

Santiago, ocho de septiembre de dos mil seis.

VISTOS Y CONSIDERANDO:

PRIMERO.- Que por oficio N° 6337, fechado el 16 de agosto de 2006, la Cámara de Diputados ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, sobre responsabilidad fiscal, a fin de que este Tribunal, cumpliendo lo dispuesto en la atribución prevista en el artículo 93 inciso primero N° 1° de la Carta Fundamental, ejerza el control de constitucionalidad respecto de los artículos 7°, 11 y 21 del mismo;

SEGUNDO.- Que el artículo 93 inciso primero N° 1° de la Constitución establece, entre las potestades de esta Magistratura, la de ejercer el control de constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación;

TERCERO.- Que las disposiciones ya indicadas, sometidas a control de constitucionalidad, preceptúan lo siguiente:

“Artículo 7°.- Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9°, los recursos del Fondo de Reserva tendrán por objeto exclusivo complementar el pago de las obligaciones a que se refiere el artículo 5° y sólo podrán ser utilizados para este objeto una vez transcurridos diez años desde la fecha de entrada en vigencia de esta ley.

El Fondo de Reserva se extinguirá de pleno derecho si, habiendo transcurrido quince años a contar del año de entrada en vigencia de esta ley, los giros a efectuarse en un año calendario no superen el cinco por ciento de la suma del gasto en garantía estatal de pensiones mínimas y en pensiones asistenciales consultado en la Ley de Presupuestos de dicho año.

Habiéndose extinguido el Fondo de Reserva en el caso indicado en el inciso anterior, deberá girarse en tal oportunidad el saldo existente en éste para el cumplimiento de su finalidad. Cualquier excedente que resulte luego de haber dado

cumplimiento a lo dispuesto en este inciso, deberá enterarse al Fondo a que se refiere el artículo 10, mediante decreto supremo expedido por el Ministerio de Hacienda.

Mediante reglamento dictado por el Ministerio de Hacienda, se establecerán los mecanismos, procedimientos, modalidades y demás normas necesarias para la aplicación de los recursos del Fondo de Reserva.

El Ministerio de Hacienda deberá encargar cada tres años la realización de un estudio actuarial que permita evaluar la sustentabilidad del Fondo de Reserva. Asimismo, este estudio deberá realizarse cada vez que se proponga una modificación al monto correspondiente a la pensión mínima o asistencial, exceptuando el reajuste automático del artículo 14 del decreto ley N° 2.448, de 1979, y el artículo 10 de la ley N° 18.611. El resultado de estos estudios deberá formar parte de los antecedentes a que se refiere el artículo 14 de la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional."

"Artículo 11.- El Fisco, a través del Ministerio de Hacienda, podrá efectuar aportes de capital al Banco Central de Chile hasta por un monto máximo anual equivalente al saldo resultante luego de restar al superávit efectivo, el aporte a que se refiere la letra a) del artículo 6°, siempre que este saldo sea positivo.

Con todo, los aportes que se efectúen no podrán exceder del 0,5% del Producto Interno Bruto del año anterior.

La facultad de efectuar aportes de acuerdo al inciso primero, regirá por el plazo de cinco años, contado desde la fecha de publicación de la presente ley. Al tercer año, el Ministerio de Hacienda deberá encargar la realización de un estudio

económico-financiero que permita evaluar el impacto de los aportes efectuados en uso de la facultad a que se refiere este artículo, en el balance proyectado del Banco Central para un período de 20 años.

Lo dispuesto en este artículo es sin perjuicio de los recursos que se consulten en la Ley de Presupuestos por aplicación del inciso tercero del artículo 5° de la ley N° 18.840, orgánica constitucional del Banco Central de Chile."

"Artículo 21.- Derógase el artículo 55 del decreto ley N° 670, de 1974.";

CUARTO.- Que, de acuerdo a lo razonado en el considerando segundo de esta sentencia, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas del proyecto remitido que estén comprendidas dentro de las materias que el Poder Constituyente ha encomendado que sean reguladas por una ley orgánica constitucional;

QUINTO.- Que efectuado, primeramente, el examen del artículo 7° del proyecto analizado, cabe concluir que su inciso quinto es propio de la Ley N°18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, porque reforma su artículo 14, en relación con los antecedentes que deben acompañarse a las iniciativas que tienen por objeto modificar el monto correspondiente a las pensiones mínimas o asistenciales a que la disposición alude. En análogo orden de ideas, procede agregar que aquel artículo 14 ya había sido considerado de carácter orgánico constitucional por este Tribunal, en sentencia de 18 de enero de 1990, dictada en los autos Rol N° 91;

