

CAMARA DE DIPUTADOS
CHILE

91/29104 ✓
31 DIC 91
ARCHIVO

INFORME DE LA COMISION DE CONSTITUCION,
LEGISLACION Y JUSTICIA SOBRE LA CONSULTA FORMULADA
POR EL PRESIDENTE DE LA CORPORACION ACERCA DEL
PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS QUE DEBE SER
COMUNICADO AL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA, EN EL
EVENTO DE PRODUCIRSE DIVERGENCIAS ENTRE AMBAS
CAMARAS RESPECTO DE LA DISMINUCION DE UN
DETERMINADO ITEM DE GASTOS.

HONORABLE CAMARA:

Con fecha 19 de noviembre de 1991, el señor Presidente de la Corporación ha tenido a bien recabar un informe a la Comisión de Constitución Legislación y Justicia, para resolver las dudas que se han planteado acerca del proyecto que debe ser comunicado al Presidente de la República, en el evento de producirse divergencias entre ambas Cámaras respecto de la disminución de un determinado ítem de gastos en el proyecto de Ley de Presupuestos y no se resuelva el problema en los términos previstos en el artículo 68 de la Constitución.

En el mismo oficio, se facultó a la Comisión para extender su dictamen a otras materias relacionadas con la intervención del Congreso Nacional en la discusión y aprobación del referido proyecto.

Durante el estudio de la consulta en el seno de vuestra Comisión, el señor Presidente de la Cámara de Diputados manifestó que había diversas hipótesis sobre el texto que debía comunicarse al Ejecutivo, en caso de haber divergencias en la reducción de un determinado ítem de gastos.

Explicó que, de existir discrepancias en la rebaja ante el rechazo por parte de una de las Cámaras, no cabía otro camino que someterlas a la decisión de una comisión mixta, conforme con el artículo 68 de la Carta Fundamental. Si en el seno de ésta no se produjese acuerdo o una de las Cámaras rechazara la proposición de la comisión mixta, algunos piensan que no habría ley y que desaparecería el ítem respectivo. Otros, en cambio, son de opinión que sólo habría desacuerdo en lo que se desea disminuir, por lo que se comunicaría aquella parte en la cual hay coincidencia, esto es, el ítem disminuido por la rebaja aprobada por una de las Cámaras. Otros sustentan la tesis de que en tal caso, ese ítem no estaría despachado, por lo que en esa parte, regiría el proyecto presentado por el Presidente de la República.

Señaló, a la vez, que el proyecto de Ley de Presupuestos no distinguió entre gastos fijos y gastos variables, lo que tampoco hizo la Comisión Especial de Presupuestos en su informe. Esta situación, en su concepto, dificulta o hace imposible el ejercicio de la atribución que tiene el Congreso con arreglo al

artículo 64 de la Constitución, de reducir los gastos contenidos en el proyecto, salvo los que estén establecidos por ley permanente.

En definitiva, solicitó absolver la consulta planteada y emitir un pronunciamiento concreto sobre cuál es el texto que debe comunicarse, qué debe entenderse por ley permanente y sí en el plazo de 60 días que tiene el Congreso para despachar el proyecto, contado desde su presentación, está incluido el término que tiene el Presidente de la República para observarlo.

Para resolver sobre el particular, vuestra Comisión tuvo presentes las disposiciones de las Constituciones de 1925 y de 1980; las normas de la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional; el Reglamento de la Corporación; los fallos emitidos por el Tribunal Constitucional con ocasión de requerimientos sobre la inconstitucionalidad de diversas normas del proyecto de Ley de Presupuesto para el año 1972, y algunos antecedentes doctrinarios sobre el tema en cuestión.

Especial preocupación tuvo en respetar las reglas de hermenéutica constitucional, dando por supuesto que la Constitución debe ser interpretada con un criterio amplio, liberal y práctico, y nunca estrecho, limitado y técnico, en forma que en la aplicación

práctica de sus disposiciones se cumplan cabalmente los fines que la informan, como asimismo, que ella debe ser interpretada como un conjunto armónico, en el cual el significado de cada parte debe determinarse en armonía con el de las partes restantes, sin que ninguna disposición deba ser considerada aisladamente y que siempre debe preferirse la interpretación que armonice y no la que coloque en pugna a las distintas cláusulas de la ley suprema. Por último, no olvidó que las excepciones y privilegios deben interpretarse con criterio restrictivo. (Linares Quintana, Segundo V. Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional Argentino y comparado. Parte General. Tomo II. Editorial Alfa, Buenos Aires.1953).

