

CAPITULO V

Cómo se forma el Presupuesto — Cómo se discute en las Cámaras Legislativas — Principios legales relativos al Presupuesto — Fuerza restrictiva del Presupuesto de Gastos — Liquidación del Presupuesto.

Atendiendo á su naturaleza, puede decirse que el Presupuesto es la ley que aprueba previamente las rentas y gastos de la Nación en un período económico. El Presupuesto se divide en dos partes, á saber: *Presupuesto de Rentas* y *Presupuesto de Gastos*.

El primero es un cuadro del producto probable, en un año económico, de los ingresos autorizados por las leyes. El Segundo es la clasificación metódica, por departamentos, capítulos, artículos y párrafos, de los gastos que, por disposición legal, se hacen de los fondos públicos en una vigencia económica.

Corresponde al Ministro del Tesoro redactar el proyecto de ley de Presupuestos que debe presentarse al Congreso en sus sesiones ordinarias todos los años. Para la formación del Presupuesto de Rentas, se toma como base el cuadro del producto de todas las contribuciones y rentas en el año anterior á aquel á que se refiere el Presupuesto que se forma; cuadro que, en la debida oportunidad, debe remitir el Ministerio de Hacienda al del Tesoro. En el Presupuesto de Gastos, además de los correspondientes á su departamento y de las partidas señaladas por las leyes para el servicio de la deuda pública, deben incluirse los presupuestos

parciales de los demás departamentos administrativos que los otros Ministros del Despacho deben pasar al Ministro del Tesoro con la anticipación conveniente fijada por la ley.

En el Presupuesto de Gastos debe computarse separadamente:

1.º El detal de sueldos de los empleados que cada Ministro considere necesarios de los creados por leyes anteriores para el respectivo departamento administrativo, de acuerdo con las asignaciones legales;

2.º Los gastos del material, con todos los pormenores que hayan servido de base de cálculo;

3.º Lo calculado para gastos varios é imprevistos; y

4.º Las erogaciones autorizadas por leyes vigentes para gastos distintos de personal y material de las oficinas y servicios nacionales.

Dos meses y medio antes de la reunión ordinaria del Congreso, debe el Ministro del Tesoro presentar el proyecto de ley de Presupuestos al Presidente de la República, quien, con dictamen del Consejo de Ministros, hará en el de gastos las supresiones que estime convenientes é indispensables para equilibrar las rentas y los gastos. En virtud de disposición legal, el Poder Ejecutivo debe siempre proponer al Congreso el proyecto de ley de Presupuestos sin *déficit* alguno.

(Ley 33 de 1892, artículos 1.º á 4.º)

Aprobado en primer debate por la Cámara de Representantes el proyecto de Ley de Presupuestos que el Gobierno debe presentar el primer día de las sesiones ordinarias, pasará inmediatamente al estudio de la Comisión de Presupuestos elegida por la misma Cámara. Dentro de los primeros diez días de esas sesiones, podrá la Comisión Legislativa de Cuentas, en virtud del estudio que haya hecho del proyecto impreso del Presupuesto, hacer á aquella Comisión todas las indicaciones y reparos que crea conveniente.

(Ley 33 de 1892, artículo 7.º)

En segundo debate no se discute el texto de dicho proyecto. La discusión versa sobre los créditos adicionales y los contracréditos que la Comisión de Presupuestos proponga en pliego separado á la Cámara, y los que los Representantes

ó los Ministros del Despacho tengan á bien proponer. Por medio de los créditos adicionales se aumentan las partidas propuestas por el Poder Ejecutivo en el proyecto de ley de Presupuestos, ó se decretan gastos nuevos; y por medio de los contracréditos se reducen las partidas de gastos fijadas en dicho proyecto, ó se suprimen por completo.

La Cámara de Representantes debe despachar y enviar al Senado el proyecto de Ley de Presupuestos dentro de los primeros cincuenta días de las sesiones ordinarias del Congreso. Dentro de los treinta días siguientes á aquel en que haya sido recibido en él, debe el Senado darle los tres debates, observando en todo la tramitación seguida en la Cámara de Representantes. Allí se consideran en primer lugar, al verificarse el segundo debate, los créditos adicionales, los contracréditos y modificaciones que proponga su Comisión reglamentaria de Presupuestos; y en seguida se resuelve sobre las modificaciones, créditos adicionales y contracréditos que para cada capítulo hubiere propuesto y aprobado la Cámara de Representantes. En ambas Cámaras pueden introducirse en el segundo debate capítulos y artículos nuevos; y en el Senado pueden proponer créditos adicionales, contracréditos y modificaciones, tanto los miembros de esa Cámara como los Ministros de Estado.

