

Ley de Presupuesto: ¿principio de transparencia o politización de las finanzas públicas?

Tribunal	Tribunal Constitucional
Rol	1867
Fecha	30 de diciembre de 2010
Materia	Derecho Constitucional
Submateria	Ley de Presupuestos
Procedimiento	Requerimiento de inconstitucionalidad
Hechos	En noviembre de 2010, un grupo de 10 senadores, que representan más de la cuarta parte de los miembros en ejercicio de esa Corporación, dedujeron un requerimiento para que se declaren inconstitucionales <i>"la Glosa 09, introducida por la Cámara de Diputados y aprobada por el Senado, mediante la indicación N° 8 a la Partida 05 (Ministerio del Interior), Capítulo 01, Programa 05 (Programa de Seguridad y Participación Ciudadana), denominada "Encuesta INE" y "las Glosas N° 05 y 06, introducidas mediante indicación N° 29 A y 29 B, respectivamente, en la Cámara y aprobadas por el Senado, a la Partida 08 (Ministerio de Hacienda), Capítulo 01, Programa 01; denominadas compromisos sobre ampliación del postnatal y eliminación de la cotización de salud del 7% de los pensionados"</i> , todas ellas contenidas en el proyecto de ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2011 (Boletín 7226-05).
Tema central discutido	¿Es constitucional la inclusión de las Glosas 09, 05 y 06 en el proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2011, por parte de la Cámara de Diputados y el Senado, vulnerando la iniciativa legislativa exclusiva del Presidente de la República y la idea matriz del proyecto de ley?
Considerandos relevantes	OCTAVO. Que las normas sobre iniciativa exclusiva son limitaciones constitucionales al proceso de formación de la ley, en orden a que sobre ciertas materias sólo el Presidente puede hacer propuestas legislativas, sea por la vía del mensaje, sea mediante indicaciones o formulando vetos, por lo que, como reglas de excepción de derecho estricto, deben ser interpretadas restrictivamente; DECIMOSEGUNDO. Que, como se aprecia de la evolución constitucional reseñada, ha sido una constante desde el año 1925 que dentro de las normas sobre iniciativa exclusiva del Presidente de la República se incluyan las materias que implican gasto público y las que afectan la administración financiera del Estado; DECIMOSÉPTIMO: Que corolario de lo razonado en los considerandos precedentes es que la Glosa 09 de la Ley de Presupuestos para 2011, aprobada por el Congreso Nacional, corresponde a una materia de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, no obstante lo cual fue incorporada al proyecto de ley respectivo mediante una indicación parlamentaria; TRIGÉSIMO: Que no es extraño, entonces, que estos deberes de información permitan afirmar que se ha configurado un nuevo principio que regula al presupuesto. Además de los clásicos de legalidad (no se puede gastar sin autorización previa), equilibrio presupuestario (los gastos deben corresponder a

	<p>los ingresos, sin que pueda haber gastos desfinanciados), preponderancia del Ejecutivo (iniciativa exclusiva, reducidas potestades del Congreso, exclusividad en la ejecución), anualidad (presupuesto dura un año), unidad (un solo presupuesto para todo el sector público), universalidad (todos los ingresos y todos los gastos que efectúa el Estado se reflejan en el presupuesto; por excepción cabe el tributo de afectación) y especialidad (fecha de presentación y de despacho definidas, tramitación distinta al resto de las leyes, publicación en el Diario Oficial de sólo un resumen de ella, modificación vía potestad reglamentaria), existe ahora el de transparencia. Éste obliga al Ejecutivo a entregar cierta información de la ejecución presupuestaria al Congreso Nacional;</p> <p>TRIGÉSIMO TERCERO: Que la consolidación de este principio sólo es comparable con las sucesivas restricciones que distintas leyes de presupuesto fueron incorporando a la posibilidad del Ejecutivo de modificar la Ley de Presupuestos por decreto. Regulada esta posibilidad en los artículos 26 y 26 bis del D.L. N° 1.263, en los artículos 4° de los presupuestos, a partir del año 1994, con la Ley N° 19.259, las leyes de presupuestos fueron restringiendo esa facultad general, agregando nuevas prohibiciones;</p> <p>TRIGÉSIMO QUINTO: Que esta M. no comparte dicha argumentación (<i>referido a que las glosas excederían la idea matriz del presupuesto</i>). En primer lugar, porque ambos compromisos implican, de materializarse, proyectos de ley. Su elaboración supone estudios, informes, destinación de personal a su elaboración. Es decir, implican gastos. Gastos e ingresos son parte de la idea matriz del presupuesto tal y como se desprende del artículo 67 de la Constitución y de lo afirmado por este Tribunal en sentencia Rol 1005.</p> <p>Si, por el contrario, el Ejecutivo informa que no tiene contemplado durante el año 2011 avanzar en estos compromisos, se entiende que no usará recursos presupuestarios destinados a tal efecto;</p> <p>TRIGESIMOCTAVO: Que tampoco comparte esta M. dicha argumentación (<i>referida a que invadirían la iniciativa exclusiva del Presidente del República</i>). En primer lugar, porque el deber de información que establecen las glosas no es radicalmente distinto del establecido a favor de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, la que, como ya se indicó, puede "solicitar, recibir, sistematizar y examinar la información relativa a la ejecución presupuestaria". En este sentido, no es una atribución innovativa, que modifique radicalmente el ordenamiento jurídico vigente;</p>			
<p>Decisión</p>	<p>1) Que se acoge el requerimiento, sólo en cuanto se declara inconstitucional la Glosa 09 de la Partida 05 (Ministerio del Interior)</p> <p>2) Que se rechaza el requerimiento interpuesto en cuanto impugna la constitucionalidad de las glosas 05 y 06 de la Partida 08 (Ministerio de Hacienda) del mismo proyecto de ley referido.</p>			
<table border="1"> <tr> <td data-bbox="201 1591 472 1690">Resumen del comentario</td> </tr> <tr> <td data-bbox="201 1690 472 1789">Daniel Montalva Armanet</td> </tr> <tr> <td data-bbox="201 1789 472 1887">Sentencias Destacadas 2010</td> </tr> </table>	Resumen del comentario	Daniel Montalva Armanet	Sentencias Destacadas 2010	<p>El siguiente comentario tiene por objeto analizar el fallo del Tribunal Constitucional que acogió sólo parcialmente el requerimiento presentado por un grupo de senadores respecto de tres glosas de la ley de presupuestos para el año 2011, incluidas mediante indicaciones parlamentarias y que establecían la obligación para el Instituto Nacional de Estadísticas –INE– de realizar la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana y la distribución de fondos de seguridad ciudadana sobre la base de sus resultados, y la obligación de informar al Congreso Nacional respecto de la ejecución de ciertas promesas de campaña, en consideración a que dichas normas contravendrían la iniciativa exclusiva del Presidente de la República y excederían las ideas matrices del proyecto de ley.</p>
Resumen del comentario				
Daniel Montalva Armanet				
Sentencias Destacadas 2010				

En el comentario, se comparte la decisión del Tribunal en cuanto se reconoce que establecer una nueva obligación para el INE es inconstitucional pues contraviene la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, pero no así que se haya rechazado el requerimiento respecto de la obligación de informar al Congreso sobre ciertas promesas de campaña, porque se exceden las ideas matrices del proyecto que no son otras que los ingresos y gastos del Estado para un año así como la información de la ejecución presupuestaria, y por otro lado ya que se contravendría la iniciativa exclusiva del Presidente en materia presupuestaria y de seguridad social, por lo que debieron haber sido también declaradas inconstitucionales por los vicios formales señalados.