Consideró, además, que el proyecto de Ley de Presupuestos tiene una serie de particularidades propias que lo hacen diferir de un proyecto de ley común u ordinario: Se trata de un proyecto de ley que tiene su iniciativa exclusiva en el Presidente de la República; la forma de prepararlo está explícitamente señalada en la Ley de Administración Financiera del Estado (decreto ley N° 1.263, de 1975) como, asimismo, el marco o esquema al cual ha de someterse; la fecha cierta para su presentación y para su despacho, y la obligación, no una mera facultad, de subordinarse a tales fechas es norma constitucional explícita (artículo 64 de la Constitución); su vigencia en el tiempo es esencialmente temporal; se trata de un proyecto que dará origen a una ley anual, a diferencia del

carácter general de permanencia de las leyes comunes; debe, obligatoriamente, presentarse en la Cámara de Diputados; las partes fundamentales de él deben ser aprobadas por el Congreso, es decir, se altera en la especie el principio de la esencia de todo proyecto cual es el de su eventual aprobación o desaprobación; el conocimiento del mismo en el seno del Congreso Nacional se realiza también de una manera especialísima, mediante el sistema de la llamada Comisión Especial de Presupuestos, integrada por el mismo número de Diputados y Senadores (artículo 19 de la Ley N° 18.918); puede, excepcionalmente, ser votada sin debate, de producirse la clausura en los términos indicados en el artículo 180 del Reglamento; el ejercicio de la facultad presidencial del veto no impide aquí su promulgación en la parte no vetada (artículo 36 de la ley N° 18.918), y, en fin, puede entenderse tácitamente aprobado si no se despachare en el plazo constitucional de sesenta días contados desde su presentación.

La Constitución de 1925 establecía como atribución exclusiva del Congreso, en su artículo 43, la de aprobar anualmente el cálculo de entradas y fijar en la misma ley los gastos de la administración pública, agregando que la Ley de Presupuestos no podía alterar los gastos o contribuciones acordados en leyes generales o especiales (lo que importaba, en la práctica, una prohibición tanto para el Presidente como para el Congreso Nacional). Sólo los gastos variables

podían ser modificados por ella, pero la iniciativa para su aumento o para alterar el cálculo de entradas correspondía exclusivamente al Presidente de la República.

Como puede observarse, la Constitución de 1925 incorporó a su texto la división de los gastos públicos en fijos y variables, que la costumbre había consagrado en el texto de la Ley de Presupuestos durante muchos años, al decir de don José Guillermo Guerra.

Señaló como gastos fijos, sin darles ese nombre, a los determinados en leyes generales o especiales, prohibiendo que la Ley de Presupuestos pudiera aumentarlos, disminuirlos o suprimirlos.

Dispuso también que sólo los gastos variables podían ser modificados por la Ley de Presupuestos, pero que sólo tendría iniciativa para aumentarlos el Presidente de la República, privando a las Cámaras de la facultad de aumentar o suprimir dichos gastos variables.

Prohibió también al Congreso aprobar ningún nuevo gasto con cargo a los fondos de la Nación, sin crear o indicar, al mismo tiempo, las fuentes de recursos necesarias para atender dicho gasto.

La Constitución de 1980 establece en su artículo 62, inciso tercero, que corresponde al Presidente de la República la iniciativa de los proyectos de ley que tengan relación con la administración financiera o presupuestaria del Estado, incluyendo las modificaciones de la Ley de Presupuestos.

En su artículo 64, inciso segundo, previene que el Congreso Nacional no podrá aumentar ni disminuir la estimación de los ingresos; sólo podrá reducir los gastos contenidos en el proyecto de Ley de Presupuestos, salvo los que estén establecidos por ley permanente.

