

Límites al financiamiento de las políticas públicas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (Transantiago I y II). “El de atrás paga”



MANUEL A. NÚÑEZ P.

Profesor y Director de la Escuela de Derecho de la Universidad Católica del Norte

RESUMEN

El presente ensayo examina críticamente los principios desarrollados por el Tribunal Constitucional en materia de control sobre el compromiso de la responsabilidad financiera del Estado, empréstitos públicos, subvenciones a actividades empresariales y decretos supremos de ejecución. Preliminarmente, desarrolla las peculiares características de la organización y regulación sistema de transportes metropolitano, presentando algunas hipótesis sobre su influencia en los conflictos sometidos ante el Tribunal Constitucional y otros órganos de control.

SUMARIO

I. Introducción. II. Sobre el transporte público de pasajeros en la ciudad de Santiago: la estructura ausente. III. El control parlamentario y jurisdiccional de las políticas públicas. 2. El control parlamentario sobre las formas de financiamiento de las políticas públicas: las cuentas claras conservan la amistad. 2.1. El crédito con el Banco del Estado. 2.2. El crédito con el BID. 2.3. La cobertura de la CORFO. 3. El control jurisdiccional de las formas de endeudamiento aprobadas por el Parlamento y la competencia del Tribunal para interpretar y enjuiciar leyes vigentes. IV. Conclusiones. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

El 10 de febrero de 2007 comenzó a funcionar el Transantiago, tras una gran campaña publicitaria que incluyó a ex estrellas de fútbol y representantes del Gobierno repartiendo folletos por las poblaciones de la capital de la Región Metropolitana. Lo público y notorio de los resultados, que en la edición de *The Economist* de 15 de febrero de 2007 fueron inmediatamente calificados como un caos, excusan cualquier descripción de los hechos y sus consecuencias. Lo que importa, para los efectos de este ensayo, son las proyecciones que una de las peores pesadillas de la coalición gobernante tiene en el ámbito del control judicial del diseño de las políticas públicas. De ahí que el objeto de este ensayo sea exponer críticamente los principios y fun-

damentos de dos sentencias del Tribunal Constitucional (en adelante, STC). La primera es la STC rol núm. 1035, de 22 de mayo de 2008 (en adelante *Transantiago I*), que se pronuncia sobre el requerimiento de doce senadores deducido en contra de dos oficios, de 2 de enero de 2008, que aprobaban el endeudamiento de la llamada “Cuenta de Reembolso”, y un Decreto Supremo, de igual fecha, sobre las condiciones en que la CORFO otorga cobertura o subsidios para las obligaciones de terceros. La segunda sentencia es rol núm. 1.153, de 30 de septiembre de 2008 (en adelante *Transantiago II*), que falló el requerimiento de dieciséis senadores en contra de tres decretos supremos, dos del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, relativos a los créditos contratados para financiar el déficit del Transantiago con el Banco del Estado de Chile y con el Banco Interamericano de Desarrollo, y uno del Ministerio de Hacienda, que aumenta el monto con que la CORFO puede otorgar coberturas o subsidios a terceros.

El principal problema que abordan ambas sentencias, una de las cuales se encuentra entre las más extensas del Tribunal¹, son los límites de las potestades de la Administración en el ámbito del financiamiento de políticas públicas. En otras palabras, se trata de definir, en los términos de la *litis* constitucional presentada ante el Tribunal, los límites del endeudamiento público para financiar políticas públicas deficitarias. En efecto, las deudas que generaba (y genera) el funcionamiento del sistema eran (y son) sustancialmente mayores que los ingresos recaudados por el pago de los pasajes. Este pequeño detalle, sobre el cual no hay claridad acerca de cuán previsto fue antes de poner en marcha el sistema, obligó a las autoridades de Gobierno a solicitar financiamiento, a través de distintas técnicas, a empresas del Estado (tales como Metro S.A., ENAP S.A. y el Banco del Estado), al propio Parlamento y, agotadas las instancias nacionales, a organizaciones financieras internacionales. El éxito inicial de las gestiones con las empresas del propio Estado, alentado por la natural cercanía entre el Gobierno y sus directivos, se frustró al enfrentarse con la densa muralla de la Contraloría General de la República. El ente contralor, también a requerimiento parlamentario, objetó la legalidad del “aporte complementario” que Metro S.A. había comprometido a favor Administrador Financiero del Transantiago (en adelante, AFT). Dicho “aporte complementario”, expresado en la obligación de entregar al sistema una suma “reembolsable”, suponía en la práctica un presta-

