Mixta de Presupuesto u otro órgano similar. Posiblemente serán sus informes los llamados a escrutar las cifras del Ejecutivo y cuestionarlas si es del caso.

5. Ejecución del presupuesto

5.1. Flexibilidad presupuestaria

En Chile, la ejecución del presupuesto ha sido un tema de escasa discusión y reglamentación en los últimos años a pesar de la importancia que tiene. Como vimos, una vez zanjado por el Tribunal Constitucional la constitucionalidad de las normas de flexibilidad presupuestaria, ésta ha sido la práctica habitual al momento de la ejecución de la ley de presupuestos y el Congreso solo se limita a recibir información periódicamente de las modificaciones presupuestarias que se han efectuado. Tanto así que su uso regular llevó a un actor político de las últimas décadas, como fue Edgardo Boeninger, a sostener que la baja autoevaluación que de sus tareas hace el Parlamento chileno se debía tanto “a la frustración que le ha provocado su rol respecto al Presupuesto” como al hecho que “el Presidente de la República, con posterioridad a la publicación de la Ley, introducía, en ejercicio de su potestad reglamentaria, numerosas modificaciones al presupuesto ya aprobado por el Congreso”¹⁰⁵³. Y en lo que respecta a los fondos necesarios para cubrir

del Congreso), y por último, concebir, negociar, y ayudar a implementar soluciones legislativas en el Congreso (y no solo asesorar a sus miembros acerca de tales posibilidades)”. YIN, GEORGE. 2013. Legislative Gridlock and Nonpartisan Staff. *En*: Notre Dame Law Review 88. Pág. 2304.

¹⁰⁵³ BOENINGER, EDGARDO. 2007. Políticas Públicas en Democracia. Institucionalidad y Experiencia Chilena. 1990 – 2006. Op. cit. Pág. 217.

emergencias, la práctica de financiamiento se ha mantenido, salvo excepciones recientes¹⁰⁵⁴, al margen de la decisión legislativa.

En el derecho comparado, por su parte, encontramos una amplia gama de opciones que muestran arreglos institucionales con un nivel de intervención legislativa dispar. A su vez, se aprecia mecanismos más reglados para el financiamiento de emergencias.

En cualquier caso, una aproximación normativa al tema sugiere que las reglas sobre flexibilidad deben combinar adecuadamente tanto el control inherente a la existencia de una ley de presupuestos --esto es, que los guarismos discutidos en las legislaturas no sean cifras meramente referenciales-- como la eficiencia necesaria para ejecutar el gasto público en un contexto dinámico. En este sentido, Tommasi sienta como criterio que “para implementar políticas y programas en la forma más eficiente y costo efectiva, los ministerios debieran tener la flexibilidad adecuada para manejar sus recursos dentro del marco presupuestario establecido”¹⁰⁵⁵. Con todo, esta flexibilidad depende también de la capacidad interna de los ministerios para controlar sus programas y de los desafíos y riesgos propios de la ejecución en cada caso, pues “lo que puede ser un problema de cumplimiento un año no necesariamente será un problema en los años siguientes”¹⁰⁵⁶.

El criterio que plantea Tommasi permite sugerir, en primer término, que el dinamismo que rige las normas de flexibilidad presupuestaria en la etapa de ejecución desaconseja crear reglas a nivel constitucional por la rigidez de las mismas. Regular la flexibilidad es, por lo tanto, una cuestión que debe ser entregada a la ley e, idealmente, a la propia ley de presupuestos que será ejecutada. Con todo, surge la pregunta de cómo hacer para que, como ha sido el caso de Chile, el marco que reglamenta la ejecución

¹⁰⁵⁴ Ver, por ejemplo, Ley 20.759 que otorga financiamiento a la reconstrucción de las zonas afectadas por las catástrofes, ocurridas en el mes de abril de 2014 en la zona norte del país y en la ciudad de Valparaíso; y Ley 20.833 que otorga financiamiento a la reconstrucción de la zona norte afectada por el sistema frontal de mal tiempo acaecido a partir del 25 de marzo del año 2015.

¹⁰⁵⁵ TOMMASI, DANIEL. 2013. *The Budget Execution Process*. En: ALLEN, RICHARD, “ET AL”. *The International Handbook of Public Financial Management*. London, Palgrave – McMillan. Pág. 298.

¹⁰⁵⁶ *Ibid.* Pág. 299.

presupuestaria que está contenido regularmente en la ley de presupuestos no sea, a pesar de la anualidad, un marco ya dado que en los hechos no es objeto de debate y se tiene por asumido. Una vez más, la salida está en el proceso formal que acompaña las modificaciones presupuestarias. Veremos a continuación el detalle.

En todo esto, se puede avanzar en dos niveles. El primero es entre las diversas asignaciones presupuestarias –personal, gasto corriente, inversión, etc.-- de un mismo programa o servicio. En tal caso los guarismos incorporados deben constituir cifras que admitan reasignaciones dentro del mismo programa o servicio a fin de no limitar el dinamismo propio de la Ejecución del gasto. Estas modificaciones solo debieran requerir el visto bueno de la autoridad presupuestaria de forma de consagrar un control interno. Con todo, la regla debiera tener algunas limitaciones:

a. Es razonable que de modo permanente se establezcan algunas restricciones al aumento de algunas asignaciones. Así por ejemplo, podría establecerse que, como ocurre en otras partes, el gasto en personal es un límite máximo a fin de evitar un crecimiento inorgánico del personal del Estado.

b. También es razonable que algunos de estos ítems individualmente considerados no admitan modificación sin la aprobación legislativa. Ello es especialmente relevante si el guarismo fue objeto de debate y aprobación legislativa individual. En otras palabras, si la cifra aprobada es fruto de la deliberación y negociación política que se llevó a cabo en el Congreso no parece balanceado que más tarde la autoridad correspondiente del Poder Ejecutivo pueda modificarlo unilateralmente¹⁰⁵⁷. La forma de concretar esta regla es que la

¹⁰⁵⁷ Hoy es posible sostener que en este ámbito existe, en ciertos casos, una regla informal que limita a la autoridad financiera a invocar las reglas de flexibilidad presupuestaria para hacer ciertas modificaciones que fueron debatidas en el Congreso. Un caso en que se aplica es lo que sucedió con el subsidio al Transantiago que quiso aprobarse en la discusión de la Ley de Presupuestos del año 2008 (Ley 20.232, D.O. 1 de diciembre de 2007). Dado que el guarismo específico fue rechazado y reducido a tan solo \$ 1.000, por la vía de las reglas de flexibilidad presupuestaria, era formalmente admisible aumentar el ítem sin necesidad de modificación legal. Sin embargo, sea por razones de deferencia o sea por razones de prudencia política, el Gobierno de entonces no siguió ese camino y prefirió optar por un préstamo especial concedido por el

propia ley de presupuestos la que establezca que ciertos guarismos constituyen límites insuperables. Es este el camino más explícito para lograrlo. También puede consagrarse una regla más general que prohíba aplicar ciertas reglas de flexibilidad presupuestaria – por ejemplo el incremento de recursos-- en caso de existir una voluntad expresa de alguna de las cámaras manifestada en una votación que aprueba una reducción.

Un segundo nivel son las modificaciones presupuestarias en las cifras globales de programas y servicios públicos, es decir, cuando ya no se trata de una reasignación interna sino que se aumenta el presupuesto global del ministerio o servicio. Ello puede tener su origen en cambios en las proyecciones iniciales de ingresos o en el surgimiento de nuevas prioridades que aconsejan reasignar recursos existentes. Dado que el Congreso Nacional tuvo a la vista ese marco global al momento de tomar las decisiones políticas propias del debate presupuestario, y no se trata entonces de la gestión específica de los recursos asignados a un programa, debiera volver a participar quien fue un actor inicial en la definición de la política de gasto fiscal.

La forma de participación legislativa puede ser diversa. Una primera, es que se siga el procedimiento legislativo regular. Pero ello no solo es ajeno a nuestra tradición sino que además amenaza con entorpecer excesivamente la gestión financiera fiscal que necesita de dinamismo. Una segunda es que la intervención se concentre en la Comisión Mixta de Presupuestos. Esta fórmula es la que, a mi juicio, presenta las mayores ventajas. Ante todo deja en manos de la comisión especializada la ratificación de la decisión lo que garantiza un marco conocido y posiblemente predecible de debate. Asimismo, la atribución empodera a la Comisión de Presupuestos y, por ello, la transforma en una contraparte más calificada del poder presidencial. Se logra así fortalecer el balance.

A lo anterior debe agregarse un proceso expedito que permita aprobar las modificaciones presupuestarias señaladas. Éste debe tener un plazo relativamente breve

Banco Interamericano de Desarrollo. Esta operación también fue objeto de controversia. Ver Sentencia del Tribunal Constitucional Rol 1153-2008.

para la votación después del cual debiera operar una regla de silencio positivo, es decir, en caso de no votarse en la Comisión la modificación se entiende aprobada. De esta forma, se evitan tácticas dilatorias que, como vimos, han sido comunes en nuestra historia constitucional en materias presupuestarias. Asimismo, la regla general debiera ser que la autorización se requiere antes de la tramitación del respectivo acto administrativo que modifica el presupuesto salvo casos excepcionales y urgentes donde la ratificación puede obtenerse *ex post*. Estos últimos deben estar definidos en la ley y, muy posiblemente, será la propia Comisión de Presupuestos la que impida que la excepción se transforme en regla general. Además, por tratarse de un acto administrativo, estará sometido al trámite de toma de razón donde el órgano contralor verificará igualmente, en algún grado, el cumplimiento de las causales legales. Por último, también debiera establecerse un mecanismo para que, cuando así lo acuerde la Comisión de Presupuestos si concurren ciertas causales preestablecidas, sea la sala de ambas cámaras las que deban ratificar la decisión dentro de los plazos fijados. Ello, por ejemplo, si se está desfinanciando la totalidad de un programa aprobado o se está modificando la cifra autorizada en un porcentaje muy elevado.

Por último, es necesario detenerse en la eficacia de regular este proceso por ley¹⁰⁵⁸. Como se dijo, el dinamismo propio de la ejecución presupuestaria desaconseja incorporar

¹⁰⁵⁸ Cabe señalar que para autorizar a la Comisión Mixta de Presupuestos a ratificar de modo vinculante un acto administrativo, como sería el decreto de modificación presupuestaria, se requiere una modificación constitucional que así lo autorice, aun cuando sea de modo genérico. Ello por cuanto la potestad reglamentaria no está sometida a acto legislativo posterior alguno, entre otras cosas, por la existencia del dominio máximo legal. Sobre reserva legal y dominio máximo legal puede verse, entre otros, a CARMONA, CARLOS. 2001. Tres problemas de la potestad reglamentaria: legitimidad, intensidad y control. *En*: Revista de Derecho del Consejo de Defensa del Estado 3; FERMANDOIS, ARTURO. 2001. La Reserva Legal: una Garantía sustantiva que desaparece. *En*: Revista Chilena de Derecho 28 (2). Págs. 287 – 298; CAZOR, KAMEL. 2003. La esfera de la función legislativa del Congreso Nacional a la luz de la relación ley-reglamento en la Constitución chilena. *Revista de Derecho Público* 65. Págs. 14 – 27; NOGUEIRA ALCALÁ, HUMBERTO. 2003. El principio de reserva legal en la doctrina emanada del Tribunal Constitucional. *En*: *Ius et Praxis* 9(1). Págs. 541 – 544; GARCÍA, GONZALO. 2004. La Reserva Legal de Derechos Constitucionales: ¿Poder Legislativo contra la Administración? Chile, Ediciones Universidad Alberto Hurtado; IBACETA MEDINA, DAVID y MEZA ENCINA, BÁRBARA. 2007. El Principio Constitucional de Legalidad en Materia Tributaria. Chile, Legal Publishing; SILVA IRARRÁZAVAL, LUIS ALEJANDRO. 2009. El control de constitucionalidad de los actos administrativos legales. Chile, Legal Publishing; CORDERO, EDUARDO. 2009. El Sentido Actual del Dominio Legal y la Potestad

estas fórmulas en la Constitución. Con todo, es posible que su regulación legal lleve a que año a año las respectivas leyes de presupuestos tornen inaplicable la regla general al incorporar regímenes excepcionales de flexibilidad. Si bien ello es posible –ambos sistemas estarían regulados por normas de rango legal-- es improbable que ello ocurra si en una ley permanente, por ejemplo la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, se regula un procedimiento especial para autorizar las modificaciones que se han señalado. Este procedimiento genera un espacio formal de intervención que difícilmente caerá en desuso, pues se incorporará como mecanismo de balance ya dado en la distribución de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo.

5.2. Gastos en situaciones de emergencia

Como vimos, en nuestro país la norma constitucional que autoriza gastos en situaciones de emergencia, sus causales y procedimiento –el denominado 2% constitucional-- ha caído en desuso por la existencia de otras vías legales más dúctiles y con menor formalidad como son las reglas de flexibilidad presupuestaria. Desde una perspectiva comparada, por su parte, la necesidad de contar con mecanismos expeditos de gasto en situaciones de emergencia ha sido reconocida y se encuentra consagrado ya sea por la vía constitucional o legal.

Cualquier fórmula futura debe coordinarse con lo recientemente señalado. De esta forma, en ciertas circunstancias debiera utilizarse el mecanismo de la reasignación de fondos regulado en la ley por la vía de las reglas de flexibilidad presupuestarias y en otras el mecanismo constitucional de emergencia. Este último debe estar reservado para montos altos y en el marco de las causales constitucionales. Su uso, por la urgencia en la necesidad del gasto, exime de la aprobación legislativa que se ha reseñado de forma que autoriza a reasignar fondos dentro del máximo de recursos que permite la Constitución o

Reglamentaria. En: Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso 32. Págs. 409 – 440.

simplemente aumenta un mayor gasto global si hay recursos disponibles sin necesidad de reasignaciones¹⁰⁵⁹.

A falta de control legislativo, el órgano llamado a ejercer el control es la Contraloría General de la República la que debe revisar las circunstancias de hecho que inspiran la causal invocada sin entrar al análisis de mérito de las mismas. Así se supera el debate sobre el rol del órgano contralor al que se hizo referencia y se transforma a éste en un órgano concentrado en el control.

En lo que respecta a las causales no parece ser necesaria una reforma a aquellas incorporadas en la reforma del 43 y que siguen vigentes hasta hoy. En efecto, el texto original señala entre las causales la necesidad impostergable de financiamiento derivada de “calamidades públicas, de agresión exterior, de conmoción interna o del agotamiento de los recursos destinados a mantener servicios que no puedan paralizarse sin serio perjuicio para el país”¹⁰⁶⁰. La Constitución vigente agregó a ellas la de “de grave daño o peligro para la seguridad nacional”¹⁰⁶¹. Todas ellas tiene un alcance interpretativo acotado que, no obstante la práctica de laxitud en la interpretación a que se hizo referencia, no hace necesario mayor precisión en la Constitución¹⁰⁶².

En conclusión, estas propuestas tanto a las normas de flexibilidad presupuestaria como a las que regulan los gastos en situaciones de emergencia no solo generan un

¹⁰⁵⁹ No puede por esta vía admitirse un aumento en el endeudamiento si no ha sido éste autorizado previamente por ley. Simplemente se autoriza a reasignar y destinar excedentes obtenidos. Sobre la regulación constitucional del endeudamiento ver CEA EGAÑA, JOSÉ LUIS. 2013. Derecho Constitucional Chileno. Tomo III. Op. cit. Págs. 406 y ss. Y SILVA BASCUÑÁN, ALEJANDRO. 2000. Tratado de Derecho Constitucional. La Constitución de 1980. Op. cit.

¹⁰⁶⁰ Ley 7.727 de 23 de noviembre de 1943 de Reforma Constitucional.

¹⁰⁶¹ Art. 32, N° 20.

¹⁰⁶² La otra modificación entre el texto del 43 y el vigente es que el primero señalaba que el Presidente podía decretar el pago no autorizado por ley “solo para atender necesidades impostergables...”. En el texto vigente se elimina el adverbio “solo”. Silva Bascuñán sostiene que el propósito de esta eliminación es “dar mayor flexibilidad al contenido de la facultad, concordante con la amplitud de la responsabilidad presidencial y tomando en cuenta la mayor armonía que resulta al no hacer rígida esa atribución”. SILVA BASCUÑÁN, ALEJANDRO. 2000. Tratado de Derecho Constitucional. La Constitución de 1980. Op. cit. Pág. 260.

balance sino que además permite que ambos mecanismos operen complementándose y no, como ocurre hoy en abstracto, compitiendo entre ellos.

6. Control del Presupuesto

Según hemos analizado, las instancias de control del gasto en nuestro país están dispersas y son relativamente débiles en cuanto a sus atribuciones. No se trata tan solo del Congreso Nacional sino que también la precariedad institucional de la auditoría interna, la escasa evaluación de resultados y la dispersión de la Contraloría en el control del gasto, entre otros. Si, en cambio, se avanza en el reforzamiento de las instituciones de control, es posible fortalecer la percepción de un gasto público legítimo y eficiente.