En opinión de vuestra Comisión, la disposición anterior, referida exclusivamente al proyecto de ley de presupuestos, debe primar, por su especialidad, sobre la contenida en el inciso final del artículo 62, en virtud de la cual, el Congreso Nacional sólo puede aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos, emolumentos, préstamos, beneficios, gastos y demás iniciativas que sobre las materias en él señaladas proponga el Presidente de la República.

Esta última norma, por su contenido y por la historia de su establecimiento, rige respecto de aquellas materias de iniciativa exclusiva presidencial a que se hace mención en el citado artículo 62, entre ellas, las modificaciones de la Ley de Presupuestos.

La Constitución de 1980, si bien no hace el distinguo entre gastos fijos y variables, consulta en el fondo la misma idea de la Carta Fundamental anterior, facultando al Congreso para reducir los gastos contenidos en el proyecto de Ley de Presupuestos, salvo los que estén establecidos por ley permanente.

Innova, en cambio, en cuanto no establece ninguna limitante a la Ley de Presupuestos en materia de gastos acordados en leyes permanentes. Sólo consagra restricciones al Congreso Nacional, prohibiéndole reducir los gastos establecidos en dichas leyes.

Esta innovación, que beneficiaría al Presidente de la República, resulta más aparente que real. Estima vuestra Comisión que por la vía de la Ley de Presupuestos, el Primer Mandatario tampoco podría reducir un gasto establecido en una ley permanente, y si de hecho lo hiciera, estaría infringiéndola, al no dar cumplimiento al mandato contenida en ella.

La ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, dispone en su artículo 19 que el proyecto de Ley de Presupuestos será informado exclusivamente por una comisión especial, que se integrará con el mismo número de diputados y senadores que establezcan las normas reglamentarias que acuerden las Cámaras, debiendo formar parte de ella, en todo

caso, los miembros de sus respectivas comisiones de hacienda. La comisión será presidida por el senador que ella elija entre sus miembros y deberá quedar constituida antes del término de la legislatura ordinaria.

Según el mismo precepto, esta comisión especial fijará en cada oportunidad sus normas de procedimiento y formará de su seno las subcomisiones que necesite para el estudio de las diversas partidas del proyecto, sin sujeción en ellas a la paridad anteriormente indicada.

Conforme con su artículo 36, el proyecto de Ley de Presupuestos aprobado por el Congreso Nacional podrá ser observado por el Presidente de la República si desaprueba una o más de sus disposiciones o cantidades. Sin embargo, la parte no observada regirá como Ley de Presupuestos del año fiscal para el cual fue dictada, a partir del 1° de enero del año respectivo.

El Reglamento de la Corporación, que a juicio de nuestra doctrina científica constituye fuente escrita del derecho constitucional chileno, desarrolla esta normativa, manteniendo la distinción entre gastos fijos y gastos variables.

En su artículo 177 dispone que las indicaciones tendientes a ajustar los gastos fijos a leyes generales o especiales.... deberán

ser presentadas antes de clausurarse su discusión general y ser votadas previamente a su aprobación general. Las indicaciones tendientes a alterar los gastos variables deben ser presentadas, asimismo, antes de clausurarse el debate en la discusión general y ser votadas, si son procedentes, después de clausurado el debate de la discusión particular de la respectiva partida.

El artículo 181 establece que la aprobación general del proyecto de Ley de Presupuestos, importa por sí sola la aprobación de todos los gastos fijos, entendiéndose por tales los que deban su origen a leyes especiales o generales de efectos permanentes. Para este fin, agrega, la Comisión Especial de Presupuestos emitirá sus informes separando los gastos fijos a que se refiere el inciso anterior de los demás gastos que consulta el Presupuesto.

El artículo 184 señala que no se admitirá a discusión ni a votación ninguna indicación formulada por un Diputado que tienda a alterar los gastos o contribuciones creados en leyes generales o especiales.

Como antecedentes complementarios, vuestra Comisión tuvo presente las disposiciones establecidas en la Ley sobre Administración Financiera del Estado, decreto ley N° 1.263, de 1975.

