

QUINTA SESION DE LA SUB COMISION DE REFORMAS  
CONSTITUCIONALES.

1° de mayo de 1925.

Presidida por S.E. el Presidente de la República y con asistencia de los señores Guillermo Guerra, Domingo Amunátegui, Carlos Vicuña C., Pedro N. Montenegro, Nolasco Cárdenas, Romualdo Silva C., Roberto Meza Fuentes, Manuel Hidalgo, Héctor Zañartu P., Luis Barros Borgoño, Eliodoro Yáñez, del señor Ministro de Justicia, don José Maza y del Subsecretario del Interior, don Edecio Torreblanca, quien actuó como Secretario, se abrió la sesión.

Leída el acta de la sesión anterior celebrada el 29 de abril último, se dió por aprobada con la rectificación del señor Barros Borgoño en cuanto a que, en realidad, él insinuo en la sesión anterior que se suprimiera no solo la frase a que hace mención el acta, sino todo el inciso.

Se pone en discusión la idea del señor Vicuña Fuentes en orden a suprimir la facultad de la Cámara de discutir anualmente toda la ley de presupuestos.

Usa de la palabra el señor Vicuña Fuentes, quien expresa que su pensamiento no es impedir que la Cámara estudie, fiscalice y vigile la inversión de los fondos públicos, sino evitar que pueda hacerse de esta facultad un arma política contra las atribuciones propias del Poder Ejecutivo.

A su juicio hay que evitar la posibilidad de un entorpecimiento en la marcha del país, como sería la paralización de la administración pública que se produciría no autorizando los presupuestos y cobro de las contribuciones; pero, buscando un procedimiento que dejara a la Cámara la facultad de modificar la ley de presupuestos.

El señor Guerra declara que es partidario de la idea sostenida en el proyecto de don Ismael Valdes Valdes, o sea que los gastos establecidos por leyes de carácter permanente no pueden ser modificados en la ley de presupuestos y que, aprobada ésta en general, rigen por sí solos. Pero a esos gastos se pueden agregar otros de

*Guerra*

carácter muy parecido, como aquellos a que se refiere el art. 2º de la ley 4001, de febrero de 1924.

En una palabra, deben quedar sometidos a la revisión y aprobación anual del Congreso sólo los gastos variables.

El señor Yañez observa una característica del régimen parlamentario. En el Parlamento Inglés, los presupuestos, en la parte consolidada, son motivo de una sola votación. Si el Gabinete cuenta con la confianza del Parlamento, se aprueba el presupuesto; en caso contrario, el Gobierno pierde la votación y se produce la crisis ministerial. Pero, en realidad, la Cámara de los Comunes no examina los gastos consolidados o fijos. En cambio, los gastos variables son objeto de un estudio minucioso.

Lo que debemos establecer ahora, es que los gastos fijos consultados en el Presupuesto, aquellos que provienen de leyes de carácter general o especial, no deben ser objeto de votación o modificación por parte de la Cámara, porque ellos ya han sido votados en la ocasión en que se aprobó la ley que los creó.

En cuanto a los gastos variables es necesaria la apreciación del Congreso para aprobar, modificar, suprimir o aumentar los propuestos por el Ejecutivo.

En realidad, entre nosotros no todos los gastos fijos están acordados en ley y esto trae alguna dificultad para precisar la distinción que desea dejar establecida. No pasa lo mismo con la construcción de obras públicas, por ejemplo, que se desarrolla en 3 o 4 años, porque en realidad estos son gastos fijos y, sin embargo, no provienen de leyes de carácter permanente. Los gastos establecidos por leyes especiales o temporales deben regir sin necesidad de acuerdo del Congreso.

En resumen, considera que debe quitársele a los presupuestos su carácter político y dejarlos solo como una ley administrativa, para la revisión de las entradas y gastos de la Nación.

Los gastos fijos son estudiados para ese efecto, pero sin necesidad de votarlos anualmente, porque ya han sido establecidos en el Congreso y no necesitan nuevo acuerdo para su inversión.



Los gastos variables se consultarán anualmente y serán aprobados o rechazados, entendiéndose que, si el 31 de diciembre no estuvieren aprobados, regirá el proyecto del Ejecutivo, que es el que consulta las necesidades administrativas del año.

Cree que en esta forma queda perfectamente clara la idea, con la particularidad de que establecemos dos cosas: que los gastos permanentes del Estado no esten sujetos a votación y <sup>las</sup> combinaciones políticas y que no se suspenda la vida nacional postergando o rechazando los presupuestos.