En estas páginas, con todo, nos centraremos principalmente en el Congreso Nacional como órgano de control a fin de observar al balance entre Ejecutivo y Legislativo, que ha sido el prisma de esta tesis. Aún así se plantearán a continuación algunas ideas vinculadas con otras instancias de control pues también éstas juegan un papel determinante en esta red fiscalizadora.

6.1. Control en instituciones distintas del Congreso

Antes de entrar de lleno al Congreso Nacional, caben algunas palabras en relación al control que realizan otros órganos fiscalizadores.

En lo que respecta a la auditoría interna es imperioso que se cree un servicio público a cargo de ella, que coordine además la labor de los auditores internos en cada servicio y sea un canal eficaz de comunicación con la autoridad política a fin de, en los casos que sea necesario, tomar decisiones que impiden el mal gasto de recursos. La fórmula en que se organice este servicio público, sus atribuciones y demás materias propias de su función debe ser objeto de debate el que, con todo, en ningún caso dañará la

atribución esencial de esta nueva entidad, cual es, contribuir al control interno del gasto en el Poder Ejecutivo¹⁰⁶³.

En lo que respecta a la Contraloría General de la República una reciente evaluación efectuada por la OCDE hace una completa revisión de sus atribuciones y del ejercicio de las mismas. Además, efectúa numerosas recomendaciones a fin de modernizar a ese órgano constitucional y fortalecer su rol de control. En lo que a la toma de razón se refiere, consigna que una aplicación excesivamente amplia de este mecanismo debilita los incentivos de las autoridades directivas para reforzar el control interno y quita atención al control *ex post*, por lo que debe revisar la amplitud con que asume esa atribución. Asimismo, en lo que a las acciones de auditoría se refieren, el informe propone mayor coordinación con las instancias auditadas y con sus auditorías internas; la introducción de auditorías a los informes financieros anuales del Estado y a los indicadores de resultado no financieros; y la creación de productos que agreguen valor a aquellos encargados del gobierno¹⁰⁶⁴. Todas estas propuestas generales, así como otras, son desarrolladas en profundidad por el informe de la OCDE.

En cualquier caso, y como también lo deja ver la OCDE¹⁰⁶⁵, toda modernización de la Contraloría en materia de fiscalización del gasto público requiere también fortalecer su vínculo con el Congreso. La autoridad auditora, sin afectar su autonomía, debe estar coordinada en cuanto a sus tiempos con las etapas del proceso presupuestario y, en cuanto

¹⁰⁶³ Entre las materias objeto de discusión pueden mencionarse el gobierno corporativo de una institución como ésta -colegiado o unipersonal-, el ministerio a través del cual se vinculan con el Presidente de la República, las normas de transparencia y reserva que rigen sus informes, la relación entre los auditores internos y la autoridad política del servicio al que pertenecen, la relación entre los auditores internos y el nuevo servicio que se crea, y la relación y coordinación entre el nuevo servicio de auditoría que se crea y la Contraloría. Ver tramitación del proyecto de ley Proyecto de Ley que Establece un Sistema de Auditoría Interna de Gobierno y Fortalece las Normas de Transparencia en la Gestión de los Servicios Públicos. Boletín 3937-06. Recientemente el Gobierno ha enviado un proyecto de ley que Crea la Auditoría Interna. Boletín 10.727-06.

¹⁰⁶⁴ OCDE. 2014. Chile's Supreme Audit Institution: Enhancing Strategic Agility and Public Trust. Op. cit. Pág. 21-40.

¹⁰⁶⁵ Ibid. Pág 35.

a sus intereses, con aquellos del Poder Legislativo¹⁰⁶⁶. De lo contrario, el órgano fiscalizador pierde eficacia y fuerza en su potencialidad de control como ha ocurrido con la Contraloría chilena, según diagnóstica Santiso¹⁰⁶⁷.

Desde la perspectiva comparada, como se vio, las instituciones auditoras tienen en muchos casos contrapartes en las legislaturas. Por la vía de acompañar el escrutinio que hacen éstas últimas, facilitan la coordinación. En otros casos, las instituciones auditoras dependen directamente de los congresos. Cualquiera sea la fórmula que se siga, es necesario que los hallazgos de las entidades a cargo de las auditorías sean conocidos por los parlamentarios al momento de la decisión presupuestaria.

En nuestro país, la coordinación con entre la Contraloría y el Congreso no lesiona la autonomía de la primera sino que fortalece la acción fiscalizadora de ambos. Así, la Contraloría debiera elaborar el plan de auditorías anuales escuchando a los órganos relacionados del Congreso Nacional y el Congreso debiera, en ejercicio principalmente de sus funciones fiscalizadoras, contribuir al seguimiento y cumplimiento de los informes de auditoría.

En lo referente a la evaluación del gasto público por resultado, como vimos, la experiencia comparada muestra que los órganos de control suelen realizar también este tipo de evaluación. En el caso chileno, no es la Contraloría sino que órganos del Poder Ejecutivo los que la realizan. Dada la carga institucional de la Contraloría no es razonable transferirle a ella un rol en la evaluación de resultado. La fórmula, compartida en nuestro país, es crear una agencia independiente de evaluación de políticas públicas¹⁰⁶⁸. Esta

¹⁰⁶⁶ SANTISO, CARLOS. 2009. *The Political Economy of Government Auditing. Financial Governance and the Rule of Law in Latin America and Beyond*. Op. cit. Pág. 141.

¹⁰⁶⁷ *Ibid.* Pág. 127. “La CGR es una institución altamente independiente, a menudo comparada con un cuarto poder. Sin embargo, su independencia es denunciada por muchos como excesiva, poniéndola en riesgo de volverse irrelevante (...) Al aislarse en la arquitectura de la gobernanza fiscal, ha fracasado en gran medida en desarrollar sinergias con otros elementos del sistema de control fiscal, lo que dificulta en gran medida su impacto”.

¹⁰⁶⁸ Sobre esto puede verse en OLAVARRÍA, MAURICIO y FIGUEROA, VERÓNICA. 2010. *Una agencia de evaluación de políticas públicas para Chile: lecciones de la historia y de la experiencia internacional*.

institución será la encargada de evaluar determinados programas presupuestarios y rendir cuenta de esa evaluación al Poder Ejecutivo y al Poder Legislativo. Como en el caso anterior, es esencial que el Congreso participe en la definición del plan de evaluación y que la decisión presupuestaria esté informada por estas evaluaciones¹⁰⁶⁹.

Por último, en lo relativo al control por parte de la ciudadanía, las normas de transparencia y la participación en la decisión presupuestaria son relevantes. Ésta, que como vimos es una práctica creciente en la definición de presupuestos en instituciones descentralizadas, deben ser incentivadas por el Congreso al momento de transferir recursos a gobiernos descentralizados o para la ejecución de ciertos programas. No parece posible, con todo, que sea el propio Congreso el que lleve a cabo instancias de deliberación eficaz en la definición de todo el presupuesto dado que el objeto de la discusión son cifras globales y no la ejecución de un determinado programa¹⁰⁷⁰. Si es posible, en cambio, que abra canales de participación por vía electrónica y, especialmente, por medio de audiencias en ciertos casos específicos que se consideren relevantes. El uso de estas últimas, si bien no es una práctica consolidada, se está extendiendo paulatinamente a fin de permitir que organizaciones de la sociedad civil puedan participar

Santiago. Editorial Universitaria, y FERREIRO, ALEJANDRO y SILVA, FELIPE. 2009. Evaluación de Impacto y Calidad de las Políticas Públicas: Hacia una Agencia Independiente. En: Consorcio para la Reforma del Estado. Un mejor Estado para Chile: propuestas de modernización y reforma. Op. cit. Págs. 693 – 730.

¹⁰⁶⁹ En el único proyecto de ley ingresado al Congreso sobre la materia, Proyecto de Ley que crea una Agencia de Evaluación de Políticas Públicas (Boletín 9247-31), se establecía que, “dada la importancia de la labor realizada por la Agencia, se contempla que tanto el Ejecutivo como el Poder Legislativo puedan solicitar que ésta realice un número determinado de evaluaciones, sin que esto implique mermar su autonomía. Así, se propone que este Plan se divida en tercios: un tercio de las evaluaciones deben seleccionarse de la propuesta del Ejecutivo, un segundo tercio de la propuesta del Congreso Nacional y, finalmente, el último tercio, lo selecciona libremente la Agencia, de acuerdo a los criterios establecidos en la ley”. P. 8.

¹⁰⁷⁰ Montecinos analizando más de una decena de casos de presupuestos participativos en diversas comunas de Chile sostiene que “la democracia participativa se debilita cuando los temas a tratar en el presupuesto participativo son de carácter global o se vuelven más lejanos a la vida cotidiana del ciudadano, situación que da lugar a que tomen mayor fuerza y protagonismo las instituciones representativas clásicas locales”. MONTECINOS, EGON. 2011. Democracia Participativa y Presupuesto Participativo en Chile: ¿Complemento o Subordinación a las Instituciones Representativas Locales? En: Revista de Ciencia Política 31(1). Pág. 83.

del debate presupuestario de los diversos ministerios¹⁰⁷¹. Con todo, el esfuerzo por consolidar procesos de participación en definiciones presupuestarias debiera concentrarse en los municipios pues son en ellos donde aparece con mayor fuerza el interés por participar y la precariedad de los mecanismos actuales¹⁰⁷².

Y en lo que respecta a la transparencia en el presupuesto, el índice de transparencia presupuestaria internacional ubica a Chile en el tercer nivel, esto es, que pone a disposición información insuficiente y limitada¹⁰⁷³. Posiblemente, en lo que a criterios de transparencia se refiere, los perfeccionamientos deben promover un acceso más comprensible a la información presupuestaria lo que, eventualmente, se verá fortalecido con la creación de una institución asesora del Congreso en esta materia que ponga sus informes a disposición del público.

6.2. Propuestas para aumentar el control del Parlamento

La fiscalización que hace el Congreso Nacional de la ejecución del gasto público puede perfeccionarse por medio de diversos mecanismos. Ante todo, fortaleciendo los generales, es decir, aquellos instrumentos regulares de fiscalización que tiene el Congreso y que puede utilizar para el ejercicio de sus atribuciones fiscalizadoras habituales.

¹⁰⁷¹ CARLITZ, RUTH, “ET AL”. 2009. Budget Transparency around the World. Results from the 2008 Open Budget Survey. Op. cit. Pág. 11 y 15. Señala con datos de la Encuesta sobre Presupuestos Abiertos del 2008 que 66 de 85 países encuestados no hacían audiencias públicas con la sociedad civil por lo que recomienda que se adopte esta práctica.

¹⁰⁷² El mismo Montecinos concluye que a la fecha, “tenemos en Chile un presupuesto participativo altamente diverso pero frágil, dependiente en su cabalidad de la voluntad política de los alcaldes, sin incentivos del diseño institucional descentralizado, aun sin un sustento en la sociedad civil ni en los partidos políticos, y con fuertes posibilidades de decaer”. MONTECINOS, EGON. 2011. Democracia Participativa y Presupuesto Participativo en Chile: ¿Complemento o Subordinación a las Instituciones Representativas Locales? Op. cit. Pág. 84. En general, sobre presupuestos participativos en Chile y la experiencia a nivel comunal ver AEDO, CAMILO. 2015. Innovación Democrática y Empoderamiento: Estudio Comparado de Ocho Experiencias de Presupuesto Participativo en Chile. Tesis Doctoral. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Universidad Autónoma de Barcelona. 241 págs.

¹⁰⁷³ INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP. 2015. Encuesta Presupuesto Abierto 2015. La medición 2012 calificó a Chile positivamente en la información que se entrega y en el grado de control por la vía de una entidad fiscalizadora, en este caso, la Contraloría. Nuestro país no obtiene el puntaje máximo en la fortaleza legislativa y en la participación. Ver INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP. 2012. Encuesta Presupuesto Abierto 2012. Op. cit. Págs. 54 y 56.

Diversos estudios han profundizado en esta gama de instrumentos y, como vimos, el derecho comparado también presenta mecanismos que pueden tenerse en consideración. Por ello introducir perfeccionamientos al funcionamiento y regulación de las comisiones investigadoras, de las interpelaciones o de la solicitud de antecedentes e información¹⁰⁷⁴, son mecanismos que contribuyen a fortalecer el rol fiscalizador del Parlamento en todos sus ámbitos y, por lo mismo, también en lo presupuestario.

En lo que aquí interesa, con el objeto de lograr un mayor control del gasto público por parte del Congreso y, con ello, una mejor distribución de competencias en esta etapa del ciclo presupuestario, el órgano legislativo debe reconocer competencias específicas a órganos al interior de Congreso además de, como ya se ha dicho, fortalecer los mecanismos de asesoría parlamentaria.

En lo primero, la creación de una comisión auditora especial al interior de la Cámara de Diputados es un buen mecanismo que genera una institucionalidad a cargo de la fiscalización del gasto. Como es evidente, su labor fiscalizadora no excluye la que otras comisiones puedan llevar a cabo pero, al existir como instancia formal, se promueve un trabajo permanente y focalizado en ese ámbito.

La Comisión de Auditoría debe estar radicada en la Cámara de Diputados pues en nuestro sistema es ésta la cámara fiscalizadora. Y la función que ejercería la señalada comisión la vincula íntimamente con el rol fiscalizador. Adicionalmente, la comisión podría contar con las siguientes características especiales:

¹⁰⁷⁴ Entre los que han estudiado la materia puede revisarse: GONZÁLEZ, OSCAR. 2014. Atribución fiscalizadora de la Cámara de Diputados. Revista Hemiciclo 10; ALMENDRAS, HERNÁN. 2013. Las Comisiones Especiales Investigadoras en el Derecho Parlamentario Chileno, Vol. 1 y 2. Tesis para optar al Grado de Doctor en Derecho por la Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile. Facultad de Derecho, Pontificia Universidad Católica de Chile; HUBE, CONSTANZA; GONZÁLEZ, JAIME; y ZÁRATE, SEBASTIÁN. 2011. Control político del gobierno y la legislación. Revista Hemiciclo 4; ZÚÑIGA, FRANCISCO. 1999. Control Parlamentario y Comisiones Investigadoras (Parlamento ante la Reforma Constitucional). En: Revista de Derecho Político 45. Págs. 363 – 392.

- a. Es esta comisión la que debe tener una coordinación fluida con la Contraloría General de la República y solicitar reportes periódicos de ésta a fin de complementar su trabajo. No sería de extrañar una relación fluida entre los funcionarios que desempeñan labores en la comisión y aquellos que hacen lo mismo en la división de auditoría de la Contraloría.
- b. Asimismo, esta comisión debe tener atribuciones para encargar a su personal profesional la recopilación de información, auditorías o investigaciones que permitan llevar a cabo una agenda propia de fiscalización.
- c. Al igual como se presenta en algunos países, esta comisión debiera estar presidida por un diputado opositor a la coalición política que esté en el Poder Ejecutivo. Igualmente su integración debiera ser mayoritariamente opositora al Poder Ejecutivo de forma de crear incentivos a una fiscalización intensa. Esta regla no necesariamente implica que es la minoría de la Cámara la que asume la presidencia y la mayoría en la comisión¹⁰⁷⁵. Simplemente genera una regla de contraste con el Poder Ejecutivo que hace de éste un espacio de fiscalización en poder de quienes tienen incentivos para hacerlo.
- d. La Comisión Auditora debe tener un mecanismo moderno de comparecencia. De esta forma, debe poder citar a autoridades y funcionarios y tomar declaraciones previas las que, a fin de resguardar su veracidad, deben ser recibidas por funcionarios de la comisión y sometidas a reglas que sancionen declaraciones falsas o maliciosas. Asimismo, y a fin de resguardar los derechos fundamentales de los citados, debe establecerse garantías adecuadas. En otras palabras, la comparecencia y declaraciones en esta instancia no debiera tener reglas muy diversas a aquellas que se efectúan en órganos jurisdiccionales.

¹⁰⁷⁵ Las reglas de distribución de las presidencias de las comisiones y de su integración lleva a que, en la Cámara de Diputados, en muchas ocasiones la minoría presida también algunas comisiones e incluso pueda quedar con mayoría en ellas. Ver Art. 213 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

e. Por último, la Comisión Auditora debiera tener como obligación mínima emitir un reporte anual a la Sala de la Cámara de Diputados dando cuenta de las auditorías realizadas, de los hallazgos de las mismas, de la coordinación que se haya llevado a cabo con otros órganos de control, de las recomendaciones para el próximo proceso presupuestario y, en general, de los diversos factores vinculados con el control del gasto público durante ese período.

