

M.O.O.

Santiago, 14 de diciembre de 2010

726
400s

OFICIO N° 5F

Remite sentenci7

SGOs

**EXCELENTÍSIMA SEÑORA
PRESIDENTA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS:**

Remito a V.E. copia de la resolución dictada por esta Magistratura con fecha 14 de diciembre de 2010 en los autos **Rol N° 1867-10-CPT**, sobre acción de inconstitucionalidad de tres glosas contenidas en el proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público para el año 2011 (Boletín N° 7226-05). Asimismo, acompaño copia del requerimiento.

Dio.s guarde a V.E.


MARCELO VENEGAS PALACIOS
Presidente

A LA E
PRESII
SEPÚL



Secretada





Santiago, catorce de diciembre de dos mil diez.

VISTOS Y CONSIDERANDO:

1°. Que, por resolución de 9 de diciembre de 2010, se acogió a tramitación el requerimiento materia de este proceso constitucional, deducido por diez señores Senadores "en contra de la Glosa 09, introducida por la Cámara de Diputados y aprobada por el Senado, mediante la indicación N° 8 a 2a Partida 05 (Ministerio del Interior), Capítulo 01, Programa 05 (Programa de Seguridad y Participación Ciudadana), denominada 'Encuesta INE'; las Glosas N° 05 y 06, introducidas mediante indicación N° 29 A y 29 5, 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 71 de los pensionados", contenidas en el proyecto de ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2011 (Boletín 7226-05);

2°. Que, conforme a lo dispuesto en el artículo 66 de la Ley Orgánica Constitucional de esta Magistratura, N° 17.997, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el D.F.L. N° 5, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, de 2010, corresponde pronunciarse sobre la admisibilidad del referido requerimiento;

3°. Que, al efecto, el inciso segundo de la disposición legal aludida precedentemente establece que son dos las causales de inadmisibilidad de esta clase de requerimientos; a saber: 1) cuando "no es formulado por un órgano legitimado", y 2) "cuando la cuestión se promueva con posterioridad a las oportunidades indicadas en el artículo 62", esto es, en lo pertinente, en el caso de que el requerimiento sea formulado con posterioridad



al ingreso del decreto supremo promulgatorio del respectivo proyecto de ley a la oficina de partes de la Contraloría General de la República y, en los términos que dispone el inciso cuarto del artículo 93 constitucional, cuando el requerimiento no sea planteado: *"antes de la promulgación de la ley (...) y, en caso alguno, después de quinto día del despacho del proyecto..."*;

4°. Que del análisis de los antecedentes se verifica que el requerimiento en examen ha sido deducido por órgano legitimado, toda vez que los diez señores Senadores que lo suscriben constituyen más de la cuarta parte de los miembros en ejercicio de la respectiva Corporación, como lo ha expresado el señor Secretario General del Senado en certificado que role a fojas 45 de estos autos;

5°. Que en cuanto a la oportunidad de la interposición del requerimiento en examen, como consta a fojas 333 de autos, un grupo de 9 Diputados en ejercicio ha solicitado a este Tribunal declararlo inadmisibles por extemporáneo. Como fundamentos de la petición se sostienen, en síntesis, los siguientes: a) Que, sin perjuicio de la jurisprudencia previa de esta Magistratura en la materia, contenida en sentencia Rol 1655, una correcta interpretación de las normas constitucionales que regulan específicamente el despacho del proyecto de ley de Presupuestos del Sector Público - artículo 67-, sería aquélla que entiende que el término *"despacho"* que utiliza el inciso cuarto del artículo 93 de la Ley Fundamental *tiene que ver con comunicaciones entre los diversos poderes del Estado, sino con manifestaciones de voluntad de las cámaras que integran el Congreso Nacional.*"; b) *"El asunto del despacho está asociado a la sanción de silencio positivo en el caso que el Congreso no lo evacue en el plazo de 60*



días"; c) "Dicho despacho no tiene que ver con las

acciones del poder ejecutivo"; d) "La última manifestación de voluntad de la Cámara se produjo el día 18 de noviembre del año 2010, cuando la Cámara de Diputados aprobó los cambios que hizo el Senado. Así lo entendió la propia Cámara de Diputados, toda vez que fecha el oficio con que comunica al Ejecutivo la aprobación del proyecto de ley de presupuestos (Mensaje

331-358), el mismo 18 de noviembre.'; e) "En este sentido, el proyecto se despachó no cuando se comunicó (29 de noviembre) sino el 18 de noviembre, es decir, cuando se aprobó por la Cámara de Diputados, en tercer trámite"; por tanto, "la fecha de presentación del recurso de parte de los H. Senadores resulta eY,temuoránea al ser presentada con fecha 30 de noviembre";

6°. Que, como se ha recordado por los señores Diputados que suscriben la presentación referida en el considerando precedente, en cuanto a la oportunidad para formular la clase de requerimientos de que tratan estos autos, esta Magistratura, en sentencia Rol 1655, de 1° de abril de 2010, sostuvo que *"en general, las cuestiones de constitucionalidad pueden ser formuladas durante la tramitación de un. proyecto de ley, lo que implica que dicho plazo se inicia al dar cuenta del respectivo proyecto en la Cámara de Origen y se extiende hasta la promulgación del mismo,."*

El mismo fallo se refirió al momento en que debe entenderse despachado el respectivo proyecto, señalando que éste coincide con la fecha en ^{que} la respectiva Cámara del Congreso Narinnal le cnmunica Presidente de la RepUblica la aprobación del proyecto de ley de que se trata.

En efecto, el considerando 7° de la aludida sentencia señala que *"en este caso particular, el proyecto fue objeto del trámite de Comisión mixta,*



marzo, mismo día en que lo hizo la Cámara de Diputados y se comunicó su aprobación al Presidente de la República con fecha 16 de marzo, quedando así, en consecuencia, despachado el proyecto por el Congreso Nacional con esta última fecha.";

7°. Que, ahora bien, examinados los autos se puede constatar que el requerimiento de fojas uno fue ingresado en este Tribunal Constitucional el día 30 de noviembre del año en curso. A su vez, a fojas 294 obra acompañado certificado del Oficial Mayor de Secretaría de la Cámara de Diputados, de fecha 30 de noviembre del año en curso, en el que se indica que *"el oficio N° 9120, mediante el cual se comunica a S.E. el Presidente de la República la aprobación del proyecto de ley de Presupuestos para el Sector Público, correspondiente al año 2011, fue enviado el día 29 de noviembre y recepcionado en las oficinas del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, a las 15:48 horas del mismo día"*;

8°. Que no existiendo motivo para modificar la citada jurisprudencia los mencionados antecedentes obligan a este Tribunal a concluir que la acción de autos ha sido deducida dentro de la oportunidad prevista en la Constitución para hacerlo;

9°. Que, por las consideraciones anteriores, esta Magistratura Constitucional estima que se ha verificado que el requerimiento se ha planteado por un sujeto legitimado y que también se ha dado cumplimiento a la exigencia de oportunidad en su interposición, lo que conducirá a que sea declarada su admisibilidad.

Y VISTO lo dispuesto en los artículos 67, 93, inciso primero, N° 3°, e inciso cuarto, de la Constitución y 62, 66, 67 y demás disposiciones pertinentes de la Ley Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional,



SE DECLARA ADMISIBLE EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO A FOJAS UNO DE AUTOS.

Póngase en conocimiento del Presidente de la República, del Senado y de la Cámara de Diputados, enviándoles copia del requerimiento y de esta resolución, para que dentro del plazo de cinco días corridos, contados desde la fecha de la comunicación, puedan hacer uso de su derecho a presentar observaciones y acompañar los antecedentes que estimen necesarios.

Se previene que los Ministros señora Marisol Peña Torres y señor José Antonio Viera-Gallo Quesney concurren a la decisión de admisibilidad del requerimiento teniendo presentes las consideraciones que siguen:

1°.- Que el requerimiento deducido en esta oportunidad por un grupo de senadores que representan más de la cuarta parte de los miembros en ejercicio de dicha corporación (certificado de fs. 95) fue presentado a esta Magistratura con fecha 30 de noviembre de 2010 (cargo de fs. 1);

2°.- Que el artículo 93, inciso primero, N° 3', de la Constitución confía al Tribunal Constitucional *"resolver sobre las cuestiones de constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de los proyectos de ley o de reforma constitucional y de los tratados sometidos a la aprobación del Congreso."*;

3°.- Que, por su parte, el inciso cuarto de la misma disposición constitucional indica que *"el Tribunal sólo podrá conocer de la materia a requerimiento del Presidente de la República, de cualquiera de las Cámaras o de una cuarta parte de sus miembros en ejercicio, siempre que sea formulado antes de la promulgación de la ley o de la remisión de la comunicación que informa la aprobación del tratado por el Congreso Nacional y, en*



caso alguno, después de quinto día del despacho del proyecto o de la señalada comunicación.";

4°.- Que, para los efectos de decidir si un requerimiento como el de la especie ha sido deducido en forma oportuna por ende, puede ser declarado admisible, resulta necesario determinar si, de conformidad con la norma antes reseñada, ha sido interpuesto *"antes de la promulgación de la ley- y, en caso alguno, "después del quinto día del despacho del proyecto."*

El análisis destinado a determinar la oportunidad en que ha sido deducido el requerimiento cobra particular relevancia en el presente caso, pues un grupo de diputados se ha dirigido a esta Magistratura alegando la extemporaneidad del mismo y solicitando, por ello, su inadmisibilidad (fs. 333);

5°.- Que, de conformidad con lo que se ha venido señalando, *"el despacho"* del proyecto constituye un momento clave para determinar si el requerimiento destinado a impugnarlo ha sido deducido en forma oportuna, pues la Carta Fundamental exige que, en caso alguno pueda interponerse *"después de quinto día del despacho del proyecto."*;

6°.- Que, en este sentido y tal como se afirmara en la disidencia contenida en la sentencia recaída en el Rol N° 1.655, *"el "despacho" de un proyecto de ley debe entenderse referido al momento en que se resuelve o se decide su contenido normativo en términos de que sólo resta su promulgación y publicación para que se transforme en ley de la República."* (Considerando 5°).

7°.- Que para determinar, específicamente, cuándo se entiende *"despachado"* o decidido el contenido normativo de un proyecto de ley resulta necesario recurrir a la interpretación que este propio Tribunal ha dado a la atribución que hoy le confiere el artículo 93, inciso



idéntica a aquella que correspondía al artículo 78 b), letra a), de la Constitución Política de 1925, después de la reforma introducida en el año 1970. Hoy sólo se ha agregado que el requerimiento puede versar, también, sobre "proyectos de reforma constitucional".

Así, esta Magistratura declaró que, respecto de la exigencia de que la cuestión de constitucionalidad sobre un proyecto de ley se suscite durante su tramitación,

ello implica que *"el período en que puede formularse el requerimiento, por durar en su curso el proceso de formación de la ley, se extiende desde el momento en que el proyecto respectivo ha iniciado su tramitación legislativa y hasta aquel en que se ha producido la sanción Expresa, tácita o forzada de la ley, es decir, ya aprobada por el Presidente o transcurrido el plazo para observarla o comunicado por la Cámara de origen el resultado de las observaciones que se hubieren formulado."* (Silva Bascuñán, Alejandro. El Tribunal Constitucional en "La reforma constitucional de 1970". Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1970, p. 249);

8°. Que la interpretación recordada resulta acorde con la naturaleza de colegisladores que corresponde al Congreso Nacional y al Presidente de la República, tanto bajo el último texto vigente de la Carta de 1925 como bajo la Constitución actual;

9°. Que, en consecuencia, entender despachado el proyecto en el momento en que se efectúa la comunicación por el Congreso Nacional al Presidente de la República para efectos de su promulgación, adjuntándole el texto aprobado por las Cámaras, implicaría desconocer la facultad que el Presidente de la República tiene de vetar el proyecto obligando a las Cámaras a un nuevo pronunciamiento.



Por lo tanto, la expresión *"Si el Congreso no lo despachare dentro de los sesenta días contados desde su presentación"*, incluida en el inciso primero del artículo 67 de la Carta Fundamental, a propósito de la tramitación de la Ley de Presupuesto, sólo puede entenderse referida al

último pronunciamiento que le quepa a las Cámaras, como consecuencia del veto del Presidente, a menos que exista expresa constancia de que el Jefe del Estado no hará uso de dicha facultad y sólo resta efectivamente la promulgación del proyecto.

Por lo demás, la interpretación que precede se ajusta al texto constitucional cuando distingue como límite para presentar un requerimiento de constitucionalidad de un proyecto de ley, su "promulgación", por una parte y, "la comunicación que informa la aprobación del tratado", por otra, evento este último en que el Presidente de la República no puede ejercer la facultad de vetar;

10°. Que, desde esta perspectiva, si el requerimiento de autos ha sido interpuesto con fecha 30 de noviembre, habiéndose efectuado recién la comunicación al Presidente de la República, para efectos de la promulgación del proyecto de Ley de Presupuestos, el día anterior, por la Cámara de origen, se encuentra corriendo el plazo de que goza el Jefe del Estado para sancionar o vetar el proyecto, de forma de que no ha sido despachado y, por lo mismo, sólo puede declararse admisible.

