

EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL GASTO PÚBLICO EN MATERIA FINANCIERA

*Julio Pallavicini Magnère*¹

El presente trabajo busca reflexionar sobre dos de las vertientes más desconocidas del principio de legalidad: por una parte, el principio de legalidad financiera de los órganos que integran el sistema de administración financiera del Estado (SAF), que comprende no solo aquellos que integran la administración sino también a otros órganos del Estado; y, por otra, la jurisprudencia del Tribunal de Cuentas de la Contraloría General de la República, a través del análisis de dos sentencias que, sobre la base de principios de derecho público, hacen aplicación del principio de legalidad del gasto público.

Introducción

La doctrina del derecho administrativo chileno ha tratado prácticamente todos los temas relacionados con la Administración del Estado, tanto desde el derecho administrativo general como el especial. Sin embargo, existen dos áreas que han sido olvidadas: el contexto financiero que regula la actuación contable de la Administración del Estado y la jurisprudencia del Tribunal de Cuentas como organismo jurisdiccional encargado de hacer efectiva la responsabilidad civil de los funcionarios que tienen a su cargo fondos públicos.

Como es sabido, el principio de legalidad está previsto en los artículos 6° y 7° de la Constitución Política y 2° de la ley N°18.575 Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (LOCBGAE). La mirada tradicional de este principio se traduce en que, en derecho privado, los parti-

¹ Master of Laws, Cornell University (NY). Profesor asistente del Departamento de Derecho Público de la Escuela de Derecho de la Universidad de Chile. Jefe de la División Jurídica de la Contraloría General de la República.

culares pueden hacer *todo lo que la ley no prohíbe de manera expresa*, en tanto que, en derecho público, los órganos del Estado, y en particular los órganos de la Administración del Estado, solo pueden realizar aquello que les está *expresamente permitido* por el ordenamiento jurídico.

Sin embargo, de un análisis armónico de la Constitución Política se desprende que el principio de legalidad cubre todo el ámbito del derecho público y, por lo mismo, puede ser objeto de una visión más integral. En primer lugar, es materia de ley –de iniciativa exclusiva del Presidente de la República– la creación de nuevos servicios públicos, su modificación o su supresión (artículo 65, inciso cuarto, N° 2, primera frase, de la Constitución). En efecto, los órganos administrativos no nacen de la voluntad de la propia Administración, sino que de un acto del legislador impulsado por el Presidente de la República. Así lo demuestra la existencia de las *comisiones asesoras*, ya sean presidenciales o ministeriales, siendo la más conocida la Comisión Rettig. La Contraloría General de la República ha dejado bien sentado que esas comisiones no solo no integran la Administración del Estado ni están capacitadas para ejercer funciones ejecutivas –propias de los órganos públicos–, sino que solo pueden, como su nombre lo indica, asesorar al Presidente de la República o a los ministros de Estado. El servicio público debe ser creado para la promoción del bien común –obligación común para todos los órganos del Estado, conforme al artículo 1°, inciso cuarto, de la Carta Fundamental– y para la satisfacción de una necesidad pública a la cual el legislador le ha reconocido ese carácter, labor propia de los órganos de la Administración del Estado, que deben atender estas necesidades de manera continua y permanente o regular y continua, según lo ordenan los artículos 3° y 28 de la ley LOCBGAE.

En segundo término, para la satisfacción de las necesidades públicas, los órganos de la Administración del Estado están dotados de un conjunto de potestades que no arrancan de la voluntad administrativa, sino que del legislador. Es así como, de acuerdo con el artículo 65, inciso cuarto, N° 2, segunda frase, de la Carta Fundamental, es materia de ley de iniciativa exclusiva del Presidente de la República determinar las funciones y atribuciones de los servicios públicos. Tanto es así que la actuación *dentro de su competencia* es uno de los requisitos que, según exige el artículo 6° de la Constitución, condicionan la actuación válida de los órganos del Estado en términos tales que todo acto en contravención –entre otros– a esta exigencia “es nulo y genera las responsabilidades y sanciones que la ley señale”.

En tercer lugar, los órganos Administrativos tampoco actúan voluntariamente, sino que deben ceñirse a los procedimientos administrativos que pre-

vea la ley, esto es al “íter procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración”, el cauce formal a través del cual debe discurrir la voluntad administrativa, el cauce o vehículo del discurrir de la actividad de la Administración².

Es así como el N° 18 del artículo 63 de la Constitución Política dispone que son materias de ley “Las que fijen las bases de los procedimientos que rigen los actos de la administración pública”. Una vez más, conforme al citado artículo 6° , solo en la medida que los órganos del Estado realicen sus funciones *en la forma que prescriba la ley* actuarán de manera válida. La normativa general sobre esta materia está contenida en la ley N° 19.880 sobre Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los Órganos de la Administración del Estado (LBPA), la cual, en todo caso, tiene *carácter supletorio* respecto de los procedimientos especiales que hayan creado otros textos legales.

En cuarto término, resulta evidente que los órganos de la Administración del Estado no pueden actuar si no cuentan con personas físicas que lleven a cabo las tareas que el ordenamiento jurídico les encarga. Este elemento, como lo indica Sánchez Morón, está conformado por el factor humano de la organización pública. Pues bien, también conforme al artículo 65, inciso cuarto, N°s. 2 y 4, es de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, por una parte, crear empleos rentados y, por la otra, fijar, modificar, conceder o aumentar las remuneraciones de la Administración Pública. En tal sentido, la carrera funcionaria también es propia de ley y, en particular, conforme al inciso primero del artículo 38, de rango orgánico constitucional.

Por último, para la satisfacción de las necesidades colectivas de manera regular y continua, la ley asigna a los órganos de la Administración del Estado recursos financieros que se obtienen fundamentalmente de dos vías: de la estimación de los ingresos y gastos de la Administración del Estado o por la fuente del endeudamiento. En este trabajo se exponen estas dos fuentes.

