

INFORME DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN, JUSTICIA Y REGLAMENTO, recaído en el proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que modifica el artículo 19 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, con el propósito de dar carácter de permanente a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos.

BOLETÍN N°3051-07

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento tiene el honor de informaros, en general y en particular, acerca del proyecto de ley de la referencia, iniciado en una moción de los Honorables Senadores señora Matthei y señores Boeninger, Foxley, García y Ominami.

El artículo único del proyecto debe ser aprobado con quórum de ley orgánica constitucional, de conformidad con lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 63, en relación con el artículo 71, ambos de la Constitución Política de la República.

La Comisión contó con la presencia del señor Ministro Secretario General de la Presidencia, don Francisco Huenchumilla, y de los Honorables Senadores don José Antonio Viera-Gallo y don Enrique Zurita.

- - -

DISCUSIÓN GENERAL Y PARTICULAR

En los fundamentos de la iniciativa, sus autores destacan que el Senado, en agosto del año 2002, a proposición de la Comisión de Hacienda, propuso a la Honorable Cámara de Diputados dar el carácter de permanente a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos.

Explican que esa propuesta persigue permitir que la Comisión Especial Mixta de Presupuestos funcione durante todo el año, de manera tal que, además de las sesiones que destine al despacho del

proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público del año siguiente, pueda reunirse en cuatro o más oportunidades para abocarse al seguimiento de la ejecución de la Ley de Presupuestos vigente.

Sostienen que el seguimiento permanente de la ejecución del gasto público, más allá de la simple verificación de la regularidad presupuestaria contable, permite, indudablemente, mejorar su eficacia y fortalecer la acción del Congreso Nacional frente al Poder Ejecutivo, ejerciendo a cabalidad una función propia del Parlamento y de la más alta importancia. Por lo demás, este robustecimiento de la acción parlamentaria está acorde con la tendencia mundial de los Parlamentos que persigue optimizar el gasto público.

De esta manera, sería posible programar periódicamente sesiones para conocer de la ejecución trimestral de ingresos y egresos según el artículo 1º de la Ley de Presupuestos; de la ejecución semestral de ingresos y gastos a nivel de capítulos y programas; de la evaluación externa de programas, del balance de la ejecución presupuestaria y cuenta de la gestión operativo y económica del año anterior; de la observancia de las glosas de partidas presupuestarias, y, en general, del cumplimiento de todas las obligaciones del Gobierno dispuestas en la Ley de Presupuestos y de las acordadas en el Protocolo relativo a estas materias.

La Comisión tuvo también presente que, en el punto 1 del Protocolo de fecha 19 de noviembre de 2002, suscrito por el señor Ministro de Hacienda con varios de los señores miembros de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos con motivo de la discusión del proyecto de ley de presupuestos para el año 2003, se declara: "El Ejecutivo hará todo lo necesario para facilitar el pronto despacho del proyecto de ley que modifica la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, con el objeto de darle carácter permanente a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos".

El punto 2 de ese documento indica las actividades previas al período de análisis y despacho de la Ley de Presupuestos que considerará el trabajo de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos una vez aprobada la modificación anterior.

Por su parte, los "Acuerdos Político- Legislativos para la modernización del Estado, la transparencia y la promoción del crecimiento", de fecha 30 de enero de 2003, suscritos por el señor Ministro del Interior y representantes de los seis partidos políticos con presencia parlamentaria, consideraron en el punto c) "Gestión Financiera", de la Agenda de Modernización del Estado, lo siguiente:

"17. Funcionamiento permanente de la Comisión Especial de Presupuestos: Adecuar la ley orgánica del Congreso Nacional

de modo de permitir el funcionamiento permanente de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, canalizando hacia ésta la información necesaria para evaluar los resultados y el avance de la gestión financiera del sector público."

El mismo Acuerdo incluyó el referido proyecto de ley en el cronograma de la agenda legislativa de corto plazo, destinada a ser aprobada antes del 21 de mayo de este año.

Adicionalmente, se recabó a la Unidad de Apoyo al Proceso Legislativo, de la Biblioteca del Congreso Nacional, la recopilación de legislación comparada sobre la materia.

