

Apertura del Año Universitario de 1946

DISCURSO DE ORDEN

EL DERECHO PRESUPUESTAL EN EL PERU

Por el Dr. JUAN L. CASTILLO

Catedrático de la Universidad Católica,
Superintendente de Contribuciones.

Para dar cumplimiento al honroso encargo que me ha confiado la Universidad Católica del Perú, voy a ocuparme de nuestro derecho presupuestal, es decir, de las normas constitucionales y administrativas que consagran los principios fundamentales a que deben sujetarse los presupuestos del Estado y que establecen los procedimientos que se debe seguir en su preparación, votación y ejecución, así como al ejercer el control de esta última. No incluye este trabajo el aspecto financiero de los presupuestos peruanos ni el estudio de nuestra realidad política y económica a través de ellos.

Se puede definir el presupuesto como el acto por el cual se prevé y autoriza los gastos y los ingresos del Estado o de otras entidades públicas, para un período de tiempo determinado.

El presupuesto fija límites a los gastos del Poder Ejecutivo, tanto en lo que se refiere a su monto, como en lo relativo al objeto del gasto y al período de tiempo en que pueden realizarse.

Según de Stefani tiene un doble carácter: objetivo, de cálculo de los ingresos y los gastos del ejercicio futuro; y subjetivo, de acto de autorización al Gobierno para aplicar y recaudar los ingresos y pagar los gastos.

Por constituir un programa de Gobierno, tiene una primordial importancia política.

Es el reflejo de la situación económica y social de un país, así como de sus orientaciones; y constituye un factor económico fundamental.

Representa un instrumento de control general del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo, ya que su discusión da margen a los parlamentos para revisar la política del Gobierno.

Algunos tratadistas consideran que el presupuesto formula reglas jurídicas, es decir, que es una ley.

Son modalidades de esta teoría: la que sostiene que es precepto jurídico porque tiene forma de ley; la que ve en el presupuesto una ley en sen-

tido material: una ley atributiva de competencia; y la que opina que el presupuesto es una ley porque la noción de ley es formal, ya que su fuerza y su poder derivan de su origen y de sus causas formales.

Duguit sostiene que el presupuesto de gastos es una operación administrativa y el de ingresos, una ley en los Estados en que rige el principio de anualidad, y una operación administrativa en los que no rige dicho principio.

No cabe considerarlo ley porque no establece reglas jurídicas. No atribuye competencia a los agentes públicos porque ésta deriva de las leyes orgánicas respectivas y del acto-condición del nombramiento.

Jéze sostiene que el presupuesto jamás es una ley. La naturaleza jurídica del presupuesto de ingresos varía según se trate de impuestos o de otros ingresos. En el primer caso, no tiene significación jurídica en los Estados en que no rige la regla de la anualidad del presupuesto, y es acto-condición en los que rige tal principio. En el segundo caso, carece de significación jurídica. El presupuesto de egresos es un acto-condición para los gastos que el gobierno compromete discrecionalmente y no tiene significación jurídica al tratarse de gastos relativos a servicios instituidos por la ley.

Según Ranelletti, el Poder Legislativo autoriza al Ejecutivo a recaudar los ingresos conforme a las leyes en vigor y a realizar los gastos de acuerdo con las obligaciones que el Estado tiene para proveer a los diversos servicios públicos. La ley de presupuesto no regula las relaciones entre el Estado y los individuos, no modifica el derecho existente y, en general, no contiene normas jurídicas nuevas. No es ley en sentido material. Únicamente lo es en sentido formal.

Es acto de mera autorización. Permite al Ejecutivo ejercitar sobre los contribuyentes los derechos derivados de las leyes tributarias vigentes y efectuar los gastos previstos en el presupuesto.

Un retardo en la aprobación del presupuesto, en los Estados en que rige la regla de la anualidad presupuestal, privaría a la administración de la facultad de cobrar los ingresos coercitivos (impuestos, tasas, contribuciones especiales), pero no liberaría al contribuyente de la obligación jurídica de pagar sus tributos conforme a las leyes en vigor, porque tal obligación deriva de dichas leyes y no del presupuesto.

La falta de autorización de un crédito impediría efectuar el gasto a que él se refiriera, pero no extinguiría el derecho del acreedor contra el Estado, si tal derecho derivara de una ley o de un contrato.