1. Fuentes de financiamiento de los “órganos sometidos al sistema de administración financiera del Estado”

1.1. Los recursos previstos en la Ley de Presupuestos

La primera forma de financiamiento de los órganos que integran la adminis-

² González Pérez, Jesús, *Manual de Procedimiento Administrativo*, (Editorial Civitas) 2ffi Ed., 2002, p. 76.

tración financiera del Estado está dada por los recursos que les asigna la ley de presupuestos. El artículo 1° del Decreto Ley N° 1.263 de 1975 –Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado (LOAFE)– previene que el sistema de administración financiera del Estado comprende el conjunto de procesos administrativos que permiten la obtención de recursos y su aplicación a la concreción de los logros de los objetivos del Estado. La administración financiera incluye, entre otros, los procesos presupuestarios, de contabilidad y de administración de fondos. A continuación, su artículo 2° señala los órganos que conforman este “sistema de administración financiera del Estado”, debiendo hacerse notar que lo integran no solo órganos de la Administración del Estado –con algunas pocas excepciones– sino también otros que cumplen las tradicionales funciones del Estado, tales como el Congreso Nacional y el Poder Judicial.

Por razones históricas conocidas, la Constitución Política de la República regula en detalle el proceso de formación de la ley de presupuestos. Para ello, las instituciones que integran el sistema deben preparar sus propias estimaciones presupuestarias (entradas y gastos) sobre la base de un marco presupuestario que define de modo previo la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda. Esta unidad recopila la información de los órganos que integran el sistema de administración financiera del Estado, sobre la base de la cual prepara el proyecto de ley que el Jefe de Estado debe, por mandato constitucional, remitir al Congreso Nacional, proyecto que se tramita de acuerdo a las reglas especiales que para tal afecto la Constitución Política de la República previene en sus artículos 65, inciso cuarto, y 67.

Es interesante hacer notar que, en la estructura de la Administración del Estado, existen *órganos constitucionalmente autónomos* –tales como la Contraloría General de la República, el Consejo Nacional de Televisión, el Banco Central y Ministerio Público– y servicios públicos descentralizados, en los términos estipulados en el artículo 29, inciso tercero, de la ley N° 18.575. La autonomía constitucional de los primeros se traduce en que no están sometidos a la jerarquía del Presidente de la República, pese a que a éste, conforme al artículo 24 de la Constitución Política, corresponde el gobierno y la administración del Estado. No obstante, en la medida que sus presupuestos dependen de los recursos que les asigne la ley de presupuestos, existe una dependencia financiera que atenúa e incide en la autonomía que la Carta Fundamental les reconoce.

Los *servicios descentralizados* se caracterizan por tener personalidad jurídica y patrimonio propio y por estar sometidos a la supervigilancia del Jefe de

Estado solo a través del ministerio respectivo. Uno de los mecanismos que el ordenamiento jurídico ha previsto para ejercer esta supervigilancia es en la definición del presupuesto que se asigna al servicio. Si bien los servicios descentralizados tienen patrimonio propio, sus ingresos anuales son los que les entrega la ley de presupuestos de la Nación y, dado que es una ley de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, éste ejerce un control indirecto con respecto de estos entes, a través de la cantidad de los recursos que aporte dicha ley a su presupuesto. Otra forma de ejercer esta supervigilancia viene dada por el hecho que, con mayor frecuencia, las leyes de presupuestos han comenzado a imponer, a través de las glosas que integran algunas partidas, la obligación de informar a la Dirección de Presupuestos, a otros órganos de la Administración del Estado o al Ministerio de Hacienda, sobre el desempeño y gasto de partidas específicas y la destinación de los fondos que se han colocado a su disposición o que administran o sobre el cumplimiento de los convenios que celebren. Es frecuente también que la ley de presupuestos exija a los órganos de la Administración del Estado descentralizados la obligación de remitir información de sus gastos a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos.

El artículo 15 del Decreto Ley N° 1.263 señala que la Dirección de Presupuestos es el organismo técnico encargado de proponer la asignación de los recursos financieros del Estado. Añade que le compete, además, solo a dicha Dirección, orientar y regular el proceso de formulación Presupuestaria, así como regular y supervisar la ejecución del gasto público, sin perjuicio de las atribuciones que le corresponden a la Contraloría General de la República, de acuerdo a lo dispuesto en el inciso primero del artículo 52 de este texto legal y, en general, conforme a las reglas contenidas en su Título V y en su ley orgánica constitucional. A continuación, el artículo 16 agrega que las clasificaciones presupuestarias que se establezcan deberán proporcionar información para la toma de decisiones y permitir vincular el proceso presupuestario con la planificación del Sector Público. Las clasificaciones utilizadas deben posibilitar el control de la eficiencia con que se manejan los recursos públicos a nivel nacional, regional y local. Me interesa destacar que este Decreto Ley previene que las clasificaciones del presupuesto se determinarán por decreto supremo.

Ahora bien, los gastos públicos son autorizados anualmente mediante la Ley de Presupuestos. Por tal razón, para los efectos de la Ley de Presupuestos del Sector Público, mediante el Decreto N° 854 de 2004 del Ministerio de Hacienda se definieron las clasificaciones presupuestarias. Este acto definió dos tipos de

clasificaciones: una clasificación institucional y otra por objeto o naturaleza.

I. CLASIFICACIÓN INSTITUCIONAL

Corresponde a la agrupación presupuestaria de los organismos que se incluyen en la Ley de Presupuestos del Sector Público, como sigue:

PARTIDA : Nivel superior de agrupación asignada a la Presidencia de la República, al Congreso Nacional, al Poder Judicial, a la Contraloría General de la República, Ministerio Público, a cada uno de los diversos Ministerios y a la Partida “Tesoro Público” que contiene la estimación de ingresos del Fisco y de los gastos y aportes de cargo fiscal.

CAPITULO: 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: División presupuestaria de los Capítulos, en relación a funciones u objetivos específicos identificados dentro de los presupuestos de los organismos públicos.

II. CLASIFICACIÓN POR OBJETO O NATURALEZA

Corresponde al ordenamiento de las transacciones presupuestarias de acuerdo con su origen, en lo referente a los ingresos, y a los motivos a que se destinen los recursos, en lo que respecta a los gastos. Contiene las siguientes divisiones:

SUBTITULO: Agrupación de operaciones presupuestarias de características o naturaleza homogénea, que comprende un conjunto de ítem.