Por el contrario, si el despacho no comprendiera el período del veto, impediría presentar un requerimiento respecto de un proyecto que hubiera sido vetado ampliamente, al punto de transformarlo en un proyecto diferente, con la eventual aprobación de las Cámaras, lo que, ciertamente, constituye una limitación a la iniciativa de las minorías parlamentarias que no resulta compatible con la Carta Fundamental.



9

Acordada la admisibilidad del requerimiento con el voto en contra de los Ministros Hernán Vodanovic Schnake

y Carlos Carmona Santander, quienes fundaron su decisión en los siguientes argumentos:

1.º.- Que, para estos disidentes, el requerimiento es inadmisibile, toda vez que se presentó extemporáneamente en relación a la oportunidad procesal para ello, fijada por la Constitución y la Ley Orgánica de esta Magistratura.

Para arribar a esta conclusión, estos disidentes consideran que la Ley de Presupuestos se entiende despachada, no cuando se comunica al Presidente de la República por la Cámara de origen la aprobación del proyecto, sino cuando la última Cámara que conozca de él haya emitido la manifestación de voluntad terminal en relación a su tramitación;

2°.- Que, en efecto, de acuerdo al artículo 93, inciso cuarto, de la Constitución, existe una oportunidad para presentar los requerimientos contra proyectos de ley. Esta oportunidad se extiende durante toda la tramitación de los proyectos en el Congreso Nacional y hasta antes de la promulgación de la ley;

3°.- Que esta Magistratura, en la sentencia Rol 1655/2010, sin embargo, realizó una interpretación, por mayoría, de la expresión, introducida por la reforma del año 2005, de que no se puede requerir, "en caso alguno", "después del quinto día del despacho del proyecto" por el Congreso. Consideró, en primer lugar, que el requerimiento que regula el N° 3° del artículo 93 era un control preventivo facultativo, a diferencia del control obligatorio que se produce una vez que "quede totalmente tramitado por el Congreso" el respectivo proyecto. Por lo mismo, el requerimiento debía producirse mientras el proyecto estuviera en tramitación. En segundo lugar,



10

consideró que la aludida reforma *"buscó establecer que los requerimientos se presenten ante el Tribunal mientras el proyecto se encuentre en discusión, es decir, mientras no haya emitido un pronunciamiento aprobatorio la última cámara que conozca de él"* (C. 7°). En tercer lugar, afirmó que no había que considerar como pendiente el plazo para impugnar si estaba corriendo el plazo para vetar, pues el veto *"es un trámite adicional y eventual que depende del Presidente de la República, no de la voluntad del Congreso... Además, debe considerarse que el veto sólo permite abrir discusión acerca de las normas observadas, mas no del resto del proyecto"* (C. 7°)

De ahí que haya concluido que el plazo para requerir respecto de proyectos es mientras están en el Congreso en

discusión. Y nunca después de quinto día de despachado el proyecto;

4°.- Que dicha sentencia es plenamente aplicable a la Ley de Presupuesto, que separa tajantemente la tramitación de la ley de la tramitación del veto. Este no detiene la promulgación de la parte no vetada (artículo 36, Ley N° 18.918), resaltando la necesidad de que el requerimiento se formule únicamente mientras esta ley está en trámite; más, si tampoco dicho requerimiento impide promulgar al Presidente de la República la parte no objetada (artículo 93, inciso seto);

5°.- Que, en dicha sentencia, esta Magistratura entendió que el despacho del proyecto era un acto complejo, pues se componía de dos elementos. Por una parte, que se hubiera emitido el último pronunciamiento en el Congreso; por la o-lra, que se hubiera comunicado al Presidente de la República dicha aprobación;

6°.- Que los senadores requirentes entienden que han requerido oportunamente, pues se cumplió con ambos elementos. De un lado, la Cámara de Diputados aprobó las enmiendas introducidas por el Senado el día 18 de

11



CHIS-

noviembre. Del otro, la comunicación al Presidente de la República de dicha aprobación, se produjo el día 29 de noviembre. Como presentaron su requerimiento el día 30 de noviembre, se encuentran dentro del plazo de cinco días en que la Constitución permite requerir, no obstante haber sido despachado el proyecto por el Congreso;

7°.- Que consideramos que la manera en que se entiende el despacho de la Ley de Presupuestos es distinta a la del resto de las leyes. Varias razones nos llevan a pensar en ese sentido;

8°.- Que, en primer lugar, la Ley de Presupuestos es una ley especial. Dicha singularidad está dada, en primer lugar, porque tiene tres etapas: la de preparación, a cargo del Ejecutivo (artículo 15 del D.L. N° 1.263), una etapa de aprobación en el Congreso Nacional, y una etapa de ejecución, nuevamente a cargo del Ejecutivo (artículos 24 y 32, N° 20, de la Constitución y artículos 22 y 23 del D.L. N° 1.263), pero con control del Congreso a través de la Comisión Especial de Presupuestos (artículo

19 de la Ley N° 18.918). En segundo lugar, dicha particularidad está dada por la tramitación especial de que es objeto en el Congreso Nacional. Por ejemplo, tiene fecha de presentación y despacho cierto (artículo 67, inciso primero, de la Constitución); es informado exclusivamente por una Comisión Especial, de diputados y senadores (artículo 19 de la Ley 1\1 18.918); el Congreso tiene limitada sus potestades (artículo 67 de la Constitución). En tercer lugar, es una ley periódica, porque tiene una duración anual (artículo 12 del D.L. N° 1.263. En cuarto lugar, es una ley que se puede modificar por decreto (artículo 26 del D.L. N° 1.263). En quinto lugar, sólo se publica en el Diario Oficial un resumen de ella (artículo 20 del D.L. N° 1.263);

9°.- Que, en segundo lugar, existen antecedentes históricos relativos a la regulación de la Ley de

12



Presupuestos, que obligan a ser particularmente cuidadosos para definir cuándo se entiende despachada

En efecto, la Constitución de 1925 introdujo una profunda reforma a la Constitución de 1833 en materia de Ley de Presupuestos. Esta establecía escuetamente, en su artículo 37, N° 2, que era materia de ley, "*fijar anualmente los gastos de la administración pública*". La práctica parlamentaria hizo que el Congreso retardara la aprobación de los presupuestos uno o dos meses después del 1° de enero, por voluntad expresa de las mayorías parlamentarias o por acción obstructora de minorías o

personalidades aisladas. Ello generaba considerables perturbaciones a la administración y a la vida nacional

(Guerra, José Guillermo; La Constitución de 1925; Establecimientos Gráficos Balcells, Santiago, 1929, p.

271). En muchas oportunidades, el retraso buscaba presionar al Presidente de la República para lograr que mantuviera o cambiara gabinetes o introdujera gastos destinados a cumplir promesas electorales. Esta práctica desembocó en la crisis institucional de 1891, provocada en torno a la aprobación de la ley de presupuestos para ese año, en que el Presidente Balmaceda, ante, la negativa del Congreso de aprobar el presupuesto, dictó un decreto ordenando que rigiera el del año precedente (Silva

Bascuñán, Alejandro, Tratado de Derecho Constitucional, tomo III, Editorial Jurídica, Santiago, 1963, p. 322).

La Constitución de 1925 hizo más compleja la regulación del presupuesto. Entre otros aspectos, estableció un plazo para presentar la ley y otro para despacharla. Expresamente, el artículo 44, N° 4, señalaba: *"El proyecto de Ley de Presupuestos debe ser presentado al Congreso con cuatro meses de anterioridad a la fecha en que debe empezar a regir; y si, a la expiración de este plazo, no se hubiere aprobado, regirá*



13

el proyecto presentado por el Presidente de la República";

10°.- Que todo lo anterior, lo resumió esta Magistratura en la STC Rol 254/1997, de la siguiente forma:

"23°. Que son razones históricas, doctrinarias y de texto las que permiten avanzar, como conclusión, que la Ley de Presupuestos se aparta en varios aspectos de las características y objetivos universalmente reconocidos a la ley. En efecto, resulta necesario buscar una explicación a las disposiciones vigentes que autorizan al Poder Administrador para que, mediante el ejercicio de su potestad reglamentaria, pueda efectuar adecuaciones al presupuesto consistentes en trasposos, incrementos, reducciones y otras modificaciones. La historia nos muestra que la guerra civil de 1891, bajo (27 gobierno de Balmaceda, se originó en su disputa con el Congreso a raíz de la discusión de la Ley de Presupuestos. Dicha experiencia hizo que el constituyente de 1925 se cuidara de regular en forma exhaustiva el tema. La detenida regulación constitucional, que proviene del texto de 1925, procura evitar así lo que sucedió en el pasado, durante la vigencia de la Constitución de 1833, cuando con el pretexto del despacho de la Ley de Presupuestos el ParlarnenLo presionaba y fi ereza influencia

sobre el Ejecutivo.-.,.

11°.- Que la Constitución de 1980 profundizó la regulación que hizo en esta materia la Constitución de 1925. En lo que aquí interesa, en primer lugar, acortó a



1 4

tres meses antes de la fecha en que debe empezar a regir, los cuatro meses que había para su presentación al Congreso. En segundo lugar, estableció un plazo de sesenta días para su despacho. La Constitución del 25 contemplaba dos reglas diferentes en la materia. Por una parte, el plazo para dicho despacho era de cuatro meses. Por la otra, consagraba expresamente que si el Presidente de la República se retrasaba en su presentación al Congreso, el plazo de cuatro meses empezaba a regir desde la fecha de su presentación. La Constitución del 80 mantuvo la regla de que si no se despacha dentro del plazo de sesenta días, contados desde su presentación, rige el proyecto presentado por el Presidente de la República;

12°.- Que el texto actual de la Constitución, en materia de presupuesto, no ha sufrido modificaciones desde su vigencia. Su formulación se produjo durante la tramitación en el Consejo de Estado. El proyecto que había propuesto la Comisión Ortúzar mantenía la regla que si no despacha en tiempo, rige el proyecto del Presidente, pero tenía una fórmula distinta respecto de su presentación. Sin embargo, en las actas del Consejo de Estado, en que se discutió el punto (sesiones 88 y 89), no se explica los cambios que se introdujeron respecto de la Constitución de 1925. Una de esas modificaciones es que se cambió la expresión de la condición para que opere la regla del silencio positivo. Mientras la Constitución del 25 señalaba que esto ocurría si "no se hubiere aprobado el proyecto", la Constitución de 1980 utiliza la expresión "si el Congreso no lo despachare";

13°.- Que para la doctrina el término "despachar" no tiene que ver con la conclusión de los trámites de la ley, sino con la facultad del Congreso. *"La función reservada al Congreso, según la Carta, es despachar".*



Ello impide *"admitir la posibilidad de admitir un rechazo total del proyecto"*. Al momento de definir la expresión, la utiliza en su sentido natural y obvio. Es decir, concluir un negocio o resolver el mismo (Silva Bascuñán, Alejandro; Tratado de Derecho Constitucional, Tomo V, Editorial Jurídica, Santiago, 2000, p. 247).

No existen, en consecuencia, antecedentes o interpretaciones que lleven a concluir que la expresión "despachar" tuviere otro sentido que el de aprobar el proyecto de ley;

14°.- Que existe una tercera razón a tener en cuenta. Como se observa, lo que hace singular Pl despacho de la Ley de Presupuestos es doble. En primer lugar, la Constitución establece un plazo fatal para que ello ocurra: sesenta días desde su presentación. Ninguna otra ley tiene un plazo definido en la Constitución para su tramitación. En segundo lugar, la Constitución establece una especie de silencio positivo, pues de no despacharse el proyecto dentro de dicho plazo, rige el proyecto del Presidente presentado originalmente. Se trata, entonces, de una sanción en contra del Congreso. "El retraso por parte del Congreso en el despacho de la ley de presupuestos, acarrea Como consecuencia la aprobación tácita del proyecto presentado por el Presidente de la República" (Bronfman Vargas, Alan y otros; El Congreso Nacional; Editorial Ceal, Valparaíso, 1993, p. 396). Este

está obligado a hacer el procesamiento de la normativa, en un plazo fatal. Si no logra su aprobación en ese margen, desde luego, habrá presupuesto. Pero no el que debía aprobar el Congreso, sino el que presentó el Presidente_ El Congreso, en consecuencia, debe remontar dos obstáculos: tramitar el proyecto en sesenta días y lograr los acuerdos en ese plazo para que no se imponga la voluntad del Presidente;



15°.- Que, como señala el escrito de los Diputados

despacho del presupuesto en la Constitución "no tiene que ver con comunicaciones entre los diversos poderes del Estado, sino con manifestaciones de voluntad de las cámaras que integran el Congreso Nacional. El asunto del despacho está asociado a la sanción de silencio positivo en el caso que el Congreso no lo evacue en el plazo de 60 días. Por lo mismo, hay que ser particularmente cuidadoso en definir esta oportunidad. Despachar es concluir un negocio o resolver el mismo. Dicho despacho no tiene que ver con las acciones del poder ejecutivo. De hecho, en su favor, corre la regla del silencio. Sino que tiene que ver con el Congreso Nacional y, en particular, con el hecho de dilucidar cuándo se terminan los trámites que se establecen para aprobar un proyecto de ley";

16°.- Que, por lo mismo, resulta extremadamente peligroso para el equilibrio de poderes entre el Congreso y el Ejecutivo que se asocie en la Ley de Presupuestos, su despacho a un trámite adicional, como es la comunicación de su aprobación al Ejecutivo. Los Diputados señalan cuatro razones para no generar dicha asociación.