¹ En su versión original, *Transantiago II* tiene ocupa 124 pp. de un expediente de cuatro volúmenes y poco más de quinientas fojas.

mo –expresado en unidades de fomento (2.253.579,19 UF)– que no estaba dentro del giro de la empresa estatal². A este requerimiento se suma otro, pendiente a la fecha en que se cierran estas líneas, que consulta a la Contraloría sobre la legalidad de la adquisición de pagarés emitidos por el AFT por parte de la ENAP.

La búsqueda de financiamiento ante el Parlamento tuvo peores resultados que las gestiones ante las empresas públicas. Después de los aportes reembolsables y no reembolsables que concedió la Ley núm. 20.206, que creó un *Fondo de estabilización financiera del sistema de transporte de la ciudad de Santiago*³, la Ley núm. 20.232, de Presupuestos del sector público para el año 2008, asignó un subsidio al Transantiago que ascendió a la suma de \$1.000. El magro aporte del Presupuesto público llevó al Gobierno a buscar financiamiento ante el Banco del Estado y el BID, iniciativa que fue requerida de inconstitucionalidad y así declarada por el Tribunal Constitucional en la segunda de las sentencias que se analizarán. La declaratoria de inconstitucionalidad de los decretos que aprobaron las operaciones con el Banco estatal y el BID, condujo a la dictación de dos decretos constitucionales de emergencia⁴, para estabilizar el financiamiento del servicio y evitar su posible paralización, y a la formación de una Comisión investigadora en la Cámara de Diputados.

En las líneas que siguen se analizarán las principales cuestiones que plantean ambos fallos, como asimismo la proyección de los principios que desarrollan sobre el control jurídico del Gobierno y las atribuciones de control político que la Constitución concede al Parlamento en materia presupuestaria. Para ello, se expondrán preliminarmente las características generales del contexto normativo del sistema metropolitano de transporte público de pasajeros. Como se sugiere en estas líneas, la polémica llevada al Tribunal Constitucional, representa solo un fragmento de un problema mayor que se encuentra permanentemente en la mira de los órganos de control administrativo.

² Véase el Dictamen núm. 038432, de 24 de agosto de 2007. Allí se lee que “examinados los términos de la ley N° 18.772 y el giro que el legislador definido como propio de METRO S.A. se advierte que dentro de este no se incluye la posibilidad de otorgar recursos en préstamos o mutuos, como ocurre en la especie”.

³ D. Of. de 6 de julio de 2007.

⁴ DS. núm. 1.178, de 5 de septiembre de 2008 (D. Of. de 10 de septiembre de 2009) y DS. núm. 1, de 5 de enero de 2009 (D. Of. de 8 de enero de 2009). Ambos decretos invocaron aquella parte de la causal que se refiere al “agotamiento de los recursos destinados a mantener servicios que o puedan paralizarse sin serio perjuicio para el país”.