El informe presentado revela que, en Brasil (artículo 166 de la Constitución de la República Federativa del Brasil), corresponde a una Comisión Mixta Permanente de Senadores y Diputados examinar y emitir opinión, entre otras materias, sobre el presupuesto anual "y ejercer la participación y la fiscalización presupuestaria, sin perjuicio de la atribución de las demás Comisiones del Congreso Nacional y de sus Cámaras"; en Costa Rica (artículo 89 del Reglamento de la Asamblea Legislativa), existe una "Comisión Permanente Especial para el control del ingreso y el gasto públicos"; en Estados Unidos de América la Cámara de Representantes tiene una Comisión Permanente de Presupuestos, encargada, junto a la Comisión de Presupuestos del Senado, del seguimiento de los presupuestos federales; en Francia la Comisión de Presupuestos, Economía General y del Plan de la Asamblea Nacional (artículo 36, Nº 4, Reglamento de la Asamblea Nacional) tiene entre su competencia el control de la ejecución del Presupuesto, lo que hace en el Senado la Comisión de Finanzas, Control Presupuestario y Cuentas Económicas de la Nación (artículo 22 Reglamento del Senado); y en Panamá a la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Legislativa le corresponde, entre otras materias, aprobar o rechazar el proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado y vigilar la ejecución, fiscalización, control y cumplimiento de la Ley de Presupuesto (artículo 53 del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa).

- - -

El proyecto de ley consta de un artículo único, que reemplaza el artículo 19 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

Su inciso primero dispone que una comisión especial mixta integrada por trece diputados e igual número de senadores, informará, en forma exclusiva, el proyecto de ley de presupuestos de la

Nación y, posteriormente, se encargará de hacer un seguimiento de su ejecución. Formarán parte de ella, en todo caso, los miembros de las respectivas Comisiones de Hacienda de ambas Cámaras. Dicha comisión tendrá el carácter de permanente, será presidida por el senador que ella elija de entre sus miembros y le será aplicable lo dispuesto en el artículo 9º, que establece la obligatoriedad para los organismos del Estado de proporcionar los informes y antecedentes que les sean solicitados por las Cámaras o por los organismos internos autorizados.

El inciso segundo establece que esta Comisión Especial Mixta fijará 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 de que trata el inciso anterior.

- - -

El señor Ministro Secretario General de la Presidencia señaló a la Comisión que el Gobierno comparte plenamente la idea de legislar y tiene la disposición de impulsar la iniciativa, como se convino en el Acuerdo suscrito con los partidos políticos en el mes de enero de este año.

Informó que, sin embargo, han surgido ciertas dudas de constitucionalidad, por cuanto esta Comisión bicameral se establece mediante una modificación a la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, en circunstancias que los organismos supracamerales están establecidos expresamente en la Constitución Política, como es el caso del Congreso Pleno y de las Comisiones Mixtas de los artículos 67 y 68.

Además, en cada ocasión la Constitución indica específicamente la competencia de esos órganos supracamerales o bicamerales, la cual es, básicamente, de orden legislativo.

Señaló también que, las dudas se refieren a las atribuciones que tendría esa Comisión, sobre la base de que, conforme al espíritu de la Constitución del año 1980, el manejo de los recursos fiscales está entregado al Poder Ejecutivo.

El señor Ministro estimó que, sin perjuicio de esas inquietudes, habida consideración de que el Congreso Nacional aprueba la Ley de Presupuestos, parece lógico que pueda hacer un seguimiento de su ejecución, pero debería efectuarlo de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución y la ley.

Respecto de la primera, deben salvarse tanto las facultades del Gobierno como la función fiscalizadora, que la Carta

Fundamental le entrega a la Cámara de Diputados, y no al Senado. En cuanto a la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, es preciso considerar que en el artículo 9º contiene la facultad de recabar información, que se entrega a ambas Cámaras o a los organismos internos autorizados por sus respectivos reglamentos, caso en el cual no se encontraría esta Comisión Bicameral.

El señor Ministro añadió que, sobre esas bases, el Gobierno presentaba indicación sustitutiva, la cual, manteniendo los actuales incisos primero y segundo del artículo 19 de la ley N° 18.918, agrega dos nuevos en ese precepto. Con el primero se indica que, una vez concluida la labor que corresponde a la comisión especial de presupuestos, ésta podrá seguir funcionando para el sólo efecto de realizar un seguimiento de la ejecución de la ley de presupuestos de la Nación durante el respectivo ejercicio presupuestario, hasta que se constituya la siguiente comisión especial que deba informar el nuevo proyecto de Ley de Presupuestos.