Antes de que se cierre en el Senado el segundo debate, debe darse cuenta á la Cámara de Representantes de las variaciones introducidas por aquél tanto al proyecto original como á las acordadas por la Cámara. En esta última debe entonces contraerse la discusión á tales variaciones, aprobándolas, modificándolas, negándolas, ó insistiendo en todo ó en parte en lo acordado por la Cámara, según el caso. A su vez, el Senado puede insistir en todo ó en parte, ó aceptar lo que á bien tenga de lo acordado por la Cámara de Representantes, quedando entonces en esta última contraída la discusión á aquellas modificaciones, créditos, ó contracréditos en que no haya habido acuerdo entre ella y el Senado. En caso de negativa, solamente subsistirá aquello en que haya habido acuerdo entre las dos Cámaras, y quedará eliminado todo aquello en que hayan estado en discordancia.

El proyecto de Ley de Presupuestos debe estar aprobado en ambas Cámaras por lo menos treinta días antes de la terminación de las sesiones ordinarias del Congreso, á fin de que el Gobierno pueda ejercer la atribución constitucional de darle su sanción ó devolverlo con observaciones. En este último caso, debe procederse de la manera que determina el artículo 87 de la Constitución.

(Ley 33 de 1892, artículos 8.º á 15)

Crédito legislativo es la facultad dada por el Congreso al Poder Ejecutivo para ordenar, por medio del respectivo Ministro de Estado, el pago de un gasto público causado ó por causar en el servicio nacional de un año económico. Los créditos legislativos son *primitivos ó adicionales*. Llámense primitivos los créditos pedidos por el Poder Ejecutivo que se abren en la Ley de Presupuestos; y créditos adicionales todos los demás abiertos por el Congreso.

(Reglamento citado, artículo 61)

Los créditos legislativos adicionales al Presupuesto de Gastos se dividen, á su vez, en *explícitos é implícitos*.

Crédito explícito es el que se abre por medio de una ley por cantidad determinada, sea fija, aproximativa ó proporcional á cifras conocidas, con imputación al capítulo y artículo especial de alguno de los Departamentos de un Presupuesto vigente ó entrante. Se llama crédito implícito el que se vota sin expresión de cantidad determinada, por leyes cuya ejecución supone inevitablemente gastos de límite fijo ó aproximativo, que no expresa sin embargo la ley misma. Tales son las leyes que crean nuevas oficinas sin determinar las cantidades aplicables á los gastos de material de las mismas oficinas, ó las que ordenan la ejecución de ciertas obras, y en que se dice que el gasto que se ocasione por ellas debe entenderse incluido en el Presupuesto en curso ó en el de la vigencia económica siguiente.

En el Presupuesto de Gastos no puede incluirse ni liquidarse partida alguna que no corresponda á un gasto decretado por ley anterior, ó á un crédito judicialmente reconocido, ni aumentarse las partidas fijadas por ley para cualquiera obra ó servicio público.

(Ley 33 de 1892, artículo 16)

Se considerará en suspenso durante el período fiscal todo gasto decretado por leyes de años anteriores al Presupuesto en que no se hubieren apropiado expresamente las partidas correspondientes. Tales gastos, así como los demás autorizados por leyes permanentes, no podrán reconocerse á cargo del Tesoro, sea que hayan sido suprimidos por un contracrédito legislativo expreso, sea que hayan sido omitidos en el proyecto de ley de Presupuestos presentado por el Gobierno al

Congreso. En este último caso, la omisión ó reducción de la partida no se tendrá como derogación de la ley permanente, y únicamente se dará por suprimido ó reducido el gasto en la vigencia fiscal á que se destina el Presupuesto. En consecuencia, los servicios que se presten durante esa vigencia en virtud de la ley no darán derecho á indemnización alguna.

Los sueldos fijados por ley preexistente no podrán ser disminuídos si ella no ha sido antes reformada ó derogada.