El presupuesto es una autorización y no una orden de gastar.

En el Perú, el presupuesto, que es una ley desde el punto de vista formal, prevé todos los gastos, autoriza a hacer nacer la deuda a cargo del Estado en los gastos discrecionales y a pagar los demás; prevé todos los ingresos y autoriza a cobrar los tributos.

Las principales reglas sustantivas en materia presupuestal son: la unidad; la universalidad; la integridad; la unidad de caja; la especialidad; la anualidad; la veracidad; la publicidad y el balance.

Existen dos sistemas de presupuesto: el de competencia o de derecho o de ejercicio y el de caja o de hecho o de gestión.

El ejercicio es el conjunto de derechos y obligaciones de un año y de los actos de ejecución de un presupuesto.

El sistema de gestión contempla los ingresos y egresos producidos efectivamente en el año.

El ejercicio comprende el año y un período complementario o de liquidación del ejercicio, habitualmente de uno o dos meses. En el Perú es de tres meses.

La base del derecho presupuestal está constituida por el principio que consagra el derecho de los elegidos de los contribuyentes para autorizar periódicamente los gastos y los ingresos públicos. De ahí que el Poder Legislativo tenga competencia exclusiva en la votación del presupuesto y, también, en el control político de su ejecución.

El Ejecutivo la tiene en la preparación y en la ejecución. La primera se justifica porque su propia actividad y los medios de que dispone determinan que sea el más capacitado para hacerlo.

A fin de asegurar la eficacia de las normas fundamentales del derecho presupuestal, la ley establece procedimientos estrictos para su preparación por el Ejecutivo, presentación al Legislativo, estudio, discusión y votación por las Cámaras, ejecución y rendición de cuentas por el Gobierno y control de su ejecución, tanto administrativo, como jurisdiccional y político.

Así, señala las fechas en que debe prepararse, los métodos de cálculo y las líneas generales de su clasificación y redacción; la fecha en que ha de presentarse y a que Cámara debe dirigirse; la forma de estudiarlo, por una comisión o por toda la Cámara constituida en comisión, la duración y orden de la discusión y la intervención de los Ministros en el debate; el método de votación y el período de tiempo en que la autorización debe producirse; las fases y los requisitos de todo compromiso de gastos y de todo pago; la forma de rendir las cuentas y la época de hacerlo; y los procedimientos de control preventivo, de control jurisdiccional a posteriori y del control político que ejercen los parlamentarios.

También fija las sanciones políticas, disciplinarias y pecuniarias para los contraventores de las reglas establecidas.

El derecho presupuestal ha nacido del principio siguiente: el impuesto debe ser consentido por los representantes de los que deben pagarlo. Admitido dicho principio, los elegidos de los contribuyentes afirmaron, primero, que el derecho de votar el impuesto implica el de supervigilar su empleo y el de discutir su justificación; después, que su poder se extiende a todos los gastos y a todos los ingresos; y, finalmente, que tal poder debe ser ejercido con periodicidad.

Los pueblos han luchado tenazmente para lograr la consagración de este derecho en su amplitud actual.

En el Perú, su adopción, en el articulado de las Constituciones, precedió a su aplicación práctica.

Ya el artículo 18 de las Bases de la Constitución, de 16 de Diciembre de 1822, señala la imposición de contribuciones y el modo de repartirlas como de competencia exclusiva del Congreso; y nuestras Constituciones, desde la de 1823, contienen los principios del derecho presupuestal.

Pero, a pesar de las terminantes prescripciones de nuestras Cartas Fundamentales, sólo el 10 de Marzo de 1848 aprobó el Congreso, por primera vez, un presupuesto, el correspondiente al bienio de 1848 y 1849, que fué promulgado el 27 del mismo mes y año.

Se puede dividir la historia de nuestro derecho presupuestal en cuatro épocas: la primera, desde el establecimiento de la República hasta 1848, en la que el Congreso no ejerció el derecho que en materia de presupuesto le

conferían las diversas Constituciones; la segunda, de 1848 a 1874, en la que el Congreso, aunque con interrupciones, ejerció tal derecho sin una ley orgánica de presupuesto; la tercera, de 1874 a 1922, regida por la ley orgánica de 16 de Setiembre de 1874; y la cuarta, desde 1922, regida por la ley orgánica de 26 de Diciembre de 1922.