ÍTEM: Representa un “motivo significativo” de ingreso o gasto.

ASIGNACIÓN: Corresponde a un “motivo específico” del ingreso o gasto.

SUB-ASIGNACIÓN: Subdivisión de la asignación en conceptos de “naturaleza más particularizada”.

Así, por ejemplo, para el ejercicio presupuestario correspondiente, la extinta –o al menos en vías de extinción– Subsecretaría de Minería tiene asignada la partida 24, capítulo 01 y tiene un programa específico, el 03, denominado Apoyo al desarrollo de energías renovables no convencio-

nales. Esta individualización es propia de esa institución, al programa mencionado, en términos tales que esa individualización (24-01-03) no se repite respecto de ningún otro integrante del sistema de administración financiera del Estado. Sin embargo, en su presupuesto tiene contempladas adquisiciones de activos no financieros (subtítulo 29) al Gobierno Central (ítem 02). Esta división (29-02) sí puede estar presente en otros servicios públicos. También tiene una asignación (002) a la Corporación de Fomento de la Producción. A propósito de esta imputación, creo necesario indicar que contiene una glosa (02), conforme a la cual, para materializar esta transferencia (de la Subsecretaría de Minería a la Corporación de Fomento de la Producción), es necesario que estos organismos firmen previamente un convenio. Destaco este punto pues, quizás inspirado en el ejemplo de las leyes de acompañamiento de la legislación española, cada vez es más frecuente que, por la vía de la introducción de glosas, el legislador presupuestario establezca normas transitorias destinadas a excepcionar, para el ejercicio que regulan, las normas generales que la ley permanente establece. El ejemplo de la liberación del número máximo de la cantidad de funcionarios que se pueden nombrar a contrata que establece el Estatuto Administrativo es uno de los casos más emblemáticos de esta técnica, que se ha instaurado de manera progresiva y peligrosa en el ordenamiento jurídico presupuestario.

Asimismo, es necesario enfatizar que los fondos públicos que la ley de presupuestos pone a disposición de la Administración del Estado deben destinarse solo al logro de sus objetivos propios, fijados tanto en la Carta Fundamental como en sus leyes orgánicas —que, a fin de cuentas, no son sino la promoción del bien común, que es lo propio de todo órgano del Estado, y la satisfacción regular y continua de las necesidades públicas, la tarea fundamental de los órganos de la Administración del Estado—, y administrarse de conformidad con las disposiciones contenidas en la normativa que regula la administración financiera del Estado, contenida en el Decreto Ley N°1.263, de 1975, en las leyes anuales de presupuestos y en los demás textos legales que regulan materias financieras.

De este modo, de conformidad con el ordenamiento presupuestario, los servicios de la Administración del Estado solo pueden efectuar aquellos desembolsos que estén autorizados por la ley, de modo tal que los recursos asignados en sus respectivos presupuestos deben ser empleados con sujeción a las normas legales que regulan su inversión, destinándolos al cumplimiento y desarrollo de las fun-

ciones y actividades que el ordenamiento jurídico ha radicado en cada organismo. Por tal motivo, junto con asignar recursos para la satisfacción de las necesidades públicas, las leyes de presupuestos establecen restricciones a la forma en que deben ser invertidos los caudales públicos, disponiendo, en algunos casos, los requisitos que deben cumplir los órganos de la Administración del Estado para efectuar gastos con cargo al erario nacional.

Aparte de estas condiciones, la normativa administrativa establece otros requisitos para efectuar desembolsos. Conforme al artículo 100 de la Carta Fundamental, las Tesorerías del Estado 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 gasto*. Añade que los pagos se efectuarán considerando, además, el orden cronológico establecido en ella y *previa refrendación presupuestaria* del documento que ordene el pago. A su vez, el inciso primero del artículo 56 de la ley N° 10.336 dispone que

Todo pago de fondos públicos que se efectúe con cargo al Presupuesto o a leyes especiales, se hará por medio de decreto supremo o, cuando una ley expresamente lo autorice, por resolución, girado contra las respectivas Tesorerías y expedido, ya directamente a la orden del acreedor o de un empleado pagador. Los decretos o resoluciones de pago deberán precisamente indicar el ítem del Presupuesto o la ley especial a que deben imputarse.

Por otra parte, el artículo 17 de la Ley Orgánica de Ministerios, contenida en el Decreto con Fuerza de Ley N° 7.912 de 1927, luego de incluir el examen y anotación en la Contraloría General de la República del trámite de los decretos supremos, dispone en lo que interesa que “Ninguna oficina de Hacienda, Tesorería, Contaduría, etc., dará cumplimiento a decretos que no hayan pasado por el trámite [de toma de razón]. El funcionario público que no dé cumplimiento a esta disposición perderá por este solo hecho su empleo”.

En el fondo, dado que la ley de presupuestos asigna un monto específico de recursos para cada ítem –sin perjuicio de los incrementos o disminuciones a los mismos que, en el ejercicio de la flexibilidad presupuestaria, defina mediante decreto supremo el Ministerio de Hacienda–, cada gasto va disminuyendo el saldo que para éste se contempla. Ello se traduce en que, bajo ningún respecto –salvo el caso de los denominados ítems excedibles definidos en el artículo 28 de la LOAFE–, los gastos pueden exceder el monto previsto

para tal efecto. La Contraloría General de la República ha señalado que, de conformidad con el principio de legalidad del gasto que inspira la gestión de los entes públicos y que consagra el artículo 100 de la Constitución Política de la República, los servicios de la Administración solo pueden efectuar aquellos desembolsos que estén autorizados por la ley. De este modo, los recursos asignados en su respectivo presupuesto deberán ser empleados con sujeción a las normas legales que regulan su inversión, destinándolos al cumplimiento y desarrollo de las funciones y actividades que el ordenamiento jurídico ha radicado en cada organismo.