Una segunda medida que contribuiría a un mayor control del gasto es consagrar una instancia formal que vincule la Contraloría General de la República con la Cámara de Diputados. Para ello se propone replicar la sesión anual en la que el Consejo del Banco Central presenta el Informe de Política Monetaria ante el Senado¹⁰⁷⁶. De esta forma, el Contralor General de la República debiera concurrir una vez al año, antes del inicio del proceso presupuestario, a la Cámara de Diputados para rendir el Balance General de la Hacienda Pública y la Cuenta de Inversión¹⁰⁷⁷ y luego entrar en diálogo con los diputados que intervengan a fin de responder sus dudas y debatir sobre la materia. Crear una instancia formal para ello genera un diálogo institucional que, para el caso del Banco Central, ha sido bien evaluado¹⁰⁷⁸. Al mismo tiempo, incentiva que la labor de la Contraloría no se enfoque exclusivamente en el control de legalidad sino que también en

¹⁰⁷⁶ La LOC del Banco Central establece una obligación general de información al Senado (Art. 4°.- El Banco deberá informar al Presidente de la República y al Senado respecto de las políticas y normas generales que dicte en el ejercicio de sus atribuciones”) y una específica (Art. 80. El Consejo deberá presentar al Ministro de Hacienda y al Senado, antes del 30 de septiembre de cada año, una evaluación del avance de las políticas y programas del año en curso, como asimismo, un informe de aquellos propuestos para el año calendario siguiente, en el cual se indicarán las proyecciones económicas generales sobre las que se basan dichos antecedentes y los efectos que se pudieren producir en las principales partidas de los estados financieros del Banco proyectados para ese período).

¹⁰⁷⁷ Art. 34, letra f). LOC Contraloría General de la República

¹⁰⁷⁸ SOTO VELASCO, SEBASTIÁN. 2010. Banco Central y Congreso Nacional: Una Mirada a los Mecanismos de Rendición de Cuentas. En: Revista de Derecho Público 73. Págs. 94 – 98. Al respecto, el autor concluye que “todo indica que el informe que presenta el Banco Central ante el Senado es un mecanismo utilizado por ambas partes para exponer sus planteamientos y críticas y hacer las preguntas que se estimen necesarias en los más variados temas de la política económica del país. Del estudio de las sesiones se percibe que hay un espacio para el intercambio de ideas entre los senadores y la autoridad monetaria que rinde potenciales frutos en cuanto permite un entendimiento y comunicación. Es, en consecuencia, un mecanismo que parece estar siendo utilizado adecuadamente como instrumento de accountability del Banco Central por parte de las autoridades políticas que integran el Senado”.

las tareas de auditoría y control contable, que son esenciales a esta institución y en la que es irremplazable.

Finalmente, en lo que respecta a los reportes que periódicamente presenta el Poder Ejecutivo al Congreso Nacional la práctica nacional está acorde con los requerimientos de organismos internacionales. Con todo, el hecho que la entrega de estos informes no sea, en muchos casos, una obligación legal sino que una buena práctica o un acuerdo informal entre las autoridades del Ministerio de Hacienda y de la Comisión Mixta de Presupuestos conceden cierto grado de precariedad a una obligación relevante. Por eso es necesaria su consagración legal¹⁰⁷⁹. Junto con ello, e igualmente relevante, la posibilidad de escrutar estos informes pasa en gran medida por la capacidad técnica de la asesoría legislativa que, como se ha dicho, debe fortalecerse.

7. Síntesis

Etapas y Materia	Objetivo teórico	Mecanismo de balance
Preparación de la Ley de Presupuestos	Balance intragobierno	<ol style="list-style-type: none"> 1. Consejo de Ministros. 2. Suscripción de la Ley de Presupuestos por otro ministro además del Ministro de Hacienda. 3. Reglamentar la etapa prelegislativa. 4. Fortalecer las guías metodológicas en la intervención del Ministerio de Hacienda (v.gr. informes financieros).
Tramitación de la ley de presupuestos	Balance Ejecutivo – Legislativo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aumentar plazo de tramitación a tres meses. 2. En caso de no despacho, rige presupuesto de continuidad. 3. Congreso Nacional debate y aprueba marco global de ingresos. 4. Facultades del Congreso para reasignar gasto con limitaciones. 5. Iniciativa exclusiva parlamentaria.

¹⁰⁷⁹ Cabe señalar que recientemente la Ley de Presupuestos del 2016 incorporó una sanción de multa en caso de incumplimiento de los deberes de información. Ver artículo 23, Ley N° 20.882, de Presupuestos del Sector Público año 2016.

		<p>6. Eliminación del veto total.</p> <p>7. Eliminación de la regla constitucional que permite la reducción proporcional del gasto.</p> <p>8. Creación de un sistema de asesoría parlamentaria.</p>
Tramitación de la ley de presupuestos	Balance intracongreso	1. Informes de comisiones sectoriales en ciertas circunstancias.
Ejecución del presupuesto	Balance Ejecutivo – Legislativo	<p>1. Intervención del Congreso Nacional o de la Comisión Mixta de Presupuestos en ciertas reasignaciones.</p> <p>2. Regulación del decreto de emergencia para que sea necesario expedirlo en ciertas circunstancias en las que no sea posible hacer uso de la flexibilidad presupuestaria.</p>
Control del presupuesto	Balance Contraloría – Congreso – Otros	<p>1. Fortalecer el control auditor de la Contraloría.</p> <p>2. Coordinar el rol de la auditoría de la Contraloría con los tiempos de la decisión presupuestaria.</p> <p>3. Fortalecer la evaluación del gasto.</p> <p>4. Incorporar mecanismos de participación en la definición del gasto.</p> <p>5. Mejorar la transparencia y la comprensibilidad de la información presupuestaria.</p>
Control del presupuesto	Balance Ejecutivo – Legislativo	<p>1. Comisión auditora especial en la Cámara de Diputados.</p> <p>2. Mayor densidad en la reglamentación de la obligación de informar periódicamente.</p>
Otras áreas en las que no se proponen modificaciones		<p>1. Regla fiscal.</p> <p>2. Regla “ideas matrices” ley de presupuesto.</p> <p>3. Gastos contenidos en leyes permanentes.</p>

CONCLUSIONES DE LA TESIS

Si bien las legislaturas nacieron vinculadas a la decisión presupuestaria, durante el siglo XX éstas fueron perdiendo fuerza lo que permitió concentrar dicha decisión en quien detentaba el Poder Ejecutivo. Este desbalance que actualmente caracteriza la relación entre la rama ejecutiva y legislativa en la distribución de las competencias presupuestarias, es la problemática que abordó esta tesis.

En esta investigación se ha demostrado que tanto hoy como en la historia de nuestro país, las competencias presupuestarias vinculadas con la elaboración, aprobación, ejecución y control del presupuesto vienen siendo distribuidas de una forma que favorece la concentración de las mismas en el Poder Ejecutivo y, específicamente al interior de éste, en la Dirección de Presupuestos. Igualmente se probó que, utilizando el método comparado, existen arreglos institucionales que abordan el desbalance y la concentración de poder presupuestario equilibrando de mejor forma la distribución de competencias vinculadas con la decisión de gasto.

Teniendo presente lo anterior, a continuación se presentan las principales conclusiones de esta tesis.

1. El principio de separación de poderes ha tenido una incidencia relevante en el constitucionalismo. Con todo, su conceptualización y aplicación desde las primeras constituciones ha sido dispar. Mientras el primer constitucionalismo lo acogió como una máxima y lo interpretó íntimamente ligado al balance de poderes, hoy el entendimiento de la separación y equilibrio de poderes ha mutado por la evolución del Estado moderno y de su régimen político así como por la irrupción de los partidos políticos. Su configuración actual, si bien mantiene la idea original de protección de libertades y derechos así como la eficiencia del Estado, tiene por principal objetivo evitar la concentración del poder en la

estructura del aparato estatal. Es esta la base conceptual que debe entonces servir de referencia a los arreglos institucionales presupuestarios que se analizan.

2. En Chile, al momento de configurar o debatir sobre la estructura del poder también se ha puesto atención al equilibrio de poderes. De esta forma, desde la perspectiva de los debates en torno al régimen de gobierno y de los estudios vinculados con la distribución de potestades legislativas entre el Presidente de la República y el Congreso Nacional, se aprecia una crítica sostenida desde la academia y distintos observadores al poder reforzado que detenta el Poder Ejecutivo. Ello, con todo, ha sido matizado por la vía de instituciones informales.

3. La investigación se ha enfocado en la distribución de las competencias presupuestarias y las ha analizado desde la perspectiva del balance entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. Desde una perspectiva normativa, hay variadas razones que justifican un adecuado balance también en estas materias. Ellas se vinculan con la legitimidad que entrega la intervención de los representantes en la decisión presupuestaria y el aporte que ello genera para el buen gobierno, la confianza y la democracia. Asimismo, la participación activa de las legislaturas permite entregar respuestas institucionales a las crecientes exigencias de transparencia y participación de la ciudadanía, en el marco de una democracia representativa.

4. El análisis de la distribución de competencias presupuestaria bajo la Constitución de 1833 y 1925 permitió, ante todo, constatar que las diversas reformas legales y constitucionales que se dictaron en estos años tendieron a concentrar mayor poder en manos del Presidente de la República y, en especial, del Ministerio de Hacienda. Así, después de analizar la configuración de las relaciones entre el Congreso Nacional y el Poder Ejecutivo se puede apreciar que, mientras en el siglo XIX las limitaciones a la potestad legislativa eran escasas, en el siglo XX éstas fueron aumentando e incorporándose a la Constitución. Junto a lo anterior, en las etapas de ejecución y de

control del presupuesto, durante toda nuestra historia constitucional se puede apreciar una debilitada acción de la legislatura.

5. La actual distribución de competencias presupuestarias ratifica el desbalance en la decisión presupuestaria. Ello tanto por la falta de instancias de contrapeso como por la carencia de cierta institucionalidad en algunas etapas del ciclo presupuestario.

a. Así es como la etapa de elaboración de la ley de presupuestos, el poder se concentra en torno a la Dirección de Presupuestos tanto en lo que se refiere a la estimación de los ingresos como en la determinación de los gastos. En lo primero, hay diversos procesos y reglas, incluida la regla fiscal del superávit estructural, que con todo están precariamente institucionalizadas.

b. La etapa siguiente, aquella en que se debate y aprueba la ley de presupuestos en el Congreso Nacional, también muestra un desbalance formal aun cuando ha sido matizado por la vía de instituciones informales. En esta instancia el poder se concentra nuevamente en manos del Ejecutivo cuestión que puede apreciarse en el escaso tiempo que tiene el Congreso para discutir el presupuesto, en sus atribuciones para decidir prioridades y en su precariedad institucional para contrastar antecedentes entregados por las autoridades de Gobierno. A ello se suma la amplia iniciativa exclusiva del Presidente de la República en materias presupuestarias.

c. La etapa de ejecución del gasto público muestra un conjunto de atribuciones aún más concentradas en manos del Poder Ejecutivo. Es así como las normas que regulan la flexibilidad presupuestaria permiten modificar el presupuesto y sus guarismos con escasas limitaciones al punto que la herramienta de los decretos de emergencia, ideadas como mecanismo de flexibilidad regulado y especialísimo, ha caído en desuso.

d. Finalmente, también en el control de la ley de presupuestos se produce un desbalance en las atribuciones del Congreso Nacional. Junto a ello, las demás instancias de control, como son por ejemplo la Contraloría General de la República

y la auditoría interna, no logran ser un contrapeso adecuado al momento de efectuar el control o evaluación del modo en que se están invirtiendo los recursos.

6. El método comparado permite, con sus limitaciones, apreciar que problemáticas similares han estado presente en diversos países los que, por la vía de diversos arreglos institucionales, presentan instancias de balance entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Entre otras, contar con oficinas de presupuesto en las legislaturas, la existencia de reglas fiscales eficaces o un acotado contenido material de las leyes de presupuestos son mecanismos que limitan la concentración del poder en una de las ramas. Lo mismo ocurre con diversas reglas existentes durante la tramitación del presupuesto. Entre otras, el tiempo que se discute en la legislatura, la aprobación del marco general de ingresos, las atribuciones para modificar el presupuesto y el efecto en caso de no despachar el proyecto en plazo son reglas que promueven el balance de poderes entre la rama Ejecutiva y la Legislativa. Asimismo, también hay instancias de balance intrapoderes de forma de reducir el que detentan las oficinas presupuestarias al interior del Ejecutivo o las comisiones de presupuestos al interior del Legislativo.

7. El método comprado también presenta mecanismos y reglas en la etapa de ejecución y de control del gasto. En lo que respecta a la ejecución, se aprecian fórmulas de modificación de la ley de presupuestos durante su vigencia que combinan tanto la decisión autónoma de la autoridad ejecutiva como la participación, en ciertas circunstancias, de la legislatura. Igualmente, se pueden encontrar eficaces mecanismos de gastos en situaciones de emergencia. En la etapa de control, por su parte, existen diversos mecanismos cuyo objetivo es examinar la forma en que se efectúa el gasto público. Ellos pueden encontrarse tanto en las legislaturas, como en unidades auditoras y, más recientemente, en consejos fiscales. Por último, también pueden encontrarse reglas de transparencia y participación ciudadana que aspiran a un control por parte de la opinión pública y de los propios ciudadanos.

8. Lo anterior, permite teorizar sobre mecanismos de balance de las competencias presupuestarias entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo en Chile a fin de no concentrar excesivamente la decisión presupuestaria en manos del Presidente de la República. Para ello se analizó en el último capítulo diversas reglas e instituciones presentes en el ordenamiento jurídico vigente y se las contrasta con mecanismos propios de arreglos institucionales comparados. Igualmente, se analizaron mecanismos para evitar la concentración de la decisión presupuestaria al interior de los respectivos poderes. Con tal objeto, se plantearon opciones para balancear el poder de la Dirección de Presupuestos al interior del Poder Ejecutivo y el de la Comisión de Mixta Presupuestos en el Congreso Nacional.

9. Todo lo señalado, en consecuencia, ha permitido mostrar que en nuestro país hay una distribución de competencias a lo largo del ciclo presupuestario -esto es, la preparación, discusión, ejecución y control de la ley de presupuestos- que no está adecuadamente balanceada entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Esta tesis ha demostrado que dicha distribución de competencias se encuentra concentrada en el Poder Ejecutivo y que diversos arreglos institucionales comparados han abordado el desbalance y la concentración del poder de modo de equilibrar de mejor forma la distribución de competencias vinculadas con la decisión de gasto público. Este aprendizaje ha permitido hacer ciertas propuestas que encaminarían la distribución de competencias presupuestarias hacia el pretendido balance.

BIBLIOGRAFÍA

- ACKERMAN, BRUCE. 2000. The New Separation of Powers. *Harvard Law Review* 113(3).
- ACKERMAN, BRUCE. 2005. *The Failure of the Founding Fathers*. Cambridge, MA, Harvard University Press.
- ACKERMAN, BRUCE. 2010. Good-bye, Montesquieu. En: ROSE-ACKERMAN, SUSAN Y LINDSETH, PETER. *Comparative Administrative Law*. Cheltenham, UK; Northampton, MA. Edward Elgar Publishing.
- ACUÑA, ROLANDO. 1971. La constitución de 1925 ante la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado. Santiago, Editorial Jurídica de Chile.
- AEDO, CAMILO. 2015. *Innovación Democrática y Empoderamiento: Estudio Comparado de Ocho Experiencias de Presupuesto Participativo en Chile*. Tesis Doctoral. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Universidad Autónoma de Barcelona.
- AGOR, WESTON. 1971. *The Chilean Senate: Internal Distribution of Influence*. Austin, University of Texas Press.
- AGOSTINI, CLAUDIO “ET AL”. 2016. Emparejando la cancha. Nueva institucionalidad para la acción legislativa. Informe de Políticas Públicas N° 9. Espacio Público.
- ALBERDI, JUAN BAUTISTA. 2012. *Bases y Puntos de Partida para la Organización Política de la República Argentina*. Red Ediciones.
- ALBERT, RICHARD. 2010. Presidential Values in Parliamentary Democracies. En: *International Journal of Constitutional Law* 8. Págs. 207 – 236.
- ALDRICH, J.H. 2011. *Why Parties? A second look*. Chicago, Chicago University Press.
- ALDUNATE, EDUARDO. 2005. La evolución de la función de control de la Contraloría General de la República. En: *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso XXVI*, Tomo II.
- ALEMPARTE, BENJAMÍN. 2015. Una perspectiva constitucional del presupuesto del sector público en Chile. Memoria para optar al Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de Chile.
- ALESINA, ALBERTO y PEROTTI, ROBERTO. 1996. Budget Deficits and Budget Institutions. En: NBER Working Paper Series. Working Paper 5556. National Bureau of Economic Research. Págs. 13 – 36.
- ALESINA, ALBERTO, “ET AL”. 1999. Budget institutions and fiscal performance in Latin America. En: *Journal of Development Economics* 59 (2). Págs. 253 – 273.
- ALLEN, BOB y MILLER, SARAH. 2008. The Constitutionality of Executive Spending Powers. En: Briefing Paper N° 38. Federal Budget Policy Seminar. Harvard Law School. Págs. 1 – 43.
- ALLEN, RICHARD y GRIGOLI, FRANCESCO. 2012. Enhancing the Capability of Central Finance Agencies. En: *Economic Premise* N° 73. World Bank. Págs. 1 -7.

ALLEN, RICHARD y KRAUSE, PHILIPP. 2013. The Role, Responsibilities, Structure and Evolution of Central Finance Agencies. En: ALLEN, RICHARD, “ET AL”. The International Handbook of Public Financial Management. London, Palgrave – McMillan. Págs. 98 – 117.