En primer lugar, por una mera negligencia administrativa o retraso se podría incurrir en la sanción de silencio positivo. Baste señalar que en este caso particular, la comunicación al Ejecutivo se hizo el último día de los sesenta que tenía el Congreso de acuerdo al artículo 67 de la Constitución Política de la República para que no opere la regla del silencio positivo, no obstante que el proyecto había sido aprobado 11 días antes, el día 18 de noviembre."

En segundo lugar, "la comunicación es para que el Ejecutivo ejerza el derecho a veto respecto del proyecto o proceda a su promulgación. La comunicación no es un



17

trámite para iniciar el término que existe para requerir."

En tercer lugar, "tanto el Ejecutivo como los parlamentarios no necesitan ninguna comunicación para requerir; ellos pueden hacerlo en cualquier momento en que el proyecto este en trámite."

En cuarto lugar, "considerar que la fecha de comunicación es la que determina el plazo para requerir, sería desconocer la forma en que los cuerpos colegiados, como las cámaras del Congreso Nacional, manifiestan sus voluntades. Esto es, con la aprobación o rechazo de los proyectos en trámite.";

17°.- Que existe una cuarta razón para considerar que el Congreso despachó el proyecto el día 18 de noviembre, y no cuando comunicó dicho hecho al Presidente, el día 29 de noviembre. Esta razón está asociada a la forma en que se comportó la Cámara de Diputados a partir del 18 de noviembre.

En efecto, en primer lugar, la Presidenta de la Cámara de Diputados, en la sesión 103, del día 18 de noviembre, una vez analizados y aprobados los cambios que hizo el Senado, en segundo trámite, concluyó la sesión señalando: *"Despachado el Presupuesto del Sector Público para el año 2011."*

En segundo lugar y como consecuencia de lo anterior, el oficio con que se comunica al Presidente de la República dicho despacho, es el N° 9120. Este tiene fecha 18 de noviembre. Y parte señalando que el Congreso Nacional -ha dado su aprobación al siguiente proyecto de

La Cámara entiende, entonces, que el Congreso despachó el proyecto en esa fecha;



18

18°.- Que, por lo demás, este sentido de despacho como aprobación, coincide con el sentido natural y obvio de la expresión "despachar", es decir, "concluir un negocio u otra cosa", "resolver o tratar un asunto o negocio";

19°.- Que, por eso, los Diputados que objetan la admisibilidad sostienen que *"la última manifestación de voluntad de la Cámara se produjo el día 18 de noviembre del año 2010, cuando la Cámara de Diputados aprobó los cambios que hizo el Senado. Así lo entendió 2a propia Cámara de Diputados, toda vez que fecha el oficio con que comunica al Ejecutivo la aprobación del proyecto de ley de*

presupuestos (Mensaje 331-358), el mismo 18 de noviembre. En este sentido, el proyecto se despachó no cuando se comunicó (el 29 de noviembre) sino el 18 de noviembre, es decir, cuando se aprobó por la Cámara de Diputados, en tercer trámite.

En segundo lugar, si el oficio de comunicación está fechado el día 18 de noviembre, resulta imposible que el Congreso haya despachado el proyecto el día 29, como parecen entender los requirentes. Si el oficio se fechó el día 18, es porque en esa fecha se entiende que el Congreso aprobó el proyecto de ley de presupuestos con las indicaciones objeto del requerimiento.";

20°.- Que una quinta razón para sostener que el despacho del proyecto de ley de presupuestos se produce con la aprobación de la Cámara de Diputados, consiste en que el presupuesto se construye sobre el principio de celeridad en su tramitación. Ello se expresa en varias normas diferentes. Por de pronto, en que la Constitución regula un plazo de presentación y otro de despacho (artículo 67, inciso primero). Y en que debe quedar totalmente tramitado a más tardar el 1° de diciembre del año anterior a su vigencia (artículo 11, D.L. N° 1.263).



CHILE

19

Enseguida, en que la impugnación ante el Tribunal Constitucional del proyecto de ley de presupuestos no suspende la promulgación del mismo (artículo 93, inciso sexto). Finalmente, se expresa en que el veto que pueda formularle el Presidente de la República no impide que pueda promulgar dicho proyecto y empezar a regir a contar del 1° de enero del año respectivo (artículo 36 de la Ley N° 18.918).

Contra este principio de celeridad se opone el que la aprobación del proyecto por el Congreso quede condicionada, para ser considerado como despachado, al envío y recepción de un oficio al Presidente de la República, donde se le comunica algo que él conoce, como colegislador, que es dicha aprobación;

21°.- Que otra razón para sostener que el despacho de la ley de presupuestos se produce cuando se emite la última manifestación de voluntad en el Congreso, y no

cuando se remite el oficio comunicando dicha aprobación al Ejecutivo, se refiere a la redacción del inciso cuarto del artículo 93. Este considera la comunicación no respecto de los proyectos de ley, sino que únicamente en relación a los tratados. En relación a los proyectos de ley, no toma en cuenta esta variable, sino únicamente si se presentó o no "después del quinto día del despacho del proyecto".

Por lo mismo, es el propio artículo 93 el que obliga a interpretar la expresión "despacho" de manera independiente a la comunicación;

22°.- Que dicha interpretación no puede hacerse a la luz de las facultades del Tribunal Constitucional, sino que a la luz de la regulación de la ley de presupuestos. No sería prudente que esta Magistratura definiera un asunto tan importante como la oportunidad en que queda

20



despachada la ley de presupuestos, a propósito de la admisibilidad de un requerimiento, buscando entrar a conocer de él ante todo, y no determinando el correcto sentido de dicha expresión, independientemente de si le abre o cierra sus potestades;

23°.- Que una séptima razón es que consideramos que da más certeza la aprobación de la comunicación, por tres razones.

En primer lugar, porque el despacho es un hecho público y notorio. Ya hemos visto cómo el Presidente de la Cámara respectiva anuncia cuándo ello sucede. La comunicación, en cambio, es algo misteriosa. De hecho, los requirentes tuvieron que acompañar un certificado otorgado por un funcionario de la Cámara para demostrar el día y la hora en que la comunicación se había materializado. Ello demuestra que no es algo ostensible.

En segundo lugar, impide maniobras burocráticas. La aprobación se produce en un instante determinado, conocido por todos los parlamentarios, por el Ejecutivo y por las personas. La comunicación, en cambio, es movable, pues puede ser hecha en cualquier momento, a partir de la aprobación y hasta que se venzan los sesenta días que

tiene el Congreso para despachar.

En tercer lugar, quien legisla es el Congreso. La voluntad de éste no puede quedar condicionada a la emisión de un oficio que hace el Presidente de la Cámara de origen. Además, se pueden producir situaciones difíciles. Por ejemplo, si el Congreso despacha el proyecto dentro de plazo, pero no se comunica oportunamente. ¿Qué presupuesto rige?

24°.- Que, finalmente, al quedar incluido dentro de los sesenta días que tiene el Congreso para despachar el proyecto de ley de presupuesto, se originará una



dificultad práctica difícil de resolver. En efecto, en el oficio con que se comunica al Presidente la aprobación, vienen los "cuadernillos" asociados a cada Partida en que se subdivide el presupuesto. Dichos "cuadernillos" contienen la estimación de gasto de cada repartición que compone el sector público. Por lo mismo, están compuestos de tablas con cinco columnas, donde se indica el subcapítulo, el ítem, la denominación, la glosa y el monto en miles de pesos. No son cuadros simples de confeccionar, porque deben cuadrar las cifras y son objeto de modificaciones durante su tramitación. Estos "cuadernillos" son poco conocidos porque son la parte del presupuesto que no se publica. Pero son la médula del presupuesto.

En los hechos, es en estos "cuadernillos" que se producen todas las indicaciones y modificaciones que sufre el presupuesto durante su tramitación. De ahí que no sea fácil de confeccionar su versión definitiva.

Lo habitual es que el Congreso aproveche el saldo de tiempo que queda para el término de los sesenta días, después de su aprobación, para su perfeccionamiento.

Al no ser la comunicación al Ejecutivo parte de los sesenta días, el Congreso puede elaborar la versión definitiva con relativa calma y precisión.

Pero si el despacho de la ley de presupuesto no se va a producir sino hasta el envío de la comunicación, el Congreso puede verse en serios apuros para "despachar" dicho oficio y, por tanto, la ley a tiempo, es decir, sin la amenaza del silencio positivo. Y, en ocasiones, eso será virtualmente imposible. Piénsese en el caso que el proyecto consuma en su tramitación los 60 días. En ese caso, no habrá tiempo para confeccionar dichos "cuadernillos".

72,



En cambio, si se considera que dicha comunicación no es

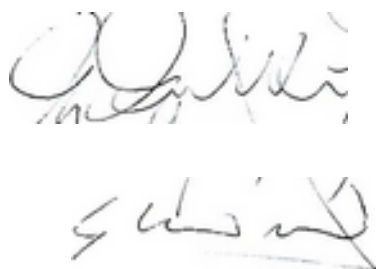
parte del proceso de despacho, el Congreso puede actuar con la precisión y el ritmo adecuado;

25°.- Que todas estas razones nos llevan a concluir que el requerimiento se presentó extemporáneamente, pues el despacho de la Ley de Presupuesto se produjo el día 18 de noviembre, no el 29, cuando sólo se comunicó al Presidente de la República dicho hecho para efectos de que procediera a promulgar o a vetar. Habiéndose presentado el día 30, se ha excedido el plazo que establece el artículo 93 constitucional para requerir mientras el proyecto está en tramitación o en ningún caso después de cinco días de despachado.

Redactaron la sentencia los Ministros que la suscriben. La prevención fue redactada por la Ministra señora Marisol Peña Torres y la disidencia, por el Ministro señor Carlos Carmona Santander.

Notifíquese por carta certificada a los requirenres.

ROL 1867-10-CPT.



6.º

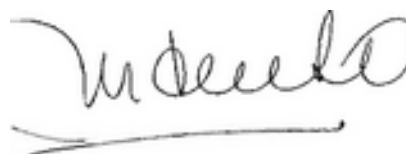


CHILE

Se certifica que los Ministros señora Marisol Peña Torres y señor Iván Aróstica Maldonado concurrieron al acuerdo, pero no firman la resolución, por encontrarse enferma la primera y haciendo uso de feriado legal, el segundo.

Pronunciada por el Excmo. Tribunal. Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Marcelo Venegas Palacios, y por sus Ministros señores Raúl Bertelsen Repetto, Hernán Vodanovic Schnake, Mario Fernández Baeza, señora Marisol Peña Torres y señores Enrique Navarro Beltrán, Francisco Fernández Fredes, Carlos Carmona Santander, José Antonio Viera-Gallo Quesney e Iván Aróstica Maldonado.

Autoriza la Secretaria del Tribunal Constitucional, señora Marta de la Fuente Olguín.



no

EN LO PRINCIPAL: ZORMULA REQUERIMIENTO DE INCONSTITUCIONALIDAD EN CONTRA DE GLOSAS QUE INDICA DEL PRVECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS DEL SECTOR PUBLICO PARA EL AÑO 2011. **PRIMER OTROSÍ:** ACOMPAÑA DOCUMENTOS. **SEGUNDO OTROSÍ:**ACOMPAÑA CERTIFICADO. **TERCER OTROSÍ:** DESIGNA SENADOR REPRESENTANTE DE LOS REQUIRENTES. **CUARTO OTROSÍ:** PATROCINIO Y PODER

EXCMO. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



Los Honorables Senadores Sres. Jovino Novoa
Andrés Chadwick Piñera, Juan Antonio Coloma
Correa, José García Ruminot, Antonio Horvath Kiss,
Hernán Larraín Fernández, Pablo Longueira Montes, Evelyn
Matthei Fornet,

Jaime Orpis Bouchon y Víctor Pérez Varela que suscriben,
domiciliados para estos efectos en el Edificio Sede del
Congreso Nacional, a SUS. Excmo., decimos:

Que venimos en formular un requerimiento de
inconstitucionalidad en contra de 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"; 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
postootal y eliminación de la cotización de salud del 7% de
los pensionados, todas ellas -que se detallarán más adelante-
contenidas en el proyecto de Ley de Presupuestos del Sector
Público pera el ano 2011 (Boletín N' 7226-05), de conformidad
con el N° 3 del artículo 93 de la Constitución Política de la
República, relacionado con el inciso cuarto del mismo
precepto constitucional. El requerimiento se funda en la
inconstitucionalidad de dichas indicaciones por haberse
incorporado al texto del proyecto de ley por medio de
indicación de parlamentarios y no por la vía idónea prevista

bus

en la Constitución, vulnerando las materias de iniciativa legislaLiva exclusiva del Presidente de la República y excediendo además, la idea matriz del proyecto de ley de Presupuestos.