Para ello, los servicios públicos deben efectuar la denominada *refrendación presupuestaria* –trámite distinto a la *refrendación de la deuda pública*, que condiciona la validez de la misma–, mediante la cual deben dejar constancia que existen recursos disponibles para efectuar el gasto y el ítem a cual se imputan. Un acto administrativo que implica un gasto que excede el saldo financiero disponible para ese servicio o que se realiza a un ítem incorrecto, adolece de un vicio de legalidad que, por lo mismo, debe ser representado por la Contraloría General de la República.

Pese a ello, se ha perdido la costumbre de las autoridades de hacer la refrendación en el acto administrativo, lo que quizás ha permitido el sobre endeudamiento –en particular del sector salud– y a la sobre ejecución financiera derivada principalmente de los contratos administrativos. Por tal motivo, desde hace algún tiempo, 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.

Una norma especial que apunta en el mismo sentido se contiene en el artículo 3° del Decreto N° 250 de 2004 del Ministerio de Hacienda, que aprobó el reglamento de la ley N° 19.886 de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios, el cual dispone que “Las Entidades [esto es, cualquier organismo regido por la Ley de Compras, que llama o invita a un Proceso de Compras] deberán contar con las autorizaciones presupuestarias que sean pertinentes, previamente a la resolución de adjudicación del contrato definitivo en conformidad a la Ley de Compras y al Reglamento”.

Por último, existen organismos que tienen mecanismos especiales de aprobación de sus presupuestos. Es así como, de conformidad con los artículos 56,

inciso segundo, y 65, letra a), de la ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades (LOCM), los alcaldes aprueban el presupuesto de las municipalidades –que conforme a los artículos 122 de la Constitución Política y 3° de la misma ley N° 18.695, gozan de autonomía para la administración de sus finanzas– con acuerdo del concejo.

De hecho, de acuerdo con el artículo 67, inciso segundo, letra a), de la LOCM, el alcalde debe dar cuenta al concejo municipal del balance de la ejecución presupuestaria y el estado de situación financiera de esa entidad, indicando la forma en que la previsión de ingresos y gastos se ha cumplido efectivamente, y el detalle de los pasivos del municipio y de las corporaciones municipales cuando corresponda.

2.2. Los recursos obtenidos por la vía del endeudamiento

2.2.1. La normativa constitucional sobre la deuda pública

Además de los recursos que el presupuesto asigna a los órganos de la Administración del Estado, el ordenamiento jurídico permite que, bajo ciertas condiciones, éstos puedan obtener recursos por la vía del endeudamiento. La Carta Fundamental coloca una serie de requisitos para este tipo de operaciones. Es así como el N° 7 de su artículo 63 indica que son materias de ley

Las que autoricen al Estado, a sus organismos y a las municipalidades, para contratar empréstitos, los que deberán estar destinados a financiar proyectos específicos. La ley deberá indicar las fuentes de recursos con cargo a los cuales deba hacerse el servicio de la deuda. Sin embargo, se requerirá de una ley de quórum calificado para autorizar la contratación de aquellos empréstitos cuyo vencimiento exceda del término de duración del respectivo período presidencial.

Añade que

Lo dispuesto en este número no se aplicará al Banco Central.

El inciso tercero del artículo 39 de la LOAFE define el concepto de empréstito público indicando que “es un contrato especial de derecho público en virtud del cual el Estado obtiene recursos sujetos a reembolso de acuerdo con las condiciones que se establezcan”. En tal sentido, mediante el dictamen N°17.810 de 1986, la Contraloría General precisó que el empréstito es una for-

ma de deuda pública, lo cual trae aparejadas una serie de consecuencias que se expondrán más adelante. Ejemplos de este tipo de operación son los contratos de préstamo otorgados al Estado de Chile, por el Banco Interamericano de Desarrollo, KfW, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, entre otros.

En segundo término, el N° 8 de este mismo artículo 63 indica que también son materias de ley “Las que autoricen la celebración de cualquier clase de operaciones que puedan comprometer en forma directa o indirecta el crédito o la responsabilidad financiera del Estado, sus organismos y de las municipalidades”. Una vez más, previene que “Esta disposición no se aplicará al Banco Central”.

Según el citado artículo 39 de la LOAFE, estas deudas constituyen deuda pública en tanto que, en armonía con el texto constitucional, el artículo 43 del mismo Decreto ley señala que “Para constituir deuda pública será necesaria la autorización legal previa la que podrá ser de carácter permanente o transitorio”, añadiendo que son transitorias aquellas limitadas en cuanto a la suma máxima permitida o por un plazo fijo para su utilización.

De manera similar, el artículo 140 de la LOCM indica que “Ninguna corporación, fundación o asociación municipal, creada o que se cree en virtud de ésta u otras leyes, podrá contratar empréstitos”. Interpretando esta norma, mediante el dictamen N° 58.907 de 2009, la Contraloría General de la República sostuvo que, según lo establecido en la norma antes aludida y lo señalado por la jurisprudencia administrativa contenida, entre otros, en su dictamen N° 39.238 de 2003, la totalidad de las corporaciones, fundaciones o asociaciones municipales creadas o que se creen en virtud de la aludida ley N° 18.695 u otras leyes –como las constituidas con arreglo al Decreto con Fuerza de Ley N° 1-3.063, del año 1980, del Ministerio del Interior– se encuentran impedidas de contratar empréstitos. Agregó que, de acuerdo con los dictámenes N°s. 14.208, de 1984; 34.079, de 2006 y 7.301, de 2008, “las líneas de crédito en cuenta corriente bancaria constituyen una forma de empréstito, ya que suponen la obtención de recursos monetarios con la obligación de reembolsarlos, incluso con intereses”, precisando que, en este contexto, “no cabe sino concluir que las corporaciones municipales [...] se encuentran impedidas de contratar líneas de crédito en cuentas corrientes, en razón de la prohibición contemplada en el citado artículo 140 de la ley N° 18.695”.