El segundo inciso propuesto señala que, para los efectos de realizar el seguimiento, la comisión especial podrá solicitar, recibir, sistematizar y examinar la información relativa a la ejecución presupuestaria que sea proporcionada por el Ejecutivo de acuerdo a la ley, poner dicha información a disposición de las cámaras o proporcionarla a la comisión especial que deba informar el siguiente proyecto de ley de Presupuestos. En caso alguno esta tarea podrá implicar el ejercicio de funciones ejecutivas o afectar las atribuciones propias del poder Ejecutivo, o realizar actos de fiscalización.

El Honorable Senador señor Silva manifestó que también le habían surgido dudas de constitucionalidad sobre el proyecto de ley, considerando que la fiscalización de la ejecución presupuestaria está contemplada en el artículo 87 de la Constitución, y corresponde ejercerla a la Contraloría General de la República. El "seguimiento de la ejecución de la Ley de Presupuestos" no puede tener un sentido de control de la gestión o fiscalización, porque si ese fuera el propósito, debería modificarse la Constitución.

Sostuvo que la indicación del Ejecutivo deja fuera la posibilidad de que la Comisión Especial de presupuestos ejerza tareas de fiscalización, salvaguardando las facultades tanto de la Contraloría General como de la Cámara de Diputados y, con ello, subsana las dificultades de orden constitucional que presenta el proyecto de ley.

El Honorable Senador señor Aburto coincidió con la idea de que el seguimiento de la ejecución presupuestaria no necesariamente significa fiscalización, sino obtener información acerca de la forma en que se ejecuta la ley de presupuestos, para tenerla presente al momento de debatir la siguiente ley.

El señor Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor Chadwick, señaló que, en su opinión, no existe un problema de constitucionalidad en la creación de una comisión mixta o bicameral.

Recordó que las comisiones mixtas son órganos de antigua data en nuestro ordenamiento parlamentario, y figuran en disposiciones que subsisten hasta hoy, como es el artículo 28 del Reglamento del Senado y el artículo 229 del Reglamento de la Cámara de Diputados. Ninguno de esos preceptos los restringe a asuntos legislativos, puesto que el Reglamento del Senado les encomienda "el estudio de los asuntos que, en su concepto, lo hagan necesario", y al Reglamento de la Cámara de Diputados "el estudio de materias de interés común o cuya complejidad o importancia haga necesario un sistema excepcional de discusión y aprobación".

Aceptada la autonomía del Congreso Nacional para regular su funcionamiento interno, dentro del marco de la Carta Fundamental, lo único que quiso hacer el Constituyente de 1980, al instaurar las Comisiones Mixtas de los artículos 67 y 68, fue establecer dos casos en que éstas son obligatorias, pero no pretendió cercenar las atribuciones de ambas Cámaras para constituir las demás Comisiones Mixtas o Bicamerales, como las llama el Reglamento de la Cámara de Diputados, que estimen convenientes.

Tanto así que, en sus artículos 17, 18 y 19, la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional mantuvo la facultad de cada Cámara de establecer, en su propio reglamento, las comisiones y las materias a que se dedicarán, con la salvedad de que estimó conveniente consignar la existencia de una Comisión de Régimen Interior, en el artículo 2º, una Comisión de Hacienda, en el artículo 17, una Comisión Revisora de Cuentas en el artículo 54, y de la Comisión Especial de Presupuestos en el artículo 19. Cabe destacar, al efecto, que dos de esas Comisiones se dedican, por su propia naturaleza, a materias no legislativas.

El señor Presidente destacó que, a mayor abundamiento, en relación con el argumento de que los organismos supracamerales sólo podrían tener su origen en la Constitución, basta recordar que el artículo 19 de la Ley Orgánica del Congreso Nacional, que crea la Comisión Especial de presupuestos, no fue objetado en cuanto a su constitucionalidad por el Tribunal Constitucional.

Respecto de la posible vulneración de las labores fiscalizadoras de la Cámara de Diputados y la Contraloría General de la República, la desechó, haciendo una comparación con el Banco Central, que es un organismo autónomo, y sin embargo, da una cuenta periódica a la

Comisión de Hacienda del Senado, lo que tampoco se objetó por el Tribunal Constitucional, y respecto de la cual nunca se ha dicho que signifique fiscalización.

Ante la observación del Honorable Senador señor Silva en orden a que el seguimiento de la gestión presupuestaria es fiscalización, porque, si no tiene una finalidad de control, qué otra utilidad podría tener, **el Honorable Senador señor Chadwick** respondió que la finalidad es estar informado y tener un conocimiento cabal de los antecedentes que permitan legislar adecuadamente sobre el presupuesto siguiente.