Hacemos presente a S.S. Excmo. que nos encontramos dentro de plazo para requerir pues el proyecto de ley de presupuesto fue despachado por el Congreso Nacional con fecha 29 de noviembre de 2010 al Presidente de la República para promulgación, acto que a la fecha de presentación de este requerimiento no se ha efectuado.

PRIMERA PARTE: CONSIDERACIONES GENERALES

I. DESCRIPCIÓN DE LAS GLOSAS REQUERIDAS DE INCONSTITUCIONALIDAD

1. Encuesta ENUSC por el INE.

Glosa 09, introducida por la Cámara 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):

"09 La Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC) que deberá realizarse anualmente por el Instituto Nacional de Estadísticas.

La distribución de los fondos de seguridad ciudadana a las comunas, se hará en consideración al nivel de victimización exhiUida por dicha comuna en la Em2uesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) en el año inmediatamente anterior."

2. Post Natal.

Glosa 05, introducida mediante indicación N° 29, en la Cámara y aprobada por el Senado, a la Partida 08 (Ministerio de Hacienda), Capítulo 01, Programa 01:

"05. A más tardar el 31 de marzo de 2011 la Subsecretaría de Hacienda deberá informar a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos sobre las líneas de acción desarrolladas, el cronograma de implementación y aspectos técnicos generales que estén dentro del marco de sus competencias, relacionadas con el cumplimiento del compromiso presidencial de extender el descanso de maternidad hasta seis meses después del parto.".

3. Eliminación del 7 % de Salud.

Glosa 06 introducida por la Cámara y aprobada por el Senado, mediante indicación N° 29b, a la Partida N° 08 (Ministerio de Hacienda), Capítulo 01, Programa 01:

"06 A más tardar el 31 de marzo de 2011 la Subsecretaría de Hacienda deberá informar a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos sobre las líneas de acción desarrolladas, el cronograma de implementación y aspectos técnicos generales que estén dentro del marco de sus competencias, relacionadas con el cumplimiento del compromiso presidencial de eliminar el 7% de cotización de salud para los pensionados del país.".

II. RESERVA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS GLOSAS REQUERIDAS

Fue en el segundo trámite constitucional del proyecto de ley en el Senado, en la discusión en Sala, que se plantearon las cuestiones o reserva de constitucionalidad de las normas contenidas en las glosas requeridas de inconstitucionalidad en los presentes autos, como a continuación pasamos a exponer.

1. Glosa 09 denominada Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC) que deberá realizar anualmente el Instituto Nacional de Estadísticas a la Partida 05, capítulo 01, programa 05 (Programa de seguridad y Participación Ciudadana)

a. Origen parlamentario de la indicación

Originada en una indicación de los diputados los señores Burgos, Harboe, Ortiz y Montes, y señoras Sepúlveda y Pacheco, fue presentada con el N° 8 en la Sesión número 100 de la Sala de la Cámara de Diputados al conocerse el proyecto en su primer trámite constitucional.

Previo a la votación de la indicación, se produjo discusión en torno a la inadmisibilidad declarada por la Mesa. Esta discusión derivó en la votación acerca de la inadmisibilidad de la misma conjuntamente con la indicación número 7.

Puesta en votación la inadmisibilidad de la indicación obtuvo el siguiente resultado: Votaron a favor 39 señores diputados y votaron en contra 44 señores diputados no se produjeron abstenciones. Con esta votación se tuvo por admisible la indicación.

Acto seguido, se puso en votación la indicación propiamente tal, arrojando el siguiente resultado: votaron a favor de la indicación 44 señoras y señores diputados, votaron en contra de la indicación 38 señoras y señores diputados. Se abstuvo un diputado.

b. Intento del Ejecutivo de reemplazar la glosa 09

En el Senado la glosa incorporada por esta vía fue objeto de la indicación singularizada con el número 190, presentada por el ejecutivo en la Sesión N°68 de la Sala al conocerse el proyecto en su segundo trámite constitucional. Esta indicación tenía por objeto modificar la glosa incorporada por la H. Cámara de Diputados, entregando la realización de la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC) a

una empresa o institución externa que se adjudique cada año por vía de licitación, la realización anual de dicha encuesta. Además, consideraba la distribución de los recursos de seguridad ciudadana entre las comunas del país, mediante una serie de indicadores.

Sometida a votación la indicación del Ejecutivo obtuvo los siguientes resultados:

Por aprobar la indicación, 12 votos, por rechazarla 14 votos, ninguna abstención y 4 pareos.

Con esta votación se tuvo por rechazada la indicación del ejecutivo y, en consecuencia, se mantuvo a firme la modificación incorporada al texto por la Cámara de Diputados.

c. Debate inadmisibilidad y reserva de constitucionalidad

Con ocasión de la discusión de la indicación del Ejecutivo que intentó eliminar la glosa 09, en referencia, se planteó la inadmisibilidad de la misma y por consiguiente, la reserva de inconstitucionalidad de la misma.

En efecto, el Senador Longueira enfatizó al referirse a la Glosa 09, que ésta sería "completamente inadmisibile" reiterando que: "Y es por eso que creo que esta discusión, Presidente, la debiéramos zanjar con la aceptación de la inadmisibilidad, porque creo que es el ejemplo de aquellas exigencias que no tenemos los parlamentarios. De lo contrario, creo que estamos sentando un precedente para que el día de mañana, frente a cualquiera iniciativa, con este tengamos que estar aceptando caiga y nosotros adquiriendo facultades que están radicadas exclusivamente en el Ejecutivo."

Al efecto la Directora de Presupuestos, Rosanna Costa, por su parte declaró que, -el Ejecutivo estima que la indicación que se había incorporado en la Cámara de Diputados obliga a una

El Senador Orpís intervino apoyando la inadmisibilidad de los cambios incorporados en la Cámara de Origen expresando que: "Yo aquí no he escuchado ningún argumento que diga relación con la admisibilidad de la indicación, sino que básicamente con materias de prudencia. Es decir, porque la otra Cámara aprobó un tema hay que respetar ese criterio. Y yo creo, señor Presidente, que eso nos puede llevar a la

Por su parte, el Senador Novoa "si esta norma se aprueba tal como viene de la Cámara, yo hago reserva de constitucionalidad y vamos a ir al Tribunal Constitucional. Porque aquí se están violando normas fundamentales de la Administración del Estado. Entonces, me parece a mí que debiéramos también actuar con un sentido práctico."

a. Glosa 05

Se incorporó al proyecto de ley mediante la indicación 29-a de los diputados señores Ortiz, Jaramillo, Meza, González, Montes, Díaz, Venegas y Robles, y señoras Sala, Pacheco y Girardí, fue presentada en la Sala de la Cámara de Diputados en la Sesión N° 100 al tratarse el proyecto en su primer

trámite constitucional y tuvo por objeto para modificar la Partida 08, Capítulo 01.

El texto incorporado por esta vía al proyecto de ley fue objeto de una indicación del Ejecutivo ante la Sala del Senado al pasar a su segundo trámite constitucional -que tenía por objeto suprimirla- singularizada con el número 42.

b. Glosa 06

Incorporada al proyecto de ley mediante indicación N°29 B de los señores Ortiz, Jaramillo, Meza, González, Montes, Díaz, Venegas y Robles, y señoras Saa, Pacheco y Cirardi, en la Sala de la H. Cámara de Diputados en la Sesión N° 100 al tratarse el proyecto en su primer trámite constitucional y tuvo el objeto de modificar la Partida 08, Capítulo 01, Programa 01, Secretaría y Administración General.

Luego, fue objeto de una indicación del Ejecutivo ante la Sala del Senado al pasar a su segundo trámite constitucional, que tenía por objeto suprimirla singularizada con el número 43.

c. Votación de inadmisibilidad y reserva de constitucionalidad

Ambas indicaciones del Ejecutivo (42 y 43) que pretendían eliminar las dos glosas en estudio, fueron rechazadas en el Senado. Al efecto, el Senador Longueira solicitó que se votara la admisibilidad de las glosas que estaban siendo introducidas. En definitiva, las glosas fueron declaradas admisibles, quedando a firme en el proyecto de ley.

Se declaran admisibles las Glosas 05 y 06 (11 votos contra 9 y 7 pareos). Votaron por la admisibilidad las señoras Allende, Alvear y Rincón y los señores Escalona, Gómez, Letelier, Muñoz Aburto, Navarro, Pizarro, Quintana y Ruiz-Esquide. Votaron por la inadmisibilidad los señores Allamand,

Colma, García, Kuschel, Longueira, Novoa, Orpis, Pérez Varela y Prokurica. No votaron, por estar pareados, los señores Chahuán, Horvath, Lagos, Sabag, Toma, Patricio Walker y Zaldívar (don Andrés).

En esta materia, el Senador Longueira también solicitó la votación de la admisibilidad de las indicaciones 29-a (Post natal) y 29-b (supresión 7% de los jubilados), aprobadas por la Cámara, al fundamentar su solicitud expresó que "estas indicaciones son absolutamente inconstitucionales." El mismo planteamiento reiteró el Senador Novoa.

SEGUNDA PARTE: ASPECTOS GENERALES DEL REGIMEN PRESUPUESTARIO

I. CARACTERÍSTICAS Y PRINCIPIOS QUE INFORMAN EL REGIMEN PRESUPUESTARIO

1. Características generales de la ley de presupuestos

Respecto a los aspectos generales de la Ley de Presupuestos, nos encontramos ante una ley *sui generis*. Sus características normativas se desprenden de varios preceptos constitucionales y legales, en especial del artículo 67 de la Constitución Política y de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, las que sistematizadas por la doctrina se resumen así:

- a. Es materia de iniciativa exclusiva del Presidente de la República.
- b. La competencia del Congreso Nacional se encuentra restringida en comparación a otras leyes. En efecto, no puede aumentar ni disminuir la estimación de los ingresos; sólo puede reducir los gastos contenidos en el proyecto de ley, salvo los que están establecidos por ley permanente. A mayor abundamiento, el Tribunal Constitucional ha señalado que *"la Constitución determina el ámbito, por lo demás bastante reducido, dentro del cual interviene el Congreso en la aprobación del proyecto de Ley de Presupuestos, debiendo distinguirse entre el rol que le cabe en cuanto a entradas, del que le corresponde en relación a los gastos"* (Sentencia de 26 de abril de 1997, Rol N° 254). En el considerando 21° del mismo fallo establece que *"es un hecho que la Ley de Presupuestos disminuye las atribuciones del*

Congreso y amplía las facultades colegisladoras del Presidente de la República".

- c. La Ley de Presupuestos tiene una fecha cierta para su presentación y para su despacho.
- d. Si el Congreso Nacional no la despacha dentro de los sesenta días contados desde su presentación, regirá el proyecto presentado por el Presidente de la República.
- e. Su vigencia es anual.
- f. Tiene como Cámara de origen obligatoria la Cámara de Diputados.
- g. Si el Presidente de la República hace uso de su derecho a veto, puede promulgar la parte que no ha sido objeto de observaciones.
- h. Es una ley compleja.
- i. Es una ley de quórum simple.

El Proyecto de Ley es informado exclusivamente por una Comisión especial, llamada Comisión de Presupuestos, integrada por igual número de Diputados y Senadores. Esta Comisión especial fija sus normas de procedimiento y forma las subcomisiones que necesita para el estudio de las partidas.

II. EL PROYECTO DE LEY PRESUPUESTOS PARA EL AÑO 2011 (BOLETÍN N° 7226-05)

1. Exposición de motivos contenida en el Mensaje Presidencial

El Mensaje Presidencial con que se da inicio a la tramitación del proyecto de Ley de Presupuestos 2011 comienza con una breve explicación de las prioridades presupuestarias del ejercicio en cuestión. En efecto, esta Administración fija 4 prioridades para el ejercicio presupuestario correspondiente al año 2011: 1) acento en el gasto social; 2) reforzamiento de la seguridad ciudadana; 3) fortalecimiento de las regiones, y 4) un especial foco en la inversión. Todo lo anterior se materializa a través de un presupuesto cuyo objetivo a mediano plazo es alcanzar la meta del desarrollo económico.

Continúa el Mensaje con una sucinta explicación de los 24 artículos que componen el cuerpo normativo del Proyecto. En efecto, los artículos 1° y 2° contienen el Presupuesto de Ingresos y Gastos del Sector Público y los ingresos generales de la Nación, respectivamente. El artículo 3° contiene una autorización al Presidente de la República para que éste pueda contraer, hasta por un monto determinado, obligaciones de carácter financiero en el exterior o en el país. El artículo 4° se refiere a las limitaciones del gasto. El artículo 5° establece la obligación de los órganos servicios públicos de informar al Gobierno Regional correspondiente las iniciativas de inversión que realizarán en la región. El artículo 6° regula los procedimientos de licitación a que están afectos los servicios públicos para adjudicar durante el año 2011 la realización de estudios para inversiones y proyectos de inversión. Los artículos 7° y 8° buscan resguardar el interés fiscal y establecen prohibiciones a organismos y servicios públicos respecto a la adquisición, arrendamiento o construcción de viviendas

destinadas a sus propios funcionarios, respectivamente. El artículo 9° establece un mecanismo de flexibilización de las dotaciones máximas de personal. Los artículos 10° y 11° regulan materias referentes a la provisión de cargos vacantes durante y reemplazo de personal contratado durante el año 2011. El artículo 12° dispone un procedimiento para la provisión de los cargos de la Alta Dirección Pública. Los artículos 13° y 14° establecen normas para la adquisición y arrendamiento de vehículos motorizados y el destino de las ventas de bienes inmuebles fiscales, respectivamente. El artículo 15° establece que la Dirección de Presupuestos debe proporcionar información a las Comisiones de Hacienda del Senado y la Cámara de Diputados, y a la Comisión Especial de Presupuestos. El artículo 16° contiene la solicitud de autorización para efectuar las operaciones consideradas en el inciso segundo del artículo 5° de la Ley N° 19.908. El artículo 17° contiene la autorización al Presidente de la República para otorgar garantía del Estado a créditos o bonos emitidos por empresas del Estado, por un monto determinado. El artículo 18° propone un procedimiento de autorización para los gastos relacionados a la afiliación o incorporación de organismos públicos a organismos internacionales. Los artículos siguientes -hasta el artículo 23°- establecen distintas normas atinentes a la ejecución del presupuesto. Finalmente, el artículo 24° establece la obligación a los organismos públicos de informar a las Comisiones de las Cámaras mencionadas en el artículo 15° una nómina de proyectos y programas de inversión financiados con un subtítulo determinado de la Ley de Presupuestos.