SEXTO.- Que, prosiguiendo el estudio pertinente, esta Magistratura ha concluido que los artículos 11 y 21 del proyecto remitido forman parte de la ley orgánica constitucional a que se refiere el artículo 108 de la Carta Fundamental, puesto que modifican y derogan, respectivamente, dos disposiciones que integran dicho cuerpo normativo. Así tuvo también ocasión de señalarlo este Tribunal en sentencia fechada el 20 de septiembre de 1989, recaída en los autos Rol N° 78;

SÉPTIMO.- Que, continuando con la revisión de los preceptos sometidos a control, esta Magistratura coincide con el parecer de las Comisiones de Hacienda de la Cámara de Diputados y del Senado en cuanto a que los incisos primero, segundo, tercero y cuarto del artículo 7 del proyecto en examen no corresponden a la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, puesto que solo dicen relación con el “Fondo de Reserva de Pensiones” y no atañen, en consecuencia, a materias que deban ser reguladas por dicha jerarquía de cuerpos legales;

OCTAVO.- Que durante la tramitación del proyecto que se analiza, el diputado señor Pablo Lorenzini planteó una cuestión de constitucionalidad en relación con su artículo 11, situación que obliga a esta Institución, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 35 inciso quinto de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional, a pronunciarse sobre ella por resolución fundada;

NOVENO.- Que iniciando el análisis de la cuestión aludida, útil es examinar el acta correspondiente a la Sesión Número 61, especial, celebrada por la Cámara de Diputados el 9 de agosto de 2006, anal fidedigno en que constan los términos en que ella fue promovida, la cual fuera acompañada al oficio mediante el cual la Cámara de Diputados envió a este Magistratura la iniciativa para su control, en conformidad con lo preceptuado en el inciso tercero del artículo 34 del mismo cuerpo legal.

Efectivamente, en esa oportunidad, el parlamentario nombrado señaló, por una parte, que dicho precepto había sido aprobado por el Senado como “una disposición que requiere quórum simple”, en circunstancias que se refería a una materia propia de ley orgánica constitucional; y, por la otra, que no concordaba “con la idea matriz del proyecto”. Por consiguiente, es menester que este Tribunal se haga cargo de los dos objeciones descritas;

DÉCIMO.- Que, en relación con la primera de tales objeciones de constitucionalidad, cabe tener presente que el artículo 11 fue incorporado al proyecto en su segundo trámite

constitucional en el Senado, siendo aprobado en esa Corporación, como también en la Cámara de Diputados, con el quórum exigido para una norma de naturaleza orgánica constitucional por el artículo 66 inciso segundo de la Constitución, según consta, tanto del Oficio N° 6637, de 16 de agosto de 2006, mediante el cual se remitió a este Tribunal el proyecto por la Cámara de Origen, cuanto de los demás antecedentes oficiales que se han tenido a la vista;

DECIMOPRIMERO.- Que, por consiguiente, su votación cumple con la exigencia establecida por el artículo 66 inciso segundo de la Carta Fundamental para una norma de naturaleza orgánica constitucional;

DECIMOSEGUNDO.- Que la puntualización anteriormente efectuada es suficiente para superar la objeción de constitucionalidad, conforme a la doctrina reiteradamente sostenida por este Tribunal, una evidencia de la cual se halla en la sentencia de 3 de octubre de 2000, Rol N° 312, en la que declaró:

" ... el error en que se incurrió durante la tramitación de su aprobación (del tratado) en la Cámara de Diputados, al calificar como de ley simple materias propias de leyes orgánicas, queda desprovisto de la trascendencia indispensable para declararlo inconstitucional, por cuanto el quórum de votación excede el mínimo exigido por el inciso segundo del ya mencionado artículo 63 (actual 66).