El derecho presupuestal en la primera época se limitaba a la afirmación, contenida en las Constituciones, de ser los elegidos de los contribuyentes los únicos que podían autorizar los gastos y los ingresos de la Nación y de su facultad para asegurar el cumplimiento de sus decisiones en esta materia, examinando anualmente la cuenta que le debía presentar el Gobierno.

Los constantes trastornos de los primeros años de la República, unidos a la resistencia del Ejecutivo, explican que no se lograra iniciar hasta 1848, la vida presupuestal del Perú. Se señala esta fecha, porque el proyecto de presupuesto para el bienio de 1846 y 1847, enviado al Congreso por el Ministro de Hacienda Manuel del Río, el 21 de Octubre de 1845, y puesto en vigor por el Gobierno de Castilla, sin haber sido aprobado por el Legislativo, aunque excelente acto de Gobierno, no puede ser considerado como realización de los principios fundamentales del derecho presupuestal, por faltarle la sanción de los elegidos de los contribuyentes.

No estaba en lo cierto el Ministro del Río cuando dijo al Congreso, en su interesante Memoria de 26 de agosto de 1847: "Colmado de honor por haber puesto en ejercicio el principio constitucional del presupuesto, vengo a felicitaros por este triunfo de las leyes..." El honor le correspondió, y con toda justicia, un poco más tarde: en marzo de 1848, cuando promulgó el presupuesto votado por el Congreso.

Los decretos supremos de 25 de Mayo, 4 de Julio y 1º de Octubre de 1839, que fijaron los sueldos del ejército, los servidores civiles y los servidores de la marina, tampoco pueden ser considerados como primeras manifestaciones presupuestales, por ser actos del Ejecutivo.

En realidad, la segunda época no se diferencia de la primera sino en la realización práctica del derecho presupuestal, ya que las interpolaciones contenidas en los presupuestos se limitaban a dar reglas de detalle, exigidas por las circunstancias, sin estructurar un sistema de normas presupuestales.

El primer esfuerzo en el sentido de estructurar un sistema de normas presupuestales es el realizado por el gobierno de Manuel Pardo, siendo Ministro de Hacienda Juan Ignacio Elguera: la Ley Orgánica de Presupuesto de 16 de Setiembre de 1874.

Dicha ley establece la división del presupuesto en dos partes: el presupuesto ordinario o de rentas y gastos permanentes, y el extraordinario o de ingresos y desembolsos nuevos o transitorios. Da al primero carácter permanente y somete al segundo a votación periódica. Consagra la regla del equilibrio; y, aunque no expresamente, las reglas de la unidad y la universalidad. Señala procedimientos para la confección, discusión y votación del presupuesto extraordinario, e indica que las partidas de ingresos o de gastos nuevos llamados a ser ordinarios, deben figurar, la primera vez que se voten, en el presupuesto extraordinario.

En el gobierno de Morales Bermúdez se promulgó, con fecha 6 de Diciembre de 1893, una ley que puede ser considerada como complementaria de la de 1874.

La ley de 1893, con relación al derecho presupuestal, establece el principio de la especialidad del presupuesto y, en cierto modo, el de la especia-

lidad de los créditos; fija los procedimientos que se debe seguir en los pagos; prescribe la publicidad de las operaciones presupuestales; señala la forma de presentar al Congreso el proyecto de presupuesto y la documentación que lo justifique; y determina el plazo para presentar al Legislativo la Cuenta General de la República y la forma de hacerlo.

Por decreto de 15 de Febrero de 1897, el gobierno de Piérola estableció el sistema de ejercicio, fijando un período de liquidación de cuatro meses, prorrogable a nueve, por causas justificadas, período que fué reducido a tres meses por decreto supremo de 17 de junio de 1915.

Este último decreto establece reglas para las transferencias de créditos y para evitar que los gastos excedan a los créditos respectivos.

La ley de contabilidad de los Ministerios, de 30 de Octubre de 1895, dá reglas para el control de la ejecución del presupuesto. Su artículo 2º establece, aunque en forma ineficaz, el control preventivo de los compromisos de gasto, y el 4º norma la forma de someterse al control jurisdiccional.