El señor Hidalgo considera que no es conveniente establecer lisa y llanamente que si el 31 de diciembre no estuvieren despachados los presupuestos por el Congreso regirá automáticamente el proyecto presentado por el Ejecutivo, sin contemplar, al mismo tiempo, medidas de garantía, como sería la de que la Cámara debe discutir de preferencia los presupuestos.

El señor Silva Cortés expresó que el abuso del parlamentarismo en la materia de que se trata, consistió en Chile principal o casi exclusivamente en el retardo o demora en el despacho del presupuesto anual de los gastos públicos. Acepta todo lo que tienda a evitar demoras u obstrucciones caprichosas que son muy perjudiciales; y le parece bien que se entienda aprobado un presupuesto o una autorización para el cobro anual de contribuciones cuando ha trascurrido un plazo razonable sin que el Congreso, pudiendo hacerlo, no se pronuncie sobre esos asuntos tan necesarios para la vida normal del Estado.

Esto, dijo el señor Silva Cortés, no es contrario al mantenimiento de la institución histórica y universal de la autorización legislativa periódica para el presupuesto de gastos y cobro de impuestos de una Nación.

Comprende que ya se ha acordado una reforma para evitar crisis ministeriales inconvenientes; y cumple el deber de manifestar su opinion favorable al mantenimiento de algo que considera factor de libertad y de garantías en una República democrática. Ante la imposibilidad de realizar por ahora su ideal deja constancia de su opinion, ya que la mayoría de la Comisión desea suprimir o alterar esa institución;

*P. Hidalgo*

y, como lo dijo en la sesion anterior, pensando en la necesidad suprema de que se vuelva a un régimen constitucional, se vé obligado a respetar en esta materia lo que se acuerde por S.E. el Presidente de la República y la mayoría de miembros de esta Comision.

El señor Montenegro cree que no es posible que llegado el 31 de diciembre no pueda el Ejecutivo hacer los gastos fijos; pero, tampoco se resigna a despojar al Congreso de esta arma que le vá quedando para imprimir rumbos al Gobierno. Por esta razón propondria, como transacción, que no se votaran los gastos fijos y que los variables debieran ser votados en un plazo determinado, debiendo regir el proyecto del Ejecutivo si no lo hubieran sido, a ménos que la Cámara acuerde aplazar su discusion.

El señor Maza cree que la dispersion aparente del debate se debe mas que todo a que se han confundido un poco ideas distintas, y estima que, distinguiéndolas bien, se podría ver que en el fondo existe un acuerdo en el principio. Hay que señalar claramente tres materias distintas: en primer lugar la conveniencia que existe de que, anualmente, el Congreso conozca los gastos que necesita hacer la Nación y las entradas de que dispone para realizar esos gastos. En segundo lugar, la manera como los presupuestos se discuten y clasifican en gastos fijos y variables; y, en tercero, si se mantiene o nó el derecho del Congreso de aplazar la discusion de las leyes periódicas, que son la esencia del régimen parlamentario.

Entrando al primer punto, su opinion personal es netamente afirmativa. Cree que el país necesita conocer todos los años los gastos de la Nación y los recursos con que cuenta, para cubrir esos gastos. No conoce ninguna Constitución que prive de este derecho al Congreso. Recuerda el caso que le ha tocado presenciar, acaecido en el Brasil y en Argentina, en que los Congresos de esos países discutian en el mes de Agosto o Setiembre los presupuestos de ese mismo año, sin perjuicio de la facultad que tiene el Ejecutivo para seguir administrando la Nación y subvenir a los gastos del país.

Esta facultad del Congreso nada tiene que ver con los abusos del régimen parlamentario, porque obedece a una razón de conveniencia pública, porque es el balance anual que por su intermedio conoce el país. Por otra parte, este derecho del Congreso si tiene la limitación a que se re-

*Montenegro*

ferirá mas adelante, no es en manera alguna un peligro para la marcha regular de la administración del país y en ningun caso es un arma que el Congreso pueda esgrimir contra el Poder Ejecutivo.

La segunda cuestion se refiere a la forma en que el presupuesto y el cálculo de entradas debe discutirse y la division que se haga entre los gastos fijos y los variables.

