

PALLAVECINI MAGNERE, JULIO (2015): *Derecho Público Financiero*. Santiago, Thomson Reuters, 602 pp.

El libro que en estas páginas comentamos trata sobre Derecho Presupuestario. Esto merece incorporar una breve explicación, por tratarse de asuntos no usualmente abordados por los juristas de nuestro medio, además de ser algo complejos.

El especialista colombiano Julio Piza Rodríguez define al Derecho Presupuestario, en su obra homónima, como “el conjunto de disposiciones jurídicas que regulan la elaboración, presentación, estudio, aprobación, ejecución del presupuesto del Estado y de los demás entes públicos” siendo su eje la institución del presupuesto público. A su vez, explica el mismo autor, el Derecho Presupuestario se ubica en el Derecho Fiscal, el cual “se ocupa de ordenar el desarrollo de la actividad financiera del Estado y demás entes públicos”, que recaban los recursos necesarios para cubrir los gastos públicos. Dado lo anterior, la actividad financiera del Estado presenta esta doble fase de ingresos públicos y gastos públicos. Es decir, el régimen jurídico del ingreso y del gasto público son dos partes de un mismo fenómeno.

Ahora bien, el uso de estos términos no es siempre compartido. En efecto, el jurista argentino Carlos Giuliani Fonrouge (en el Tomo I de su obra *Derecho Financiero*), sostiene que Derecho Financiero corresponde al “conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad financiera del Estado en sus diferentes aspectos: órganos que la ejercen; medios en que se exterioriza, el contenido de las relaciones que origina”. Para este autor, el Derecho Presupuestario forma parte del Derecho Financiero, como también el Derecho Tributario o Derecho Fiscal.

En España, Juan Martín Queralt y Carmelo Lozano, plantean una postura terminológicamente más depurada (en su *Curso de Derecho Financiero y Tributario*). Estos autores sostienen que Derecho Financiero es “la disciplina jurídica que tiene por objeto aquel sector del ordenamiento jurídico que regula la constitución y gestión de la Hacienda Pública”. José Juan Ferreira Lapatza (*Instituciones de Derecho Financiero*) destaca esa centralidad de la categoría de Hacienda Pública como eje científico orientador de esta disciplina.

A su vez, según Rafael Calvo Ortega (*Curso de Derecho Financiero*), el Derecho Financiero está constituido por el “conjunto de principios y normas jurídicas que regulan la obtención y gasto de los recursos monetarios necesarios para la actividad de los entes públicos”. En el sector de los ingresos, este autor pone de relieve la institución del tributo; y, en el del gasto, la del presupuesto público. Asimismo, entiende el Derecho Presupuestario como el conjunto de normas que regulan dicho gasto. En efecto, el régimen jurídico del gasto público presenta un claro vínculo con el Derecho Presupuestario. Según ha puesto de relieve Germán Oron Moratal (*La Configuración Constitucional del Gasto Público*), conforme al artículo 31.2 de la Constitución española, el gasto público obedece a los principios constitucionales materiales de eficiencia, economía y justicia, y al principio formal referido a la sujeción a la legalidad. De acuerdo a Calvo Ortega, estos principios pueden considerarse como principios constitucionales del Derecho Presupuestario, a los cuales, estimo, habría que agregar el principio de estabilidad presupuestaria (incorporado, por

reforma constitucional de 2011, al artículo 135 de la Constitución española, el cual se encuentra referido a la regulación de la deuda pública). Estos asuntos implican complejidades importantes que no son posibles exponer en estas páginas. Solo cabe mencionar que los autores efectúan distinciones entre los principios del gasto público y los principios de la deuda pública, como de muchas otras categorías del Derecho Financiero (Amparo Navarro Faure en “El Estado social y los principios del gasto público y de la deuda pública en una Hacienda globalizada”).

Ahora, el autor del libro que comentamos en estas páginas ha elegido otra denominación para referirse al Derecho Presupuestario, cual es, la de Derecho Financiero, adjetivado como “público” seguramente para distinguirlo del Derecho Financiero “privado”, es decir, aquel que regula el mercado del dinero del sector privado (como puede ser explicado con Carlos Urenda Zegers en *La Empresa y el Derecho*, o Raúl Novoa en *Derecho del Mercado de Capitales*). No obstante ello, en su obra usa constantemente la denominación de Derecho Presupuestario para hacer referencia a su objeto de análisis. Es posible concluir que la opción por el uso de Derecho Público Financiero provenga del nombre de una ley nacional relevante en este ámbito, cual es el Decreto Ley Orgánico de Administración Financiera del Estado.

A mi parecer, el autor debiera agregar al título de su libro, la palabra “Compendio” o “Manual”, pues su obra presenta las características propias de un libro elemental (desde una perspectiva científica) pero no por ello deja de ser uno completo, bien estructurado y suficientemente técnico (en el sentido de instrumentalmente útil para el trabajo cotidiano del despacho de abogados).

Para explicar brevemente la perspectiva científica a que me refiero puedo acudir a Freireiro Lapatza, quien explica el contenido, características y funciones del Derecho Financiero como Ciencia del Derecho. Una comprensión compleja del sistema jurídico en lo referido a este campo, va más allá de la sola comprensión del actual ordenamiento, exigiendo avanzar a una evaluación de este, y a un estudio de sus principios, categorías, instituciones, etc.

Pallavecini Magner divide su obra en tres partes: la primera, la denomina “Hacia una Teoría del Derecho Presupuestario en Chile”; la segunda, Ciclo Presupuestario; la tercera, Las Figuras Particulares.