ALMENDRAS, HERNÁN. 2013. Las Comisiones Especiales Investigadoras en el Derecho Parlamentario Chileno. Tesis para optar al Grado de Doctor en Derecho por la Universidad Católica de Chile. Vol. 1 y 2.

AMPUERO, HERNÁN. 2013. Algunos Antecedentes sobre la Función Legislativa de la Cámara de Diputados de Chile (1990-2010). Revista Enfoques 11(19).

AMUNÁTEGUI, GABRIEL. 1950. Manual de Derecho Constitucional. Santiago. Editorial Jurídica de Chile.

ANDERSON, BARRY. 2009 B. El valor de una unidad no partidaria, independiente y objetivamente analítica en el papel legislativo de la preparación del presupuesto. En: STAPENHURST, RICK, “ET AL”. Fiscalización Legislativa y Presupuestos. Una Perspectiva Mundial. Washington DC, Estudios del Instituto del Banco Mundial sobre desarrollo. Págs. 137 – 146.

ANDERSON, BARRY. 2009. The Changing Role of Parliament in the Budget Process. En: OECD Journal on Budgeting 9(1). Págs. 1 – 11.

ANDRADE GEYWITZ, CARLOS. 1963. Elementos de Derecho Constitucional Chileno. Santiago, Editorial Jurídica de Chile.

ANINAT, CRISTÓBAL Y RIVERA, EUGENIO. 2009. Coordinación estratégica en el Estado de Chile. En Consorcio para la Reforma del Estado. Un Mejor Estado para Chile: propuestas de modernización y reforma. Santiago, Consorcio para la Reforma del Estado. Págs. 81 – 128.

ANINAT, CRISTÓBAL y NAVIA, PATRICIO. 2005. Reformas Políticas: los Avances y lo que Falta. Foco N° 41. Santiago. Expansiva.

ANINAT, CRISTÓBAL Y VIAL, JOAQUÍN. 2005. Who Decides on Public Expenditures in Chile? A Political Economy Analysis of the Budget Process. Inédito.

ARANA, IGNACIO. 2013. Informal Institutions and Horizontal Accountability: Protocols in the Chilean Budgetary Process. En: Latin American Politics and Society. Volumen 55. N° 4. Págs. 74 – 94.

ARANCIBIA, JAIME “ET AL”. 2008. Actas del Consejo de Estado en Chile. (1976-1990). Santiago. Centro de Estudios Bicentenario.

ARCE, ALBERTO. 2004. El Parlamento en los Tribunales. Prontuario de Jurisprudencia Parlamentaria. Navarra, Thomson Aranzandi. Cuadernos Aranzandi del Tribunal Constitucional.

ARENAS, ALBERTO y BERNER, HEIDI. 2010. Presupuesto por Resultados y la Consolidación del Sistema de Evaluación y Control de Gestión del Gobierno Central. Chile, Dirección de Presupuestos.

ARÓSTICA MALDONADO, IVÁN. 1991. El trámite de toma de razón de los actos administrativos. En: Revista de Derecho Público N° 49.

ARRIAGADA, GENARO y GODOY, OSCAR. 1992. Cambio de régimen político. Santiago. Ediciones Universidad Católica de Chile.

ARROYO, ANTONIO y GIMÉNEZ, ISABEL. 2013. La Incorporación de la Cláusula de Estabilidad Presupuestaria en Perspectiva Comparada: Alemania, Italia y Francia. En: Revista Española de Derecho Constitucional 98. Págs. 149 – 188.

AUSTIN, ALLEN. 2014. The Budget Control Act and Trends in Discretionary Spending. En: Congressional Research Service 46.

BAGEHOT, WALTER. 1867. The English Constitution. London. Chapman and Hall.

BALDEZ, LISA Y CAREY, JOHN. 1999. Presidential Agenda Control and Spending Policy: Lessons from General Pinochet's Constitution. En: American Journal of Political Science. Vol. 43. Nº 1. Págs. 29 – 55.

BANCO MUNDIAL. 2005. Chile: Análisis del Programa de Evaluación del Gasto Público. Washington D.C. EE.UU. Banco Mundial, Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica. Se puede encontrar en <http://www.worldbank.org/ieg/ecl/docs/Chilefinal.pdf> [Visto el 20.09.2016].

BANCO MUNDIAL. 2008. Chile. Estudio de Evaluación en Profundidad del Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG). Washington D.C., Banco Mundial, Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica. Se puede encontrar en http://www.dipres.gob.cl/574/articles-42963_doc_pdf.pdf [Visto el 20.09.2016].

BAR SIMMAN, ITTAI. 2011. The Puzzling Resistance to Judicial Review of the Legislative Process. En: Boston University Law Review 91. Págs 1916 – 1974.

BARBER, N.W. 2001. Prelude to the Separation of Powers. En: Cambridge Law Journal 60(1). Págs. 59 -88.

BARDÓN, ÁLVARO “ET AL”. 1985 Una Década de Cambios Económicos. Santiago, Andrés Bello.

BARENDDT, ERIC. 1995. Separation of Powers and Constitutional Government. En: Public Law. Winter. Págs. 599 – 619.

BARQUE, FRANCOIS. 2012. El Principio de Sinceridad Presupuestaria en Francia: de la Esperanza al Desengaño. En: Revista Española de Derecho Constitucional 95. Págs. 203 – 214.

BARRACLOUGH, CATHERINE y DOROTINSKY, HILL. 2009. El papel de la legislatura en el proceso de la propuesta de presupuesto: una revisión comparativa. En: STAPENHURST, RICK, “ET AL”. Fiscalización Legislativa y Presupuestos. Una Perspectiva Mundial. Washington DC. Estudios del Instituto del Banco Mundial sobre desarrollo. Págs. Págs. 103 – 116.

BECERRA, KATHERINE. 2011. Las Autonomías y sus Atribuciones Normativas: Caso del Ministerio Público y del Consejo para la Transparencia. En: FERRADA, JUAN CARLOS. 2011. Estudios de Derecho Público. El Principio de Separación de Poderes. Actas de las XL Jornadas de Derecho Público, 2010. Santiago. Thomson Reuters. Págs. 329-348.

BERKOWITZ, DANIEL, “ET AL”. The Transplant Effect. En: The American Journal of Comparative Law 51(1). Págs. 163 – 204.

BERLIN, FRANCISCO. 1993. Derecho Parlamentario. México. Fondo Cultura Económica.

BERNASCHINA, MARIO. 1951. Manual de Derecho Constitucional. Santiago. Editorial Jurídica de Chile.

- BERNASCONI, ANDRÉS. 2007. El carácter científico de la dogmática jurídica. En: Revista de Derecho Universidad Austral 20 (1). Págs. 9 – 37.
- BERNEDO, PATRICIO; CAMUS, PABLO Y COUYOUMDJIAN, RICARDO. 2014. 200 años del Ministerio de Hacienda de la República de Chile. Santiago. Ministerio de Hacienda.
- BERRÍOS, FABIOLA y GAMBOA, RICARDO. 2006. El Congreso Nacional chileno y el ejercicio de sus funciones legislativo y fiscalizadora (1990 – 2006). En: Revista Política 47. Universidad de Chile. Págs. 99 – 125.
- BLACK, JOHN “ET AL” (2013). A Dictionary of Economics. 4th edition. Oxford, Oxford University Press.
- BLONDAL, JON R. Y CURRISTINE, TERESA. 2004. Budgeting in Chile. OECD Journal on Budgeting, Vol 4. N° 2.
- BLÖNDAL, JON, “ET AL”. 2008. Budgeting in Australia. En: OECD Journal on Budgeting 8 (2). Págs. 1 – 64.
- BLUME, LORENZ y VOIGT, STEFAN. 2007. Supreme Audit Institutions: Supremely Superfluous? A Cross Country Assessment. En: ICER Working Chapter 3. Págs. 1 – 30.
- BOBBIO, NORBERTO. 1987. La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político. México. Fondo de Cultura Económica.
- BOENINGER, EDGARDO. 2007. Políticas Públicas en Democracia. Institucionalidad y Experiencia Chilena. 1990 – 2006. Santiago, Uqbar Editores.
- BOHN, HENNING e INMAN, ROBERT. 1996. Balanced Budget Rules and Public Deficits: Evidence from the U.S. States. En: Working Paper 5533. National Bureau of Economic Research Working Paper Series. Págs. 13 – 76.
- BOLIVAR, SIMÓN. 1812. Manifiesto de Cartagena. Cartagena de Indias, diciembre 15 de 1812. [En línea] <http://www.ensayistas.org/antologia/XIXA/bolivar/bolivar4.htm> [Visto el 24.09.2016].
- BOLIVAR, SIMÓN. 1819. Discurso de Angostura. Discurso pronunciado por el Libertador ante el Congreso de Angostura el 15 de febrero de 1819, día de su instalación. [En línea] <http://www.ensayistas.org/antologia/XIXA/bolivar/bolivar2.htm> [Visto el 24.09.2016].
- BOMHOFF, JACCO. 2008. Balancing, the Global and the Local: Judicial Balancing as a Problematic Topic in Comparative (Constitutional) Law. En: Hastings International and Comparative Law Review 31 (2).
- BOYRON, Sophie. 2013. The Constitution of France. A Contextual Analysis. Oregon. Hart Publishing.
- BRADLEY, ANTHONY y PINELLI, CESARE. 2012. Parliamentarism. En: ROSENFELD, MICHEL y SAJÓ, ANDRÉS (editors). Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law. Oxford, Oxford University Press. Págs. 650-670.
- BRAHM GARCÍA, ENRIQUE. 1994. La discusión en torno al régimen de gobierno en Chile (1840-1865). En: Revista de Estudios Histórico-Jurídicos N°16.
- BRAHM, ENRIQUE “ET AL”. 2002. Régimen de gobierno en Chile ¿Presidencialismo o Parlamentarismo? Santiago, Editorial Jurídica de Chile.

BRAVO LIRA, BERNARDINO. 1978. Régimen de Gobierno y Partidos Políticos en Chile. 1924-1973. Santiago, Editorial Jurídica de Chile.

BRAVO LIRA, BERNARDINO. 1986. Historia de las Instituciones Políticas de Chile e Hispanoamérica. Santiago, Editorial Andrés Bello.

BRAVO LIRA, BERNARDINO. 2011 El parlamento de más larga vida en el mundo hispánico, 1831-1924. En: Hemiciclo, Revista de Estudios Parlamentarios. Año 2 número 4. Págs. 139 – 154.

BRIFFAULT, RICHARD. 2008. Courts, Constitutions and Public Finance. Some Recent Experiences from the States. En: GARRET, ELIZABETH, “ET AL”. Fiscal Challenges. An Interdisciplinary Approach to Budget Policy. USA. Cambridge University Press. Pág. 418 – 445.

BRONFMAN VARGAS, ALAN. 1998. El Mensaje y el Fundamento de la Moción. Capítulo V. En: OELCKERS, OSVALDO “ET AL”. La Técnica Legislativa ante la elaboración de la ley. Valparaíso. Centro de Estudios y Asistencia Legislativa, Universidad Católica de Valparaíso. Págs. 105-142.

BRONFMAN, ALAN; ALDUNATE, EDUARDO; CORDERO, EDUARDO. 2013. Derecho Parlamentario Chileno Funciones y Atribuciones del Congreso Nacional. Legal Publishing.

BRONFMAN, ALAN. 2005. Constitucionalismo chileno y Congreso Nacional: las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en las reformas constitucionales y proyectos de reforma constitucional del Siglo XX. Documento presentado en el XXI IPSA World Congress of Political Science. Santiago de Chile.

BRONFMAN, JAVIER. 2016. Organismos Independientes para al análisis presupuestario y económico: una propuesta para Chile. Documento de Referencia N° 31. Espacio Público.

BROWN, LAUREL y ROBERTS, BLAKE. 2005. Alternative Procedures: Line Item Vetoes and Balance Budget Amendments. Briefing Paper N° 3. Federal Budget Policy Seminar. Harvard Law School.

BROWN, REBECCA. 1991. Separated Powers and Ordered Liberty. En: University of Pennsylvania Law Review 139 (6). Págs. 1513 – 1566.

BUCHHEISTER, AXEL Y SOTO, SEBASTIÁN. 2005 Ideas Matrices en los Proyectos de Ley. Inconsistencias del Tribunal Constitucional. En: FERMANDOIS, ARTURO. Sentencias Destacadas 2004. Santiago, Libertad y Desarrollo. Pág. 125 – 156.

BUCHHEISTER, AXEL Y SOTO, SEBASTIÁN. 2005. Criterios para la calificación de normas orgánico constitucionales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. En: Revista Chilena de Derecho, Vol. 32, N. 2 págs. 253 – 275.

BURFF, HAROLD. 2006. Balance of Forces. Separation of Powers Law in the Administrative State. EE.UU. Carolina Academic Press.

BURRET, HEIKO y SCHNELLENBACH, JAN. 2013. Implementation of the Fiscal Compact in the Euro Area Members States. En: Working Paper, 08/2013 German Council of Economic Experts. Págs. 1 – 51.

CAAMAÑO, JOSÉ. 2007. El Reino Unido y Francia: dos modelos recientes de reforma presupuestaria. España. Instituto de Estudios Fiscales.

CALABRESI, STEVEN “ET AL”. 2012. The Rise and Fall of the Separation of Powers. En: Northwestern Law Review 106 (2). Págs. 527 –550.

- CAREY, GEORGE. 1984. La Sabiduría del Federalista. En: Estudios Públicos 13. Págs. 1 – 24.
- CAREY, JOHN y SIAVELIS, PETER. 2006. Election Insurance and Coalition Survival. Formal and Informal Institutions in Chile. En: HELMKE, GRETCHEN y LEVITSKY, STEVEN (editores). Informal Institutions and Democracy. Lessons from Latin America. Baltimore, EE.UU., The John Hopkins University Press. Pág. 160 – 177.
- CARLITZ, RUTH, “ET AL”. 2009. Budget Transparency around the World. Results from the 2008 Open Budget Survey. En: OECD Journal on Budgeting 2009 (2). Págs. 1 – 17.
- CARMONA, CARLOS. 2001. Tres problemas de la potestad reglamentaria: legitimidad, intensidad y control. Revista de Derecho del Consejo de Defensa del Estado 3.
- CARMONA, CARLOS. 2006. Modificaciones al órgano presidencial que introduce la Ley de Reforma Constitucional N° 20.050. Revista de Derecho Público 68. Págs. 85 – 129.
- CAROLAN, EOIN. 2009. The New Separation of Powers. A Theory for the Modern State. New York City, Oxford University Press.
- CARRASCO DELGADO, SERGIO. 1987. Alessandri: Su pensamiento Constitucional. Reseña de su vida pública. Santiago, Editorial Jurídica.
- CARRASCO DELGADO, SERGIO. 1996 Estabilidad e Importancia política de los ministros de Estado. El caso del Ministro de Hacienda (1925-1973). En: Revista de Derecho Público, (N° 59). Págs. 131 – 150.
- CARRILLO, MARC. 2014. Constitución y Control de las Finanzas Públicas. En: Revista Española de Derecho Constitucional 101. Págs. 13 – 42.
- CASANOVA FERNÁNDEZ, NÉSTOR. 1912. La Iniciativa Parlamentaria y los Presupuestos. Tesis de Licenciado en Leyes y Ciencias Políticas. Santiago, Universidad de Chile.
- CASSAGNE, JUAN CARLOS. 2011. El Bicentenario de la Constitución de Cádiz y su proyección en Iberoamérica. En: Revista de Administración Pública N°186. Págs. 459 – 480.
- CAZOR, KAMEL y GUILOFF, MATÍAS. 2011. Potestades Normativas y Separación de Poderes en el Estado Constitucional Chileno. En: FERRADA, JUAN CARLOS. 2011. Estudios de Derecho Público. El Principio de Separación de Poderes. Actas de las XL Jornadas de Derecho Público, 2010. Santiago. Thomson Reuters. Págs. 193 – 209.
- CAZOR, KAMEL. 2003. La esfera de la función legislativa del Congreso Nacional a la luz de la relación ley-reglamento en la Constitución chilena. Revista de Derecho Público 65.
- CEA EGAÑA, JOSÉ LUIS. 1985. Apuntes sobre Presidencia y Parlamento en el Estado Contemporáneo. En: Revista Chilena de Derecho 12. Págs. 243 – 252.
- CEA EGAÑA, JOSÉ LUIS. 1990. El Parlamento en el futuro del derecho y la democracia. En: Revista Chilena de Derecho 17(1). Págs. 21 - 34
- CEA EGAÑA, JOSÉ LUIS. 1992. Sobre el Principio de Legalidad Presupuestaria. En: Revista Chilena de Derecho, Vol. 19, N° 3. Págs. 415 – 438.
- CEA EGAÑA, JOSÉ LUIS. 2008. Derecho Constitucional Chileno, Tomo I. Santiago, Ediciones UC.
- CEA EGAÑA, JOSÉ LUIS. 2013. Derecho Constitucional Chileno. Tomo III. Santiago. Ediciones UC.