Cree que esta es una cuestion que no debe estamparse en la Constitución misma y que es materia de la ley que reglamente el despacho de las leyes periódicas. Basta decir en la Constitución que, llegado el vencimiento de las leyes anteriores, habrá una nueva que comenzará a regir, para privar al Congreso de su arma política. En la actualidad los presupuestos no pueden alterar los gastos señalados en leyes generales o especiales y estampar en la Constitución que por la sola presentación del presupuesto quedan aprobados los gastos fijos, es dar cabida a un abuso que consistiría en que el proyecto respectivo podría colocar como gastos fijos materias o asuntos que no estén en realidad consultados en leyes generales o especiales. Cree que el Congreso debe tener facultad para revisar si los gastos fijos corresponden, en realidad, a los que consultan las leyes, sin que esto importe en manera alguna dar cabida al uso de un arma política. Insiste en manifestar que esta materia, desde el punto de vista constitucional, es secundaria, y en estimar que no es materia propia de la Constitución. Por lo demás, no ha sido la dificultad práctica que se ha producido en el país; es una cuestion reglamentaria y de orden, propia de la ley y nó de la Constitución.

Entrando a preocuparse del tercero y último punto en que ha dividido las ideas en debate, estima que es un corolario del acuerdo a que se llegó en la sesion anterior, privar al Congreso del derecho de aplazar o negar las leyes periódicas. Para obtener este fin cree que basta con una disposición constitucional que diga, que, llegado el dia del vencimiento de las leyes anteriores, sin que el Congreso se haya pronunciado, deben regir como leyes los proyectos presentados por el Ejecutivo y optar por los proyectos del Ejecutivo y no por las leyes que rigieron el año anterior, porque habrá muchas disposiciones nuevas no contenidas en las leyes anteriores y muchas contenidas en esas leyes que no será necesario

*Arce*

poner en las nuevas, y porque, además, se aprobará el proyecto estudiado con tranquilidad que consultará las necesidades del país para el año siguiente.

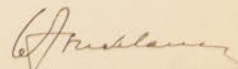
Insiste en que este es el punto capital. Si el Congreso no tiene la facultad de aplazar o negar las leyes periódicas, se habrá puesto término al abuso del parlamentarismo y tendrá el Presidente de la República leyes oportunas que le permitan administrar correctamente el país.

Esta observación es extensiva a todas las leyes periódicas, porque a cualquiera de ellas se puede aplicar el mismo principio, o sea que el abuso no consiste en que se puedan discutir esas leyes por el Congreso, sino en que su despacho no sea oportuno. Siendo oportuno el despacho, no hay abuso posible, ni temor alguno y el remedio está en que al llegar el día fijo y determinado haya una ley que comience a regir: la que haya presentado el poder Ejecutivo.

Condensaría sus ideas en una proposición que dijera mas o menos: "Fijar anualmente los gastos de la Administración Pública y aprobar en la misma ley el cálculo de entradas y cobro de contribuciones, no pudiendo alterarse los gastos acordados en leyes generales o especiales. Si a la expiración del plazo de vigencia de esta ley no se hubiera dictado la que debe reemplazarla regirá, entre tanto, el proyecto que, oportunamente haya presentado el Poder Ejecutivo."

S.E. manifiesta que no se ganaría nada con seguir discutiendo sobre estas materias si el pensamiento de los señores miembros de la Comisión fuera el de que el Congreso aprobara año a año la ley que autoriza el cobro de las contribuciones.

El señor Yañez cree que ésta es una idea aparte, y precisa los puntos en los cuales cree notar acuerdo general en la Comisión, en la siguiente forma: "El Presupuesto general de gastos de la Nación es una ley de carácter administrativo. El Presupuesto debe ser sometido para su aprobación al Congreso; pero las Cámaras no tienen el derecho de negarlo, ni de aplazar su discusión. Los gastos fijos consultados por leyes generales o especiales no pueden ser alterados en la discusión de los Presupuestos. Los gastos variables pueden ser alterados o mo-



dificados, pero deben estar votados el 31 de diciembre de cada año. En caso de no estar aprobados en dicha fecha regirá el proyecto de presupuestos presentado por el Poder Ejecutivo."

Despues de un ligero debate se dieron por aprobadas estas ideas en la forma expuesta.

Se acordó, a continuación, suprimir en el inciso 1° del N° 3°, del artículo 28 (37) de la Constitución la frase: "en cada año", agregando al final del mismo la siguiente: "sin perjuicio de las alteraciones que anualmente establezca la ley de presupuestos." Suprimir el inciso segundo del mismo número. Suprimir<sup>en</sup> el número cuarto del mismo artículo la frase que dice: "reconocer las contraidas hasta el día". Cambiar en el número quinto del mismo artículo la frase "crear nuevas provincias o departamentos" por "establecer la division administrativa". Y, finalmente, suprimir el número 3° del mismo artículo.

Se acordó reunirse nuevamente el próximo miércoles 6, a las 3 1/2 P.M. para ocuparse del procedimiento de la acusación de los Ministros.

Se levantó la sesion.

*Peturo S. Sandoval*

*Edo. J. Milla*