2. Ideas matrices o fundamentales del proyecto de ley de presupt.~tos

De la misma forma en que lo han establecido en su Mensaje leyes de presupuesto anteriores, el proyecto de Ley de Presupuestos para el ejercicio 2011 ajusta su marco normativo a lo que prescribe la Constitución Política en su artículo 67, y que el Tribunal Constitucional ha refrendado como las

"ideas matrices o fundamentales" de la ley de presupuesto, esto es, *"aprobar el cálculo de ingresos y la autorización de gastos para el año correspondiente"*.

Del análisis del contenido del Proyecto de Ley de Presupuesto 2011, es posible constatar su concordancia con lo señalado por el Tribunal Constitucional¹ en el sentido que *"no hay obstáculo para que en la ley anual de presupuestos se incluyan normas sobre materias relativas a su ejecución o a la administración financiera del Estado, pero estas disposiciones han de tener relación directa con las ideas matrices o fundamentales de la misma que no son otras que el cálculo de ingresos y la autorización de gastos"*.

En efecto, las normas contenidas en sus 21 artículos establecen materias relativas a su ejecución y a la administración financiera del Estado, teniendo directa relación con el cálculo de ingresos y la autorización de gastos que recibe el Ejecutivo, para el correspondiente año, esto es 2011.

IV. LAS GLOSAS QUE IMPONEN DEBERES DE INFORMACIÓN EN LA LEY DE PRESUPUESTOS

1. Deberes de información en materias presupuestaria Y financiera

a. Principio general de transparencia

El principio general de transparencia, se encuentra recogido en nuestro ordenamiento jurídico a nivel constitucional. Precisamente el inciso segundo del artículo 8° de la Constitución, dispone que son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen.

¹ STO Rol N° 1005-07, considerando Duodécimo.

b. Normas de transparencia e información en materia de Administración Financiera del Estado

La ley de Administración Financiera del Estado (LAFE), contenida en el decreto ley N° 1263, establece el principio general al respecto, al consagrar en el inciso segundo del artículo 52, el deber de informar en materia presupuestaria por los órganos de la Administración del Estado. En efecto, el citado precepto legal dispone que los órganos y servicios públicos deben confeccionar y difundir anualmente un informe que incluya una cuenta de gestión operativa y económica del año precedente, con el cumplimiento de objetivos, tareas y metas, de acuerdo a las instrucciones que imparta el Ministerio de Hacienda.

Los informes que se emitan por aplicación de estas normas, deben remitirse a ambas ramas del Congreso Nacional en la oportunidad que se fije en los decretos e instrucciones respectivas.

A mayor abundamiento, el artículo 16 de la LAFE, dispone que las clasificaciones presupuestarias que se establezcan deben proporcionar información para la toma de decisiones, como también permitir vincular el proceso presupuestario con la planificación del Sector Público. Además, las clasificaciones utilizadas deben posibilitar el control de la eficiencia con que se manejan los recursos públicos a nivel nacional, regional y local.

2 Deberes de información previstos en las glosas de las layas ae, presiapue,etc,s

Mediante glosas específicas, insertas en las distintas partidas de la ley de Presupuestos, se exigen a los diferentes ministerios entregar periódicamente a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos (en su mayoría de forma trimestral) información respecto de los beneficiarios de

diferentes programas, criterios de elección de éstos, monto de recursos asignados y la modalidad de asignación, individualización de proyectos beneficiados y de personas o entidades ejecutoras, y la distribución a nivel regional y comunal de los recursos ejecutados.

Estas dicen relación por ejemplo sobre recursos públicos destinados a cada programa de rehabilitación y reinserción social para el Ministerio de Justicia; la distribución comunal de recursos traspasados por la SUBDERE para ser desembolsados en actividades deportivas, culturales y aquellas financiadas con el fondo regional de iniciativa local; el monto entregado por el Gobierno Central a la atención primaria municipal, desglosado por asignación correspondiente al per capita y a lo recibido para financiar los programas impuestos por el MINSAL, etc.

3. Los deberes de información al Congreso dicen relación con la ejecución presupuestaria

De lo expuesto, se sigue que los deberes de información que se consagra en el sistema presupuestario para los distintos órganos de la Administración del Estado, dicen relación exclusivamente con la ejecución presupuestaria del año correspondiente, esto es el grado y forma de ejecución del gasto estimado en la respectiva ley, sin extenderse a otro tipo de aspectos, ajenos a la Ley de Presupuestos, como pueden ser promesas o compromisos adquiridos por las autoridades del Ejecutivo, que no tienen expresión normativa, que si poseen las glosas en general y aquellas en particular, que consagran deberes de información de programas o gastos que se aprueban en la respectiva ley de Presupuestos.

Sin perjuicio de lo anterior, ya se *ha* tornado una práctica constante, que en el marco de la negociación legislativa del proyecto de ley de presupuestos, el Ejecutivo adquiera compromisos ajenos a la ejecución presupuestaria con distintas bancadas parlamentarias, que se expresan en

protocolos, esto es, compromisos políticos que acompañan a la Ley de Presupuestos sin formar parte de ella. Estos protocolos carecen del carácter normativo, en algunos casos contemplan asuntos ajenos a la idea matriz y a la naturaleza de la ejecución presupuestaria.

**TERCERA PARTE: VICIOS DE FORMA DE LAS NORMAS CONTENIDAS
EN LAS GLOSAS REQUERIDAS DE
INCONSTITUCIONALIDAD**

Las glosas requeridas plantean los siguientes vicios de forma. Las glosas 05 y 06, introducidas mediante indicaciones parlamentarias 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 la eliminación de la cotización del 7% de salud de los pensionados, exceden la idea matriz de la Ley de Presupuestos e invaden materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República. En tanto, la Glosa N° 09, introducida por la Cámara 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 ENUSC por el INE", invade una materia de iniciativa legislativa exclusiva del Ejecutivo.

**I. PRIMER VICIO DE FORMA: LAS NORMAS PREVISTAS EN LAS
GLOSAS IMPUGNADAS EXCEDEN LA IDEA MATRIZ DEL PROYECTO DE
LEY DE PRESUPUESTO**

1. Conceptos generales.

El artículo 69, inciso primero, de la Constitución, dispone que los proyectos de ley pueden ser adicionados o corregidos en los trámites que corresponda, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, siempre que tales adiciones o correcciones tengan relación directa con sus ideas matrices o fundamentales.

El concepto de idea matriz ha sido descrito y analizado por la doctrina y la jurisprudencia. Así, por ejemplo, Alejandro

Silva Bascuñán² sostiene que esta expresión (ideas matrices o fundamentales) está compuesta de tres elementos. En primer lugar, por el concepto de idea. Esta es la que ordena la formación de una obra o proceso. En segundo lugar, por el término matriz, que es la idea principal, materna, entidad principal, generadora de otras. Finalmente está compuesta por la expresión fundamental. Esta es lo que sirve de base o principal de una cosa³.

De este modo, la idea matriz se identifica con los fundamentos del proyecto de ley, los cuales determinan el alcance de las normas que contiene el mismo y delimitan la actuación de los legisladores (y colegisladores) en la definición de su contenido.

Es por tanto necesaria la existencia de una relación directa entre las indicaciones que se presentan durante la tramitación legislativa de un proyecto de ley y las ideas matrices o fundamentales del mismo.

Así se desprende de la historia constitucional y de la jurisprudencia sostenida en diversas sentencias del Tribunal Constitucional.

2. Antecedentes en la historia constitucional.

Sobre el particular, es necesario señalar que previo a la reforma constitucional de 1970 de la Constitución de 1925, tampoco eran admisibles las indicaciones contrarias a las ideas matrices -porque lo prohibían los reglamentos de ambas Cámaras-, la inadmisibilidad era declarada por el Presidente de la *Comisión* o de la Cámara, según sea el caso, quien podía consultarlo con la sala.

² Silva Bascuñán, Alejandro. Tratado de Derecho Constitucional, T. VII, 2ª edición. Ed. Jurídica de Chile, 2000. p. 123.

Citado también en Doctrina Constitucional del Presidente Ricardo Lagos Escobar (2000-2006), Tomo II, p. 107

Posteriormente se modificó la Carta Fundamental incorporando como inciso primero del artículo 50 de dicho cuerpo normativo, la siguiente norma:

"Todo proyecto puede ser objeto de adiciones o correcciones tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado; pero en ningún caso se admitirán las que no digan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto".

El problema de fondo que se buscaba resolver mediante la norma consistía en poner fin a las llamadas "leyes misceláneas", esto es, leyes que contenían regulaciones de los más variados campos sin que exista una relación, ni aun lejana entre ellas. El primer informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, de 1 de septiembre de 1969, profundiza en los fundamentos y conveniencia de la reforma en discusión: *"Se trata de elevar a la categoría de norma constitucional lo que ya existe en los Reglamentos del Congreso en relación a las indicaciones de los parlamentarios, ampliando considerablemente el ámbito de aplicación de la norma, que ahora pasa a referirse a las modificaciones, correcciones y adiciones que se introduzcan a los proyectos en los trámites constitucionales del proceso de formación de la ley, y no solo a las indicaciones de los Diputados y Senadores en cada una de las Cámaras. (La Comisión) (...) compartió plenamente la idea contenida en la modificación constitucional en estudio porque con ella se permitirá mejorar notablemente la técnica legislativa impidiendo la aprobación de leyes como ha sucedido hasta ahora que contienen normas sobre numerosas materias que hacen difícil su consulta y engorrosa su aplicación y cumplimiento, dada la falta de correspondencia entre la materia principal, que sirve de título a la ley, y la profusa legislación que contiene sobre asuntos que nada tienen que ver con sus ideas matrices o fundamentales.*

*Este vicio legislativo debe terminar y con ello desaparecer las llamadas 'leyes misceláneas' que solo sirven para desprestigiar al Parlamento y su función legislativa"*⁴

Dado lo referido anteriormente, es que se hizo necesario establecer en la propia Carta Fundamental que no se admitirían otras modificaciones o adiciones durante la tramitación legislativa de un proyecto de ley que no fueran aquellas que se vincularan directamente con la cuestión principal.

Las leyes misceláneas, además de demostrar una defectuosa técnica legislativa, impedían un debate informado, profundo y técnico de los aspectos esenciales de un proyecto de ley. En cualquier momento, los parlamentarios podían introducir una materia diversa a la que se estaba discutiendo, lo que abría un nuevo flanco de argumentos y negociaciones sin posibilidad real de analizar el verdadero mérito de la propuesta.

Además, la reforma amplía el texto reglamentario, pues pasa a referirse a toda modificación, corrección y adición que se introduzca a los proyectos, y no solo a las indicaciones de Diputados y Senadores. Con esto, los parlamentarios que analizaron la reforma hicieron constar en la historia de la ley que esta limitación también se refería a los vetos que el Presidente de la República pudiera enviar al Congreso en uso de sus atribuciones.

Por último, el texto aprobado, a diferencia del contenido en el reglamento y del proyecto original enviado por el Ejecutivo, determinaba que la relación debe ser -directa-,

con el objeto de que no se prestara para interpretaciones torcidas entendiendo que cualquier materia podría

Fernanddis Vdhringer, Arturo y García García, José Francisco -Origen del presidencialismo chileno: Reforma Constitucional de 1970, Ideas Matrices e Iniciativa Legislativa E:clusiva- en Revista Chilena de Derecho, vol. 36 DO 2, pp. 281 - 311 (2009)].

eventualmente vincularse con el objeto del proyecto en cuestión.

Ahora bien, más allá del debate legislativo que generó la norma en cuestión, lo cierto es que el respeto a las ideas matrices no solo es un tema de "técnica legislativa" con miras a evitar las "leyes misceláneas". Hay razones más de fondo que deben ser consideradas para entender e interpretar correctamente la norma. Entre otros, la exigencia democrática de un debate informado, un Estado con poderes limitados y el respeto a las minorías son principios que permiten sostener la necesidad de que en la práctica legislativa se respeten las ideas matrices de un proyecto de ley.