CEA EGAÑA, JOSÉ LUIS. 2013. El Congreso Nacional veintidós años después de su restauración. En: ASOCIACIÓN CHILENA DE DERECHO CONSTITUCIONAL. Congreso Nacional. Libro Homenaje al Profesor Alejandro Silva Bascuñán. Santiago, Editorial Jurídica de Chile.

CERÓN, ELIZABETH. 2014. Historia de la ley N° 7.727 de 1943. Reforma Constitucional que limita la iniciativa parlamentaria en lo relativo a los gastos públicos (inédito). Trabajo presentado en el curso Regulación y Legislación. Magíster en Derecho UC. 2014.

CLAVERO, BARTOLOMÉ. 2007. El Orden de los Poderes. Historias constituyentes de la trinidad constitucional. Madrid. Editorial Trotta.

COLIN, SCOT. 2010. Regulatory Governance and the Challenge of Constitutionalism. En: OLIVER, DAWN; "ET AL". The Regulatory State: Constitutional Implications. Oxford, Oxford University Press.

COLLIER, SIMON. 1967. Ideas and Politics of Chilean Independence. 1808-1833. London. Cambridge University Press.

COMISIÓN ESPECIAL CÁMARA DE DIPUTADOS. 1992. Consideraciones sobre el cambio de régimen político chileno, Revista Ciencia Política 14 (1 y 2). Págs. 151 – 179.

COMISIÓN NACIONAL DE ÉTICA PÚBLICA. 1996. Informe de la Comisión Nacional de Ética Pública y la prevención de la corrupción. En: Revista Ciencia Política Vol.18 - N° 1 y 2. Págs. 202 - 247.

COMITÉ ASESOR PARA EL DISEÑO DE UNA POLÍTICA FISCAL DE BALANCE ESTRUCTURAL DE SEGUNDA GENERACIÓN PARA CHILE. 2010. Propuesta para Perfeccionar la Regla Fiscal. Informe Final. Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos. Se puede encontrar en http://www.dipres.gob.cl/572/articles-76544_doc_pdf.pdf [Visto el 23.09.2016].

CONGRESO NACIONAL, SENADO. 1923. Manual del Senado que contiene: la declaración de la Independencia de la República de Chile, la constitución política, el texto primitivo de ésta i de sus leyes de reformas. El reglamento del Senado i de la Comisión Conservadora con un índice por materias o estudio analítico del mismo. Santiago, Sociedad Imprenta i Litografía Universo.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. 2006. Dictamen N° 2201/2006. Chile.

CONTRERAS VÁSQUEZ, PABLO Y PAVÓN MEDIANO, ANDRÉS. 2012. La jurisprudencia del Consejo para la Transparencia sobre acceso a la información pública y seguridad de la Nación. En: Ius et Praxis, Vol. 18., N° 2. Págs. 343 – 386.

CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA. Decisiones de Amparo A18-09 y C1940-13. Chile.

CORBETT, ANNE. 2010. Public Management Policymaking in France: Legislating the Organic Law on Laws of Finance (LOLF), 1998-2001. En: Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions 23(2). Págs. 225 – 249.

CORDERO QUINZACARA, EDUARDO. 2005. La Facultad Fiscalizadora de la Cámara de Diputados. En: ZÚÑIGA URBINA, FRANCISCO. Reforma Constitucional. Santiago, LexisNexis. Págs. 507-526.

CORDERO, EDUARDO. 2009. El Sentido Actual del Dominio Legal y la Potestad Reglamentaria. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso 32.

CORDERO, LUIS y GARCÍA, JOSÉ FRANCISCO. 2012. Elementos para la discusión sobre agencias independientes en Chile. El caso de las superintendencias. En: Anuario de Derecho Público. Universidad Diego Portales. Págs. 415 – 435.

CORREA, SOFÍA. 2011. El Congreso durante el parlamentarismo. Revisión crítica del centralismo presidencial. En: Hemiciclo. Revista de Estudios Parlamentarios 4. Págs. 155 – 172.

COVARRUBIAS CUEVAS, IGNACIO. 2012. Las falencias del test de interés público como instrumento de ponderación entre el acceso a la información pública y la vida privada. En: Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, N°38. Págs. 499-541.

COX, GARY. 2013. The Power of the Purse and the Budgetary Reversion, 1875-2005. Documento inédito. Department of Political Science. Stanford University. En http://conferences.wcfia.harvard.edu/files/piep/files/the_power_of_the_purse_16.docx?m=1384531378 [Visto el 23.09.2016].

COX, GARY. 2014. Reluctant Democrats and their Legislatures. En: MARTIN, SHANE; SAALFELD, THOMAS Y STROM, KAARE (editores). The Oxford Handbook of Legislative Studies. United Kingdom. Oxford University Press. Págs. 696 – 716.

CRISPI, JAIME “ET AL”. 2004. Reasignaciones Presupuestarias en Chile. Conceptualización y Análisis Cuantitativo. Estudio de Finanzas Públicas. Chile, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos.

CRISTI, RENATO Y RUIZ-TAGLE, PABLO. 2006. La República en Chile. Teoría y Práctica del Constitucionalismo Republicano. Santiago, Ediciones LOM.

CRISTI, RENATO y RUIZ-TAGLE, PABLO. 2014. El Constitucionalismo del Miedo. Propiedad, Bien Común y Poder Constituyente. Santiago. LOM Ediciones.

CUMPLIDO, FRANCISCO. 2005. Reforma Constitucional y Régimen Político. En: ZÚÑIGA, FRANCISCO (coordinador). Reforma Constitucional. Santiago, LexisNexis. Págs. 113 – 126.

CURRISTINE, TERESA y BAS, MARIA. 2007. Budgeting in Latin America: Results of the 2006 OECD Survey. En: OECD Journal on Budgeting 7(1). Págs. 1 – 38.

CHEIBUB, JOSÉ ANTONIO ET AL. 2011. Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective. En: Texas Law Review 89. 1707 – 1739.

D’AMICO, ZACHARY y LASH, JACQUELINE. 2015. Dynamic Scoring: Challenges and Advantages of Macroeconomic Revenue Estimation and Scoring. En: Briefing Paper. Federal Budget Policy Seminar. Harvard Law School. Págs. Págs. 1 – 35.

DABÁN, TERESA. 2011. Strengthening Chile’s Rule-Based Fiscal Framework. *Sine Loco* International Monetary Fund (IMF), Working Paper.

DAUSTER, WILLIAM. 2008. The Congressional Budget Process. En: GARRET, ELIZABETH, “ET AL”. Fiscal Challenges. An Interdisciplinary Approach to Budget Policy. USA. Cambridge University Press. Págs. 4 – 39.

DEBRUN, XAVIER “ET AL”. 2007. Discretion, Institutions and Fiscal Discipline. En: KUMAR, MANMOHAN y TER-MINASSIAN, TERESA (editors). Promoting Fiscal Discipline. Washington DC. International Monetary Fund. Págs. 9 – 18.

DEBRUN, XAVIER, “ET AL”. 2008. Tied to the Mast? National Fiscal Rules in the European Union. En: Economic Policy 23(54). Págs. 297 – 362.

DEDIEU, JEAN-PIERRE “ET AL”. 2012. Abriendo la conciencia de reino: Cádiz y las independencias americanas. En: Boletín de la Academia Chilena de la Historia. 78 (121). Págs. 61–96.

DELGADO RAMOS, David. 2013. La Reciente Constitucionalización de la Estabilidad Presupuestaria: ¿Una reforma necesaria? En: UNED. Revista de Derecho Político 87. Pág. 317 – 352.

DELLEDONNE, GIACOMO. 2014. A Legalization of Financial Constitutions in the EU? Reflections on the German, Spanish, Italian and French Experiences. En: ADAMS, MAURICE, “ET AL”. The Constitutionalization of European Budgetary Constraints. Oregon, Hart Publishing. Págs. 181 – 204.

DEVILLAIN, FRANCO. 2003. El Cesarismo Legislativo del Presidente de la República bajo la Constitución de 1980. Revista de Derecho Público 65.

DEWS, JUSTIN y MCCONNELL, DAN. 2014. Sequestration and the 2011 Budget Control Act. En: Briefing Paper N° 17. Federal Budget Policy Seminar. Harvard Law School.

DIAMOND, JACK. 2006. Budget System Reform in Emerging Economies. The Challenges and the Reform Agenda. En: Occasional Paper 245. Washington D.C. International Monetary Fund.

DÍAZ, FRANCISCO JAVIER Y SIERRA, LUCAS. 2012. Democracia con Partidos. Informe para la Reforma de los Partidos Políticos en Chile. Santiago, CEP y CIEPLAN.

DÍAZ, SERGIO. 1999. ¿Está garantizada la libertad individual? Un estudio de la separación de los poderes del Estado en el actual sistema político. En: Revista Ciencia Política 20(1). Págs. 152 – 164.

DOLAN, ALISSA, “ET AL”. 2014. Congressional Oversight Manual. En: Congressional Research Service. RL 30240. Págs. 1 – 150.

DOROTINSKY, HILL. 2009. Qué sucede si no se aprueba el presupuesto antes del inicio del año fiscal. Comparación de las provisiones de países OCDE y no-OCDE. En: STAPENHURST, RICK, “ET AL”. Fiscalización Legislativa y Presupuestos. Una Perspectiva Mundial. Washington DC, Estudios del Instituto del Banco Mundial sobre desarrollo. Págs. 117 – 122.

DOYLE, RICHARD. 2011. The Rise and (Relative) Fall of Earmarks: Congress and Reform, 2006-2010. En: Public Budget and Finance 31(1). Págs. 1 – 22.

DRAKE, PAUL. 1984. La Misión Kemmerer a Chile: Consejeros norteamericanos, estabilización y endeudamiento, 1925-1932. En: Cuadernos de Historia 1. Departamento de Ciencias Históricas. Universidad de Chile. Pág. 31-59.

DUGUIT, LEÓN. 1921. Manual de Derecho Constitucional. Madrid. Biblioteca Moderna de Filosofía y Ciencias Sociales.

EGAÑA, RODRIGO y CHATEAU, JORGE. 2011. El centro de Gobierno: lecciones de la experiencia chilena durante los Gobiernos de la Concertación (1990 - 2010). Revista Chilena de Administración Pública 17.

EISENMANN, CHARLES. 1975. El Espíritu de las Leyes y la Separación de Poderes. En: Anuario Jurídico UNAM 2. Págs. 429-453.

ESTÉVEZ GAZMURI, CARLOS. 1949. Elementos de Derecho Constitucional. Santiago, Editorial Jurídica.

ESTLUND, DAVID (editor). 2002. Democracy. Malden, Massachusetts. Blackwell Publishers.

FAY, WILLIAM y RODGERS, MICHELLE. (2008). Appropriations for Mandatory Expenditures. En: Briefing Paper N° 17. Federal Budget Policy Seminar. Harvard Law School. Págs. 1 – 40.

FEDERAL MINISTRY OF FINANCE. 2009. Reforming the Constitutional Budget Rules in Germany. Public Finance and Economic Affairs Directorate.

FELD, ALAN. 2009. The Shrunken Power of the Purse. En: Boston University Law Review 89. Págs. 487 – 498.

FENNO, RICHARD. 1975. “If, as Ralph Nader Says, Congress is ‘The Broken Branch’, How come we love our congressmen so much? En: ORNSTEIN, NORMAN (ed). Congress in Change. Evolution and Reform. New York, Praeger Publishers. Págs. 275 – 287.

FERMANDOIS, ARTURO Y GARCIA, JOSÉ FRANCISCO. 2009. Origen del Presidencialismo Chileno: Reforma Constitucional de 1970, Ideas Matrices e Iniciativa Legislativa Exclusiva. En: Revista Chilena de Derecho, vol. 36 N°2. Págs. 281 – 311.

FERMANDOIS, ARTURO. 2001. La Reserva Legal: una Garantía sustantiva que desaparece. Revista Chilena de Derecho 28 (2).

FERMANDOIS, ARTURO. 2006. Derecho Constitucional Económico, Garantías económicas: Doctrina y Jurisprudencia. 2ª edición. Santiago, Editorial Pontificia Universidad Católica de Chile.

FERNÁNDEZ BITTERLICH, PEDRO. 1961. Recopilación y crítica de los informes emitidos en materia constitucional por la comisión de constitución, legislación y justicia de la Cámara de Diputados desde 1925 a 1957. Santiago, Editorial Universitaria.

FERNÁNDEZ, MARÍA DE LOS ÁNGELES y RIVERA, EUGENIO. 2013. Instituciones Informales, Coaliciones y Gabinetes en el Presidencialismo Chileno. En: Revista de Ciencia Política 51(1). Pág. 155 – 184.

FERRADA, JUAN CARLOS. 2000. La Constitución Económica de 1980. Algunas Reflexiones Críticas. En: Revista de Derecho de la Universidad Austral 11. Págs. 47 – 54.

FERRADA, JUAN CARLOS. 2011. Estudios de Derecho Público. El Principio de Separación de Poderes. Actas de las XL Jornadas de Derecho Público, 2010. Santiago. Thomson Reuters.

FERRADA, JUAN CARLOS. 2011. Justicia Administrativa y el Principio de Separación de Poderes. En: Estudios de Derecho Público. El Principio de Separación de Poderes. Actas de las XL Jornadas de Derecho Público, 2010. Santiago. Thomson Reuters. Págs. 283 – 304.

FERRAJOLI, LUIGI. 2010. Democracia y Garantismo. Madrid. Editorial Trotta.

FERRARO, AGUSTÍN. 2008. Friends in High Places: Congressional Influence on the Bureaucracy in Chile. En: Latin American Politics and Society 50(2). Págs. 101 – 129.

FERREIRO, ALEJANDRO y SILVA, FELIPE. 2009. Evaluación de Impacto y Calidad de las Políticas Públicas: Hacia una Agencia Independiente. En CONSORCIO PARA LA REFORMA DEL ESTADO. Un mejor Estado para Chile: propuestas de modernización y reforma. Santiago de Chile.

FISHER, LOUIS. 2007. *Constitutional Conflicts Between Congress and the President*. 5th edition. United States. University Press of Kansas.

FIX FIERRO, HÉCTOR y SALAZAR UGARTE, PEDRO. 2012. Presidentialism. En: ROSENFELD, MICHEL y SAJÓ, ANDRÉS (editors). *Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford, Oxford University Press. Págs. 628 – 649.

FLETCHER, ADAM y HAMILTON, TRENTON. 2005 Scoring and Revenue Estimation. En: Briefing Paper N° 5. Federal Budget Policy Seminar. Harvard Law School. Págs. 1 – 31.

FOLSCHER, ALTA. 2006. A Balancing Act. Fiscal Responsibility, Accountability and the Power of the Purse. En: *OECD Journal on Budgeting* 6(2). Págs. 1 – 20.

FOLSCHER, ALTA. 2006. A Balancing Act. Fiscal Responsibility, Accountability and the Power of the Purse. En: *OECD Journal on Budgeting* 6(2). Págs. 1 – 20.

FOLSCHER, ALTA. 2010. Budget Transparency. New frontiers in transparency and accountability. United Kingdom, Transparency and Accountability Initiative.

FREI MONTALVA, EDUARDO “ET AL”. 1970. *La Reforma Constitucional de 1970*. Santiago, Editorial Jurídica de Chile.

FUENTES, CLAUDIO. 2012. *El Pacto. Poder, Constitución y Prácticas Políticas Chilenas (1990-2010)*. Santiago. Ediciones Universidad Diego Portales.

FUJITANI, TAKESHI y SHIRCK, JARED. 2005. Executive Spending Powers: The Capacity to Reprogram, Rescind and Impound. En: Briefing Paper N° 8. Federal Budget Policy Seminar. Harvard Law School. Págs. 1 – 24.

GALLARDO, CECILIA. 2010. Inside the Cabinet: The influence of Ministers in the Policymaking Process. En: SCARTASCINI, CARLOS, “ET AL”, *How Democracy Works. Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin America Policymaking*. Harvard, Banco Interamericano de Desarrollo y Rockefeller Center for Latinamerican Studies. Págs. 119 - 146.

GANGL, AMY. 2003. Procedural Justice Theory and Evaluations of the Lawmaking Process. En: *Political Behavior* 25(2). Pág. 119-149.

GARCÍA ESCUDERO, PIEDAD. 2005. Sinopsis del artículo 134 de la Constitución Española. [En línea] Congreso Español. <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=86&tipo=2> [Visto el 23.09.2016].

GARCÍA, GONZALO. 2004. *La Reserva Legal de Derechos Constitucionales: ¿Poder Legislativo contra la Administración?* Chile. Ediciones Universidad Alberto Hurtado.

GARCÍA, JOSÉ FRANCISCO y VERDUGO, SERGIO. 2013. El respeto a las ideas matrices de los proyectos de ley: estudio de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. En: ASOCIACIÓN CHILENA DE DERECHO CONSTITUCIONAL. 2013. Congreso Nacional. Libro Homenaje al Profesor Alejandro Silva Bascuñán. Santiago, Editorial Jurídica de Chile. Págs. 149 – 163.