El monto de los gastos reconocidos en la Ley de Presupuestos no debe exceder del monto de las rentas calculadas para la misma vigencia. En caso de deficiencia de estas últimas, el Gobierno deducirá proporcionalmente la diferencia de todas las partidas votadas, de cualquiera naturaleza, que no sean indispensables para el servicio administrativo y el del crédito público; de manera que en la primera liquidación de los Presupuestos que se publique, deben aparecer equilibrados los totales de las rentas y los gastos.

(Ley 33 de 1892, artículos 17 á 21)

Los gastos de necesidad urgente que ocurran y que por cualquier motivo no se hubieren incluido en el proyecto de Ley de Presupuestos, deberán pedirse al Congreso, si está reunido, como créditos adicionales. En receso de esta corporación, esos mismos gastos dan lugar á decretos ejecutivos sobre créditos suplementales ó extraordinarios.

(Código Fiscal, artículo 1329)

Toda partida del Presupuesto de Gastos es un *máximum* que no puede excederse en las órdenes de pago sino en los casos que la ley señala. Para la ordenación de todos los gastos, la acción del Poder Ejecutivo está limitada por las correspondientes apropiaciones hechas en la Ley de Presupuestos; y el Gobierno debe atender á las siguientes disposiciones legales:

1.^a En ningún caso podrán transportarse los créditos legislativos de un capítulo á los gastos de otro capítulo distinto.

2.^a En los capítulos del personal, no podrá el Poder Ejecutivo, aun encerrándose dentro de los límites del capítulo, aumentar los sueldos fijados á los empleados con las economías que pueda efectuar en otros artículos del mismo capítulo.

3.^a En el Departamento de Fomento cada uno de los artículos de que se compone el capítulo de Gastos Varios se considerará como capítulo separado destinado á autorizar la erogación del gasto para el solo objeto que expresa el artículo. Por tanto, el crédito votado en un artículo no servirá para aumentar el crédito votado en otro artículo.

4.^a Igualmente, en los demás Departamentos en que se reúnan bajo un mismo capítulo artículos que contengan créditos para diferentes objetos, que no sean del personal y material de una misma oficina, cada artículo será el límite de acción del Poder Ejecutivo para ordenar el gasto.

Los créditos legislativos del Presupuesto de Gastos aplicables á los distintos ramos del servicio público no podrán aumentarse por el Poder Ejecutivo, ni por otra autoridad cualquiera, con recursos extraños á los mismos créditos. Tampoco podrán aplicarse al servicio de un año créditos ó sobrantes de créditos votados para el servicio de otro año económico.

Es prohibido al Poder Ejecutivo aumentar los capítulos de gastos previstos con cantidades tomadas de las partidas apropiadas para gastos imprevistos, gastos varios ó extraordinarios, así como también para dotación y creación de empleados, ó pagar asalariados en las oficinas públicas que no estén creadas por ley.

(Código Fiscal, artículos 1322 á 1327)

Cuando haya necesidad de hacer un gasto imprescindible á juicio del Gobierno, si las Cámaras están en receso y no hubiere partida votada, ó si, habiéndola, fuere insuficiente, podrá abrirse al respectivo Ministerio un crédito suplemental ó extraordinario. Los créditos suplementales se abren para suplir las deficiencias que resulten por insuficiencia de las partidas apropiadas en el presupuesto; y los extraordinarios cuando no se ha apropiado partida alguna con que atender al gasto que ocurriere.

(Constitución Nacional, artículo 208)

Todos estos créditos se abren por el Consejo de Ministros y al efecto debe instruirse el respectivo expediente. Al Congreso corresponde legalizarlos.

El expediente que se forme para solicitar la apertura de un crédito suplemental debe contener:

- 1.º Constancia del crédito primitivo;
- 2.º Giros que sobre él se han hecho con explicación del objeto de cada uno;
- 3.º Motivos por los cuales ha llegado á ser insuficiente el crédito primitivo;
- 4.º Detalle del gasto que falte por hacer imputable á la partida agotada; y
- 5.º Inconvenientes y perjuicios que resultarían de no hacer el gasto. No puede abrirse crédito alguno para el pago de objetos yá suministrados ó de servicios yá prestados. La apertura del crédito ha de preceder siempre á los contratos ó actos que den origen al gasto.