II. SOBRE EL TRANSPORTE PÚBLICO DE PASAJEROS EN LA CIUDAD DE SANTIAGO: LA ESTRUCTURA AUSENTE

Aunque la STC *Transantiago II* insiste repetidamente en el carácter de servicio público que posee el transporte público de pasajeros, llegando a sostener en algunos párrafos que se trata de una necesidad pública que debe ser atendida por el Estado⁵, es preciso recordar que, de acuerdo con la ley y la propia jurisprudencia anterior del TC⁶, el transporte público de pasajeros es una actividad económica libre⁷. En efecto, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 3° inciso 1° de la Ley núm. 18.696 (D. Of. de 31 de marzo de 1988), “el transporte nacional de pasajeros, público o privado, individual o colectivo, por calles o caminos, *se efectuará libremente*, sin perjuicio que el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones establezca las condiciones y dicte la normativa dentro de la que funcionarán dichos servicios, en cuanto al cumplimiento obligatorio de normas técnicas y de emisión de contaminantes de los vehículos, así como en lo relativo a condiciones de operación de los servicios de transporte remunerado de pasajeros y de utilización de las vías” (cursivas añadidas). Con todo, la relevancia del objeto hace que el transporte público de pasajeros adquiera el rango de servicio de interés general. Esta última categoría, como se sabe, alguna raíz puede tener en nuestro Derecho público económico (*vid.*, por ejemplo, los artículos 19.16 y 32.22 de nuestra Constitución), no es sinónima de servicio público y se encuentra en la base justificativa de una mayor regulación y control administrativo sobre la actividad y, en su caso, de la posible concesión de subsidios por el Estado⁸.

En el caso del Transantiago, el régimen de ayudas estatales y la organización, tanto del servicio como de las potestades fiscalizadoras, se caracterizan por poseer estructuras improvisadas y, las más de las veces, opacas. La improvisación deriva de una incorrecta evaluación

⁵ Véanse los considerandos 36°, 73° y 81°.

⁶ Véase la STC rol núm. 388, de 25 de noviembre de 2003, cons. 12° letra A.

⁷ Más preciso es, luego, el parecer del Ministro Navarro. Véase el cons. 3° de su voto particular. Véase también con precisa relación al Transantiago, el fallo del amparo económico *Martínez Rodríguez y otros con Ministro Subrogante de Transportes y Telecomunicaciones*, Corte de Apelaciones de Santiago, rol 2.717-200431 de agosto de 2005, confirmada por la Corte Suprema. En el cons. 20° de esta sentencia se lee “[q]ue de la sola lectura de las bases fluye claramente que el Estado no es el propietario de las empresas que efectuarán el transporte público de pasajeros de superficie y tampoco los entes que se crean para complementar el sistema, léase Administrador Financiero y Centro de Información y Gestión”.

⁸ Esta noción se ha desarrollado con especial vigor en Europa tras la integración de los mercados. *Vid.* recientemente, ARIÑO (2008).

del “organismo rector” (como la Ley núm. 18.059, D. Of. de 7 de noviembre de 1981, denomina al Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones) y de una poco prolija técnica legislativa *a posteriori*, dos factores que permitieron a la Autoridad gubernativa buscar, de las más ingeniosas formas, aportes y subsidios para una actividad en la cual el Estado –teóricamente, muy teóricamente– no participa como actor empresarial. Por lo que se refiere a la organización del servicio, el desorden probablemente nace de los múltiples roles que le caben al Estado (como planificador, promotor, publicista, fiscalizador, financista, administrador y operador). En efecto, aunque las apariencias sugieren que el Estado no participa directamente en el negocio, sí es posible advertir su participación indirecta, en la medida en que la Administración fiscal y autónoma participan del financiamiento parcial del negocio (soportando, por lo menos respecto de los aportes no reembolsables, las pérdidas) y la Administración autónoma, una empresa estatal de giro bancario y financiero, participa del *clearing* entre los operadores.