GARCÍA, JOSÉ FRANCISCO. 2014. Ni Césares, ni Caudillos, ni Redentores: El fin del hiperpresidencialismo Chileno. En: GARCÍA, JOSÉ FRANCISCO (coordinador). *¿Nueva Constitución o Reforma? Nuestra Propuesta Evolución Constitucional*. Santiago, Legal Publishing. Págs. 351 – 376.

- GARCIA-ANDRADE, JORGE. 2012. La Reforma del Artículo 135 de la Constitución Española. En: Revista de Administración Pública 187. Págs. 31 – 66.
- GARGARELLA, ROBERTO. 2013. Latin American Constitutionalism. 1810-2010. The Engine Room of the Constitution. United States of America. Oxford University Press.
- GARRET, ELIZABETH y VERMEULE, ADRIAN. 2008. Transparency in the U.S. Budget Process. En: GARRET, ELIZABETH, “ET AL”. Fiscal Challenges. An Interdisciplinary Approach to Budget Policy. USA, Cambridge University Press. Págs. 68 – 102.
- GAUDEMET, PAUL MARIE. 1969. Précis de finances publiques: Les Opérations sur deniers publics, budget et trésor, Volume 1. *Sine Loco*, Editions Montchrestien.
- GIMÉNEZ, ISABEL. 2008. Las Competencias Presupuestarias del Parlamento. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- GIMÉNEZ, ISABEL. 2008. Las leyes de acompañamiento y el problema de las “leyes omnibus”. Teoría y Realidad Constitucional 22. Págs. 525 – 565.
- GIMÉNEZ, ISABEL. 2012. Comentario al Dictamen del Consejo de Estado de 1 de marzo de 2012, sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. En: UNED. Teoría y Realidad Constitucional 30. Págs. 535 – 550.
- GODOY, ÓSCAR. 2003. Parlamento, Presidencialismo y Democracia Protegida. En: Revista de Ciencia Política 23(2). Págs. 7 – 42.
- GÓMEZ, ESPERANZA. 2008. Las Cortes Generales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Monografías 76. Madrid. Congreso de los Diputados.
- GONZÁLEZ, OSCAR. 2014. Atribución fiscalizadora de la Cámara de Diputados. En: Revista Hemiciclo 10.
- GOOCH, R. K. 1923. Modern French Views on the Doctrine of the Separation of Powers I. En: Political Science Quarterly 38(4). Págs. 578 – 601.
- GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. 2010. La GAO de un vistazo. En http://www.gao.gov/about/gao_at_a_glance_2010_spanish.pdf [Visto el 23.09.2016].
- GRANADOS, SERGIO “ET AL”. 2009. Planificación y presupuesto como herramientas de política pública. En: Consorcio para la Reforma del Estado. Un Mejor Estado para Chile. Propuestas de Modernización y Reforma. Consorcio para la Reforma del Estado. P. 561-587.
- GRUPO DE LOS 24. El Grupo de los 24 y el reencuentro con la Democracia. [En línea] <http://archivos.bcn.cl/colecciones/v/participacion-politica-y-membresias/el-grupo-de-los-24-y-el-reencuentro-con-la-democracia.?t=10221.1/27833&v=dc&r=Documento> [Visto el 24.09.2016].
- GUERRA, JOSÉ GUILLERMO. 1928. Temas Constitucionales. Santiago, Imprenta Universitaria.
- GUERRA, JOSÉ GUILLERMO. 1929. La Constitución de 1925. Santiago, Anales de la Universidad de Chile.
- GUERRERO, JOSÉ LUIS. 2010. La Incidencia del Derecho en el control de la inflación. En: Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso 35. Págs. 325 – 360.
- GUZMÁN BRITO, ALEJANDRO. 2006. La Enseñanza del Derecho. Historia y Perspectivas. En: Anales del Instituto de Chile. La Educación Superior en Chile. Vol. XXV. Págs. 273-382.

GWYN, WILLIAM B. 1965. *The Meaning of the Separation of Powers. An Analysis of the Doctrine from its Origin to the Adoption of the United States Constitution*. New Orleans. Tulane University. (Tulane Studies in Political Science.)

HALLERBERG, MARK, “ET AL”. 2009. *Who decides the Budget? A political economy analysis of the Budget process in Latin America*. Cambridge, Massachusetts, David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University e Inter-American Development Bank.

HARBERLE, PETER. 2003. *El Estado Constitucional*. Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México.

HAWKESWORTH, IAN y KLEPSVIK, KNUT. 2013. Budgeting levers, strategic agility and the use of performance budgeting in 2011/12. En: *OECD Journal on Budgeting* 13(1). Págs. 105 – 140.

HEINTZEN, MARKUS. 2013. Budgetary Balancing and Public Debt in German Constitutional Law. En: Conference “Il pareggio di bilancio”. Ravenna, Italia.

HELMKE, GRETCHEN y LEVITSKY, STEVEN (editores). 2006. *Informal Institutions and Democracy. Lessons from Latin America*. Baltimore. EE.UU. The John Hopkins University Press.

HEMMING, RICHARD. 2013. The Role of Independent Fiscal Agencies. En: ALLEN, RICHARD, “ET AL”. *The International Handbook of Public Financial Management*. London, Palgrave – McMillan. Págs. 837 – 850.

HEUN, WERNER. 2011. *The Constitution of Germany. A contextual analysis*. EE.UU. Hart Publishing.

HOCHSTETLER, KATHRYN. 2006. Rethinking Presidentialism: Challenges and Presidential Falls in South America. En: *Comparative Politics*. 38 (4). Págs. 401 – 418.

HUBE, CONSTANZA; GONZÁLEZ, JAIME; Y ZÁRATE, SEBASTIÁN. 2011. Control político del gobierno y la legislación. *Revista Hemiciclo* 4.

HUBER, PETER. 2013. The Euro Crisis Jurisprudence of the Federal Constitutional Court. *Italian Journal of Public Law* 5(2).

HUEPE, FABIAN. 2011. El Consejo para la Transparencia y su Posible Actividad Jurisdiccional ¿Crisis en la Clásica Separación de los Poderes Ejecutivo y Judicial? En: FERRADA, JUAN CARLOS. 2011. *Estudios de Derecho Público. El Principio de Separación de Poderes*. Actas de las XL Jornadas de Derecho Público, 2010. Santiago. Thomson Reuters. Págs. 305 – 328.

HUNEEUS, CARLOS y BERRÍOS, FABIOLA. 2004. El Congreso Nacional en un régimen presidencial. El caso de Chile. En: *Revista de Derecho Público* 66. Págs 345 – 391.

HUNEEUS, CARLOS. 2005. ¿Por qué ha funcionado el presidencialismo en Chile? En: *Persona y Sociedad* 19 (2). Págs. 11 – 53.

HUNEEUS, CARLOS. 2012. El Presidencialismo Semi-Soberano. En: *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 21 (2). Págs. 31 – 54.

HUNEEUS, JORGE. 1890. *Obras Completas de don Jorge Huneeus. Tomo I, La Constitución ante el Congreso, Artículos 1 a 49*. Santiago, Imprenta Cervantes.

HUNEEUS, JORGE. 1891. *Obras Completas de don Jorge Huneeus. Tomo III, Estudios sobre Derecho Constitucional Comparado*. Santiago, Imprenta Cervantes.

IBACETA MEDINA, DAVID Y MEZA ENCINA, BÁRBARA. 2007. El Principio Constitucional de Legalidad en Materia Tributaria. Chile. Legal Publishing.

INOSTROZA CASTRO, TRINIDAD. 2012. Glosas Ley de Presupuesto: ¿verdaderas leyes? Inédito. Trabajo presentado en el Curso de Derecho Parlamentario impartido por Sebastián Soto y Sebastián Zárate del Magíster en Derecho de la Universidad Católica.

INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP. 2012. Encuesta Presupuesto Abierto 2012. [En línea] International Budget Partnership. <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-Spanish.pdf> [Visto el 23.09.2016].

INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP. 2015. Encuesta Presupuesto Abierto 2015. [En línea] International Budget Partnership. <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-Report-Spanish.pdf> [Visto el 23.09.2016].

INTERNATIONAL MONETARY FUND. 2007. Code of Good Practices on Fiscal Transparency. [En línea] International Monetary Fund <http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507c.pdf> [Visto el 23.09.2016].

JACKSON, VICKY y TUSHNET, MARK. 2014. Comparative Constitutional Law. Tercera Edición. EE.UU. University Casebook Series. Foundation Press.

JAKSIC, IVÁN y SERRANO, SOL. 2010. El gobierno y las libertades: La ruta del liberalismo chileno en el siglo XIX. En: Revista Estudios Públicos 118. Págs. 69 - 105

JIMÉNEZ DÍAZ, ANDRÉS. 2003. Sinopsis del artículo 134 de la Constitución Española. [en línea] Congreso español 2015. <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=134&tipo=2> [Visto el 23.09.2016].

JOHNSON, JOHN y STAPENHURST, RICK. 2009. Oficinas Legislativas de Presupuesto: la Experiencia Internacional. En: STAPENHURST, RICK, “ET AL”. Washington DC, Estudios del Instituto del Banco Mundial sobre desarrollo. Págs. 147 – 160.

JOIGNANT, ALFREDO y GÜELL, PEDRO. 2011. Notables, Tecnócratas y Mandarines. Elementos de sociología de las elites en Chile (1990-2010). Santiago. Ediciones Universidad Diego Portales.

KATYAL, NEAL. 2006. Internal Separation of Powers: Checking today’s most dangerous branch from within. En: Yale Law Journal. 115 (9). Págs. 2314 – 2349.

KATZ, RICHARD. 2012. Reforma a los Partidos Políticos mediante regulación legal. En: DÍAZ, FRANCISCO JAVIER y SIERRA, LUCAS. Democracia con Partidos. Informe para la Reforma de los Partidos Políticos en Chile. Santiago, CEP y CIEPLAN. Págs. 59 - 101

KELSEN, HANS. 1995. Teoría General del Derecho y del Estado. México. Universidad Nacional Autónoma de México.

KELSEN, Hans. 2003. Observaciones sobre la Constitución Chilena. Anuario de Filosofía Jurídica y Social 21. Págs. 643 – 647.

KEY, V.O. Jr. 1964. Politics, Parties and Pressures Groups. New York. Crowell.

KIRAT, THIERRY. 2010. Performance-based budgeting and management of judicial courts in France: an assessment. En: International Journal for Court Administration 2(2). Págs. 1 – 9.

KNUDSEN, PATRICK LOUIS. 2014. An Analysis of Selected Budget Process Reforms. Center for Policy Innovation. En: Discussion Paper 16. The Heritage Foundation. Págs. 1 – 24.

- KOMMERS, DONALD y MILLER, RUSSELL. 2012. The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany. 3 edición. Durham y Londres. Duke University Press.
- KOPITS, GEORGE y CRAIG, JON. 2013. Transparency in Government Operations. International Monetary Fund. En: Occasional Paper 158. Págs. 1 – 42.
- KRAUSE, PHILIPP. 2013. The origins of modern finance ministries. An evolutionary account based on the history of Britain and Germany. En: Working Paper N° 381. Overseas Development Institute. Págs. 1 – 30.
- KUBE, HANNO. 2014. Financing the State – The tax-funded State versus Multiple and Mixed Financing Strategies. En: PUNDER, HERMANN y WALDHOFF, CHRISTIAN. Debates in German Public Law. Oregon. Hart Publishing. Págs. 131 – 158.
- KURLAND, PHILIP B. 1986. The Rise and Fall of the “Doctrine” of Separation of Powers. En: Michigan Law Review 85 (3). Págs. 592 – 613
- LABAND, PAUL. 1977. El Derecho Presupuestario. Madrid. Instituto de Estudios Fiscales.
- LARRAÍN, FELIPE “ET AL”. 2011. Una Política Fiscal de Balance Estructural de Segunda Generación para Chile. Estudio de Finanzas Públicas. Chile. Ministerio de Hacienda. Dirección de Presupuestos.
- LARRAÍN, FELIPE y ASSAEL, PAOLA. 1997. El Ciclo Político Económico en Chile en el Último Medio Siglo. Estudios Públicos 68. Pags. 197 – 214.
- LASARTE, JAVIER. 2009. Las Cortes de Cádiz. Soberanía, separación de poderes, hacienda. 1810-1811. Madrid. Marcial Pons.
- LASTARRIA, JOSÉ VICTORINO. 1865. Elementos de Derecho Público Constitucional Teórico, Positivo y Político. Tercera Edición, Primera Parte. Gante, Imprenta de Eug. Vanderhaeghen.
- LEGRAND, PIERRE. 1997. The Impossibility of ‘Legal Transplants’. En: Maastricht Journal of European and Comparative Law 4. Págs. 111 – 124.
- LETELIER WARTENBERG, RAÚL Y RAJEVIC MOSLER, ENRIQUE. 2010. Transparencia en la Administración Pública. Santiago, Universidad Alberto Hurtado y AbeldoPerrot.
- LEVINSON, DARYL Y PILDES, RICHARD. 2006. Separation of Parties, not Powers. En: Harvard Law Review 119 (8). Págs. 2311 – 2386
- LIENERT, IAN y FAINBOIM, ISRAEL. 2010. Reforming Budget System Laws. En: Technical Notes and Manuals 10/01. International Monetary Fund. Págs. 1 – 19.
- LIENERT, IAN. 2005. Who controls de Budget: The Legislature or the Executive? IMF Working Paper. WP 05/115. International Monetary Fund.
- LIENERT, IAN. 2010. Role of the Legislatures in Budget Processes. En: Technical Notes and Manuals 10/04. Fiscal Affairs Department. International Monetary Fund. Págs. 1 – 22.
- LIENERT, IAN. 2013. Role of the Legislatures in Budget Processes. En: ALLEN, RICHARD, “ET AL”. The International Handbook of Public Financial Management. London, Palgrave – McMillan. Págs. 116 – 136.

- LIENERT, IAN. 2013. The Legal Framework for Public Finances and Budget Systems. En ALLEN, RICHARD, “ET AL”. The International Handbook of Public Financial Management. Palgrave – McMillan. Págs. 63 – 83.
- LINDBLOM, DEREK. 2008. The Budget Reconciliation Process. En: Briefing Paper N° 35. Federal Budget Policy Seminar. Harvard Law School. Págs. 1 – 31.
- LINZ, JUAN y VALENZUELA, ARTURO. 1994. The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives. Baltimore. Johns Hopkins University Press.
- LOCKE, JOHN. 2008. Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil. Edición. 2008. España, Alianza Editorial.
- LOEWENSTEIN, KARL. 1938. The Balance Between Legislative and Executive Power: a Study in Comparative Constitutional Law. En: The University of Chicago Law Review 5(4) Págs. 566 – 608.
- LOWENSTEIN, KARL. 1957. Teoría de la Constitución. ed. 1976. Barcelona, Editorial Ariel.
- MACEY, JONATHAN R. 1989. How Separation of Powers Protects Individual Liberty. En: RutgersLawReview 41. Págs. 785 – 834.
- MADISON, JAMES “ET AL”. 2001. El Federalista. 1787-1788. Última edición 2001. Argentina, Fondo de Cultura Económica.
- MAGILL, ELIZABETH. 2000. The Real Separation in Separation of Powers Law. En: Virginia Law Review 86(6). Págs. 1127 – 1198.
- MAGILL, ELIZABETH. 2001. Beyond Powers and Branches in Separation of Powers Law. En: University of Pennsylvania Law Review 150(2). Págs. 603-660.
- MAHERZI, DJALEL. 2005. Budget Reform in France: Towards a New Managerial Approach. En: POLOUČEK, STANISLAV Y STAVÁREK, DANIEL. Future of Banking after the year 2000 in the World and in the Czech Republic. Karviná. Silesian University Opava. Págs. 784 -790. En <http://www.opf.slu.cz/kfi/icfb/2005/proceedings/2005.pdf> [Visto el 23.09.2016].
- MALTRITZ, DOMINIK y WÜSTE, SEBASTIAN. 2015. Determinants of budget deficits in Europe: The role and relations of fiscal rules, fiscal councils, creative accounting and the Euro. En: Economic Modelling 48. Págs. 222 – 236.
- MANUAL DEL SENADO. 1966. Santiago. Talleres Editorial Universitaria.
- MARSHALL, GEOFFREY. 1980. Constitutional Theory. Oxford, Oxford University Press.
- MARTNER, GONZALO. 1962. Presupuestos Gubernamentales. Santiago. Editorial Universitaria.
- MASHAW, JERRY. 1997. Greed, chaos and governance: using public choice to improve public law. New Haven. Yale University Press.
- MATTEUCCI, NICOLA. 1997. Constitucionalismo. En: BOBBIO, NORBERTO “ET AL”. Diccionario de Política. Edición 10ª. México, Siglo Veintiuno.
- MATTSON, INGVAR y STROM, KAARE. 1995. Parliamentary Committees. En: DORING, HERBERT. Parliaments and Majority Rule in Western Europe. Manheim, Mannheim Centre for European Social Research (MZES) at the University of Mannheim. Págs. 249 – 307.

MC CONNELL, DAN y WANG, RUOTAO. 2014. The Chief Financial Officers Act of 1990 and Financial Management at Department of Defense. En: Briefing Paper. Federal Budget Policy Seminar. Harvard Law School.