La primera parte (“Hacia una Teoría del Derecho Presupuestario en Chile”) es dividida en tres capítulos: conceptos básicos para entender la ley de presupuestos (en que explica los aspectos generales para entender esta Ley); principios de derecho presupuestario; historia de la legislación presupuestaria (cuyo objetivo declarado es que ella resulta necesaria para comprender la actual legislación).

La expresión usada por el autor “Hacia una Teoría del Derecho Presupuestario en Chile”, merece ser interpretada, porque puede ser entendida en múltiples sentidos. Creo que el autor la usa para contextualizar la explicación de las normas legales de carácter más general que ordenan y estructuran la actividad presupuestaria del Estado. Dichas reglas más generales orientan las demás reglas legales más específicas, las reglas administrativas derivadas, y las decisiones administrativas o judiciales referidas a casos (e incluso, los usos administrativos). Los objetivos perseguidos por el autor son muy concretos, no son pretenciosos,

en su obra no persigue profundizar más allá de una exégesis normativa, una exposición de un área del ordenamiento jurídico.

Los principios del Derecho Presupuestario que el autor refiere (legalidad, anualidad, reserva de ley, universalidad, unidad, estabilidad, especialidad, no afectación, publicidad), se fundamentarían tanto en la Constitución y en las leyes nacionales, como en el Derecho Comparado. Dichos principios resultan ser semejantes a los que expone Piza Rodríguez a partir de normas jurídicas de diversa jerarquía incorporadas en el Derecho Colombiano (reserva de ley, unidad, universalidad, no afectación, equilibrio, especialización, temporalidad, planificación, inembargabilidad, coherencia macroeconómica, homeóstasis presupuestaria), Giuliani Fonrouge en Argentina (principios de equilibrio, anualidad, unidad, universalidad, no afectación, especificidad) o Calvo Ortega en España (principios de competencia, anualidad, universalidad, especialidad, no afectación).

Lo relevante de Piza Rodríguez es que distingue los principios jurídicos de los principios económicos, y efectúa similar ejercicio entre principios del presupuesto y principios del gasto. Todas estas distinciones son tanto técnica (en el sentido en que entiendo este término en este trabajo) como científicamente necesarias. No es posible extenderse en este lugar al respecto, pero sobre el primer aspecto cabe destacar que los principios jurídicos son exigibles en alguna instancia jurídica institucional, no así los principios económicos o hacendísticos (que son solo herramientas opcionales que apuntan al logro de determinadas finalidades financieras), lo que la doctrina comparada también ha puesto de relieve como parte de la evolución científica del Derecho Financiero y Tributario desde hace mucho tiempo, como se advierte en la obra de Paul Laband (Derecho Presupuestario). Contemporáneamente, como se observa con Martin Queralt, los principios del Derecho Financiero suelen ser extraídos del máximo cuerpo normativo, la Constitución Política, y solo a partir de dicho punto se construye el resto de la dogmática de dicha área del conocimiento jurídico.

En la segunda parte (Ciclo Presupuestario), se comunica el proceso de preparación administrativa del Proyecto de Ley de Presupuesto, su tramitación legislativa (discusión y aprobación), la ejecución de la misma, la actividad de evaluación y control. Estas explicaciones en torno a la dinámica o al ciclo del presupuesto son usuales en la doctrina comparada, como es posible observar en todas las obras ya citadas en este comentario. Se añade en la obra de Pallavecini una explicación de los presupuestos especiales de las municipalidades, las empresas públicas y las universidades públicas.

En la tercera parte (Las Figuras Particulares), aborda la flexibilidad, el marco normativo de la deuda pública, y la figura del decreto de emergencia constitucional.

La obra que en estas líneas se comenta, presenta indudable interés por tratarse de una de las primeras monografías sobre este tema, que si bien es diferente, supera en objetivos a otras anteriores de nuestro medio, tales como "Finanzas Públicas: Nociones Fundamentales" de Hugo Araneda Dorro "Finanza Públicas: La Teoría" de Manuel Matus Benavente (estos autores, a diferencia, consideran tanto el régimen de los ingresos como de los egresos, de toda clase, y analizan también al sistema tributario), y es más específica y más completa en el ámbito que aborda, pero estimamos que debiera al menos dar cuenta de los aspectos omitidos relevantes y vinculados al Derecho Presupuestario. En efecto, el

Derecho Presupuestario se integra en un ámbito más general que merece al menos ser referenciado.

Por cierto, esta obra muestra las debilidades propias de un medio en que esta área del conocimiento jurídico presenta un muy escaso desarrollo dogmático. Por ello, debe ser evaluada en este contexto, y en tal perspectiva puede concluirse que constituye un aporte, sin duda, y su gran mérito es el indicado: compilar ordenadamente materiales jurídicos (decisiones del Tribunal Constitucional o Tribunales de Justicia, dictámenes de la Contraloría General de la República, normativa legal y administrativa presupuestaria, incluso elementos de gestión administrativa vinculada al presupuesto. etc.) de un ámbito muy poco visibilizado, a partir de una determinada sistemática que, más o menos acertada, por cierto tiene una adecuada justificación técnica, es decir, práctica y docente. No tiene otra pretensión y el mismo autor lo declara en su Introducción.

Finalmente, cabe destacar el estilo literario natural del autor, como su claridad y precisión, que aunque en ocasiones use un lenguaje cotidiano y localismos, creo que es de agradecer ya que muchos autores técnicos tienden a exagerar el clasismo.

En resumen, se trata de una obra a medio camino entre el Manual y la Compilación, orientado a la docencia y al conocimiento práctico, y a la visibilización de este fenómeno altamente complejo como es el Derecho Presupuestario, y sería altamente valioso para nuestro medio que el autor la profundizara en otras futuras ediciones.

PATRICIO MASBERNAT
Universidad Autónoma de Chile