Por otra parte, la estructura elegida para el fondo de reembolso de los aportes del Fisco es poco transparente. En efecto, la llamada *Cuenta de Reembolso*, no solo es un fondo destinado a restituir aportes fiscales sino que también es, en términos jurídicos, una persona con capacidad de endeudarse. A diferencia de otros fondos creados por la ley, donde claramente se establece su titularidad⁹ o, en su caso, su personalidad¹⁰, la Ley núm. 20.206 optó por ordenar la creación “convencional” de una “Cuenta”, integrada por los concesionarios de las vías, el AFT y el Fisco. Tal como lo indica el art. 7° de la Ley núm. 20.206, los sujetos señalados “convendrán la constitución de una cuenta especial de reembolso”, ella (la “Cuenta” con mayúscula) “será administrada por el AFT”, “constituirá un patrimonio separado” y “podrán efectuarse inversiones financieras de las que será titular la Cuenta y contraer deuda con cargo a la misma”. En definitiva, la ley autoriza la creación una persona de carácter mixto que se acerca a las añejas instituciones “semifiscales” (a las que todavía se refiere la Constitución de 1980) y que en términos financieros, es un sujeto de crédito y un potencial inversionista. En otras palabras, lo que parece ser un objeto es en realidad un sujeto creado para pagarle al Fisco,

⁹ Así por ejemplo, los fondos solidarios de crédito universitario que creó la Ley núm. 18.591 (D. Of. de 3 de enero de 1987).

¹⁰ Como el Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios que creó el D.L. núm. 3.472 (D. Of. de 2 de septiembre de 1980) o el Fondo Nacional de la Discapacidad de la núm. 19.284 (D. Of. de 14 de enero de 1994).

pero que también puede comprometer el patrimonio del Fisco, vale decir, una suerte de “Moya” del Derecho administrativo¹¹. Esta doble capacidad genera dos problemas graves: como sujeto de crédito compromete la responsabilidad del Estado y como potencial inversionista para el negocio de transporte urbano conduce al Estado, a través del Ministerio de Transportes, de lleno en una actividad empresarial para la cual la Ley núm. 20.206 no resiste ningún análisis de fondo ni de forma. Como se sugiere más abajo, las características de esta estructura representan un serio obstáculo para la *accountability* del sistema de transportes.

Otro de los rasgos llamativos del transporte público capitalino consiste en la dispersión y fragilidad de su entramado normativo. A diferencia de lo que acontece con otras actividades empresariales de igual relevancia pública, donde la intervención de la Administración reguladora actúa en todas las fases del negocio (como acontece con la energía, los servicios sanitarios o las telecomunicaciones) y en todas las regiones del país, la regulación del transporte urbano es doblemente fragmentaria. Por una parte, al depender de variables geográficas y demográficas (y, por lo tanto, también ambientales), el régimen de la actividad no es el mismo en todo el país. Esta diversidad no solo implica diversos estándares de servicio, sino también políticas diversas de financiamiento. De este modo, lo que ha quedado enteramente entregado a las leyes del mercado en una región es parcialmente liberado de las mismas en otra. Esto explica que, en una comuna donde los paraderos de microbuses son construcciones que solo se conocen por la televisión, las tarifas por el transporte urbano colectivo sean mayores a las que se pagan en varias provincias de la Región Metropolitana. Por otra parte, la fragmentación de la estructura normativa del conjunto de servicios vinculados al transporte público –que paradójicamente en el caso del Transantiago se denomina “sistema”¹²– conduce a que el control del servicio se realice a través de la actividad contractual de sus componentes. Por eso no es impreciso calificar el “sistema” como una compleja red de contratos, ni tampoco casual que las principales vías de control que ha encontrado el Parlamento, y los más sonados varapalos que ha recibido el “sistema”, tengan que ver con los negocios acordados para permitir su financiamiento.

¹¹ En Chile, decimos que “paga Moya” cuando no es posible identificar al responsable de una deuda, que por esa razón está condenada a permanecer insoluta.

¹² Tanto la Ley núm. 20.206, como los decretos supremos de emergencia, se refiere al “sistema de transporte público de la ciudad de Santiago”.