Hasta 1897 los presupuestos eran bienales. Desde dicho año, son votados anualmente.

El régimen expuesto subsistió hasta 1922, año en que fué promulgada la Ley Orgánica de Presupuesto, aún vigente, cuyo proyecto fué obra del Ministro de Hacienda, doctor Abraham Rodríguez Dulanto.

Al exponer el derecho presupuestal vigente, agruparé las reglas en sustantivas y procesales.

Nuestra Constitución en vigor consagra, en sus artículos 9º, 10 y 123, inciso 5º, el principio de la competencia exclusiva de los elegidos de los contribuyentes para autorizar los ingresos y los gastos del Estado.

El presupuesto es en el Perú una ley formal, desde que el acto por el que el Parlamento lo autoriza, debe revestir la forma de una ley, sin que se pueda sostener que sea una ley material por el solo hecho de establecerse reglas, generalmente procesales, en las interpolaciones contenidas en el título de Egresos.

Las reglas sustantivas establecidas por nuestra legislación, para asegurar el cumplimiento de la voluntad del Congreso expresada en el presupuesto, son las que se refieren a la unidad, la universalidad, la integridad, la unidad de caja, la especialidad, la anualidad, la publicidad, el equilibrio, la limitación de los gastos a los ingresos y el control de la ejecución del presupuesto.

Los gastos y los ingresos del Estado deben figurar en un documento único: el Presupuesto General de la República, que comprende tres títulos: el primero, de ingresos; el segundo, de egresos; y el tercero, de balance.

Desde 1940, figura en el presupuesto una sección denominada "Cuentas de Orden", constituida por los ingresos afectados a gastos determinados, por leyes especiales y los egresos respectivos, con cifras, desde luego iguales, ya que en ellas el límite del gasto está determinado por la suma recaudada.

Tales cuentas carecen de significación jurídica en el presupuesto, desde que no se requiere autorización anual para recaudar los ingresos ni para efectuar los gastos, por tener la autorización general, establecida por la ley que les dió origen. En realidad, sólo tienen importancia informativa.

Esta excepción a la regla de la unidad de caja está autorizada por el artículo 5º de la Ley Orgánica de Presupuesto, lo mismo que la que se refiere a los fondos de empréstitos.

La regla de la unidad favorece el control y es básica para la eficacia de la publicidad.

Todos los ingresos y todos los gastos del Estado deben figurar en el presupuesto a fin de que ninguna entrada ni ningún egreso escape al control.

La Ley Orgánica de Presupuesto consagra la regla de la integridad al establecer que el presupuesto debe consignar los ingresos y los gastos con su monto bruto, sin efectuar compensaciones o deducciones.

Los ingresos de presupuesto constituyen un fondo general para atender a todos los gastos del Estado.

En observancia de la regla de la especialidad, los gastos deben ser autorizados detalladamente por el Congreso y los créditos abiertos se aplicarán exclusivamente a cubrir los gastos que ellos autoricen.

La especialidad es por capítulo, que es la unidad de voto por el Congreso.

Para asegurarla, la ley prescribe que las transferencias de créditos entre capítulos distintos deben ser autorizadas por las Cámaras o por el Consejo de Ministros, previa conformidad del Contralor, si éstas se encontraran en receso. En este caso las transferencias se realizarán con cargo de dar cuenta en la próxima legislatura. El Ejecutivo puede efectuar transferencias entre partidas de un mismo capítulo. Las Cámaras pueden aprobar o desaprobar las transferencias de créditos entre capítulos efectuadas durante su receso.

El presupuesto debe ser autorizado anualmente por las Cámaras.

Nuestro presupuesto es de ejercicio, es decir, comprende el conjunto de derechos y obligaciones de un año.

El período complementario es de tres meses. En él se recauda los ingresos pendientes y se paga los gastos comprometidos en el año financiero y no cubiertos al 31 de Diciembre.

Al expirar el período de liquidación, el Ejecutivo deberá informar detalladamente al Congreso acerca de los créditos pendientes de pago, explicando las causas del hecho y proponiendo la forma de cancelarlos. En la actualidad se consigna en el presupuesto una partida para cubrir dichos créditos.