Con ocasión de este dictamen, Gonzalo Navarrete Muñoz, Alcalde de la Municipalidad de Lo Prado y Presidente de la Asociación Gremial Corpora-

ciones Municipales de Chile, AGCM, interpuso un recurso de protección en contra de la Contraloría General de la República y en contra de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, sosteniendo que ambos habían incurrido en acto ilegal y arbitrario pues, en virtud de sus decisiones, se había cambiado el régimen jurídico aplicable a los contratos de cuenta corriente vigentes de las Municipalidades, impidiendo a estas corporaciones asociadas acceder a los sobregiros ya otorgados o pactados, afectando con ello las garantías contempladas en el artículo 19 N° 3, inciso 4° y N° 24 de la Carta Fundamental. La Sexta Sala de la Iltma. Corte de Apelaciones de Santiago rechazó el recurso, sosteniendo que

esta Corte advierte que en la dictación del dictamen impugnado el organismo contralor ha actuado dentro del marco de las atribuciones que le han sido otorgadas por el ordenamiento jurídico, disposiciones legales citadas en su informe con arreglo a las cuales le corresponde interpretar las normas jurídicas que inciden en el ámbito administrativo, así como la fiscalización correspondiente del uso y destino de los aportes públicos recibidos, en este caso, por las corporaciones municipales.

La Corte indicó que debe considerarse que se trata de una reiterada doctrina a partir del dictamen N° 28.978 de 1998 y presente en los posteriores dictámenes N° 14.208 de 1984, N° 34.079 de 2006 y N° 7.301 de 2008, entre otros, “por lo que no puede en ningún caso estimarse que el dictamen actualmente impugnado sea expresión de una decisión abusiva; esto es, caprichosa, inmotivada y carente de razonabilidad”. En efecto, en dichos dictámenes, el ente público contralor ha indicado la imposibilidad de contratación de empréstitos por parte de las corporaciones municipales que indica, concluyéndose que las líneas de crédito en cuenta corriente bancaria constituyen una forma de empréstito, ya que suponen la obtención de recursos monetarios con la obligación de reembolsarlos, incluso con intereses; que el sobregiro bancario constituye el otorgamiento de un crédito, el cual debe quedar comprendido dentro del concepto de “empréstito”, desde el momento que importa obtener recursos monetarios con la obligación de reembolsarlos, incluso con intereses”.

Por último, el N° 9 también contempla como materia propia de ley, “Las que fijen las normas con arreglo a las cuales las empresas del Estado y aquellas en que éste tenga participación puedan contratar empréstitos, los que en ningún caso, podrán efectuarse con el Estado, sus organismos o empresas”.

A través de su dictamen N° 29.331 de 1983, reiterado en el oficio N° 12.720 de 1992, la Contraloría General de la República sostuvo que la norma constitucional “considera dentro de la prohibición, conjuntamente con las empresas públicas, a aquéllas de carácter privado en que el Estado tiene participación, sin distinguir si el ente estatal que participa en ellas es el Fisco u otro organismo”. Ello porque “el vocablo ‘Estado’ en su primera acepción comprende a todas las autoridades y organismos públicos y, en lo que concierne al Poder Ejecutivo, incluye a todos los servicios que integran la Administración, sean fiscales o descentralizados, siendo del caso añadir que respecto de la disposición que se analiza no concurre ningún elemento que permita circunscribir el significado de esa palabra al Fisco”. En consecuencia, “la prohibición de contratar empréstitos con el Estado, sus organismos o empresas, que se contempla [en este N°9], rige no solamente respecto de las empresas estatales y de las privadas en que tiene participación directa el Fisco, sino que también afecta a aquellas empresas de naturaleza privada en las que existe la misma participación a través de entes públicos dotados de personalidad jurídica propia”.

2.2.2. La normativa de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado sobre la deuda pública

El Título IV de la LOAFE regula el crédito público y su artículo lo define como “la capacidad que tiene el Estado para contraer obligaciones internas o externas a través de operaciones tendientes a la obtención de recursos”. Su inciso segundo añade que “La deuda pública estará constituida por aquellos compromisos monetarios adquiridos por el Estado derivados de obligaciones de pago a futuro o de empréstitos públicos internos o externos”.

Conforme a los artículos 40 a 42, según el tipo de obligación que asume el Estado, la deuda se divide en deuda pública directa e indirecta. La primera es la constituida por la del Fisco y por la de los demás organismos del sector público comprometidos directamente a su pago, la que se subclasifica en interna (aquella que contrae el Estado con personas naturales o jurídicas de derecho público o privado residentes o domiciliadas en Chile, la cual es exigible dentro del territorio nacional) y externa (aquella en que se convienen obligaciones con otro Estado u organismo internacional o con cualquiera persona natural o jurídica sin residencia ni domicilio en Chile y cuyo cumplimiento puede ser exigible fuera del territorio de la República).

Por su parte, la deuda pública indirecta es la que cuenta con la garantía o aval del Estado o de algún organismo del sector público autorizado por ley

para otorgarlo y en la que el deudor principal es una persona natural o jurídica del sector privado.

Desde el punto de vista conceptual, es dable destacar el término financiero llamado *servicio de la deuda, constituido por el interés y la amortización. El primero es representativo del precio que paga el Estado por disponer de manera anticipada de recursos y el segundo, como medio de restituir la cantidad prestada, ya sea periódicamente o al final de un plazo de una sola vez.*

De lo expuesto es posible sostener que existen tres grandes fuentes de endeudamiento estatal: la contratación de deuda pública o empréstito público, la emisión de bonos y la garantía estatal.

La ley N° 20.481 de Presupuestos para el Sector Público para el año 2011, autorizó al Presidente de la República para contraer obligaciones, en el país o en el exterior, en moneda nacional o en monedas extranjeras, hasta por la cantidad de US\$ 6.000.000, que, por concepto de endeudamiento, se incluye en los Ingresos Generales de la Nación, y para contraer obligaciones, en el país o en el exterior, hasta por la cantidad de US\$ 1.800.000 o su equivalente en otras monedas extranjeras o en moneda nacional. Agregó que “Para los fines de este artículo podrán emitirse y colocarse bonos y otros documentos en moneda nacional o extranjera, los cuales podrán llevar impresa la firma del Tesorero General de la República”. En su inciso tercero, se previó que “La parte de las obligaciones contraídas en virtud de esta autorización que sea amortizada dentro del ejercicio presupuestario 2011 y aquellas que se contraigan para efectuar pago anticipado de deudas constituidas en ejercicios anteriores, deducidas las amortizaciones incluidas en esta ley para el año 2011, no serán consideradas en el cómputo del margen de endeudamiento fijado en los incisos anteriores”.