Tampoco se abrirán créditos suplementales para la continuación ó terminación de obras públicas, sino cuando se reúnan las siguientes condiciones, además de las anteriormente enumeradas: 1.^a Que haya urgente necesidad de la continuación ó terminación de la obra; y 2.^a Que el perjuicio que resulte, á juicio de peritos, sea mayor que el gasto de que se trate.

Si se tratare de la apertura de un crédito extraordinario, el expediente que se forme debe contener: 1.º La constancia de los motivos que hayan impedido solicitar el crédito del Congreso, ya en la ley de Presupuestos, ya en una ley especial; 2.º La cuantía detallada del gasto de que se trate; 3.º Las razones justificativas de la necesidad de hacer el gasto y de los perjuicios é inconvenientes que resultarían si se omitiera; y 4.º Si el crédito se hubiere pedido al Congreso y éste no le hubiere decretado, se debe hacer constar el curso que el asunto tuvo en las Cámaras.

Es prohibido abrir créditos extraordinarios para los siguientes gastos: 1.º Para acometer empresas, comprar fincas ó construir edificios ú otras obras de naturaleza semejante; 2.º Para pagar sueldos ó viáticos de empleados no reconocidos expresamente por la ley; y 3.º Para el cumplimiento de contratos no autorizados expresamente por la ley y que el Gobierno haya celebrado, á menos que se trate de asuntos de tal manera urgentes que no puedan aplazarse hasta la próxima reunión del Congreso.

En los primeros quince días de la reunión ordinaria ó extraordinaria del Congreso, cada Ministro del Despacho debe presentarle el respectivo proyecto de legalización de los créditos suplementales ó extraordinarios que se hayan abierto en los ramos del servicio que administra. A este proyecto debe acompañarse copia de los expedientes creados para la apertura de tales créditos. Los créditos cuya legalización no se hubiere pedido dentro del término indicado se tendrán

por rechazados, siempre que la demora no haya provenido de causas que la justifiquen plenamente.

Si el Congreso no legaliza algún crédito suplemental ó extraordinario, la Cámara de Representantes procederá de oficio á instruir el procedimiento del caso para averiguar qué empleados son responsables en el asunto.

(Ley 19 de 1894)

Concluídas las sesiones del Congreso, el Poder Ejecutivo debe proceder á liquidar los Presupuestos de Rentas y Gastos por medio del Ministerio del Tesoro. La liquidación es la verificación en cuadros sinópticos del efecto producido tanto en el Presupuesto de Rentas como en el de Gastos por los créditos adicionales, suplementales ó extraordinarios y por los contracréditos, sean explícitos ó implícitos.

Cada Presupuesto de Rentas y Gastos debe sufrir dos liquidaciones sucesivas, en dos vigencias económicas distintas, á saber: 1.º La que originen las leyes expedidas por el Congreso que votó el Presupuesto, antes de que éste empiece á regir; y 2.º La que originen las leyes votadas por el Congreso siguiente, antes de concluir la vigencia económica del mismo Presupuesto.

De esta manera, en cada vigencia económica ó año fiscal deben hacerse dos liquidaciones: 1.ª La de los Presupuestos que hayan de regir en el año siguiente; y 2.ª La de los Presupuestos para el año ó vigencia en curso. Tanto la primera liquidación como la segunda corresponden á la Dirección de la Contabilidad General.

La primera liquidación de los Presupuestos debe hacerse conforme á las reglas siguientes:

1.ª La base de la liquidación será en todo caso el Presupuesto presentado por el Poder Ejecutivo. A éste se agregará, rebajará ó suprimirá lo que haya agregado, rebajado ó suprimido el Congreso.

2.ª Las primeras agregaciones, deducciones ó supresiones que se hagan á los Presupuestos, serán las resultantes de la misma ley de Presupuestos. Seguidamente se establecerán las provenientes de las demás leyes que los afectan, expedidas en las mismas sesiones.

3.ª Al Presupuesto de Rentas se agregará, como nueva renta ó contribución estimando sus productos probables, cualquiera nueva renta ó contribución que haya decretado el Congreso, y que deba causarse dentro del año á que corresponda la liquidación.