Por lo que se refiere a la organización de la autoridad encargada de supervigilar el funcionamiento del servicio¹³, la falta de una autoridad administrativa autónoma, al estilo de una superintendencia, la cercanísima relación entre los agentes del negocio y el fiscalizador-financista, unidas al altísimo costo político que tendría el abandono del modelo en funcionamiento, han conducido a un estado de cosas en que el principal agente fiscalizador del servicio es el Parlamento. En efecto, utilizando las herramientas que tiene a su alcance (control presupuestario, control político, legitimación para requerir ante el Tribunal Constitucional, facultad de requerir dictámenes a la Contraloría, etc.), ha sido el Parlamento el órgano y el lugar desde donde se han desarrollado casi todas las estrategias (o por lo menos las más visibles) de fiscalización. Esta última circunstancia, a su turno, arrastra otras proyecciones problemáticas en el plano de las políticas estatales, como es el *quid pro quo* de asignar irracionalmente recursos para las regiones (como lo hizo la Ley núm. 20.206)¹⁴ o de compensar, también libres de cualquier análisis racional, a aquellas circunscripciones del diputado o senador indispuesto a apoyar gratuitamente a su propia coalición. El análisis de estas proyecciones naturalmente escapa al propósito de estas líneas, aunque conviene tenerlas presentes.

Por último, cabe recordar que la escasa densidad normativa de las normas legales sobre la organización del servicio de transporte público hacen que las regulaciones sean presa fácil de la potestad reglamentaria (como aconteció en el caso resuelto por la STC rol núm. 388 de 2003) o de la simple huida del Derecho público y sus principios de control a través del régimen contractual privado.

III. EL CONTROL PARLAMENTARIO Y JURISDICCIONAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Transantiago I y II versan sobre el mismo problema. A través de un primer requerimiento, doce senadores solicitaron la declaración de inconstitucionalidad de dos oficios, uno del Ministerio de Hacienda y otro del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, que aprueban (en los términos del art. 7° de la Ley núm. 20.206) un préstamo

¹³ Véase la Ley núm. 18.059 (D. Of. de 7 de noviembre de 1981), que otorga al Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones el carácter de organismo rector nacional de tránsito.

¹⁴ Una relación de los proyectos financiados, a marzo de 2008, con este fondo de compensación territorial puede verse en <http://www.subdere.gov.cl/1510/articles-73687_recurso_3.pdf> [sitio consultado el 2 de abril de 2009].

cursado por el Banco del Estado a la Cuenta Especial de Reembolso. Con el segundo requerimiento, dieciséis senadores impugnaron tres decretos supremos a través de los cuales se aprobaron las condiciones de dos créditos otorgados a la Cuenta, uno por el Banco del Estado y otro por el BID, y se incrementaron los montos para que la CORFO conceda coberturas o subsidios contingentes. Las razones de fondo de ambos requerimientos eran, básicamente, las mismas. A saber: a) la infracción al principio de reserva legal de los beneficios estatales a favor de determinados sectores, actividades o zonas geográficas (art. 19.22 CPR); b) la violación del principio de reserva legal en materia de endeudamiento y compromiso de la responsabilidad del Estado (art. 61.7-8 CPR); y, por último c) la infracción a la prohibición constitucional de financiamiento entre el Estado, sus organismos y sus empresas (art. 63.9 CPR). Con relación al decreto que modifica los montos en que CORFO puede otorgar su garantía, la cuestión se centraba en determinar si había o no autorización legal suficiente para la concesión de ese privilegio.

1. El control de la Administración y jurisdicción constitucional. *Transantiago I* y el principio de primacía de la realidad

El fallo *Transantiago I* desestima el primer requerimiento en aquella parte en que se impugnaban los oficios del Ministerio de Hacienda y del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. Las razones que esgrime el Tribunal aparecen entre los considerandos 5° al 12° de la sentencia, motivos en los cuales los jueces aclaran el principio de primacía de la realidad que había sido enunciado en el fallo sobre el *Plan Regulador La Serena Coquimbo* (1993)¹⁵ y el primer fallo del caso de la *Píldora del día después* (2007)¹⁶. Como se sabe, en virtud del principio de la primacía de la realidad sobre el nominalismo, el Tribunal puede conocer de requerimientos deducidos en contra de actos administrativos que, revestidos de una forma jurídica diversa al decreto supremo, abordan ciertas materias que serían propias de aquel. Cual es el supuesto ámbito material de competencias supremas protegidas por este principio, es una cuestión que *Transantiago I* pretende dilucidar.