Los créditos de un presupuesto no pueden ser aplicados al pago de gastos de otros presupuestos. Al clausurarse un ejercicio, se anulan automáticamente todos los créditos no empleados.

La importancia política de la regla de la anualidad del presupuesto fué amenguada, entre nosotros, por la vigencia automática del proyecto de presupuesto formulado por el Ejecutivo, en los casos en que el Congreso no lo hubiera aprobado hasta el 31 de Diciembre, establecida por la reforma plebiscitaria del artículo 177° de la Constitución.

El presupuesto no puede modificar nuestro sistema de ingresos. Esto determina su falta de elasticidad. No cabe hacerlo producir más, o menos,

según las necesidades, por simples modificaciones en las tasas de algunos impuestos.

Por ello, es necesario acudir a la dación de leyes especiales, conjuntamente con la de presupuesto, para aumentar los ingresos del Estado. Este procedimiento se ha seguido para lograr el equilibrio de los presupuestos de 1941, 1943 y 1946.

A fin de asegurar la observancia de las reglas presupuestales, la ley establece el control de la ejecución del presupuesto.

Tal control es preventivo o a posteriori. Este último se divide en jurisdiccional y político.

El control preventivo de los gastos públicos lo ejerce la Contraloría General de la República; el jurisdiccional, el Tribunal Mayor de Cuentas; y el político, el Congreso.

Los compromisos de gastos con cargo a las partidas globales, las cuentas de orden y los fondos especiales o provenientes de ingresos extraordinarios están sujetos a la fiscalización previa de la Repartición de Fiscalización Preventiva de la Contraloría General de la República; los pagos, en general, al de la Repartición de Contabilidad.

Todo funcionario pagador debe rendir su cuenta, acompañada de los documentos que la justifiquen, al Tribunal Mayor de Cuentas, para su examen y juzgamiento.

El Ministro de Hacienda está obligado a remitir al Congreso la Cuenta General de la República, correspondiente al ejercicio anterior, para que el Legislativo lleve a cabo el control político de la gestión hacendaria del Gobierno.

Se puede clasificar las reglas de procedimiento presupuestal en cuatro grupos: las relativas a la preparación y la presentación del presupuesto; las que se refieren a la autorización del presupuesto; las que regulan su ejecución; y las que rigen el control de su ejecución.

Al Ministro de Hacienda compete la preparación del presupuesto de ingresos. Debe hacerlo el 1º de Junio de cada año.

En esta labor interviene la Dirección de Presupuesto, a la que la ley encomienda funciones de observación de la marcha del presupuesto, de clasificación de ingresos y gastos y de compilación de leyes y otras disposiciones relacionadas con el derecho presupuestal. Tal Dirección debe tener un carácter esencialmente técnico, no sólo desde los puntos de vista económico y contable, sino también desde el punto de vista jurídico.

Para el cálculo del rendimiento de los ingresos no existe regla legal alguna.

En la práctica, dicho cálculo se realiza por el método de evaluación directa, que es el más usado actualmente en otros Estados y el que permite alcanzar una mayor aproximación en las previsiones.

La ley limita los gastos a los ingresos calculados, contrariamente a lo aconsejado por los principios doctrinarios.

El Ministro de Hacienda hace conocer a los demás Ministros el monto del presupuesto de ingresos y señala a cada Ministro una cantidad para su pliego de gastos.

Cada Ministro formula su presupuesto de gastos, dentro de la cifra que le asigne el Ministro de Hacienda y lo envía a éste, antes del 16 de Julio.

Las Cámaras Legislativas formulan sus presupuestos de gastos, debiendo informar sobre su monto, al Ministro de Hacienda, antes del 15 de Agosto.

No existe reglas legales para la clasificación de los créditos dentro de cada pliego.

El proyecto de ley de Presupuesto General de la República es formado sobre las bases enunciadas, por el Ministro de Hacienda, a quien corresponde proponer las medidas financieras necesarias para mantener el equilibrio presupuestal.

El proyecto de presupuesto requiere la aprobación del Consejo de Ministros.

Dicho proyecto debe ser remitido por el Ministro de Hacienda a la Cámara de Diputados, con su Exposición de Motivos y los documentos que lo justifican, dentro de los treinta días siguientes al de la instalación del Congreso en legislatura ordinaria.