El Honorable Senador señor Viera-Gallo estimó, en cambio, que es una función de control, y en esa medida, de naturaleza fiscalizadora, porque la información que se obtiene no persigue fines académicos, sino que conocer el uso que se hace de los fondos. Agregó que, por ello, si existe la mayoría política para hacerlo, lo más conveniente es reformar la Constitución.

El Honorable Senador señor Espina hizo hincapié en que el artículo 9º de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional les entrega a ambas Cámaras la facultad de exigir informes y antecedentes a todos los organismos de la Administración del Estado y esa norma tampoco fue objetada por el Tribunal Constitucional. Esto indica que no se entendió el requerimiento de información como un acto de fiscalización. Hoy día, por el artículo 9º, los Senadores y Diputados están permanentemente solicitando información, la que habitualmente es enviada por los organismos respectivos.

Agregó que, en su opinión, el número 1 del artículo 48 de la Constitución señala expresamente que para ejercer esta atribución fiscalizadora la Cámara de Diputados puede adoptar acuerdos y sugerir observaciones al Presidente de la República, es decir, importa un rol activo por parte de la entidad fiscaliza en cuanto a emitir pronunciamientos.

El Honorable Senador señor Moreno compartió la idea de que la mayoría de los oficios que envían los distintos señores Senadores son respondidos oportunamente por la Administración y nunca se han considerado actos de fiscalización.

El Honorable Senador señor Chadwick observó que la diferencia estriba en las eventuales responsabilidades que genera el acto: el fiscalizador tiene acciones posteriores para perseguir las irregularidades que detecte; en cambio, con la información que se obtiene por esta vía, no se sigue esa lógica.

El Honorable Senador señor Viera-Gallo repuso

que hay una zona gris, en la cual no está claramente definido hasta dónde se puede solicitar información y dónde empieza la fiscalización, por cuanto es evidente que se interacciona entre los órganos involucrados. En su opinión, la labor de esta comisión sería fiscalizadora, y por esa razón propone que la modificación se haga mediante una reforma constitucional.

El señor Ministro Secretario General de la Presidencia discrepó de esta apreciación, estimando de toda lógica que la Comisión Especial que informa la ley de presupuestos pueda tener conocimiento posterior acerca de la forma en que se ejecuta esa ley y facilitar con ello el estudio y despacho de la siguiente ley de presupuestos. Lo que, a su juicio, hace la diferencia con la fiscalización de la Cámara de Diputados, es el reproche político posterior que se manifiesta a través de un acuerdo que ésta adopta como cuerpo.

El Honorable Senador señor Moreno sostuvo que la Ley de Presupuestos es una de las funciones más importantes del Congreso Nacional y parece esencial que éste disponga de una información sistemática, susceptible de ser analizada detalladamente y no que reciba un cúmulo de información inorgánica, en el mismo momento en que debe resolver sobre una ley tan extensa y compleja. Desde este punto de vista, lo único que persigue la moción es poner al Parlamento en el nivel mínimo de información en que se encuentra cualquier directorio de una empresa privada que tenga que resolver una materia importante.

El Honorable Senador señor Chadwick estimó que las posibles dudas de constitucionalidad que algunos señores Senadores tenían quedan salvadas con la indicación del Ejecutivo.

El Honorable Senador señor Viera-Gallo advirtió que hay que ser cauteloso en no provocar una transformación en el sistema que complique las relaciones del Congreso Nacional con el Ejecutivo, proponiendo para ello que se señalen detalladamente las atribuciones con que contará la Comisión y, especialmente, la información que puede solicitar.

El Honorable Senador señor Espina disintió de tal sugerencia, por estimar que no se pueden limitar tanto las facultades del Congreso Nacional y de sus órganos de trabajo, que están muy claras en su Ley Orgánica Constitucional.

Consideró evidente que la información que recabe la Comisión Especial de Presupuestos será de gran utilidad para la discusión de la ley de presupuestos del año siguiente, para adoptar acuerdos informados. En su opinión, aunque la ley nada dijera, la Comisión puede solicitar esa información basándose en el artículo 9º de la Ley Orgánica del Congreso, e invitar autoridades para tal efecto.

La Comisión decidió no incluir expresamente la posibilidad de invitar autoridades, por estimar que esa facultad es inherente al trabajo de las Comisiones parlamentarias.

Por otra parte, la Comisión se preocupó del apoyo administrativo con que debería contar la Comisión Especial de Presupuestos para dar un adecuado cumplimiento a su cometido.