Al efecto, en fecha reciente, al resolver un caso similar, este Tribunal expresó que "... no resulta ni razonable ni prudente que tal error autorice para declarar la inconstitucionalidad de forma del acuerdo aprobatorio del convenio cuestionado, pues desde un punto de vista material se cumplió con el fin perseguido por la señalada norma

constitucional" (Rol N° 309, de 4 de agosto de 2000, considerando trigésimo)...";

DECOMOTERCERO.- Que en las circunstancias explicadas, al reunirse el quórum exigido por la Constitución para su aprobación, imperativo es concluir que el artículo 11 sometido a conocimiento de este Tribunal no merece reproche constitucional en cuanto a la primera de las objeciones formuladas;

DÉCIMOCUARTO.- Que respecto al segundo de los cuestionamientos de constitucionalidad resumidos en el razonamiento noveno, el artículo 69 inciso primero de la Constitución establece:

"Todo proyecto puede ser objeto de adiciones o correcciones en los trámites que corresponda, tanto en la Cámara de 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.";

DECIMOQUINTO.- Que introduciendo el análisis del artículo 11 para decidir si se halla o no cubierto por las ideas matrices de la iniciativa en estudio, procede acudir a su historia fidedigna, en la cual consta, en el Segundo Informe de la Comisión de Hacienda del Senado, de 10 de julio de 2006, que éste tuvo su origen en una indicación formulada por la Presidente de la República ante la Cámara Alta, con ocasión del segundo trámite constitucional del proyecto;

DECIMOSEXTO.- Que, en relación con lo expuesto en el considerando precedente, debe tenerse presente que el asunto ha sido anteriormente resuelto por esta Magistratura, siendo posible recordar al efecto la sentencia de 14 de junio de 2004, Rol N° 410, en que, recogiendo lo que había declarado en sentencia de 22 de septiembre de 1997, Rol N° 259, aseveró lo que se inserta a continuación:

"Desde luego, cabe puntualizar 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 aprobación.

Tampoco ofrece mayor tropiezo determinar lo que debe entenderse por "ideas matrices o fundamentales de un proyecto".

En tal sentido se las ha caracterizado: como las "que sirven de sustentación, de base (a un proyecto), y en las cuales se apoyan otras ideas pero de carácter secundarias o derivadas" ("Derecho Constitucional", Molina Guaita, Hernán, Concepción, 1995 p. 371).

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 la idea del proyecto" ("La Reforma Constitucional", Cumplido Cereceda Francisco, ob.cit. p.193).

Finalmente ¿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.

En efecto, el inciso final del artículo 23 de la Ley N° 18.918, antes citada, expresa: ". . . se considerarán ideas matrices o fundamentales de un proyecto aquellas contenidas en el mensaje o moción, según corresponda."

Por su parte, el inciso primero del artículo 24 de la misma ley dice: "sólo serán admitidas las indicaciones que digan relación con las ideas matrices o fundamentales del proyecto"; (considerando trigesimosegundo);

DECIMOSÉPTIMO.- Que, en la misma sentencia de 14 de junio de 2004, este Tribunal agregó, en plena concordancia con lo manifestado en los acápites ya transcritos, los razonamientos siguientes:

" ... la expresión "idea matriz o fundamental" que emplea la preceptiva constitucional "está constituida por la situación, materia, o problemas específicos que el autor del proyecto de ley 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 de 17 de mayo de 1972 del Tribunal Constitucional, considerando 12º). La limitación establecida en el artículo 66 (actual 69) de la Constitución tiene como objetivo impedir que al articulado del proyecto se introduzcan normas que no vayan encaminadas directamente a enfrentar el asunto substancial que dio origen a la iniciativa legislativa. Es por ello que, con razón, se señala en la sentencia antes citada que "así se explica que puede darse el caso, sin vulnerar el artículo 48 -hoy 66- (actual 69) en examen, que en definitiva la ley no contenga ninguno de los artículos propuestos en la Moción o Mensaje originales y que, sin embargo, por estar las nuevas normas del articulado destinadas a abordar y enfrentar la cuestión que lo motivó, dichos artículos sustitutivos guarden relación con la idea matriz o fundamental."

En suma, en la resolución del problema debe estarse siempre más al aspecto sustantivo, que al meramente formal, de las ideas matrices o fundamentales del proyecto contenidas en el Mensaje o Moción y de los preceptos originados en una

indicación.”... “En relación a este punto sólo resta por agregar una precisión que se señala en el requerimiento, en cuanto al alcance de esta relación de fondo y que este Tribunal comparte sin reservas. Allí se expresa: “ Se requiere que la relación sea de fondo, es decir, que se dé entre la indicación y el tema o idea a que se refiere el nuevo proyecto de ley una relación causal sincera.”(el destacado es nuestro).