Una copia del proyecto de presupuesto y de su exposición de motivos es remitida por el Ministro al Senado.

Estas disposiciones constitucionales consagran la prioridad de la Cámara de Diputados, en materia presupuestal.

La reforma plebiscitaria del inciso 5º del artículo 123º de la Constitución que concedía competencia exclusiva al Ejecutivo en la iniciativa de gastos, ha quedado sin efecto.

El proyecto de presupuesto es examinado, en cada Cámara, por la Comisión de Presupuesto respectiva. Dichas Comisiones podrán introducir modificaciones que no alteren el equilibrio presupuestal.

En los últimos tiempos se advierte un incremento en la intervención de las Comisiones de Presupuesto.

Emitido el dictamen de la Comisión de Presupuesto, cada Cámara discute el proyecto de ley del Presupuesto General, debiendo concurrir el Ministro de Hacienda a la discusión del pliego de ingresos y al de egresos de su Ramo y, si alguna de las Cámaras lo solicita, a la de los demás pliegos de gastos.

La votación del pliego de ingresos y de los pliegos de gastos se realiza por capítulos, procedimiento que limita al capítulo, la especialidad de los créditos presupuestales.

En la discusión y en la votación del presupuesto también se observa la prioridad de la Cámara de Diputados.

El Presupuesto de Ingresos debe ser ejecutado de conformidad con las leyes que los norman, especialmente si se trata de las contribuciones, en cuya aplicación y cobranza, la competencia de los agentes de la administración es estrictamente reglada.

El artículo 9º de la Constitución establece la responsabilidad de los agentes respectivos, para los casos en que se realice alguna cobranza en desacuerdo con la ley.

Los procedimientos de aplicación y recaudación de los tributos están reglados por la ley y la acción ejecutiva que pueda ser necesario aplicar, por la ley de facultades coactivas.

La ejecución de los gastos comprende dos momentos: el compromiso de gastos y el pago.

El Presidente de la República y los Ministros son los únicos competentes para comprometer gastos con cargo a los créditos presupuestales.

El compromiso, acto que convierte al Estado en deudor, nace por medio de Resoluciones Supremas o Ministeriales, según los casos.

Los proyectos de dichas resoluciones están sujetos a control preventivo cuando afectan partidas globales.

El término de la prescripción del derecho del acreedor es de quince años.

Los pagos están sujetos a requisitos que aseguren su autorización, su regularidad y la extinción de la obligación del Estado.

El único funcionario competente para expedir órdenes de pago es el Director del Tesoro y ninguna oficina fiscal podrá efectuar pagos sin la autorización producida con arreglo a ley.

Las órdenes de pago se denominan libramientos. Giradas por el Contador y el Ministro respectivo, llevan el páguese del Director del Tesoro.

Los pagos deberán hacerse al acreedor directo. De ahí que los pagadores tengan el derecho de comprobar la identidad del cobrador.

Para evitar el agotamiento indebido de los fondos, está prohibido a los Ministros girar por sumas que excedan al dozavo respectivo, salvo en caso de urgencia, con autorización del Ministro de Hacienda.

Con el mismo fin y, también, para prevenir irregularidades, la ley prohíbe girar mayores sumas que las de inmediata aplicación y establece que los habilitados sólo podrán cobrar los sueldos y ajustamientos del personal en efectivo servicio.

Las Direcciones de los diversos Ministerios están obligadas a enviar a la Contraloría General de la República, los proyectos de resolución que se refieran a compromisos de gasto con cargo a las partidas globales del presupuesto, a fin de que en la Repartición que lleva la contabilidad de afectación o de reserva se estudie si el compromiso que se trata de contraer con cargo a determinada partida, corresponde al objeto de ella y al ejercicio presupuestal y si existe crédito disponible. También debe estudiar si se ha observado todas las disposiciones legales y reglamentarias referentes al gasto en proyecto.

Si el proyecto es conforme se le visa y devuelve para su firma.

Si faltara alguno de los requisitos expresados, se le devuelve sin visar.

No existe disposición legal que resuelva el impase que origina la insistencia del Ministro respectivo.

En la práctica, se procede a la visación, si la autoriza el Ministro de Hacienda.

Esta solución no es en realidad apropiada para asegurar la eficacia del control.