MC CONNELL, MICHAEL. 2012. Origins of the Fiscal Constitution. En: ALLEN, FRANKLIN, “ET AL”. Is U.S. Government Debt Different? Philadelphia, FIC Press. Págs. 45 – 54.

MC GEE, DAVID. 2002. The Overseers. Public Accounts Committees and Public Spending. Great Britain, Commonwealth Parliamentary Association.

MEDINA, MANUEL. 2012. La Reforma del Artículo 135 CE. En: UNED. Revista Teoría y Realidad Constitucional 29. Págs. 131 – 164.

MERKEL, RON. 2006. Separation of Powers. A Bulwark for Liberty and a Rights Culture. En: Saskatchewan Law Review 69. Págs. 129 – 142.

METZGER, GILLIAN. 2003. Privatization as Delegation. En: Columbia Law Review 103. Págs. 1367 – 1502.

MINISTERIO DE HACIENDA, DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS. 2005. El Proceso Presupuestario en Chile, Aspectos Generales: Marco Legal, Actores Institucionales, Principales Aspectos de Modernización. Chile,

MINISTERIO DE HACIENDA, DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS. 2013 Informe de Finanzas Públicas. Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2014. Chile, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos.

MINISTERIO DE HACIENDA, DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS. 2013. Indicador del Balance Cíclicamente Ajustado 2012. Metodología y Resultados. Chile, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos.

MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA, DIVISIÓN JURÍDICO – LEGISLATIVA. 2000. Doctrina Constitucional del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, Tomo II. Santiago, Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

MINISTRY FOR THE BUDGET. 2008. Guide to the Constitutional Bylaw on Budget Acts. Updated edition. [En línea] http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publicue/files/files/documents/ressources_documentaires/documentation_anglais/lol_f/guidepratiqueolf_oct2008_anglais.pdf [Visto el 23.09.2016].

MOELLERS, CHRISTOPH. 2013. The Three Branches: A Comparative Model of Separation of Powers. Oxford, Oxford University Press.

MOLINA GUAITA, HERNÁN. 1995. Derecho Constitucional. Concepción, Universidad de Concepción, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.

MOLINA, SERGIO. 1958. Reforma del Sistema presupuestario para una utilización más eficiente de los recursos del sector público. En: Economía, Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la U de Chile. Año XVIII, tercer y cuarto trimestres de 1958, N° 60 y 61. Págs. 78-100.

MOLINA, SERGIO. 1970. La planificación y la iniciativa exclusiva del Ejecutivo en materia económica y social. En FREI MONTALVA, EDUARDO “ET AL”. 1970. La Reforma Constitucional de 1970. Santiago, Editorial Jurídica de Chile.

MONTECINOS, EGON. 2011. Democracia Participativa y Presupuesto Participativo en Chile: ¿Complemento o Subordinación a las Instituciones Representativas Locales? *Revista de Ciencia Política* 31(1).

MONTECINOS, VERÓNICA. 2003. Economic Policy Making and Parliamentary Accountability in Chile. En: United Nations Research Institute for Social Development. Programme Paper N° 11. Págs. 1- 52.

MONTESQUIEU. 2004. *Del Espíritu de las Leyes*. Edición 2004. Argentina, Ediciones Libertador.

MUSSO, JULIET ANN, “ET AL”. 2008. Budgetary Arrangements in the 50 States. In Search of Model Practices. En: GARRET, ELIZABETH, “ET AL”. *Fiscal Challenges. An Interdisciplinary Approach to Budget Policy*. USA. Cambridge University Press. Pág. 251 – 270.

NAVARRO BELTRÁN, ENRIQUE. 2012. Jurisprudencia Constitucional en Materia de Control de Legalidad (toma de razón y potestad dictaminante) de la Contraloría General de la República. En: *Revista de Derecho Universidad Católica del Norte*, Año 19 - N° 2. págs. 431-446.

NEGRETTO, GABRIEL. 2008. Political Parties and Institutional Design: Explaining Constitutional Choice in Latin America. En: *British Journal of Political Science* 39(1). Págs. 117 – 139.

NEGRETTO, GABRIEL. 2015. *La política del cambio constitucional en América Latina*. México. Fondo de Cultura Económica.

NINO, CARLOS SANTIAGO. 2005. *Fundamentos de Derecho Constitucional*. Análisis filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional. ASTREA. Buenos Aires.

NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto. 2003. El principio de reserva legal en la doctrina emanada del Tribunal Constitucional. *Ius et Praxis* 9(1).

NORDHAUS, WILLIAM. 1975. The Political Business Cycle. En: *The Review of Economics Studies* 42(2). Págs. 169 – 190.

O’DONELL, GUILLERMO. 1994. Delegative Democracy. En: *Journal of Democracy* 5(1). Págs. 55 - 69

OBANDO, IVÁN. 2011. The Congressional Committee System of the Chilean Legislature, 1834-1924. En: *Revista Historia* N°44 (vol. I). Págs. 165 – 189.

OBANDO, IVÁN. 2011. El desarrollo del personal parlamentario chileno, 1834-1924. *UNIVERSUM Universidad de Talca*. 26(2).

OCDE. 2002. *Best Practices for Budget Transparency*. Paris, Francia.

OCDE. 2003. *Reflections on the Role of the Central Budget Agency*. Meeting of Senior Officials from Centres of Government on Public Sector Modernization: the Role of the Central Agencies. Madrid.

OCDE. 2004. The Legal Framework for Budget Systems. An International Comparison. En: *OECD Journal on Budgeting* 4 (3). Págs. 1 – 483.

OCDE. 2007. Budget Practices and Procedures Survey. [En línea] <http://www.oecd.org/gov/budgeting/internationalbudgetpracticesandproceduresdatabase.htm> [Visto el 23.09.2016].

OCDE. 2014. Chile's Supreme Audit Institution: Enhancing Strategic Agility and Public Trust. OECD Public Governance Review, OECD Publishing.

OCDE. 2014. Budget Review: Germany. Public Governance and Territorial Development Directorate. Budgeting and Public Expenditures. En: OECD Journal on Budgeting 14(2).

OCDE. 2014. Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries. Paris, OECD Publishing.

OELCKERS, OSVALDO "ET AL". 1998. La Técnica Legislativa ante la Elaboración de la Ley. Valparaíso. Centro de Estudios y Asistencia Legislativa, Universidad Católica de Valparaíso.

OLAVARRIA, MAURICIO Y FIGUEROA, VERÓNICA. 2010. Una agencia de evaluación de políticas públicas para Chile: lecciones de la historia y de la experiencia internacional. Santiago. Editorial Universitaria.

OLESZEK, WALTER. 2004. Congressional Procedures and the Policy Process. CQ Press. Sextaedición. Washington D.C.

PAINTER, WILLIAM. 2013. Appropriations Lapse and the Department of Homeland Security: Impact and Legislation. En: Congressional Research Service, FY2014. Págs. 1 – 20.

PALLAVICINI, JULIO. 2011. El Principio de Legalidad del Gasto Público en Materia Financiera. En: Anuario de Derecho Público. Universidad Diego Portales. Págs. 209-230.

PALLAVICINI, JULIO. 2015. Derecho Público Financiero. Santiago. Thomson Reuters.

PANTOJA BAUZÁ, ROLANDO. 2010. Tratado de Derecho Administrativo. Derecho y Administración del Estado. Tomo I. Santiago. AbeledoPerrot. Legal Publishing.

PASCUA, FABIO. 2003. Sinopsis del artículo 136 de la Constitución Española. [En Línea] Congreso Español <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=136&tipo=2> [Visto el 17.09.2016].

PIEDRABUENA, GUILLERMO. 1970. La Reforma Constitucional. Historia de la ley N°17.284, sus Principales Alcances y Posición de los Partidos Políticos. Santiago, Editorial Encina.

PINEDA GARFIAS, RODRIGO. 2000. Las potestades constitucionales del gobierno y el Congreso Nacional en materia de gasto público. En: Revista Chilena de Derecho, Vol. 27, N 2. Págs. 373 – 395.

PIZARRO, CRISÓSTOMO. 1978. Políticas Públicas y Grupos de Presión en Chile, 1965-1970. Un Análisis Exploratorio. En: Colección de Estudios CIEPLAN, N° 26. Santiago, CIEPLAN.

POGUNTKE, THOMAS y WEBB, PAUL (editores). 2005. The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies. Oxford, Oxford University Press.

PORTER, ROB y WALSH, SAM. 2008. Earmarks in the Federal Budget Process. En: Briefing Paper N° 16. Federal Budget Policy Seminar. Harvard Law School. Págs. 1 – 32.

POSNER, ERIC y VERMEULE, ADRIAN. 2010. The Executive Unbound. After the Madisonian Republic. New York. Oxford University Press.

POSNER, PAUL y PARK, CHUNG-KEUN. 2007. Role of the Legislature in the Budget Process: Recent Trends and Innovations. En: OECD Journal on Budgeting 7(3). Págs. 1- 26.

- POSNER, RICHARD. 1987-1988. The Constitution as an Economic Document. En: George Washington Law Review 56. Págs. 4 – 38.
- POUND, ROSCOE. 2000. Jurisprudence. Vol. 2. Union, New Jersey. Lawbook Exchange.
- PRECHT, JORGE. 1990. Interpretación del Artículo 64, inciso 4 de la Constitución. En: Revista de Derecho, Vol. I N° 1. Págs. 55-68.
- PRECHT, JORGE. 1993. Principios Jurídicos de la Hacienda Pública. En: Revista Chilena de Derecho. Vol. 20. N° 2 y 3. Págs. 775 – 794.
- PREMPEH, H. KWASI. 2008. Presidential Power in Comparative Perspective: The Puzzling Persistence of Imperial Presidency in Post-Authoritarian Africa. En: Hastings Constitutional Law Quarterly 35(4). Págs. 761 – 834.
- PROSSER, TONY. 2014. The Economic Constitution. United Kingdom. Oxford University Press.
- QUINZIO, JORGE MARIO. 2002. El Grupo de los 24 y su Crítica a la Constitución Política de 1980. En: Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso 23. Págs. 15 – 37.
- RAMÍREZ, MARCELO. 2012. Rol del Ministerio de Hacienda y la DIPRES en el Proceso de Descentralización del Estado. En: DELAMAZA, GONZALO; CURILL, NURIA; y JOIGNANT, ALFREDO. Nueva Agenda de Descentralización en Chile. Ril Editores. Págs. 161 – 182.
- RAVEAU SOULES, RAFAEL. 1939. Tratado elemental de Derecho constitucional Chileno y Comparado. Santiago, Nascimento.
- REHREN, ALFREDO. 1998. La Organización de la Presidencia en el Proceso Político Chileno. En: Revista de Ciencia Política, Vol. 19, no. 2. Pág. 89-124.
- REHREN, ALFREDO. 2000. Clientelismo Político, Corrupción y Reforma del Estado en Chile. En: VALDÉS PRIETO, SALVADOR y MANN, THOMAS. Reforma del Estado. Dirección Pública y Compras Públicas. Vol. II. Santiago, Centro de Estudios Públicos. Págs. 127 – 174.
- REIMER, EKKERHART. 2011. La Crisis Financiera como Oportunidad Político-Constitucional. El Nuevo Freno al Endeudamiento en la Constitución Alemana. En: UNED. Teoría y Realidad Constitucional 28. Págs 93 – 132.
- RIGGS, FRED W. 1992. Presidentialism: A Problematic Regime Type. En: LIPJHART, AREND. (editor) Presidential vs. Parliamentary Government. Oxford, Oxford University Press. Págs. 247 - 278.
- RÍOS, LAUTARO. 2013. El Presidencialismo en la República de Chile. En: Revista de Derecho Público 79 (2). Págs. 145 – 175.
- RIVADENEIRA, IGNACIO. 2004. Los Regímenes o Sistemas Políticos Evolución, Características, Ventajas y Desventajas: Estudio Comparativo del caso Chileno. Memoria para optar al Grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales Facultad de Derecho, Universidad de Chile.
- ROCKE, ANJA. 2014. Framing Citizen Participation. Participatory Budgeting in France, Germany and the United Kingdom. United Kingdom, Palgrave-Macmillan.
- RODRÍGUEZ BEREIJO, ÁLVARO. 2013. La Reforma Constitucional del Artículo 135 CE y la Crisis Financiera del Estado. En: Crónica Presupuestaria 1/2013. Pág. 5 – 39.

- RODRÍGUEZ, JORGE “ET AL”. 2006. Política de Balance Estructural: Resultados y Desafíos tras seis años de Aplicación en Chile. Estudio de Finanzas Públicas. Chile Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos.
- ROLDÁN, ALCIBÍADES. 1913 Elementos de Derecho Constitucional. Santiago, Litografía y Encuadernación Barcelona.
- ROSALES, FELIPE y VIACAVA, JOSÉ. 2012. Adiós Dulce Hogar: El Centro de Gobierno en Chile. *Revista de Ciencia Política* 50(2).
- RUFFNER, MICHAEL y SEVILLA, JOAQUIN. 2004. Public Sector Modernisation: Modernising Accountability and Control. *En: OECD Journal on Budgeting* 4(2). Pág. 123 – 141
- RUIZ RUIZ, JUAN JOSÉ y SÁNCHEZ NAVARRO, ÁNGEL. 2012. El Debate sobre la Consagración Constitucional de la Estabilidad Presupuestaria en Francia. *En: UNED. Teoría y Realidad Constitucional* 29. Págs. 219 – 236.
- RUIZ TAGLE, PABLO. 2009. Viabilidad Política Para Instaurar el Sistema de Gobierno Parlamentario o Semipresidencial en Chile. Informe Final. Proyecto BCN Innova.
- RUIZ-TAGLE VIAL, PABLO. 2012. El presidencialismo chileno: evolución de sus atribuciones constitucionales. *En: Revista de Derecho Público* 76. Págs. 229 – 247.
- RUIZ-TAGLE, PABLO. 2006. La trampa del neopresidencialismo: la Constitución ‘Gatopardo’. *En: CRISTI, RENATO y RUIZ-TAGLE, PABLO. La República en Chile: teoría y práctica del constitucionalismo republicano. Santiago, LOM Ediciones.*
- RUIZ-TAGLE, PABLO. 2006. El constitucionalismo chileno: entre el autoritarismo y la democracia. *En: CRISTI, RENATO y RUIZ-TAGLE, PABLO. 2006. La República en Chile. Teoría y Práctica del Constitucionalismo Republicano. Santiago, LOM Ediciones.*
- RUIZ-TAGLE, PABLO. 2014. Democracia y Constitucionalismo Ejecutivo en Latinoamérica y Chile. *En: CRISTI, RENATO y RUIZ-TAGLE, PABLO. El Constitucionalismo del Miedo. Propiedad, Bien Común y Poder Constituyente. Santiago. LOM Ediciones. Págs. 153-161.*
- RYU, JAY EUNGHA. 2014. The Public Budgeting and Finance Primer. Key Concepts in Fiscal Choice. New York., M.E. Sharpe.
- SAALFELD, THOMAS y STROM, KAARE. 2014. Political Parties and Legislators. *En: MARTIN, SHANE “ET AL”. The Oxford Handbook of Legislative Studies. Oxford, Oxford University Press. Págs. 371 – 398.*
- SAGREDO RAFAEL. 2010. La Organización de la Hacienda Pública en Chile. *En: BENAVENTE, DIEGO JOSÉ. Opúsculo de la Hacienda Pública de Chile. Santiago. Dirección de Archivos y Museos.*
- SAIEGH, SEBASTIAN. 2010. ¿Jugadores Activos o Apéndices del Ejecutivo? Una evaluación del papel de los legisladores latinoamericanos en la toma de decisiones. *En: Política y Gobierno, 17(1). Págs. 3 – 24.*
- SAMUELS, DAVID y SHUGART, MATTHEW. 2003. Presidentialism, Elections and Representation. *En: Journal of Theoretical Politics* 15(1). Págs. 33 – 60.
- SAN FRANCISCO, ALEJANDRO. 2008. La Guerra Civil de 1891. Tomo II, Un país, dos ejércitos, miles de muertos. Santiago, Centro de Estudios Bicentenario.