Por esta razón, ni aun concurriendo la unanimidad de los legisladores se deben desconocer las ideas matrices como marco del debate legislativo, pues es perfectamente posible que sectores de la comunidad no estén representados adecuadamente y que quieran hacer valer sus planteamientos. Esto se torna imposible cuando no se respetan las ideas matrices, ya que se desconoce el tenor y ámbito del debate legislativo.

3 Elementos normativos previstos en la Constitución.

En nuestra legislación vigente, la norma base en esta materia se encuentra contenida en el artículo 69 de la Constitución Política de la República, la que señala en su inciso primero que:

"Todo proyecto puede ser objeto de adiciones o correcciones en los tramtes cfue corresponda, tanto en la Cámara cíc Diputados como en el Senado; pero en ningún caso se admitirán las que no tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto".

5 Buchbeister Rosas, I\xel y Soto Velasen, Sebastián (2005): "Ideas matrices en los proyectos de ley: inconsistencias del Tribunal Constitucional" en: VV.AA. Sentencias Destacadas 2004 (Santiago, Ediciones Libertad y Desarrollo) pp. 125-156.

Asimismo, el artículo 73 dispone, entre otras cosas, que en el evento de que el Presidente de la República desapruuebe el Proyecto, lo devolverá a la Cámara de origen con indicación de las observaciones convenientes, dentro del término de treinta días, disponiendo en su inciso segundo que "en ningún caso se admitirán las observaciones que no tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto, a menos que hubieran sido consideradas en el mensaje respectivo".

4. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional

En repetidas ocasiones el Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre la materia señalando que, "de conformidad con lo que dispone el artículo 69, inciso primero, de la Constitución, los proyectos de ley pueden ser adicionados o corregidos en los trámites que corresponda, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, siempre que tales adiciones o correcciones tengan relación directa con sus ideas matrices o fundamentales".

El mismo fallo, posteriormente señala que "la jurisprudencia de este Tribunal ha precisado que "la voz "indicación", referida a un proyecto de ley, comprende, para la técnica legislativa, toda proposición tendiente a corregir o adicionar un proyecto durante la etapa de su discusión y aprobación⁷, y que "Congruente con lo expresado, el artículo

24, inciso primero, de la Ley N° 18_918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, precisa que "sólo serán admitidas las indicaciones que digan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto".

⁶ STC Rol N° 7136 de fecha 13 de junio de 2007, el cual se pronunció sobre la inconstitucionalidad de una disposición del proyecto de ley modificatorio de la Ley N° 20.081, que establece un sistema de responsabilidad de los adolescentes por infracciones a la ley penal, señala en su considerando décimo sexto
STC Rol N° 259, considerando 16°, y Rol N° 719, considerando 21°.

Continuando con el análisis, el considerando décimo séptimo de la misma sentencia referida precedentemente, añade que "en sentencia de 26 de enero de 2007, Rol N° 719, este Tribunal reiteró lo ya expresado en sentencia de 26 de septiembre de 1997, Rol N° 259, en cuanto a las ideas matrices o fundamentales del proyecto en base a diversas citas extraídas de la doctrina especializada. Así sostuvo que: ".... se las ha caracterizado como las "que le sirven de sustentación de base (a un proyecto) y en las cuales se apoyan otras ideas pero de carácter secundarias o derivadas"8."

Continúa afirmando que "La exigencia de que las indicaciones digan relación 'directa' con las ideas matrices o fundamentales del proyecto, merece, igualmente, calificarse: - El concepto de relación directa es antagónico en la historia de la Reforma al concepto opuesto o ajeno; es decir, la relación debe ser próxima, cercana, pertinente o atinente a

las ideas del proyecto". ("La Reforma Constitucional. Cumplido Cereceda, Francisco. Ob.cit. p.193).

Se preguntó, asimismo, "¿dónde deben estar contenidas las ideas matrices o fundamentales del proyecto? Sobre el particular la preceptiva contenida en la Ley N° 18.918, Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, dio respuesta definitiva a esta interrogante, que con anterioridad había preocupado a la doctrina" agregando que "en efecto, el inciso final del artículo 23 de la Ley N° 18.918, antes citada, expresa: se considerarán como ideas matrices o fundamentales de un proyecto aquellas contenidas en el mensaje o moción, según corresponda", lo que reafirmó con la cita pertinente del inciso primero del artículo 24 del referido cuerpo legal referido a que "sólo serán admitidas las indicaciones que digan relación con las ideas matrices o fundamentales del proyecto". (Considerando 21°)

⁸ -Derecho Constitucional". Molina Guaita, Hernán. Concepción, 1995, p. 371

Complementando lo ya reseñado, en sentencia Rol N° 413 se recordó que la exigencia constitucional de que las indicaciones formuladas a un proyecto de ley respeten las ideas matrices o fundamentales del proyecto fue establecida con el propósito de eliminar los llamados "proyectos misceláneos". En esa misma oportunidad esta Magistratura sentó la tesis de que las ideas matrices o fundamentales del proyecto son únicamente las comprendidas en el mensaje o moción pertinente y las indicaciones que tienen relación directa con las mismas son las que guardan con las primeras

no sólo una vinculación inmediata sino que, además, sustantiva".

5. El precedente de 1972.

Por otra parte, se han identificado ciertos elementos distintivos relativos a la búsqueda de una conceptualización de las ideas matrices. En este sentido, en la sentencia del Tribunal Constitucional de 1972 sobre inconstitucionalidad de diversas normas del proyecto de ley de presupuestos para el año 1972, se señaló que las ideas matrices se encuentran en estricta relación con "la situación, materia o problemas específicos que el autor del proyecto señale como existentes y a cuya atención, en todas sus implicancias, quiere acudir por la vía de su potestad normativa legal. La idea matriz es la representación intelectual del asunto que se quiere abordar, es el problema que se desea resolver. Los textos legislativos son los medios o instrumentos hipotéticos para lograr la satisfacción de ese objetivo" (Fallo 1972 del Tribunal Constitucional, considerando 12°).

Es la misma sentencia del Tribunal Constitucional ya mencionada la que en su considerando 23° indica los que dicho tribunal entiende por las mismas, al señalar que " (...) el análisis del texto del artículo 48 conduce a aclarar, desde luego, que el impedimento para que un proyecto pueda ser objeto de adiciones o correcciones dice relación con el concepto de idea matriz o fundamental, dado que,

*categoricamente; no pueden ser admitidas aquellas adiciones o correcciones que no dicen relación directa con aquella idea. El concepto de idea matriz implica el de generadoras o fundamentales del mismo, vale decir, aquel que imprime carácter y permite definir o concretizar al proyecto de ley de que se trata. Es por eso que, en función de esa idea, el constituyente llega a exigirla de tal manera que impone, aun, que solo se admitirán aquellas adiciones o correcciones que tienen relación **directa**, es decir inmediata, pertinente o atinente a aquella noción y, en ningún caso, opuesta o ajena a la misma"* (el subrayado es nuestro).

En segundo lugar, se ha señalado que las ideas matrices no están asociadas a artículos, palabras o formas externas. Esto es, debe estarse de preferencia al fondo, y no a las palabras o formas externas - toda vez que - se trata de confrontar ideas, conceptos abstracto e intelectual, con textos normativos concretos (...)”⁹

No obstante el debido respeto a las ideas matrices, no debemos entender que extremando el cumplimiento de las formas (sin estar a lo que pretende el fondo del proyecto de ley en tramitación) se limite la iniciativa de los legisladores, si no que por el contrario, teniendo siempre en consideración las ideas fundamentales del mismo, se aborde, en la medida de lo posible, todos los aspectos necesarios sobre la materia en cuestión.

Finalmente y en relación con lo afirmado anteriormente, se debe señalar que las ideas matrices no se oponen a la dinamicidad del proceso legislativo. Los proyectos son objeto de indicaciones que modifican o reemplazan total o parcialmente los articulados propuestos inicialmente. Es la lógica consecuencia de que una ley sea aprobada por una asamblea plural. Lo que hace la idea matriz es encausar el debate a fin de que no se incorporen textos que se alejan

⁹ sentencia Tribunal Constitucional; 19 de enero de 1972

total y absolutamente de lo que es el problema central que se quiere resolverlo.

6. El precedente de 2007

La doctrina que comentamos se vuelve ratificar por un fallo más reciente del Tribunal Constitucional¹¹, al señalar en su considerando décimo segundo "Que, como se aprecia, no hay obstáculo para que en la ley anual de presupuestos se incluyan normas sobre materias relativas a su ejecución o a la administración financiera del Estado, pero estas disposiciones han de tener relación directa con las ideas matrices o fundamentales de la misma que no son otras que el cálculo de ingresos y la autorización de gastos; (-)-

Al respecto, el profesor José Luis Cea, cita lo que indican los considerandos 13° y 26° de la sentencia del Tribunal Constitucional del 19 de enero de 1972 la que señala "Que la idea de que la ley de Presupuesto específicamente es un cálculo estimativo de ingresos y una autorización máxima de gastos, obedece igualmente, a una noción universal de ley y doctrina (-). Es precisamente el caso de la especie en que es el propio artículo 44 N°4 del texto constitucional el que se encarga de determinar, complementado por los antecedentes de toda índole que se han indicado en los considerandos precedentes, cual es la idea matriz o fundamental de la Ley de Presupuestos y tal idea no es otra que un cálculo estimativo de entradas y una fijación del monto de gastos (-)-.

Finalmente, establece que por eso es que la Constitución se refiere, en su artículo 61 (actual 67), a la estimación de los ingresos, es decir, al cálculo o apreciación aproximada

¹⁰ Lagos Ob. Cit. p. 10E3

¹¹ Sentencia recaída en los autos rol 1005, dictada el 27 de noviembre de 2007, el Tribunal constitucional acogió el requerimiento formulado por la cuarta parte de los miembros en ejercicio de la Cámara de Diputados y declaró inconstitucional la segunda parte del artículo 24 del proyecto de la ley de presupuestos del Sector Público para el año 2008, por el vicio formal de contener materias ajenas a las ideas matrices de la ley.

y, por ello también la Carta Fundamental ya no alude, como la precedente en su artículo 44 N° 4, a la función del legislador consistente en fijar o designar de un modo cierto los gastos correlativos¹².

En concordancia con lo anterior, el Tribunal Constitucional declaró que *"considera que una indicación es una propuesta de cambio a la normativa contenida en un proyecto de ley con objeto de perfeccionarla, motivo por el que, necesariamente, ha de tener una vinculación próxima con la materia específica del proyecto, lo que la Constitución llama sus ideas matrices o fundamenta es. De ahí que las indicaciones del todo ajenas al proyecto o cuya vinculación con el mismo sea remota, lejana, no resultan constitucionalmente admisibles"*.

A propósito de esta última sentencia del Tribunal Constitucional, que acogió un requerimiento formulado por miembros de la Cámara de Diputados y que declaró inconstitucional la segunda parte del artículo 21 del Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2008, por el vicio formal de contener materias ajenas a las ideas matrices de la ley, Olga Feliú y Macarena Letelier han señalado que *"en esa sentencia se debió tratar la improcedencia constitucional de que en la Ley de Presupuestos de la Nación se incorporen preceptos del todo ajenos a su materia y que, por ello, no han debido ser admitidas ni tramitadas en la forma excepcional aplicables a éstas"*.

Concluye el Tribunal Constitucional -en la misma sentencia anterior, considerandos decimoprimer y decimosegundo- que *"la lectura del Mensaje Presidencial con que se dio inicio a la tramitación del proyecto de Ley de Presupuestos de 2008, deja de manifiesto que (...) no hay obstáculo para que en la ley anual de presupuestos se incluyan normas sobre materias relativas a su ejecución o a la administración financiera del*

¹² Cea Egana, José Luis: *Sobre el principio de Jegalidad preSupuestaria*; en *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 19 N° 3; pp.1115-438 (1992), p. 435.

¹³ STC de 24 de diciembre de 2007, Rol N° 1005, considerando décimo.

Estado, pero estas disposiciones han de tener relación directa con las ideas matrices o fundamentales de la misma que no son otras que el cálculo de ingresos y la autorización de gastos".

7. Argumentos que demuestran como las normas contenidas en las glosas impugnadas exceden la idea matriz.

- a. **Primer argumento: la norma excede el propósito de la ley de presupuestos, definida en la Constitución.**

El ordenamiento jurídico ha reconocido en la "Ley de Presupuestos" a una ley de características especiales y, por tanto, no asimilables a aquello que se conoce como ley común. Estas especiales características están dadas, principalmente, por su contenido, es decir, por el objeto de su regulación. Y su objeto es, precisamente una estimación futura de ingresos y gastos.

Los elementos y rasgos distintivos del presupuesto han sido reconocidos tanto en nuestro ordenamiento constitucional como en la definición legal de Presupuesto, contenida en el artículo 11 del D.L. 1.263, 1975. 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".

Entonces, el Presupuesto es un cálculo anticipado de los ingresos y gastos de la nación.

En tanto el artículo 67 de la Constitución, que regula los aspectos esenciales de la ley de presupuestos, sin definirlo directamente, reconoce su naturaleza estimativa y su carácter transitorio.