En lo formal, el inciso final añadió que

La autorización que se otorga al Presidente de la República será ejercida mediante decretos supremos expedidos a través del Ministerio de Hacienda, en los cuales se identificará el destino específico de las obligaciones que se contraigan, indicando las fuentes de recursos con cargo a los cuales debe hacerse el servicio de la deuda. Copia de estos decretos serán enviados a las Comisiones de Hacienda del Senado y de la Cámara de Diputados dentro de los quince días siguientes al de su total tramitación.

Este tipo de norma es frecuente en las leyes de presupuestos aprobadas para cada período, siendo un precepto de quórum calificado, según lo exige el artículo 66 de la Constitución Política de la República.

2.2.3. El trámite de la refrendación de la deuda pública

Conviene recordar que el artículo 98 de la Constitución Política encarga a la Contraloría General de la República cuatro funciones esenciales: (1) ejercer el control de la legalidad de los actos de la Administración; (2) fiscalizar el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes; (3) examinar y juzgar las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades, y (4) llevar la contabilidad general de la Nación. Asimismo, le encarga desempeñar las demás funciones que le encomiende la ley orgánica constitucional respectiva, lo que da a entender que las funciones de ese organismo son propias de una ley de esa categoría.

De este modo, en materia financiera, el control que practica ese órgano se realiza, al menos, de cuatro formas distintas: la fiscalización del ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes; el examen de las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades –actuaciones eminentemente administrativas–, el juzgamiento de las cuentas de estas personas que hayan causado perjuicio al patrimonio de las instituciones aludidas –actuación de orden jurisdiccional– y la refrendación de la deuda pública, que se comprende en su Ley Orgánica Constitucional N° 10.336 (LOCCGR) dentro de las demás funciones a que alude la Constitución Política.

El artículo 13 de la LOCCGR previene que “El Contralor refrendará todos los bonos y otros documentos de deuda pública directa o indirecta que se emitan. Ningún bono u otro documento de deuda pública será válido sin la refrendación del Contralor o de otro funcionario o institución que, a propuesta de él, designe el Presidente de la República”³. Esta disposición se encuentra reproducida en el artículo 46 de la LOAFE.

De tal forma, estos dos preceptos imponen al Contralor General de la República la facultad y deber de refrendar todos los bonos y otros documentos de deuda pública a que aluden. Ello constituye el ejercicio de una potestad pública, que otorga validez jurídica a los documentos representativos de deuda

³ Este es un curioso caso en el derecho administrativo nacional en que la delegación puede recaer en un funcionario que *no es de la dependencia* del delegante.

pública en términos tales que, si el legislador desea sustraer a alguna entidad de tal trámite, debe disponerlo expresamente, tal como acontece con el artículo 22 del Decreto Ley N° 3.529 de 1980 sobre normas complementarias de administración financiera y de incidencia presupuestaria, con respecto a las empresas estatales y las empresas, sociedades o instituciones en las que el Estado o sus empresas tengan aportes de capital, excepción que debe interpretarse de manera restringida y, por tratarse de normas de derecho público, no puede extenderse por analogía (dictamen N° 69.738 de 2010).

No está demás anotar que la refrendación de la deuda pública es distinta de la refrendación presupuestaria a que aludí en el acápite 1. La primera es un trámite que realiza el Contralor General, o su delegado, que tiene como finalidad validar la deuda pública, mientras que la segunda se lleva a cabo por cada órgano que dispone un gasto con cargo a su presupuesto y cuya finalidad es dejar constancia que cuenta con recursos suficientes para materializar el gasto que el acto administrativo dispone.

Así, por ejemplo, durante 2010, el Contralor General refrendó 45 documentos de universidades estatales por un monto de \$53.909.148.388; 26 documentos del Instituto de Previsión Social por \$ 275.431.249, 2.365 documentos de la Tesorería General de la República por \$2.868.958.973.699 y 29 instrumentos del Ministerio de Hacienda por \$27.533.879.520.

3. El juzgamiento de las cuentas

3.1. El principio de legalidad del gasto público

De las funciones que el artículo 98 de la Constitución Política de la República asigna a la Contraloría General de la República, una de las más desconocidas es la de juzgar las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes del Fisco, de las municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes. Ella se relaciona –como todas las prerrogativas de este Organismo– con el control de juridicidad de los actos de la Administración del Estado.

En este apartado quiero analizar dos temáticas que ha debido resolver el Tribunal de Cuentas de la Contraloría General de la República y que se relacionan con el ingreso e inversión de los fondos públicos y con el control jerárquico que corresponde a las autoridades y funcionarios de la Administración del Estado.

Hasta el momento hemos insistido en que la correcta inversión de los fondos de estos organismos implica que ella debe efectuarse con estricta sujeción

al principio de legalidad del gasto público, el cual no es sino una particularización del principio de legalidad.

El artículo 98 de la Constitución obliga a las autoridades y funcionarios públicos –en cuanto agentes a través de los cuales se lleva a cabo la función administrativa– a velar por el ingreso de los recursos que deben incorporarse a sus entidades. Existen diversos dictámenes y sentencias del Tribunal de Cuentas que reiteran esta obligación de la Administración del Estado. En esta materia, la responsabilidad civil extracontractual aparece de manifiesto: ella nace cada vez que se autoriza un desembolso o no se cobra un crédito con perjuicio al patrimonio de un órgano público y, como es obvio, se presentan los demás requisitos necesarios que configuran la responsabilidad civil extracontractual.

Un segundo orden de materias dice relación con el control jerárquico que los artículos 11 y 52, inciso segundo, de la ley N° 18.575, imponen a las autoridades y jefaturas de los servicios públicos y que aparece reiterado en otros textos legales, como los artículos 64, letra a) del Estatuto Administrativo y 61, letra a) del Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales.

3.2. La aplicación del principio de legalidad del gasto público por el Tribunal de Cuentas

El principio de legalidad del gasto ha sido utilizado con frecuencia por el Tribunal de Cuentas para hacer efectiva la responsabilidad civil de funcionarios públicos por el mal manejo de los recursos financieros o de los bienes públicos a su cargo.

