

Estéban Rivadeneira

Presupuestos falsos y cuentas pendientes

AQUELLAS personas que tienen alguna práctica administrativa conocen desde hace muchos años estas dos enfermedades del Fisco: la falsedad del Presupuesto y la cuenta pendiente. Ellas y los déficit de caja son los índices del desorden en el manejo de fondos públicos.

La insuficiencia de un presupuesto, cosa muy distinta de su falsedad, y las crisis propiamente económicas del Estado, aquellas que afectan a la integridad de sus fuentes de recursos, provienen de factores sociales o de problemas de política general de la economía que no dicen relación directa con la buena o mala marcha de la administración.

Pudiera encontrarse arbitraria la clasificación de conceptos que envuelven las líneas anteriores; pero esto no importa ya que este artículo tiende sólo a explicar algunas formas de falsificar una Ley de Presupuestos y de producirse las cuentas pendientes.

Presupuestos falsos.—Se dice que un Presupuesto es falso o insincero cuando sus ítem consultan menos fondos que los que han de invertirse efectivamente en el objeto a que están destinados. Es curiosa cualidad de estos ítem que el exceso en los gastos se produce sin obstáculo ni advertencia de nadie. Se comprueba al cotejar la Cuenta de Inversión con el Presupuesto.

Antes de la Ley Orgánica de Presupuestos (13-Noviembre-

1925) los ítem a que se cargaban sentencias judiciales y nuevas pensiones de jubilación eran generalmente de esta clase. Entonces la ley autorizaba el exceso con estos fines, sin que el Tribunal de Cuentas pudiera objetar los decretos del Presidente de la República.

La Ley Orgánica ha terminado con estas irregularidades; pero ha subsistido una situación anormal para otros ítem, que indudablemente, es la más importante de todas. Es la de aquellos que consultan fondos en globo para remuneraciones variables establecidas sólo en la proporción en que deben pagarse y no en la cantidad líquida que puede corresponder a cada empleado.

Así, por ejemplo, leyes de efectos permanentes o simplemente el Presupuesto conceden un porcentaje sobre el sueldo como gratificación de zona a empleados de algunas provincias. Estos fondos resultan a menudo insuficientes y el sistema acostumbrado para darles inversión ha permitido que se excedan.

Si el ítem se encuentra en gastos fijos, no se necesita decreto especial que autorice los pagos, bastando para ello la promulgación de la Ley, conforme a las reglas generales. Como cada Tesorería va pagando en el transcurso del año sin tomar en cuenta para nada lo que pueda pagarse en otros departamentos, y como, además, la contabilidad central es deficiente y lenta, el exceso en la inversión se produce en forma automática. El dinero girado de más se traduce más tarde en un déficit o en una disminución de los fondos destinados a financiar el Presupuesto del año siguiente.

Si el ítem es de gastos variables y necesita, en consecuencia, ser autorizado por decreto, el procedimiento varía pero el resultado es el mismo. Se procede a ordenar el pago de la gratificación en la proporción establecida en la glosa o en un reglamento y a imputar el gasto *en globo* hasta la concurrencia de la totalidad de los fondos del ítem. Una vez tramitado el decreto se repite la irregularidad indicada para el caso de gastos fijos.

No solamente gratificaciones de zona se encuentran en esta situación, sino también otras de mayor entidad, generales a toda

la República, como quinquenios, trienios y otros aumentos de sueldo. Un error de cálculo de un millón de pesos, pongamos por caso, no se advierte a primera vista, si es que no se han reducido los fondos en forma inconsulta al discutirse la Ley. Téngase presente que existen nueve Ministerios, para cada Ministerio varios de estos ítem y que cada año hay un Presupuesto...

La Misión Kemmerer advirtió este mal y propuso, ignoro si oficialmente, que estos ítem sean siempre de variables, debiéndose autorizar a cada tesorería para invertir cantidades *determinadas*. En esta forma, se abriría una cuenta corriente a la *autorización*, análoga a las de gastos generales (variables) y las planillas mensuales de pago se cargarían a la cuenta corriente como un giro ordinario. Ello exige, naturalmente, una mejor organización de la tesorería y constituye el único procedimiento correcto.