Es una consecuencia del hecho de estar la Contraloría General de la República bajo la dependencia del Ministro de Hacienda.

La solución eficaz es la que proporciona la institución de la visación con reserva, existente en Bélgica, Chile e Italia, entre otros países.

Consiste en visar los proyectos de órdenes de gasto en que, con aprobación del Consejo de Ministros, insista el Ministro que lo haya formulado, y en consignar en el informe que debe publicar anualmente la entidad controladora, una información detallada de las visaciones con reserva.

La publicidad de este procedimiento y la intervención del Consejo de Ministros, constituyen medidas adecuadas para impedir insistencias que no se justifiquen por necesidades inobjetables de buen Gobierno.

La Repartición de Contabilidad de la Contraloría General de la República está encargada del control de los pagos en general, mediante el registro de los libramientos.

El Tribunal Mayor de Cuentas examina y juzga las cuentas que le deben rendir los funcionarios pagadores.

El examen y la aprobación, o desaprobación, de la Cuenta General de la República constituye la forma en que el parlamento ejerce el control político de la ejecución del presupuesto.

La referida cuenta debe comprender tres títulos: balance, cuenta de los ingresos del ejercicio y cuenta de los egresos del ejercicio.

El balance debe reflejar la situación definitiva del ejercicio.

La cuenta de ingresos debe contener las entradas del ejercicio, comparadas con las previsiones.

La cuenta de gastos debe contener una comparación con los créditos autorizados primitivamente y con los adicionales.

La Cuenta General de la República ha de ser acompañada por los siguientes documentos anexos: cuenta de ingresos por cobrar; cuenta detallada de gastos imprevistos; cuenta de las operaciones del año financiero; cuenta de tesorería, cuenta de bienes nacionales (que no se acompaña) y cuenta de la deuda pública.

Además, debe ser acompañada del informe del Contralor General de la República y de la exposición de motivos del Ministro de Hacienda.

El citado Ministro está obligado a presentarla dentro de los treinta días siguientes al de la instalación del Congreso en Legislatura Ordinaria.

La Cuenta General es estudiada por una Comisión de Senadores y Diputados, con todas las facultades de las Comisiones Parlamentarias de Investigación.

Dicha Comisión se compone de cinco Diputados y tres Senadores y debe ser elegida por las Cámaras al instalar sus sesiones ordinarias.

Sus miembros deben presentar a sus Cámaras respectivas, en el término improrrogable de sesenta días, el dictamen correspondiente.

Producido el dictamen, las Cámaras se pronuncian sobre la Cuenta.

Actualmente el control político se produce con toda oportunidad.

El control tiene por objeto evitar y descubrir las irregularidades presupuestales.

Descubiertas, es necesario hacerlas desaparecer y reprimirlas. Esto plantea el problema de las sanciones.

Hay irregularidades que entrañan nulidad de los actos o decisiones y otras que sólo tienen carácter presupuestal.

Estas últimas sólo dan margen al rechazo del pago de la deuda comprometida sin observar los requisitos legales. Esta nulidad es la que afecta a los compromisos adquiridos sin la visación de la Contraloría General de la República.

Otras irregularidades comprometen la responsabilidad de su autor.

En la Constitución vigente, además de la responsabilidad general prevista en el artículo 20º, el artículo 9º establece la responsabilidad personal de los que recauden ingresos públicos o realicen gastos de igual naturaleza, en contravención con la ley.

Los artículos 2º y 7º de la Ley Nº 6784 establecen responsabilidad de este orden para los funcionarios que celebren contratos o hagan adquisiciones que afecten partidas globales del presupuesto, sin la visación previa de la Contraloría General de la República.

Para hacer efectiva la responsabilidad, la ley establece como garantía, la obligación de los agentes públicos, civiles o militares, de declarar sus bienes o las rentas que perciban independientemente del sueldo que les abona el Estado u otra entidad pública.

También cabe exigir la fianza. En la práctica esta garantía está en desuso. El reglamento de fianzas data del gobierno de Cáceres y no se aplica.

La responsabilidad de los ordenadores de gastos constituye un problema extremadamente delicado. La Constitución la contempla; pero es, de hecho, ineficaz en su aspecto civil, debido a la desproporción entre el patrimonio de los Ministros y los fondos que manejan y al poder discrecional de que gozan, a la razón de Estado.