Tal como ocurre con las materias financieras, la actividad del Tribunal de Cuentas ha sido una materia poco estudiada por la doctrina administrativa nacional, pese a ser un tema ampliamente tratado en el ámbito internacional por organismos como la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). Normalmente, el estudio de este Tribunal es abordado desde un punto de vista orgánico, es decir, reproduciendo las normas constitucionales y legales que lo regulan, pero no estudiando sus sentencias, ni menos la aplicación que ellas han hecho de los principios de derecho público, de la normativa administrativa o de la legalidad del gasto público.

Solo quiero señalar que, en este tipo de juicios, interviene, además del cuentadante –esto es, el funcionario demandado–, la Fiscalía y de los Tribunales de Cuentas de Primera y Segunda Instancia. La primera instancia está a cargo del Juzgado de Cuentas, cuyo juez es el Subcontralor, mientras que

la segunda instancia se tramita ante el Tribunal de Cuentas de Segunda Instancia, compuesto por el Contralor General, quien lo preside, y por dos abogados designados por el Presidente de la República. A este último Tribunal le corresponde conocer de los recursos de apelación y especial de revisión que se interpongan durante la tramitación de un juicio de cuentas. A la Fiscalía de la Contraloría General de la República le corresponde actuar como parte en defensa de los intereses patrimoniales del Estado.

Quiero comentar dos sentencias de este órgano jurisdiccional que espero puedan servir como una motivación para los tratadistas a investigar sobre esta materia.⁴

3.2.1. La inactividad administrativa para el ingreso de recursos

Como se indicó, una de las obligaciones constitucionales de la Contraloría General es fiscalizar el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes.

En la sentencia N° 221 de 2010, el Tribunal de Cuentas de Segunda Instancia analizó el caso de incumplimiento contractual por parte de dos particulares –Comercial El Matico Limitada y Emilio de la Cuesta Larios–, incumplimiento que, conforme a lo establecido en las bases y el convenio respectivo, los hacía incurrir en multas. El cuentadante, debiendo haber exigido el pago de estas multas que ceden a beneficio fiscal, condonó parcialmente su cobro, lo que, con ocasión del examen de cuentas pertinente, dio lugar al reparo: la demanda en el juicio de cuentas.

En el considerando 15°, el Tribunal indicó que el examen de cuentas, entre otras finalidades, tiene por objeto “fiscalizar esa percepción de las rentas del Fisco o de las demás entidades sometidas a la fiscalización de la Contraloría General debiendo comprobarse si se ha dado cumplimiento a las disposiciones legales y reglamentarias que rigen el ingreso”. En su considerando 17°, el pronunciamiento judicial añadió que “en el ejercicio de sus facultades fiscalizadoras, la Contraloría General puede verificar el cumplimiento de los procedimientos de control interno que incidan en una adecuada ejecución de las normas presupuestarias y, en el caso materia de autos, y dentro de ese ámbito, en cuanto se refiere al ingreso fiscal que dejó de percibirse por negligencia del funcionario a cargo de un presupuesto”.

⁴ Los últimos pronunciamientos de este organismo se pueden revisar en el sitio web de la Contraloría General (www.contraloria.cl).

En el considerando 19° precisó que “el asunto sometido a la consideración de este Tribunal incide en el perjuicio patrimonial que se causó al haberse adoptado una decisión sin contar con las atribuciones legales para realizarla y por la inobservancia de procedimientos administrativos previamente implementados para una adecuada ejecución de un contrato”. Sostuvo más adelante (considerando 30°) que “La condonación fue efectuada al margen de las bases administrativas del contrato y sin que para ella hubiera, además, atribución legal alguna”.

Este mismo finalizó sosteniendo, en el considerando 32°, que la obligación de cobrar las multas,

contemplada en las bases administrativas transgredió el principio de juridicidad de los artículos 6° y 7° de la Constitución Política, en tanto su acción fue contraria a la normativa que exige el desarrollo de la función pública conforme al texto constitucional y a las normas dictadas en su conformidad, dentro de la competencia fijada y en la forma que prescriba la ley. Ello, habida cuenta que, conforme lo prescribe el artículo 11 de la ley N° 18.928, hace aplicable a Carabineros de Chile el artículo 1° del mismo cuerpo normativo, que prevé que las adquisiciones de bienes corporales e incorporeales muebles y la contratación de servicios, a título oneroso, deberá hacerse conforme a lo establecido en la Ley de Bases de Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios. En razón de lo anterior, al no contemplarse, de modo expreso en dicha normativa la facultad de condonar multas, y al haberse verificado dicha conducta reconocida por el propio demandado como una práctica usual del servicio a su cargo, estos sentenciadores estiman que la acción de condonación ha generado un perjuicio resarcible por la vía del presente juicio de cuentas.

Este fallo es interesante por cuanto está construido sobre la base de dos conceptos de derecho público. En primer lugar, en función del principio de legalidad: los órganos de la Administración del Estado, que actúan a través de sus agentes, no tienen más atribuciones que aquellas que el ordenamiento jurídico les ha conferido. El fallo recalca e insiste que el cuentadante carecía de *facultades expresas para realizar esta condonación (a diferencia de otros órganos, que si cuentan con este tipo de habilitaciones)*, aunque ello fuera una práctica habitual del organismo, lo que no hace sino agravar la responsabilidad del funcionario a cargo de la administración de estos fondos.

En segundo lugar, el cuentadante, al abstenerse de cobrar las multas, causó un perjuicio fiscal pues, con su conducta, impidió que dineros a los que tenía derecho la Administración ingresaran a su patrimonio. En palabras simples, ello significa que los servidores públicos no pueden hacer caridad con los fondos de las entidades que dirigen.

3.2.2. La falta del control jerárquico como causal de perjuicio patrimonial

Otro fallo que reconoce principios del derecho público es la sentencia N° 177 de 2009, que se originó en la pérdida habitual de bienes de la institución a cargo del cuentadante, los que estaban destinados al cumplimiento de los fines propios del órgano. Se reprochó que, pese a la habitualidad en los extravíos, el demandado no adoptara las medidas preventivas destinadas a que las pérdidas no se siguieran sucediendo, como lo exige el estándar medio y razonable a que se ha hecho mención en los considerandos anteriores.