Nos limitamos a estas observaciones sobre falsedad del Presupuesto de Gastos. Quizás de mayor interés fuera considerar los errores habituales en el cálculo de entradas; pero esto, a más de estar tratado concienzudamente en la exposición de motivos de la Ley Kemmerer, nos llevaría a revisar toda la contabilidad fiscal, la percepción de impuestos, en fin, todo lo relacionado con las crisis de caja y de fuentes de ingresos. No habría espacio ni tiempo ni, tal vez, novedad alguna para el lector.

Cuentas pendientes.—Siempre que se ha prestado un servicio o cumplido un contrato que ha reportado beneficio al Estado, sin que se haya recibido el pago que se esperaba, se dice poseer una cuenta pendiente con el Fisco. Pero esto no basta: es necesario, además, que la ley haya previsto la responsabilidad fiscal. Así lo demuestran a diario las objeciones del Tribunal de Cuentas a pagos que, si bien son de equidad, no son conformes a la ley.

Por regla general, el Gobierno no puede contraer obligaciones sino en los límites autorizados por la ley, y los funcionarios, en los límites autorizados por un decreto del cual haya tomado

razón el Tribunal de Cuentas. A su vez, el decreto no es legal si no cabe dentro de la glosa y fondos de la ley.

La autorización de gasto que pudiera otorgar un Ministro por simple oficio no tiene otro alcance que el de hacerle extensiva la responsabilidad del funcionario, sin que por ello el gasto pase a ser de cuenta fiscal.

Los compromisos en que incurren los funcionarios dentro de los límites del Presupuesto y con la aprobación posterior del Gobierno, deben ser de cargo fiscal: de los dos requisitos legales, autorización de la ley y autorización del Gobierno, sólo falta el segundo y no se divisa el motivo por el cual la ratificación del Gobierno no produzca la validación del compromiso. El Gobierno, por lo demás, no podría aprobar el gasto sin disponer al mismo tiempo de fondos para cancelarlo. Estas razones aconsejan consultar el dinero para cuentas pendientes con indicación expresa, a fin de evitar malas interpretaciones, de que puede aplicarse solamente a aquellas que al tiempo de contraerse no excedían el respectivo ítem.

A nuestro juicio, la ratificación del Gobierno a compromisos contraídos dentro de los límites del Presupuesto y que el tesorero fiscal *ha pagado sin cargo a decreto*, no necesita nueva imputación: a la cancelación operada sólo falta un requisito, la autorización del Gobierno, y el gasto ha entrado en la Cuenta de Inversión. (Estas ratificaciones se hacen por medio de «declaraciones de abono a los tesoreros»). Decimos a nuestro juicio, porque en la práctica el Tribunal de Cuentas ha exigido imputación del abono a una ley en vigencia, dándole con esto carácter análogo al de una cuenta pendiente.

(Véanse arts. 21, 44-(2º) y (4º), 72-(10º), 75 de la Constitución, arts. 3, 8, 20, 22 del decreto-ley 718, arts. 13 y 14 ley 20 Setiembre 1884, leyes N.ºs 3491 y 3748).

Ahora bien, ¿puede el Gobierno contraer compromisos en virtud de leyes permanentes una vez agotado el ítem respectivo? Leyes permanentes confieren determinados viáticos a funcionarios que viajan en comisión, derecho a pasajes al que va a hacerse cargo de un empleo, derecho a licencia al empleado enfermo.

La respuesta negativa conduciría a extremos absurdos, como la paralización de servicios fundamentales, pues si el dinero de viáticos, pasajes o suplencias se ha concluído, el Gobierno no podría ordenar visitas, nombrar empleados que deban viajar para asumir su cargo o designar reemplazantes en las licencias. Si se desea mantener la responsabilidad del Fisco dentro de los estrictos límites del Presupuesto, no cabría otro camino que el denegar por ley acción judicial a los acreedores en tales casos, debiendo éstos esperar fondos especiales para cuentas pendientes. Constituirían una especie de obligaciones naturales del Fisco.

Sin entrar a considerar otras fuentes de compromisos análogos, como asignaciones por gastos de instalación de las normalistas y comisiones de estudio conferidas con goce de sueldo, diremos algunas palabras sobre la actual situación de algunos cobros que, dentro de la estricta legalidad, no son de cargo fiscal y que sólo pueden ser cancelados si la ley los acoge expresamente.