La segunda reflexión que es necesario expresar, se refiere a que en esta materia debe procederse con prudencia y un equilibrio adecuado, pues no por eliminar los llamados “proyectos misceláneos” debe caerse en el extremo opuesto de rigidizar el sistema, pues en tal caso se corre el riesgo de trastocar todo el régimen formativo de la ley, impidiendo que por la vía de las indicaciones se enriquezca la iniciativa original, propósito básico que deben perseguir los órganos colegisladores en su función primordial de crear normas claras, sistemáticas y coherentes en beneficio de la certeza jurídica;”(considerando trigesimotercero);

DECIMOCTAVO.- Que para la resolución del reproche de constitucionalidad que se analiza, se vuelve necesario, una vez más, acudir a los anales oficiales para comprobar la finalidad y alcance de las ideas matrices del proyecto remitido.

En el Mensaje de 14 de septiembre de 2005, en virtud del cual el Presidente de la República envió al Congreso Nacional el proyecto de ley sometido a conocimiento de esta Institución se indica lo siguiente:

“La responsabilidad en la gestión financiera del Estado se cuenta entre nuestros activos fundamentales como nación. El manejo ordenado y responsable de las finanzas públicas ha sido ampliamente reconocido como unos de los principales factores que explican los logros que hemos obtenido en los últimos quince años

en crecimiento económico, reducción de la pobreza y desarrollo social. La responsabilidad fiscal, igualmente, es uno de los recursos fundamentales con que contamos como país para enfrentar los múltiples desafíos pendientes del desarrollo."

Más adelante se expresa:

"Los últimos años también han producido avances importantes en lo que se refiere al desarrollo y aplicación de instrumentos destinados a buscar una más eficiente asignación y ejecución de los recursos públicos."

En el mismo orden de ideas, el Mensaje finaliza puntualizando:

"No podemos, sin embargo, quedarnos sólo con la satisfacción de lo logrado. El acelerado proceso de cambio económico y social que vive el mundo y nuestro país, sumado a las legítimas demandas ciudadanas por avanzar hacia una sociedad más abierta, democrática y transparente, nos obligan a continuar avanzando en consolidar lo logrado, y dar pasos adicionales en un proceso razonado e informado hacia los más altos estándares posibles en lo que a responsabilidad y eficiencia en la gestión pública se refiere. Este proyecto de ley propone avanzar en ambos sentidos";

DECIMONOVENO.- Que, evaluada la indicación formulada para capitalizar el Instituto Emisor a la luz de las ideas matrices que se desprenden del Mensaje transcrito, esta Magistratura desprende, en términos inequívocos, que ella constituye exacta y directamente un medio para cumplir el objetivo del proyecto, cual es el de administrar en forma ordenada, eficiente y responsable las finanzas del Estado.

VIGESIMO.- Que, precisamente, el artículo 11 incorporado a la iniciativa en virtud de dicha indicación, permite al Fisco efectuar aportes de capital al Banco Central con cargo al superávit efectivo, hasta por un monto máximo anual equivalente al 0,5% del PIB por un período de 5 años;

VIGESIMOPRIMERO.- Que debe advertirse que los aportes que el Fisco está autorizado a efectuar al Banco Central en virtud de esta disposición son facultativos, como asimismo que su financiamiento se halla sujeto a la utilización de recursos del superávit efectivo, una vez efectuado el aporte obligatorio al Fondo de Reserva de Pensiones que el mismo proyecto establece;

VIGESIMOSEGUNDO.- Que, en atención a lo que se termina de exponer, debe concluirse que, tampoco por este motivo, el artículo 11 del proyecto en análisis vulnera la Carta Fundamental;

VIGESIMOTERCERO.- Que, consta de los antecedentes, que los artículos 7º inciso quinto, 11 y 21 del proyecto sometido a conocimiento de este Tribunal, han sido aprobados, en ambas Cámaras del Congreso Nacional, con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 66 de la Constitución;

VIGESIMOCUARTO.- Que las disposiciones a que se ha hecho referencia en el considerando anterior no son contrarias a la Carta Fundamental;

Y VISTOS, lo prescrito en los artículos 55 inciso tercero, 66 inciso segundo, 69 inciso primero, 93 inciso primero N° 1º e inciso segundo, y 108 de la Constitución Política de la República, y lo dispuesto en los artículos 34 a 37 de la Ley N° 17.997, de 19 de mayo de 1981;

SE DECLARA:

1. Que los artículos 7º inciso quinto, 11 y 21 del proyecto remitido son constitucionales; y
2. Que no corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre el artículo 7º incisos primero, segundo, tercero y cuarto del proyecto remitido, por versar sobre una materia que no es propia de ley orgánica constitucional.

Redactó la sentencia el Presidente del Tribunal, Ministro señor José Luis Cea Egaña.

Devuélvase el proyecto a la Cámara de Diputados, rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose a tal efecto.

Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

ROL N° 560-2006.