De este modo, la materia y contenido que la Ley de Presupuestos debe abordar, está configurada y circunscrita

por el artículo 67 de la Constitución. La materia es la estimación de ingresos y gastos, para un período determinado, que corresponde a cada año calendario.

En otras palabras, la idea matriz o fundamental del proyecto no es de libre determinación como en las leyes comunes, sino que está fijada por el propio constituyente y circunscrito a lo previsto en el artículo 67 de la Carta Fundamental. La Ley de Presupuesto tiene un contenido, el cual es esencial e ineludible. No hay un contenido probable, que se configure durante la tramitación legislativa, ni siquiera por su definición en el mensaje Presidencial, como ocurre en los proyectos de ley comunes. En la ley de Presupuestos, éste se encuentra preestablecido por la Constitución.

Por lo tanto, ninguna indicación presentada durante la tramitación de un proyecto de ley de presupuestos, ni norma aprobada por el Congreso, pueden exceder dicha idea fundamental.

No obstante, las glosas N° 05 y 06, impugnadas en autos, infringen lo dispuesto en la Constitución, pues consagran a nivel normativo de la Ley de Presupuestos un deber de informar relacionado con el cumplimiento de ciertos compromisos presidenciales, como son el de extender el descanso de maternidad hasta seis meses después del parto y la eliminación de la cotización de 7% de salud para los pensionados del país. El asunto es que dichos compromisos, no se encuentran a la fecha previstos en ninguna norma legal sino que se tratan de planes a llevar a cabo en el futuro, metas programáticas asumidas por el Jefe de Estado, para cumplir durante su mandato presidencial, pero que aún no poseen expresión normativa, mientras no se concreten en los respectivos proyectos de ley, que así lo establezcan de ser procedentes.

Ninguna ley, ni menos la ley de presupuestos, es el lugar de establecer los controles de cumplimiento de las promesas o

compromisos asumidos por las autoridades políticas del país. Concluir lo contrario, no sólo desvirtuaría el proceso legislativo, sino que, lo que es más grave, desnaturalizaría por completo el régimen Presidencial. Las glosas cuestionadas, no regulan gastos, ni ingresos, sino fijan un deber de informar sobre el nivel de cumplimiento de determinados compromisos programáticos, cuestión que excede con creces, el contenido del Presupuesto de la Nación para el año 2011.

La Ley de Presupuesto no tiene por propósito incluir en sus normas -claramente de naturaleza imperativa respecto de la ejecución durante un año determinado, de ingresos o gastos- cuestiones ajenas, como son los deberes de informar respecto de políticas públicas no previstas en esa ejecución presupuestaria, cuyo control está situado en otro ámbito, como es el debate político, sea dentro del Congreso, como fuera de él.

En consecuencia, las glosas impugnadas deberán ser declaradas inconstitucionales por exceder la idea fundamental o matriz de la Ley de Presupuestos definida por la misma Carta Fundamental.

b. Segundo argumento: las glosas impugnadas requieren informar sobre compromisos cuya concreción se recogerían en leyes permanentes y no en la ley de Presupuestos.

El presupuesto es una estimación o cálculo financiero anual. Ese es su objetivo. Las indicaciones entonces deben relacionarse con su especial contenido.

Lo anterior determina que su vigencia en el tiempo sea esencialmente temporal, pues se trata de un proyecto de ley que da origen a una ley anual.

Contrariando lo anterior, es que las materias que pretenden regular las glosas, dicen relación con políticas públicas

permanentes, recogidas, en otros cuerpos legales donde se consagran las materias que abordan.

En efecto, cualquier iniciativa que diga relación con la materia aludida por la Glosa N° 05, sobre ampliación del permiso post natal, tiene que verificarse respecto del Código del Trabajo, en sus artículos 199 y siguientes y al D.E.L. N° 44, del ministerio del Trabajo, de 1978, que establece el cálculo de subsidios, topes, requisitos de afiliación y cotización.

En el mismo sentido, cualquier proyecto de ley que se refiera a la supresión de la cotización del 7% de salud de los pensionados, debe necesariamente verificarse respecto del artículo 85 del D.L. N° 3.500, de 1980, con relación al D.F.L. N° 1, del ministerio de salud, de 2005.

Por lo tanto, si se quieren efectuar precisiones, nuevas exigencias respecto de la ampliación del permiso postnatal o supresión de la cotización del 7% de salud de los pensionados, debe modificarse necesariamente la normativa antes citada o dictar una ley permanente que regule estas materias, que aluda a sus disposiciones.

En consecuencia, bajo ninguna circunstancia puede usarse como instrumento para tales modificaciones la Ley de Presupuestos, que es una norma transitoria, anual, que regula ingresos y costos estimados de la Nación, y que se tramita en apenas 60 días. Con ello se protege al legislador ordinario, y se evita que el presupuesto sea un "vehículo" de legislación común y permanente.

Por el contrario, las glosas impugnadas requieren informar sobre compromisos cuya concreción se recogerían en leyes permanentes, cuya elaboración puede tomar un periodo que excede el ejercicio presupuestario.

8. Conclusión.

Las normas contenidas en las glosas objetadas son inconstitucionales por infringir lo dispuesto en el art. 69 de la CP, por cuanto:

- a. Tratándose de la Ley de Presupuestos, para que las indicaciones parlamentarias sean constitucionalmente admisibles no sólo deben circunscribirse a las limitaciones constitucionales propias de esta ley - especialmente en lo referente a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República- sino que deben tener una relación *directa y sustantiva* con la materia específica del Proyecto, lo que la Constitución llama sus ideas matrices o fundamentales, y que en este caso está determinada en su contenido por la propia Constitución Política en su artículo 67, cual es, *"aprobar el cálculo de ingresos y la autorización de gastos para el año correspondiente"*.
- b. Excede la Idea matriz o fundamental de la ley de presupuestos definida en la Constitución, pues no tiene relación, ni siquiera indirecta con la idea fundamental que es el presupuesto, o sea la regulación de ingresos y gastos.
- c. Las normas impugnadas dicen relación con la modificación de leyes permanentes, no obstante, que está contenida en una ley anual y transitoria, sometida a una breve discusión en el Congreso.

II. SEGUNDO VICIO DE FORMA: LA NORMA CONTENIDA EN LA GLOSA N° 05 SOBRE ENCUESTA INE INVADE LAS MATERIAS DE INICIATIVA EXCLUSIVA PRESIDENCIAL

Como se desprende del Artículo 65 de la Constitución Política, todas aquellas leyes que tengan impacto económico en la Nación deben ser necesariamente iniciadas por quien tiene a su cargo el gobierno y la administración del Estado, es decir, el Presidente de la República, lo que ha sido consecuencia de una tensa evolución histórica y constitucional entre presidentes y congresos.

1. Breve historia constitucional

La iniciativa exclusiva del Presidente de la República respecto de ciertas materias de ley no es un tema novedoso en nuestra legislación ya que sus primeros indicios los encontramos en la Constitución de 1833. Posteriormente, en la Carta Fundamental de 1925 se agregaron nuevas materias como es el caso de la Ley de Presupuesto.

Debido al dinamismo económico-social pronto se hizo necesario incluir el ámbito económico y la administración financiera del Estado, lo que ocurrió en la reforma constitucional de 1970. El fundamento de tal inclusión se debió a que, en consideración de los colegisladores de la época, era el Ejecutivo quien podía y debía mantener la coherencia y continuidad de las políticas públicas de la Nación, no así el Congreso Nacional, como en su momento lo señaló el ex Presidente Eduardo Frei Montalva, estableciéndose en la ley 17.284 de 1970 aquellas materias de iniciativa exclusiva del Presidente.

Esta reforma, en términos generales, tenía por objeto impedir que los parlamentarios alteraran la estabilidad del sistema económico —social, como lo señaló acertadamente Sergio Molina en su Artículo "La planificación y la iniciativa exclusiva del Ejecutivo en materia económica y social"¹⁴.

¹⁴La Reforma Constitucional aprobada (...) no elimina la discusión en el Congreso de las materias que son objeto de ley, sino que limita a los parlamentarios la posibilidad de tomar iniciativas en ciertas materias económicas. (...) Este último aspecto tiene un profundo significado y está en la línea de la argumentación que se ha hecho en párrafos anteriores, en el sentido que los programas económicos y sociales *deben*

2. Constitución de 1980. El orden público económico

La Carta Fundamental de 1980 no solo mantiene las materias de iniciativa exclusiva, sino que a su vez las refuerza y les da razón de ser. Lo anterior, gracias a que la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución incluyó un elemento nuevo denominado el "Orden Público Económico" (OPE), el cual comprendía todos aquellos principios doctrinarios y normativos fundamentales que sirvieran de base para la organización económica del país, siendo sus conceptos básicos, el trabajo por una parte y la propiedad por otra.

La inclusión del Orden Público Económico, tuvo repercusión principalmente en la formación de ley, al reconocerse que quien tiene a cargo el delineamiento y protección del OPE es el Presidente, por lo que se acordó por la Comisión, "...una vez definidas las materias propias de la ley, deberán señalarse aquellas que correspondan a la iniciativa exclusiva del Jefe del Estado, entre las que deberán estar la Ley de Presupuesto y sus suplementos, la declaración de guerra, la alteración de la división política y administrativa del país y la creación de nuevos servicios públicos y empleos rentados. Anota que en cuanto a las materias de orden económico sólo se ha atrevido a insinuar algunos temas, pues cree que hay que separar aquellas que deben ser objeto de ley de las reglamentarias, pues ellas están muy confundidas. Piensa que el Presidente de la República debe tener iniciativa respecto de los empréstitos del Estado; de las materias de orden monetario; de la fijación de remuneraciones

cumplir con el requisito esencial de la coherencia y globalidad, y, en consecuencia, no es aceptable ni recomendable para el buen funcionamiento de la administración del país que se rompa esa coherencia por quienes no tienen la responsabilidad de la administración que, en definitiva, está radicada en el Presidente de la República.

La historia legislativa chilena está plagada de ejemplos en que, por la vía de la indicación a proyectos de ley o la iniciativa parlamentaria (...) se han creado obstáculos graves para el normal desenvolvimiento económico y social del país (...) Lo que sucede es que la presión o presencia de ciertos grupos induce a tomar iniciativas en su favor, sin ponderar debidamente todas las repercusiones que esto puede acarrear. (...) Es difícil para un parlamentario -concluye- negarse a este tipo de demandas porque (...) constituyen grupos con fuerza electoral y política (...) El ejemplo más claro y trágico se encuentra en la caótica, injusta y dispendiosa legislación sobre seguridad social" Molina (1970) p. 81

y beneficios para el sector público; de la fijación de remuneraciones mínimas y aumentos generales para el sector privado; del establecimiento y modificación de los regímenes previsionales y de seguridad social L.):5"

Disposiciones que tuvieron acogida unánime en la Comisión en su conjunto, como se puede apreciar de las palabras del Presidente de dicha Comisión, Enrique OrLúzar al señalar, en relación a la Ley de Presupuesto como parte integrante del OPE, que "_esas disposiciones tienen mucha importancia y fueron consideradas en la reunión destinada a tratar del orden público económico, porque es la manera de evitar que el Congreso pueda deslizarse por una pendiente que signifique romper toda una política económica y de gastos ajustada a la Ley de Presupuestos.'"

Es clara finalmente la Comisión al establecer a quien corresponde el manejo del OPE y el porqué de las restricciones del Congreso en tal sentido al señalar "...se ha atribuido alguna importancia al manejo y a la administración financiera y económica, y no sólo monetaria y cambiarla, que corresponde al Presidente de la República, a fin de que esté libre de interferencias políticas o demagógicas". Por lo que se otorgó al Presidente, la "iniciativa legal exclusiva respecto de administración financiera y económica, remuneraciones, sistemas de seguridad social, impuestos, etcetera..."¹⁷

Finalmente, creemos importante citar una última vez al Presidente de la Comisión, pues se detiene en un punto fundamental para este requerimiento. En efecto, señala con preocupación "el que se infringiera la Constitución en materia de iniciativas de ley que la Carta entregaba exclusivamente al Presidente de la República, o en cuanto exigía que toda ley de gastos debía estar necesariamente

^a Tomo X Sesión 349 pág. 542

¹⁶ Historia fidedigna Artículo 65 de la Constitución, pág. 73 www.ben.cl Tomo XI, sesión 384 pág. 273

financiada (...). Recuerda que el Parlamento incurrió no pocas veces en esa época –posteriormente, con mayor razón– en este tipo de violación constitucional, que era extraordinariamente grave porque podía destruir toda una planificación de la economía y la solución de los más graves e importantes problemas nacionales."

3. Invasión a la iniciativa exclusiva que efectúan las normas contenidas en las glosas impugnadas.

Después de analizado el contexto histórico jurídico de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, podemos observar la manera en que las normas contenidas en las glosas impugnadas la afecta.

a. Examen de la norma contenida en la glosa 09 denominada Encuesta INE.

La norma impugnada, conUenIda en la Glosa 09, introducida por la Cámara 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", efectivamente invade las materias de iniciativa exclusiva legislativa Presidencial, toda vez que incide en la potestad configuradora del legislador de los órganos y empleos públicos, así como sus funciones y atribuciones, como se demuestra por el alcance del contenido de la referida Glosa 09 en cuestión.