El armisticio que puso término a las hostilidades de la Guerra produjo en Chile una fuerte crisis privada y pública. Como consecuencia, los Presupuestos redujeron violentamente los gastos variables, sin que estos últimos se equilibraran con relación a las necesidades efectivas sino algunos años más tarde. Aun hoy se mantienen restringidos. De aquí que los jefes de establecimiento, urgidos por la necesidad de mantener el funcionamiento de los servicios, contrajeran compromisos, pendientes a la fecha, algunas veces autorizados por el Gobierno. En lo relativo a gastos de alimentación, las pensiones de particulares y las cuotas fiscales no se elevaron oportunamente en relación al costo de la vida. Es de equidad el pago de estas cuentas por el Fisco, previo un estudio adecuado de ellas.

Merece consideración aparte un caso especial de cuenta pendiente, el cual, cuando se produce, alcanza a sumar millones de pesos, salvo raras excepciones. Es el de diferencia de remuneraciones ocasionada por modificación retroactiva de un reglamento.

A menudo la remuneración del empleado que fija la ley queda

sujeta a clasificaciones que debe hacer el Presidente de la República, o bien, siendo la ley demasiado comprensiva, se hace necesario un reglamento para aplicarla. Las situaciones que se producen son a veces oscuras y muchas alegaciones plausibles pudieran hacerse en contra del reglamento fundadas en su ilegalidad.

En el derecho privado, un reglamento no puede modificar en ningún aspecto la ley. Si ella es oscura, debe interpretarse conforme a las reglas del Código Civil y esta interpretación, manifestada especialmente en las sentencias judiciales, toma de la ley toda su fuerza, quedando por encima de los decretos del Presidente de la República. La integridad de las doctrinas del derecho privado así lo exige. La coexistencia de una ley y un decreto sobre la misma materia es poco frecuente en derecho privado, mientras que en derecho administrativo es lo normal.

¿Puede aplicarse este criterio a las cuestiones administrativas? Ignoramos que la ley haya resuelto esta cuestión. La práctica sí lo ha hecho.

En derecho administrativo el reglamento debe tener un valor especial, y es del todo ilógico no concedérselo desde el momento en que ciertas meras prácticas, cuando tienen largo tiempo de aplicación, no se modifican sino por ley. (Véase exposición de motivos del decreto-ley 337, que concedió jubilación a los 30 años al profesorado secundario y superior).

No habría Gobierno que se atreviera a modificar, por ejemplo, el reglamento de premios de constancia del profesorado secundario y superior si de esa modificación derivara revisión de lo que se ha pagado hacia atrás hasta el límite de la prescripción extintiva (la ley es de 9 de Enero de 1879).

Los reglamentos sobre estas materias deben modificarse con el tiempo: toda forma de liquidar estas remuneraciones debe estar de acuerdo con las aptitudes del resto de la administración. Las leyes, reglamentos y prácticas administrativas forman un todo orgánico, susceptible de evolución y acomodamiento. Si las modificaciones han de producir perturbación económica, el Gobierno se resistirá a corregir los errores de un decreto.

Como término y para mejor comprensión del lector habituado a manejar disposiciones administrativas, resumimos en forma de artículo lo dicho anteriormente: «...No da derecho a pago de diferencias insolutas de remuneración la derogación, rectificación o modificación de las normas reglamentarias que determinan los emolumentos de los empleados públicos, en servicio o jubilados, aún cuando la causa de innovar fuere mala interpretación de la ley.

«Este artículo sólo afecta a remuneraciones para cuya determinación sea necesario clasificar personal, empleos o establecimientos, o computar servicios al Estado u otros que afecten a remuneraciones o pensiones fiscales.

«El tiempo útil para cualquier efecto legal computado conforme a un reglamento y que posteriormente se declara inútil, se perderá desde la vigencia de la declaración.

«Los decretos reglamentarios a que se refiere este artículo no tendrán ningún efecto retroactivo.

«Todo lo cual se establece siempre que la ley no conceda fondos expresamente para el pago de las referidas remuneraciones insolutas.

«Las disposiciones anteriores son aplicables a las prácticas administrativas».

No se crea que todo esto es ilusorio: conocemos un caso, relativo a un solo servicio público, que costó al Fisco alrededor de siete millones de pesos, por el capítulo de cuentas pendientes. Este es uno de los peligros que envuelve para el Erario la ausencia de un Estatuto Administrativo que sea realmente un código de administración y no una simple ley de sueldos.