Con arreglo a su artículo 11, el presupuesto del sector público consiste en una estimación financiera de los ingresos y gastos de este sector para un año dado, compatibilizando los recursos disponibles con el logro de metas y objetivos previamente establecidos.

Conforme con su artículo 19, los presupuestos de gastos son estimaciones del límite máximo a que pueden alcanzar los egresos y compromisos públicos.

Fluye de lo anterior que la Ley de Presupuestos no es otra cosa que un cálculo estimativo de ingresos y una autorización máxima de gastos que presumiblemente se requerirán durante el año presupuestario.

De acuerdo con los antecedentes reseñados precedentemente, vuestra Comisión acordó absolver las consultas planteadas, en los siguientes términos.

En lo que se refiere al concepto de ley permanente que se emplea en el artículo 64 de la Constitución, vuestra Comisión estimó que es aquella que se dicta durante un año presupuestario, contempla un determinado

financiamiento y dispone su correspondiente gasto en función de la misma, el que se incorpora al presupuesto de los años venideros, según el artículo 21 del decreto ley N° 1.263, de 1975. Sus efectos son permanentes, esto es, no ocasionales o transitorios, y no requiere (la ley) de aprobación anual. Los gastos que autoriza son fijos o están "asegurados". Ley permanente es lo contrario a ley periódica. Por ello, una ley temporal es una ley permanente y mientras rija, deben consultarse los fondos para financiarla. Lo mismo cabe decir de una ley que establezca una planta en extinción, la que regirá hasta que se cumpla con la condición por ella impuesta y cese el último funcionario en el servicio.

Así, pues, en cuanto a los gastos fijos, la Ley de Presupuestos simplemente los anota o registra y para este efecto revisa si los propuestos encuadran con los autorizados (Silva Bascuñan. Tratado de Derecho Constitucional. Tomo III, pág. 329). En el mismo sentido apunta el artículo 177 del Reglamento.

Respecto de estos gastos, el Congreso acepta indefinidamente la realización de los desembolsos correspondientes, en conformidad con los preceptos de la ley aprobada. No puede reducirlos.

De acuerdo con el artículo 21 del decreto ley N° 1.263, de 1975, sobre Administración Financiera del Estado, "los ingresos o gastos aprobados por leyes sancionadas

durante el ejercicio presupuestario, como también aquellos autorizados por leyes de años anteriores que no hubieren sido incluidos en la Ley de Presupuestos, se incorporan al presupuesto vigente. Por decreto se determinará la ubicación que dentro de la clasificación presupuestaria corresponderá a dichos ingresos y gastos".

Los "gastos variables", en cambio, tienen su origen en la ley anual de presupuestos y pueden, por lo tanto, ser modificados por ella, obviamente, sin cambiar su destino, pero con la limitación de que la iniciativa para su aumento corresponde también al Presidente de la República. (Sentencia del Tribunal Constitucional del 19 de enero de 1972, sobre inconstitucionalidad de diversas normas del proyecto de Ley de Presupuestos para el año 1972).

En voto de minoría, se profundizan los conceptos anteriores, indicándose que el gasto está integrado indivisible e inseparablemente por el guarismo y su destino. El Presidente da iniciativa para gastar tanto en tal cosa. El Congreso, si le aprueba el guarismo pero lo compele a invertirlo en la forma que él desea, está en verdad rechazando la iniciativa dada por el Presidente y creando otro conforme a su voluntad. Cambiar la destinación del gasto variable es apropiarse de una cifra para un fin no querido por el que la somete privativamente al Congreso.

Como consecuencia de todo lo expresado, puede decirse, en opinión de vuestra Comisión, que el concepto de gastos fijos o gastos variables nada tiene que ver con el monto de ellos o con sus eventuales aumentos o disminuciones, sino con su origen o con la forma de su establecimiento.

En el mismo fallo, el Tribunal precisa que las ideas matrices o fundamentales del proyecto de ley de presupuesto "están formadas por el cálculo de entradas y la determinación de los gastos de la Administración Pública. También es admisible contemplar dentro de ella, dada su carácter de ley financiera, aquellos preceptos que persigan regular los gastos variables, pero sin que en estos últimos dos últimos eventos se modifiquen leyes generales o especiales y leyes orgánicas de los Servicios de la Administración Pública del Estado.