La norma impugnada establece una encuesta que debe realizar el Ministerio del Interior a través del InsLjtuto Nacional de Estadísticas (INE). En efecto, la norma requerida de inconstitucionalidad consagra expresamente un deber para la autoridad administrativa, específicamente para el INE, cual es, realizar anualmente la Encuesta Nacional Urbana de

¹² Historia fidedigna pág. 42

Seguridad Ciudadana (ENUSC). El realizar o no realizar encuestas para la ejecución de determinado programa es propio de la administración financiera y presupuestaria del Estado, facultad privativa del Poder Ejecutivo.

Luego, la norma impugnada, infringiendo la iniciativa exclusiva contenida en el inciso tercero del artículo 65 de la Constitución, en materia de Administración Financiera del estado, específicamente interfiriendo en la destinación del gasto público, ordena una determinada distribución de los fondos de seguridad ciudadana a las comunas. Esta debe hacerse en consideración al nivel de victimización exhibida por dicha comuna en la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas, en el año inmediatamente anterior. En consecuencia, la indicación se involucra con la administración financiera de los recursos públicos al señalar el modo cómo deben ser éstos distribuidos, los criterios y parámetros a considerar y, en definitiva, el destino de los recursos.

b. Examen de las normas contenidas en las glosas 05 y 06

Por otra parte, ambas glosas ordenan a la Subsecretaría de Hacienda a ejecutar un nuevo deber, el de informar a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos sobre las líneas de acción desarrolladas, el cronograma de implementación y aspectos técnicos generales que estén dentro del marco de sus competencias, relacionadas con el cumplimiento del compromiso presidencial de extender el descanso de maternidad hasta seis meses después del parto y el de eliminar la cotización del 7% de salud de los pensionados del país.

Con ello, las normas impugnadas imponen un nuevo deber de informar a la Subsecretaría de Hacienda, ya no de programas financieros en actual ejecución o que se dispongan en la ley de presupuestos de que se trata, sino que de compromisos futuros, hipotéticos o eventuales.

Asimismo, estas mismas glosas, invaden la iniciativa exclusiva en materia de administración financiera del Estado prevista en el inciso tercero del artículo 65 de la Constitución, toda vez que ambas normas incidirían en el otorgamiento de prestaciones que se traducirían en subsidios y en definitiva en un relevante gasto fiscal. En efecto, el subsidio de protección a la maternidad y la supresión de la cotización de salud para los pensionados, obligarían, en definitiva, al erario nacional a hacerse cargo de aquel aporte.

A mayor abundamiento, ambas glosas inciden en materias de seguridad social que, como hemos visto, es una materia reservada privativamente a la iniciativa legislativa exclusiva Presidencial en conformidad al N°6 del artículo 65 de la Constitución.

4. Incorporación por vía parlamentaria de las glosas impugnadas.

Determinado el contenido y alcance configurador de los preceptos contenidos en las glosas impugnadas del proyecto de ley de presupuestos para el año 2011, en materia de administración financiera del Estado, de nuevas funciones y atribuciones de un empleo público, y de seguridad social, corresponde escudriñar su origen parlamentario, con lo que se verifica la infracción a la iniciativa legislativa exclusiva Presidencial.

a. Glosa 05 aumento de Post natal

En primer lugar, esta glosa fue incorporada al proyecto de ley de Presupuestos, mediante la indicación N° 29-a, de los diputados señores Ortiz, Jaramillo, Meza, González, Montes, Díaz, Venegas y Robles, y señoras Saa, Pacheco y Girardi, en la Sala de la H. Cámara de Diputados en el primer trámite constitucional del proyecto y tuvo por objeto para modificar

la Partida 07, Capítulo 01, Programa 01, Secretaría Y Administración General.

El texto incorporado por esta vía al proyecto de ley fue objeto de una indicación del Ejecutivo ante la Sala del Senado al pasar a su segundo trámite constitucional. La indicación se singularizó con el número 42, que eliminaba la citada glosa N° 05.

Al ser votada la indicación del Ejecutivo, fue rechazada por 9 votos a favor, 10 en contra, ninguna abstención y 7 pareos, quedando ratificada la glosa que había sido introducida por indicación parlamentaria en la Cámara.

b. Glosa 06: eliminación de la cotización del 7% de Salud de los pensionados.

Esta indicación, fue incorporada al proyecto de ley de Presupuestos por los diputados señores Ortiz, Jaramillo, Meza, González, Montes, Díaz, Venegas y Robles, y señoras Saa, Pacheco y Girardi, en la Sala de la Cámara de Diputados en el primer trámite constitucional, y tuvo el objeto de modificar la Partida 08, Capítulo 01, Programa 01, Secretaría y Administración General.

En el Senado el texto incorporado al proyecto de ley por esf vía fue objeto de una indicación del Ejecutivo la cual se singularizó con el número 93, que eliminaba la glosa N° 06. Al ser votada la indicación del Ejecutivo, fue rechazada por 9 votos a favor, 10 en contra, ninguna abstención y 8 pareos, quedando a firme la glosa incorporada por indicación parlamentaria en la Cámara.

De este modo las normas contenidas en las glosas impugnadas, no fueron incorporadas por el Ejecutivo, como lo ordena la Constitución, sino que por vía de indicación de los señores diputados.

Ello representa una intervención por parte de los parlamentarios en la destinación de los recursos fiscales en el caso de la N° 05 y 06, y en la modificación de normas de seguridad social, toda vez que inciden en los subsidios de protección a la maternidad y en la cotización de salud de los pensionados del país.

c. Glosa 09: Encuesta INE.

Asimismo, la norma contenida en la glosa N° 09, que ordena la realización de la encuesta ENUSC al INE, junto con invadir la potestad privativa del Ejecutivo en materia de administración de recursos fiscales, en este caso relativos a la seguridad ciudadana, está interviniendo en la asignación de funciones y atribuciones de un órgano de la Administración del Estado, materia que excede las atribuciones constitucionales que tienen los parlamentarios.

Con ello, los parlamentarios autores de las indicaciones, no se han limitado a aceptar o rechazar una propuesta del Ejecutivo en una materia que es de su iniciativa exclusiva, sino que han ido más allá, participando en la definición de sus términos, del todo que involucra la potestad nueva que se atribuye, que el constituyente celosamente, en toda su extensión, ha reservado privativamente en la iniciativa legislativa del Presidente de la República.

5. Conclusión.

- a. La Constitución consagra en el artículo 65 inciso tercero, la potestad privativa del Presidente de la República en la iniciativa legislativa en materia de Administración Financiera o presupuestaria del Estado, incluyendo las modificaciones de la Ley de Presupuestos, sin que al respecto puedan los parlamentarios tener otra facultad que rechazar o disminuir los gastos propuestos

por el Ejecutivo, conforme al artículo 67 de Constitución.

- b. Del mismo modo, la Constitución en el numeral 6, del inciso cuarto del mismo artículo 65, contempla como una materia de iniciativa exclusiva Presidencial, el establecimiento o modificación de las normas sobre seguridad social o que incidan en ella, tanto del sector público como del sector privado. En esta materia, la exclusión de las potestades de los parlamentarios, se encuentra absolutamente vedada.
- c. Finalmente, la Constitución en el numeral 2 del mismo inciso cuarto, del tantas veces citado artículo 65, entrega la iniciativa exclusiva al Presidente de la República en materia de creación o supresión de órganos estatales y empleos rentados públicos y en la determinación de sus funciones y atribuciones. Ello se traduce en que la potestad privativa para generar una propuesta legislativa en la materia es completa, abarca enteramente la totalidad de las funciones y atribuciones de los órganos y empleos públicos, extendiéndose a todos sus aspectos. No cabe ningún elemento de las potestades de cualquier órgano público, que puedan ser delimitados por otro ente distinto del Presidente de la República.
- d. Al Congreso, sólo le cabe la facultad para "aceptar o rechazar" lo que el Presidente le proponga en esta materia. El Congreso, en consecuencia, carece de la facultad para proponer proyectos o indicaciones que creen nuevos servicios públicos o empleos rentados, de suprimirlos o de determinar sus funciones o atribuciones. Así lo ratifica la propia LOC del Congreso Nacional, cuyo artículo 24 dispone que los miembros del Congreso Nacional no pueden afectar en "ninguna forma materias cuya iniciativa corresponda exclusivamente al Presidente de la República, ni siquiera para el mero efecto de ponerlas en su conocimiento".

- e. Ahora bien, las normas contenidas en las glosas N° 05 y 06, relativas a la ampliación del fuero postnatal y la supresión del 7% de salud de los pensionados, previstas en la ley de Presupuestos para el ejercicio del año 2008, impugnadas en los presentes autos, inciden en la administración presupuestaria del Estado, al comprender el cumplimiento del deber de informar sobre un compromiso Presidencial relativo a la ampliación de un régimen de subsidios de protección a la maternidad y de cotizaciones de salud de los pensionados del país. Del mismo modo, ambas glosas, inciden en la modificación de normas sobre seguridad social, también de iniciativa legislativa exclusiva Presidencial.
- f. En el mismo sentido, la glosa N° 09, al ordenar al Ministerio del Interior ejecutar la encuesta ENUSC y al INE a llevarla a cabo, implica alterar directamente la distribución de los fondos públicos en materia de seguridad ciudadana a nivel comunal, lo que reconoce, por un lado, vulnerar abiertamente la iniciativa exclusiva presidencial en materia de Administración Financiera del Estado -contenida en e]. Artículo 65 inciso tercero, citados. Pero al mismo tiempo, configura atribuciones y deberes para órganos y empleos públicos, como son, por una parte, los deberes que impone al Ministerio del Interior de ejecutar una determinada encuesta a través de un específico órgano, y, por otra, la potestad de ese órgano público, el INE, de efectuar la mencionada encuesta.
- g. Asimismo, el origen de las normas contenidas en las glosas impugnadas, se encuentra en las indicaciones de diputados, durante la discusión del proyecto de ley de Presupuestos, en su primer trámite constitucional en la Cámara.
- h. En consecuencia, las normas contenidas en las glosas cuestionadas, han infringido flagrantemente el inciso

tercero, el N° 2 y 6, del inciso cuarto del artículo 65 de la Constitución, al invadir las competencias privativas y excluyentes de la Presidenta de la República, en materia de iniciativa legislativa, al generarse en indicaciones parlamentarias que inciden en la administración Financiera del Estado y modificación de normas de seguridad social y la determinación de nuevos deberes y potestades para ciertos órganos públicos, sin la mínima intervención del Ejecutivo, como rigurosamente lo exige la Constitución.

POR TANTO,

LOS COMPARECIENTES SOLICITAMOS AL EXCMO. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL tener por formulado el presente requerimiento y, en definitiva, acogerlo atendido que las normas contenidas en las glosas impugnadas tienen vicios formales que las hacen inconstitucionales.

PRIMER OTROSI: Rogamos a S.S. Excmo. tener por acompañados los siguientes documentos:

Copia de las indicaciones que introdujo la Cámara de Diputados al Mensaje Presidencial No. 511-355 ya aludido en el número anterior;

- Copia de las Actas de la Sesión en la Sala del Senado, de fecha martes 16 de noviembre de 2010, Sesión 68° Especial, en que figura la reserva de constitucionalidad efectuada por el Senador Sr. Jovino Novoa Vásquez, en relación al Proyecto objeto de ente libelo, configurándose la cuestión de constitucionalidad cm que se funda este requerimiento.

SEGUNDO OTROSI: Acompañamos certificado emitido por el Secretario de la Cámara de Diputados, del cual consta que el

Poder Ejecutivo fue notificado el día 20/ de noviembre pasado
del despacho de la ley19'

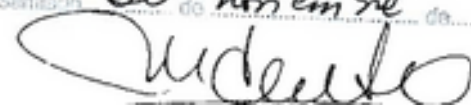
A

TERCER OTROSI: Rogamos a SS. Excmo. tener presente que
designarnos representante de los requirentes al senador señor
Jovino Novoa Vásquez, con domicilio en el Congreso Nacional,
Valparaíso.

CUARTO OTROSI: Rogamos a US. Excma. tener presente que
designamos abogado patrocinante y conferimos poder a don
Rodrigo Delavecu Swett, abogado habilitado para el ejercicio
profesional, domiciliado en Alcántara 198, Comuna de Las
Condes, Santiago.

ACREDITA CALIDAD DE ABOGADO ☒AUTORIZO PODER ☒

Sancionado 30 de noviembre de 2010





Valparaíso, treinta de Noviembre de dos mil diez SG-09/2.010

El Secretario General del Senado, quien suscribe, certifica que las firmas que aparecen en la foja 44 del requerimiento de inconstitucionalidad de las glosas que indica del proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2.011, pertenecen a los Honorables Senadores señora Evelyn Matthei Fornet y señores Andrés Chadwick Piñera, Juan Antonio Coloma Correa, José García Ruminot, Antonio Horvath Kiss, Hernán Larraín Fernández, Pablo Longueira Montes, Jovino Novoa Vásquez, Jaime Orpis Bouchon y Víctor Pérez Varela. Dichos Senadores representan más de la cuarta parte de los Senadores en ejercicio.



CARLOS HOFF
Secretario G

N CONTRERAS
del Senado