La sentencia –adoptada por la mayoría del Tribunal de Cuentas de Segunda Instancia– recordó que, conforme al artículo 11 de la ley N° 18.575, es deber de las autoridades y jefaturas, dentro del ámbito de su competencia y en los niveles que corresponda, ejercer un control jerárquico *permanente* del funcionamiento de los organismos y actuación del personal de su dependencia. Este control se extiende tanto a la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los fines y objetivos, como a la legalidad y oportunidad de las actuaciones, lo que se complementa por lo prescrito en el inciso segundo del artículo 52 del mismo texto legal, conforme al cual la probidad administrativa consiste en observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular. Remarca que ese precepto señala que el “interés general” importa el uso de “medios idóneos de control” para concretar una gestión eficiente y eficaz. Es así como el “interés general” exige el empleo de medios idóneos de diagnóstico, decisión y control para concretar, dentro del orden jurídico, una gestión eficiente y eficaz, expresándose en el recto y correcto ejercicio del poder público por parte de las autoridades administrativas; en lo razonable e imparcial de sus decisiones; en la rectitud de ejecución de las normas, planes, programas y acciones; en la integridad ética y profesional de la administración de los recursos públicos que se gestionan; en la expedición en el cumplimiento de sus funciones legales, y en el acceso ciudadano a la información administrativa, en conformidad a la ley.

Cita además otros preceptos legales que reproducen esta exigencia que la ley orgánica constitucional en comento impone a autoridades y jefaturas. Es así como el control jerárquico también está reconocido en el artículo 64, letra a), del Estatuto Administrativo, el cual señala que serán obligaciones especiales de las autoridades y jefaturas “Ejercer un control jerárquico permanente del funcionamiento de los órganos y de la actuación del personal de su dependencia, extendiéndose dicho control tanto a la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los fines establecidos, como a la legalidad y oportunidad de las actuaciones”. También está reconocido en el artículo 61 del Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, el cual previene, de manera análoga, que serán obligaciones especiales del alcalde y jefes de unidades “a) Ejercer un control jerárquico permanente del funcionamiento de las unidades y de la actuación del personal de su dependencia, extendiéndose dicho control tanto a la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los fines establecidos, como a la legalidad y oportunidad de las actuaciones” (considerando 3°).

A continuación, el considerando 4° expone las características que de los preceptos aludidos integran el deber del control jerárquico: “en primer lugar, es permanente, lo que se traduce en que debe ser realizado por la autoridad antes, durante y después de la actuación, de modo que no existen actuaciones ajenas o exentas de control. En segundo lugar, el control jerárquico comprende la legalidad y la oportunidad de la actuación del inferior, pero también se extiende a la eficiencia y a la eficacia. Además comprende no solo actos específicos de los subordinados, sino que se extiende a toda la actividad de éstos. En tercer lugar, el control jerárquico tiene dos límites. Por una parte, el superior debe actuar siempre en el ámbito de sus competencias y de aquellas del inferior. Por la otra, se debe ejercer en los niveles que corresponda. Por último, el control jerárquico es sin perjuicio de las obligaciones propias del personal. El control jerárquico no implica subrogarse en las tareas de los subordinados ni releva a estos últimos del cumplimiento de sus tareas. El subordinado cumple su deber haciendo su labor y su jefe controlando dicha tarea”.

Es interesante notar que este pronunciamiento indicó que la observancia del principio del control jerárquico en materia de custodia de bienes destinados a la satisfacción de necesidades colectivas “implica imponer un estándar de conducta medio y razonable por parte de las autoridades y jefaturas en el cuidado de los bienes que son colocados a su disposición por el ordenamiento jurídico para el cumplimiento de la función administrativa, que es, en último término, la promoción del bien común, como lo indica la Carta Fundamental,

y la satisfacción continua y permanente de las necesidades colectivas, como lo exige la ley N° 18.575” (considerando 5°), estándar medio y razonable que

debe apreciarse caso a caso, pero siempre debe tender a asegurar la eficiencia y eficacia que se extiende tanto respecto de la supervisión de las funciones del personal a cargo, como en la utilización de los recursos y demás bienes asignados a una determinada unidad. Esta conducta propia en el desarrollo de la función obliga al servidor público a desplegar acciones concretas que propendan al adecuado funcionamiento de la unidad a su cargo, como asimismo y derivado de lo anterior, a resguardar convenientemente los bienes públicos que allí se encuentren (considerando 6°).

Por tales motivos, la sentencia sostuvo que los bienes cuyo valor se reparó “se encontraban efectivamente dentro de la unidad administrativa que estaba bajo la dependencia del demandado, debiendo por lo tanto haberse implementado medidas de seguridad razonablemente efectivas para su resguardo, situación que, como se ha expuesto, no consta que haya ocurrido, toda vez que no existen instrucciones ni medidas de seguridad que facilitan e hicieran posible el ejercicio del deber de control jerárquico permanente de eficiencia en la administración de recursos” (considerando 9°) y que la conducta omisiva del demandado que facilitó la pérdida de bienes públicos, al no arbitrar las medidas razonables para evitar el perjuicio sufrido por el patrimonio de la institución, produjo un daño civil que lo hace responsable de esos detrimentos.

El considerando 11° sostuvo, por último, que la inobservancia de los deberes funcionarios de supervigilancia y control permanente sobre la unidad integral, incluyendo por cierto sus bienes, “genera responsabilidad civil, en la medida que ésta se configure a partir de una negligencia directa, sea por vía de acción o de omisión, en el cumplimiento del deber administrativo descrito, en términos de no adoptarse las medidas de seguridad” necesarias para que las pérdidas no se produjeran.

4. Conclusiones

En suma, el principio de legalidad, como piedra angular del derecho público, condiciona toda la acción de los órganos de la Administración del Estado; en su vertiente financiera, se traduce en que quienes administran bienes y recursos públicos deben gestionarlos con estricta sujeción a la normativa que regula la materia.