Agrega, también, que dentro de los gastos de la Administración Pública deben incluirse no sólo los variables, sino que preponderantemente los fijos y que, por estar ellos predeterminados en leyes generales o especiales, no pueden ser alterados, no sólo por iniciativa parlamentaria, sino que tampoco por el propio Ejecutivo al elaborar el proyecto de ley de presupuestos.

Los criterios anteriores, que vuestra Comisión comparte, son en todo coincidentes, pero actualizados, con los

En tal caso, el texto a comunicar será el aprobado por ambas Cámaras, lo que no genera ningún problema.

Por el contrario, si las adiciones o enmiendas fueren reprobadas, debe formarse una comisión mixta de diputados y senadores.

Si en dicha Comisión no se produjese acuerdo para resolver las divergencias entre ambas Cámaras o alguna de ellas rechazase la proposición de la comisión mixta, debe comunicarse tal circunstancia al Presidente de la República para que, en la eventualidad, ejerza o no el derecho que le confiere este artículo, esto es, solicite o no a la Cámara de origen que considere nuevamente el proyecto aprobado en segundo trámite por la revisora.

En el supuesto de que el Presidente de la República ejerciere ese derecho, si la Cámara de origen rechazare las adiciones o modificaciones por los dos tercios de sus miembros presentes, (no habría ley en esa parte) o en su totalidad; pero, si hubiese mayoría para el rechazo, menor a los dos tercios, el proyecto pasaría a la Cámara revisora, y se entendería aprobado con el voto conforme de las dos terceras partes de los miembros presentes de esta última.

De esta forma excepcional, podría producirse el rechazo y no la mera reducción de un gasto variable.

sustentados por el Tribunal Constitucional en su sentencia del 19 de enero de 1972.

El Diputado señor Bosselin discrepó del criterio sustentado por vuestra Comisión, por considerar que se daba un carácter extensivo al término "leyes permanentes".

De acuerdo con su parecer, ley permanente es aquella que para su vigencia no necesita de una nueva voluntad legislativa, y gastos permanentes, los esenciales para llevarla a efecto.

Sobre el texto del proyecto que debe ser comunicado al Presidente de la República, en el evento de producirse una reducción de un determinado ítem de gastos, vuestra Comisión fue de parecer que, producida esa situación, cabía aplicar el artículo 68 de la Constitución Política del Estado, dependiendo en definitiva la solución de la conducta que adopte el Presidente de la República.

En principio, el proyecto, adicionado o enmendado por la Cámara revisora debe volver a la de su origen, y en ésta se entenderán aprobadas las adiciones o enmiendas con el voto de la mayoría de los miembros presentes.

Por el contrario, si el Presidente de la República señala que no hará uso de la facultad que le confiere este artículo y pide que se le comuniquen el texto aprobado por el Congreso Nacional, deberá remitírsele un oficio en que conste el proyecto respecto del cual exista coincidencia entre la Cámara y el Senado.

En el caso consultado, reducido un ítem de gastos por una Cámara y rechazada la rebaja por la otra, debería comunicársele el texto de la ley aprobada, con el respectivo ítem rebajado, debiendo estimarse que hay coincidencia en ese monto.

Lo que no podría hacerse es comunicar el texto sin el ítem respectivo, pues ello importaría un rechazo a un gasto variable, y el Congreso Nacional carece de esa facultad, puesto que tan solo puede reducirlo, al tenor de lo preceptuado en el artículo 64, con la salvedad antes mencionada, producto de la manifestación de voluntad expresada por el Primer Mandatario.

Vuestra Comisión es de parecer que no podría estimarse que no hay ley en esa parte, puesto que tal situación está prevista en el artículo 68 para el caso de que el Presidente de la República haga uso de su facultad de solicitar a la Cámara de origen que considere nuevamente el proyecto aprobado en segundo trámite por la revisora, dadas las condiciones que él establece y con las consecuencias jurídicas del

caso.