La responsabilidad penal de los ordenadores de gastos es posible; y la política funciona, aunque es ineficaz desde el punto de vista financiero.

A esta última se refiere el artículo 32º de la Ley Orgánica de Presupuesto.

También contempla la ley, sanciones disciplinarias, para los casos de inobservancia de las reglas presupuestales.

El artículo 8º de la ley N° 6784 faculta al Contralor para solicitar la suspensión y la remoción de los agentes que no cumplan con las disposiciones de la Ley Orgánica de Presupuesto o las dictadas por el Ejecutivo sobre ejecución presupuestal; y el artículo 38º de la Ley Orgánica de Presupuesto faculta al Tribunal Mayor de Cuentas para solicitar las penas de multa, suspensión o destitución, en los casos en que los funcionarios obligados a rendir cuenta, no lo hagan en el término de ley.

La Ley Orgánica de Presupuesto de 1922 incorporó a nuestra legislación positiva un sistema de reglas destinadas a asegurar el cumplimiento de la voluntad de los elegidos de los contribuyentes, en materia presupuestal.

Constituye un apreciable esfuerzo legislativo que responde, en general, a los principios doctrinarios.

En la práctica, las normas que contiene no han sido eficaces para evitar los excesos de gastos ni el consiguiente desequilibrio presupuestal.

En su excesiva rigidez hay que reconocer el germen de su ineficacia.

La obligación de sujetar los gastos a los ingresos calculados ha originado la disminución del monto conocido de los créditos indispensables; la necesidad de presentar un presupuesto balanceado ha conducido a menudo a equilibrios formales; la limitación de los créditos extraordinarios a los casos extremos taxativamente enumerados en la ley, a la apertura ilegal, aunque algunas veces justificada, de tales créditos; y, finalmente, la prohibición de crear, modificar o suprimir impuestos, en la ley de presupuesto, a la necesidad de dar leyes tributarias especiales que permitan aumentar los ingresos en armonía con los gastos proyectados.

La legislación sobre control de la ejecución del presupuesto es, por cierto, deficiente.

Mantiene un sistema mixto, de control previo ejercido por un funcionario en quien se centraliza la responsabilidad, y de control a posteriori a cargo de una Corte de Cuentas; carece de reglas precisas y adecuadas, especialmente en lo que se refiere a la solución de los casos de insistencia de los ordenadores de gastos, ante las observaciones del control preventivo; y carece, igualmente, de un sistema de sanciones para las irregularidades presupuestales y de un sistema de fianzas que garantice la efectividad de las responsabilidades de los agentes que manejan fondos públicos.

En dos oportunidades se ha proyectado una nueva Ley Orgánica de Presupuesto: en 1931, con ocasión de la venida de la Misión de Consejeros Fi-

nancieros presidida por el profesor Kemmerer, y en 1940, año en el que el Ejecutivo remitió un proyecto al Congreso.

El proyecto presentado por la Misión Kemmerer no contiene modificación importante de las normas de nuestro derecho presupuestal, y, entre sus defectos, se destacan el de dar preferencia al principio del equilibrio presupuestal sobre el de su veracidad y sobre toda otra consideración, y el de proponer el desacreditado e irreal método automático para el cálculo del presupuesto de ingresos.

Dicho proyecto fué complementado con otros dos: uno sobre reorganización de la Contraloría General de la República y el otro sobre el Tesoro. El primero es confuso, desordenado, oscuro y falto de adaptación a nuestra realidad; el segundo, carece de importancia.

El proyecto de Ley Orgánica de Presupuesto presentado en 1940, inferior a la ley de 1922, contiene como principal característica el sustituir el sistema de ejercicio por el de gestión.

Es necesaria la reforma de nuestra legislación sobre presupuesto y es de desear que en ella se asegure muy especialmente la veracidad de los presupuestos, eliminando la prioridad del cálculo de los ingresos, la obligación de balancear el presupuesto y la limitación exagerada de los créditos extraordinarios, y haciendo posible la elasticidad de los ingresos.

También es de desear que se estudie la conveniencia de adoptar el sistema de gestión y la forma de asegurar los gastos requeridos por planes que abarquen varios años.