- SANTISO, CARLOS y VAREA, MARCO. 2013. Fortaleciendo las capacidades presupuestarias de los Parlamentos en América Latina y el Caribe. En: Resumen de Políticas, Banco Interamericano de Desarrollo. Págs. 1 – 25.
- SANTISO, CARLOS. 2005. Budget Institutions and Fiscal Responsibility. Parliaments and the Political Economy of the Budget Process in Latin America. En: World Bank Institute. Págs. 1 – 44.
- SANTISO, CARLOS. 2009. The Political Economy of Government Auditing. Financial Governance and the Rule of Law in Latin America and Beyond. New York City, Routledge.
- SARTORI, GIOVANNI. 2003. Ingeniería Constitucional Comparada. Argentina, Fondo de Cultura Económica.
- SATURNO, JAMES y LYNCH, MEGAN. 2011. A Balanced Budget Constitutional Amendment: Background and Congressional Options. En: Congressional Research Service Report. R41907.
- SCHAECHTER, ANDREA, “ET AL”. 2012. Fiscal Rules in Response to the Crisis. Toward the ‘Next Generation’ Rules. A new dataset. En: IMF Working Paper 12/187. Págs. 1 - 49.
- SCHICK, ALLEN. 2001. The Changing Role of the Central Budget Office. En: OECD Journal on Budgeting 1(1). Págs. 9 – 26.
- SCHICK, ALLEN. 2002. Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy. En: OECD Journal on Budgeting 1(3). Págs. 15 – 42.
- SCHICK, ALLEN. 2003. The Role of Fiscal Rules in Budgeting. En: OECD Journal on Budgeting 3(3). Págs. 7 – 136.
- SCHICK, ALLEN. 2007. The Federal Budget. Politics, Policy, Process. 3a Edición. Washington DC. Brookings Institution Press.
- SCHICK, ALLEN. 2011. Repairing the Budget Contract between Citizens and the State. En: OECD Journal on Budgeting 11(3). Págs. 1 – 30.
- SCHICK, ALLEN. 2014. The metamorphoses of performance budgeting. En: OECD Journal on Budgeting 13(2). Págs. 1 – 31.
- SCHLESINGER, RUDOLF. 1980. Comparative Law. Cases. Text. Materials. New York. The Foundation Press.
- SCHMIDT, GREG y DEWS, JUSTIN. 2014. The Rise of Continuing Resolutions. En: Briefing Paper. Federal Budget Policy Seminar. Harvard Law School.
- SCHNEIDER, KARSTEN. 2013. Yes, But... One More Thing. Karlsruhe’s Ruling on the European Stability Mechanism. German Law Journal 14(1).
- SCOTT, DAVID y GAMAGE, DAVID. 2015. Preventing Government Shutdowns: Designing Default Rules for Budgets. En: University of Colorado Law Review 86. Págs. 181 – 257.
- SCULLY, TIMOTHY. 1995. Building democratic institutions: party systems in Latin America. Stanford. Stanford University Press.
- SEAM, PUJA y SHRON, BRAD. 2005. Government Shutdown. En: Briefing Paper N. 10. Federal Budget Policy Seminar. Harvard Law School.

SHANE, PETER y BRUFF, HAROLD. 2011. Separation of Powers Law. Cases and Materials. Durham. North Carolina. Carolina Academic Press.

SHUGART, MATTHEW y CAREY, JOHN. 1992. Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics. New York. Cambridge University Press.

SHUGART, MATTHEW y HAGGARD, STEPHAN. 2001. Institutions and Public Policy in Presidential Systems. En: HAGGARD, STEPHAN y MCCUBBINS, MATHEW. Presidents, Parliaments and Policy. Cambridge, Cambridge University Press.

SHUGART, MATTHEW y HAGGARD, STEPHAN. 2001. Institutions and Public Policy in Presidential System. En: HAGGARD, STEPHAN y McCUBBINS, MATHEW. Presidents, Parliaments and Policy. EE.UU. Cambridge University Press. Págs. 64 – 104.

SHUGART, MATTHEW y MAINWARING, SCOTT (editores). 1997. Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate. En: Presidentialism and Democracy in Latin America. New York. Cambridge University Press.

SIAVELIS, PETER. 2006. Accommodating Informal Institutions and Chilean Democracy. En: HELMKE, GRETCHEN y LEVITSKY, STEVEN (editores). Informal Institutions and Democracy. Lessons from Latin America. Baltimore. EE.UU. The John Hopkins University Press. Págs. 33 – 55.

SIAVELIS, PETER. 2014. From a Necessary to a Permanent Coalition. En: SEHNBRUCH, KIRSTEN y SIAVELIS, PETER. Democratic Chile. The politics and policies of a historic coalition. 1990-2010. Boulder, Colorado. Lynne Rienner Publishers. Págs. 15 – 42.

SIDAK, GREGORY. 1989. The President's Power of the Purse. En: Duke Law Journal 1989 (5). Págs. 1162 – 1253.

SIERRA, LUCAS (editor). 2015. Diálogos Constitucionales. Santiago. Centro de Estudios Públicos.

SIERRA, LUCAS. 2011. La supramayoría en la potestad legislativa chilena como anomalía democrática. En: LUCAS SIERRA y LUCAS MAC-CLURE. Frente a la mayoría: leyes supramayoritarias y Tribunal Constitucional en Chile. Santiago, Centro de Estudios Públicos. Págs. 13 – 170.

SILVA BASCUÑÁN, ALEJANDRO. 1963. Tratado de Derecho Constitucional. Santiago, Editorial Jurídica de Chile.

SILVA BASCUÑÁN, ALEJANDRO. 2000. Tratado de Derecho Constitucional. La Constitución de 1980. Gobierno. Tomo V. Santiago. Editorial Jurídica.

SILVA CIMMA, ENRIQUE. 1994. Derecho Administrativo Chileno y Comparado. Santiago, Editorial Jurídica.

SILVA, LUIS ALEJANDRO. 2009. El control de constitucionalidad de los actos administrativos legales. Chile. Legal Publishing.

SINTOMER, YVES, “ET AL”. 2012. Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting. En: Journal of Public Deliberation 8(2). Págs. 1 – 32.

SOFFIA CONTRERAS, FERNANDO. 1974. La Comisión Mixta de Presupuestos. Tesis de Licenciado de Ciencias Jurídicas. Valparaíso, Universidad Católica de Valparaíso.

SOTO VELASCO, SEBASTIÁN. 2008. Iniciativa Exclusiva del Presidente de la República: Un aporte del Tribunal Constitucional a su interpretación. En FERMANDOIS, ARTURO Y GARCIA, JOSÉ FRANCISCO. Sentencias Destacadas 2007. Ediciones Libertad y Desarrollo.

SOTO VELASCO, SEBASTIÁN. 2010. Banco Central y Congreso Nacional: Una Mirada a los Mecanismos de Rendición de Cuentas. Revista de Derecho Público 73.

SOTO VELASCO, SEBASTIÁN. 2015. Congreso Nacional y Proceso Legislativo. Teoría y Práctica. Santiago. Thomson Reuters.

SOTO VELASCO, SEBASTIÁN. 2015. El veto presidencial y el Tribunal Constitucional. En: Anuario de Derecho Público Universidad Diego Portales. Santiago. Ediciones UDP. Págs. 201-221.

SOTO VELASCO, SEBASTIÁN. 2016. Tres propuestas en torno a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República. En: FERMANDOIS, ARTURO (editor). Principios, Valores e Instituciones. El Departamento de Derecho Público UC ante el cambio constitucional. Reflexiones y Propuestas. Ediciones UC.

SOUSA SANTOS, BOAVENTURA. 1998. Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy. En: Politics and Society 26(4). Págs. 461 – 510.

SPAR, KAREN. 2013. Budget “Sequestration” and Selected Program Exemptions and Special Rules. Congressional Research Service R 42050.

STAPENHURST, RICK, “ET AL”. 2005. Scrutinizing Public Expenditures. Assessing the Performance of Public Accounts Committees. En: World Bank Policy Research Working Paper 3613. Págs. 1 – 36.

STAPENHURST, RICK. 2009. La Legislatura y el presupuesto. En: STAPENHURST, RICK, “ET AL”. Fiscalización Legislativa y Presupuestos. Una Perspectiva Mundial. Washington DC, Estudios del Instituto del Banco Mundial sobre desarrollo. Págs. 49 – 64.

STEIN, ERNESTO “ET AL”. 2005. The Politics of Policies. Washington, DC. Inter-American Development Bank.

STEPAN, ALFRED Y SKACH, CINDY. 1993. Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation. Parliamentarianism versus Presidentialism. En: World Politics. 46 (1). Págs. 1 – 22.

STEWART, RICHARD. 2001. A New Generation of Environmental Regulation? En: Capital University Law Review 29. Págs. 64-85.

STITH, KATE. 1988. Rewriting the Fiscal Constitution: the Case of Gramm-Rudman-Hollings. California Law Review 76.

SUPER, DAVID. 2008. Federal–State Budgetary Interactions. En: GARRET, ELIZABETH “ET AL”. Fiscal Challenges. An Interdisciplinary Approach to Budget Policy. USA. Cambridge University Press. Págs. 366 – 395.

TAPIA VALDÉS, JORGE. 1960. La Técnica Legislativa. Santiago, Editorial Jurídica de Chile.

TELLO NAVARRO, FELIPE HERNÁN. 2011. La política de reforma y modernización de la gestión pública en Chile. Actores y procesos. En: Revista Universum. N° 26, Vol. 2, II sem. Págs. 245- 265.

TOCQUEVILLE, ALEXIS. 2005. La Democracia en América. México. Fondo de Cultura Económica.

TOHÁ, CAROLINA Y COUSO, JAVIER. 2003. La Reforma Pendiente: Una Mejor Democracia. Foco N° 8. Santiago. Expansiva.

TOLLESTRUP, JESSICA. 2014. The Congressional Appropriations Process: An Introduction. En: Congressional Research Service. Pág. 1 – 23.

TOMMASI, DANIEL. 2013. The Budget Execution Process. En ALLEN, Richard; HEMMING, Richard y POTTER, Barry. The International Handbook of Public Financial Management. Palgrave – McMillan.

TORO, SERGIO “ET AL”. 2010. Quebrando paradigmas en contextos presidencialistas: un examen sobre la capacidad legislativa en Chile. En: Revista Iberoamericana de Estudios Legislativos 1(1). Págs. 102 – 110.

TOSCANO, JUAN ANTONIO. 2006. El desbordamiento material de las leyes de presupuesto estatales y la seguridad jurídica. En: Cuadernos de Derecho Público 28. Págs. 171 – 220.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencias roles 1/1971; 7/1972; 122/1991; 242/1996; 249/1996; 254/1997; STC 259/1997; 352/2002; 372/2003; 534/2006; 786/2007; 1005/2007; 1867/2010; 2025/2011; 2246/2012; 2361/2012 y 2935/2015. Chile.

TSEBELIS, GEORGE y ALEMÁN, EDUARDO. 2005. Presidential Conditional Agenda Setting in Latin America. En: World Politics 57 (3). Págs. 396 – 420.

TUSHNET, MARK. 1999. The Possibilities of Comparative Constitutional Law. En: The Yale Law Journal 108 (6). Págs. 1225 – 1309.

UGARTE VIAL, JORGE. 1954. Repertorio de Legislación y Jurisprudencia Chilenas. Constitución y Leyes Políticas. Santiago, Editorial Jurídica de Chile.

URZÚA VALENZUELA, GERMÁN. 1992. Historia Política de Chile y su Evolución Electoral (1810-1992). Santiago, Editorial Jurídica de Chile.

VALDÉS, SALVADOR Y SOTO, SEBASTIÁN. 2009 ¿Cómo fortalecer la labor legislativa del Congreso? Propuesta para un nuevo sistema de asesoría parlamentaria. En: Revista Estudios Públicos N° 114. Págs 53 – 88.

VALENZUELA, ARTURO Y WILDE, ALEXANDER. 1979. Presidential Politics and the Decline of the Chilean Congress. En: SMITH, JOEL y MUSOLF, LLOYD. Legislatives in Development: Dynamics of Change in New and Old States. Durham, North Carolina, Duke University Press.

VALENZUELA, ARTURO. 1989. El Quiebre de la Democracia en Chile. Santiago, Chile. FLACSO.

VALENZUELA, ARTURO. 2012. Crisis de representación y reforma política en Chile. En: DÍAZ, FRANCISCO y SIERRA, LUCAS. Democracia con Partidos. Informe para la Reforma de los Partidos Políticos en Chile. Santiago, Centro de Estudios Públicos (CEP) y Corporación para Estudios de Latinoamérica (CIEPLAN). Págs. 19 – 46.

VAN MALLEGHEM, PIETER. 2014. (Un)Balanced Budget Rules in Europe and America. En: ADAMS, MAURICE, “ET AL”. The Constitutionalization of European Budgetary Constraints. Oregon, Hart Publishing. Págs. 151 – 180.

VARAS, PAULINO. 2002. La obsolescencia de los decretos de emergencia económica determinada por la existencia de glosas en las leyes de presupuestos del sector público. En: Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso, N° 23. Págs. 177 - 189.

VELASCO, ANDRÉS “ET AL”. 2010. El Enfoque de Balance Estructural en la Política Fiscal en Chile: Resultados, Metodología y Aplicación al Período 2006-2009. Estudio de Finanzas Públicas. Chile, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos.

VERDUGO, MARIO “ET AL”. 1999. Derecho Constitucional, Tomo II. Segunda Edición Actualizada. Santiago, Editorial Jurídica de Chile.

VERDUGO, SERGIO. 2012. Las justificaciones de la regla de quórum supra-mayoritaria de las leyes orgánicas constitucionales. En: Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso 39. Págs. 395 – 434.

VERMEULE, ADRIAN. 2001. Veil of Ignorance Rules in Constitutional Law. En: Yale Law Journal 111. Págs. 399 – 433.

VIAL SOLAR, TOMÁS. 2010. La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública: Esquema general y regulación del derecho de acceso a la información. En: Anuario de Derecho Público Universidad Diego Portales Págs. 114-143.

VIBERT, FRANK. 2007. The Rise of the Unelected. New York. Cambridge University Press.

VIERA-GALLO, JOSÉ ANTONIO. 2014. Fortalecer el Parlamento. Revista de Derecho Público. Número Especial.

VILE, M.J.C. 1998. Constitutionalism and the Separation of Powers. Indianapolis, Liberty Fund.

VILLARROEL CÁCERES, ÁLVARO. 2012. El protocolo de acuerdos de la Ley de presupuestos del sector público En: Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, N°38. Págs. 617 – 657.

VISCONTI, GIANCARLO. 2011. Comportamiento Diacrónico del Congreso en Chile: ¿Crecimiento o Estancamiento de su influencia? En: Revista de Ciencia Política 31(1). Págs. 91 – 115.

VIVANCO, ÁNGELA. 2014. Curso de Derecho Constitucional. Tomo III. Santiago. Ediciones UC.

VON HAGEN, JURGEN. 1992. Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities. En: Economic Papers 96. Págs. 1 – 79.

WALDRON, JEREMY. 2013. Separation of Powers in Thought and Practice. En: Boston College Law Review 54(2). Págs. 433 – 468.

WEHNER, JOACHIM. 2004. Back from the Sidelines? Redefining the Contribution of Legislatures to the Budget Cycle. En: Series on Contemporary Issues in Parliamentary Development. World Bank Institute. Págs. 1 – 26.

WEHNER, JOACHIM. 2005. Legislative Arrangements for Financial Scrutiny: Explaining cross-national variation. En PELIZZO, Ricardo; STAPENHURST, Rick; OLSON, David. The Role of Parliaments in the Budget Process. Washington DC. World Bank.

WEHNER, JOACHIM. 2006. Assessing the Power of the Purse: An Index of Legislative Budget Institutions. En: Political Studies 54. Págs. 767 – 785.

- WEHNER, JOACHIM. 2010. Legislatures and the Budget Process. The Myth of Fiscal Control. United Kingdom. Palgrave Mac Millan.
- WILDAVSKY, AARON. 2001. Budgeting and Governing. New Brunswick. Transaction Publishers.
- WILLS, GARRY. 1981. Explaining America: The Federalist. Garden City, N.Y., Doubleday & Co.
- WYPLOSZ, CHARLES. 2012. Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experiences. En: Working Paper 17884. National Bureau of Economic Research. Págs. 1 – 27.
- YIN, GEORGE. 2013. Legislative Gridlock and Nonpartisan Staff. Notre Dame Law Review 88.
- YRARRÁZAVAL, ARTURO. 1987. Principios Económicos de la Constitución de 1980. En: Revista Chilena de Derecho 14. Pág. 97 – 115.
- ZAPATA, PATRICIO. 2007. Institucionalidad Política para Fortalecer la Democracia. En Institucionalidad para el Desarrollo: Los Nuevos Desafíos. Santiago. Seminario CEP Expansiva.
- ZAPATA, PATRICIO 2008. Justicia Constitucional. Santiago, Editorial Jurídica de Chile.
- ZAPATA, PATRICIO. 2015. La Casa de Todos. La Nueva Constitución que Chile merece y necesita. Santiago, Ediciones UC.
- ZOVATTO, DANIEL y OROZCO, JESÚS. 2008. Reforma Política y Electoral en América Latina 1978 – 2007. México. Universidad Autónoma de México. IDEA Internacional.
- ZÚÑIGA, FRANCISCO (Coordinador). 2014. Nueva Constitución y Momento Constitucional. Visiones, Antecedentes y Debates. Santiago. Legal Publishing.
- ZÚÑIGA, FRANCISCO. 1997. Fuentes de Derecho Parlamentario. En: Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso 18.
- ZÚÑIGA, FRANCISCO. 1999. Control Parlamentario y Comisiones Investigadoras (Parlamento ante la Reforma Constitucional). Revista de Derecho Político 45.
- ZÚÑIGA, FRANCISCO. 2002. Leyes de Bases en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional. En: Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso, N°23. 217-249.
- ZWEIGERT, KONRAD y KÖTZ, HEIN. 2011. Introducción al Derecho Comparado. México. Oxford.