Coincidió en la utilidad de regularlo especialmente, para evitar una duplicidad de esfuerzos en el Senado y en la Cámara de Diputados, que podría generar información disímil para los integrantes de la misma Comisión, y dificultades de interlocución con la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

Con tal objeto, le pareció apropiado consagrar la existencia de una unidad de asesoría presupuestaria, y, en un artículo transitorio, encomendarle a una comisión bicameral especial que se avoque la resolución de su dependencia, organización y funcionamiento.

En esa medida, resolvió aprobar, con modificaciones, la indicación sustitutiva presentada por S.E. el Presidente de la República.

El proyecto de ley que se propone fue aprobado, en general y en particular, por unanimidad, con los votos de los Honorables Senadores señores Aburto, Chadwick, Espina, Moreno y Silva.

- - -

En concordancia con el acuerdo anteriormente expresado, vuestra Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento os recomienda aprobar el siguiente

PROYECTO DE LEY:

“Artículo único.- Agréganse, en el artículo 19 de la Ley Nº 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, los siguientes incisos tercero y cuarto, nuevos:

“Con todo, una vez concluida la labor que corresponde a la comisión especial constituida conforme a los incisos anteriores, ésta podrá seguir funcionando para el sólo efecto de realizar un seguimiento de la ejecución de la Ley de Presupuestos durante el respectivo

ejercicio presupuestario, hasta que se constituya la siguiente comisión especial que deba informar un nuevo proyecto de Ley de Presupuestos.

Para los efectos de realizar el seguimiento, la comisión especial podrá solicitar, recibir, sistematizar y examinar la información relativa a la ejecución presupuestaria que sea proporcionada por el Ejecutivo de acuerdo a la ley, poner dicha información a disposición de las Cámaras o proporcionarla a la comisión especial que deba informar el siguiente proyecto de Ley de Presupuestos. Contará para ello con una unidad de asesoría presupuestaria. En caso alguno, esta tarea podrá implicar ejercicio de funciones ejecutivas, o afectar las atribuciones propias del Poder Ejecutivo, o realizar actos de fiscalización.”.

Artículo transitorio.- Una Comisión Bicameral especial, integrada por cinco diputados y cinco senadores, determinará, por una sola vez, la dependencia, la organización y el funcionamiento de la unidad de asesoría presupuestaria que prestará apoyo a la Comisión Especial de Presupuestos. Su acuerdos serán aprobados en cada Cámara con las formalidades que rigen para la tramitación de un proyecto de ley, dentro del plazo de sesenta días, contado desde la fecha de publicación de esta ley.”.

- - -

Acordado en la sesión de fecha 12 de marzo de 2003 con asistencia de los Honorables Senadores señores Andrés Chadwick Piñera (Presidente), Marcos Aburto Ochoa, Alberto Espina Otero, Rafael Moreno Rojas y Enrique Silva Cimma.

Sala de la Comisión, a 25 de marzo de 2003.

JOSÉ LUIS ALLIENDE LEIVA
Secretario

RESUMEN EJECUTIVO

**INFORME DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN,
JUSTICIA Y REGLAMENTO, ACERCA DEL PROYECTO DE LEY QUE
MODIFICA EL ARTÍCULO 19 DE LA LEY N° 18.918, ORGÁNICA
CONSTITUCIONAL DEL CONGRESO NACIONAL, CON EL PROPÓSITO
DE DAR CARÁCTER DE PERMANENTE A LA COMISIÓN ESPECIAL
MIXTA DE PRESUPUESTOS.**

(Boletín N° 3051-07)

- I. PRINCIPAL OBJETIVO DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN:** Permitir que la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, una vez concluída su labor, pueda seguir funcionando para llevar un seguimiento de la Ley de Presupuestos, hasta que se constituya la siguiente Comisión Especial.
- II. ACUERDOS:** El proyecto fue aprobado en general y en particular por unanimidad(5x0).
- III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN:** El proyecto consta de un artículo único u uno transitorio.
- IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL:** El artículo único tiene carácter de ley orgánica constitucional.
- V. URGENCIA:** No tiene.
- VI. ORIGEN E INICIATIVA:** El proyecto se originó en el Senado, en una moción de los Honorables Senadores señora Matthei y señores Boeninger, Foxley, García y Ominami.
- VII. TRÁMITE CONSTITUCIONAL:** Primer trámite .
- VIII. APROBACIÓN POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS:** No hay .
- IX. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO:** 10 de septiembre de 2002.
- X. TRÁMITE REGLAMENTARIO:** Primer informe.

XI. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA: Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

Valparaíso, 25 de marzo de 2003.

JOSE LUIS ALLIENDE LEIVA
Secretario