4.^a Se agregará al mismo Presupuesto cualquier aumento probable que deba resultar á virtud de las leyes del mismo año, en alguna ó algunas de las rentas ó contribuciones que habían sido presupuestas.

5.^a Se suprimirá totalmente cualquiera renta ó contribución cuya partida presupuesta haya sido negada en el Presupuesto presentado, ó que por otra ley separada haya suprimido el Congreso.

6.^a Se rebajará de cada renta ó contribución presupuesta la suma probable que las disposiciones del mismo Congreso hagan rebajar de dicha renta ó contribución.

7.^a Se suprimirá totalmente del Presupuesto de Gastos toda partida respecto de la cual se haya votado un contracrédito legal.

8.^a Se rebajará del mismo Presupuesto de Gastos el importe de cualquier contracrédito parcial que hubiere votado el Congreso.

9.^a Se agregarán á los créditos primitivos pedidos por el Poder Ejecutivo cualesquiera créditos resultantes de las leyes del mismo año.

Los que estuvieren fijados en dichas leyes, se estimarán en las sumas fijadas. Los implícitos ó indeterminados se acumularán según la fijación hecha por el Poder Ejecutivo en decreto expedido por el Ministerio cuyo departamento es afectado, y en vista de los cuadros de liquidación que deberán formar los respectivos ministerios de Estado.

10. Los contracréditos implícitos ó indeterminados se fijarán como los créditos de igual naturaleza.

11. Los créditos líquidos resultantes de la liquidación serán desarrollados por Departamentos, en capítulos y artículos.

La liquidación del Presupuesto debe imprimirse y ponerse en circulación á los dos meses de haber cerrado el Congreso sus sesiones.

En la primera del Presupuesto de Rentas deben consignarse en un cuadro sinóptico ó estado general, en columnas separadas, el nombre de las rentas y contribuciones, marcadas en el orden numérico; el cómputo hecho por el Poder Ejecutivo del producto probable de cada una de ellas; los créditos legislativos adicionales con que se aumenta el producto de dichas rentas y contribuciones; los contracréditos legislativos con que se disminuye ese mismo producto; y los créditos legislativos líquidos. La segunda liquidación del Presupuesto de Rentas se hace en un cuadro sinóptico en cuyas columnas se hacen constar, en orden numérico, las rentas y contribuciones que han sido afectadas por cualquier disposición legislativa durante la vigencia del mismo Presupuesto; los cómputos líquidos que arroja la primera liquidación de dichas rentas y contribuciones; los créditos

legislativos adicionales que aumentan esos cómputos líquidos; los contracréditos que los disminuyen; y los contracréditos legislativos líquidos que resulten de esa segunda liquidación.

En la primera liquidación del Presupuesto de Gastos, el Director de la Contabilidad General, liquida los departamentos administrativos por separado, y estas liquidaciones parciales, aprobadas por los respectivos Ministerios, se reúnen en una sola, que es la Liquidación General del Presupuesto, desarrollada en departamentos, capítulos, artículos y parágrafos. La liquidación detallada del Presupuesto se condensa, por último, en tres recapitulaciones, á saber: 1.^a Un cuadro sinóptico en que se expresen, por departamentos, capítulos y artículos, los créditos líquidos de cada Ministerio; 2.^a Una serie de cuadros ó estados en que se expresen por departamentos, capítulos y artículos, los créditos adicionales, los contracréditos y los créditos legislativos líquidos, expresando al pie de cada cuadro la procedencia de dichos créditos y contracréditos; y 3.^a Un cuadro general en que se resuman los estados ó cuadros parciales por departamentos, y en que aparezca como resultado total la suma de todos los créditos legislativos líquidos.

La segunda liquidación del Presupuesto de Gastos debe hacerse en dos cuadros generales, de los cuales el primero expresa, por Ministerios, departamentos, capítulos y artículos, los créditos adicionales votados por las leyes que afecten el Presupuesto en curso; y el segundo los contracréditos votados por las mismas leyes.

Tanto la primera liquidación de los Presupuestos de Rentas y Gastos como la segunda se resumen, cada una, en un decreto ejecutivo que se expide por conducto del Ministerio del Tesoro, y se publica é imprime con todos los cuadros y estados y los informes de la Dirección de la Contabilidad General que prescribe el Reglamento respectivo.

(Código Fiscal, artículos 1344 y 1345)