El señor Bosselin, disintiendo del criterio anterior, estimó que el texto no era nítido, por lo que para la solución del problema debían aplicarse criterios coherentes con el espíritu general que enmarca el artículo 64 de la Constitución. De esta forma, si no hay acuerdo, el proyecto no estaría despachado, debiendo regir, en consecuencia, en esa parte, el proyecto presentado por el Presidente de la República.

En relación con el plazo que tiene el Congreso Nacional para el despacho del proyecto de Ley de Presupuestos, de 60 días contados desde su presentación y sobre la inclusión en él del término de 30 días que tiene el Presidente para observarlo, vuestra Comisión fue de opinión que el primero no incluye al segundo.

Para resolver de la manera indicada, tuvo presente que el artículo 64 de la Constitución se refiere exclusivamente al plazo que tiene el Congreso para despacharlo y que si así no fuera, se reduciría en la práctica a la mitad el plazo constitucional, con lo cual quedaría prácticamente impedido de estudiarlo, rigiendo siempre el proyecto del Ejecutivo.

Además, tuvo en cuenta que, por tratarse de una norma de excepción, inusual en otro tipo de proyectos, restrictiva de las facultades ordinarias del Congreso Nacional en lo que a la tramitación de los proyectos de ley se refiere, ella debe interpretarse en forma restringida. Si el Constituyente hubiera querido incluir en el plazo de 60 días ambos términos, esto es, el que tiene el Congreso Nacional para despacharlo y el del Presidente de la República para observarlo, debió decirlo expresamente, y no lo hizo.

A mayor abundamiento, vuestra Comisión consideró que el artículo 36 de la ley N° 18.918 permite que el proyecto de Ley de Presupuestos aprobado por el Congreso Nacional pueda ser observado por el Presidente de la República si desaprueba una o más de sus disposiciones o cantidades, caso en el cual, la parte no observada rige como Ley de Presupuestos del año fiscal para el cual fue dictada, a partir del 1° de enero del año respectivo.

Hay, por lo mismo, una promulgación parcial del mismo, que no puede tener otro propósito que salvaguardar el oportuno despacho de la ley y su vigencia, sin perjuicio de las demoras que puedan producirse respecto de la aprobación de las disposiciones o cantidades observadas, producto de las discrepancias entre dos Poderes del Estado, que en su oportunidad habrán de ser objeto de una promulgación separada.

Tuvo en mente vuestra Comisión, por último, que cuando se produce una cuestión de constitucionalidad durante la tramitación de un proyecto de ley, con arreglo al número 2° del artículo 82 de la Constitución, el requerimiento no suspende la tramitación del proyecto, pero la parte impugnada no puede ser promulgada hasta la expiración del plazo que tiene el Tribunal Constitucional para resolver, salvo que se trate del proyecto de Ley de Presupuestos.

El señor Bosselín discrepó del criterio anterior, estimando que dicho plazo comprende el que tiene el Presidente de la República para observar el proyecto, puesto que el artículo 64 de la Constitución no distingue.

Es todo cuanto vuestra Comisión puede informaros, al tenor de la consulta formulada, no consignándose al final, como ha sucedido en otras ocasiones, las conclusiones que del informe emanan, puesto que ello implicaría separarlas de los fundamentos en que se sustentan.

La celeridad con que fue requerida su opinión, impidió a vuestra Comisión emitir pronunciamiento sobre otros aspectos relevantes, como ser, aquellos vinculados con el sentido y alcance del inciso cuarto del artículo 64 de la Constitución, que también fuera objeto de debate.

Se deja constancia que el señor Molina, don Jorge, se abstuvo en la votación, por no haber participado en todo el debate que se produjera en el seno de vuestra Comisión.

Se designó DIPUTADO INFORMANTE al señor Schaulsohn, don Jorge.

SALA DE LA COMISION, a 20 de noviembre de 1991.



Acordado en sesión de igual fecha, con asistencia de los señores Alamos, Bosselin, Cornejo, Chadwick, Elgueta, Espina, Molina, Pérez Varela, Rebolledo, Rojo, Schaulsohn y Urrutia.



Adrián Álvarez
Secretario