Como se recordará, en el fallo *Píldora I* el Tribunal resolvió que “la aplicación del principio de primacía de la realidad por sobre el no-

¹⁵ STC rol núm. 153 de 25 de enero de 1993.

¹⁶ STC rol núm. 591 de 11 de enero de 2007.

minalismo (...) no es ajena a la interpretación constitucional” (cons. 26°), de modo que “de la simple lectura de la resolución exenta impugnada, es posible concluir que, en realidad, reúne los elementos configurativos de un decreto supremo reglamentario, pero sin cumplir con las exigencias que la Constitución ha previsto para que sea tal” (cons. 33°). Así, el Tribunal se declara competente para conocer de un proceso impugnatorio de una resolución ministerial y declarar que, como la resolución corresponde a un reglamento, ella debe ser declarada inconstitucional por razones de forma. De acuerdo con lo anterior, el Tribunal ya no se limita a revisar la regularidad constitucional de los decretos supremos, sino que extiende su competencia a la revisión constitucional de cualquier acto administrativo que, en razón de la materia, pueda corresponder a un decreto supremo reglamentario. Esta extensión de competencias resulta discutible a la luz del principio de juridicidad, que ordena la interpretación estricta de las competencias conforme al *principio de atribución*.

La doctrina en cuestión no parece enteramente coherente si, luego de descorrer el velo de las formas, el Tribunal renuncia a pronunciarse sobre el fondo de aquello que, materialmente es una cosa distinta de la que dice ser. Así entendida, la doctrina de la primacía de la realidad convierte al Tribunal en garante de las competencias del Presidente de la República frente al resto de los órganos del Estado (no queda claro si solamente pertenecientes a la Administración, pues bien se sabe que hay actividad administrativa material al interior de los órganos judiciales y legislativos), sin que, curiosamente, el Presidente tenga legitimación activa para requerir la defensa de sus atribuciones administrativas ante el propio Tribunal (salvo el caso, diverso, del art. 93.9 CPR). Abandonando los estrechos límites de revisor de la actividad administrativa presidencial, y convertido en garante de las atribuciones del Presidente de la República, el Tribunal Constitucional se convierte en un órgano más del asistemático contencioso administrativo chileno.

En *Transantiago I* el Tribunal se ocupa de subrayar el carácter reglamentario que materialmente debe poseer la norma impugnada, como condición para revisar la constitucionalidad de los oficios impugnados. En esta sentencia se lee “[q]ue los oficios que los requirentes pretenden que esta Magistratura considere como decretos supremos, no reúnen, a diferencia del caso que invocan como precedente, ninguno de los requisitos propios del acto administrativo reglamentario. Desde luego, el alcance del oficio aprobatorio de la operación financiera entre el Banco del Estado y la Cuenta, no tiene una aplicación

general pues, como se desprende de su propio texto, solo tiene por objeto autorizar a la Cuenta para realizar la operación de endeudamiento. En segundo lugar, tampoco estas normas están dotadas de carácter permanente, sino que, por el contrario, ellas se agotan o pierden su vigencia por su aplicación en la operación que autorizan realizar” (cons. 9°). Reforzando el nexo entre la doctrina de la primacía de la realidad y la potestad reglamentaria añade que el Tribunal “ha aplicado la teoría de la primacía de la realidad para considerar que una determinada resolución es, en los hechos, un decreto supremo reglamentario cuando ella reúne todos y cada uno de los elementos configurativos de tales decretos, los que, como demuestra el considerando anterior, no concurren en la especie” (cons. 10°).

La insistencia sobre el carácter reglamentario que debe esconder el acto impugnado tampoco parece suficientemente argumentada. Si se revisa atentamente la competencia que entrega el art. 93.16 puede advertirse que ella permite la revisión de cualquier tipo de decretos supremos. Luego, si la norma en cuestión permite revisar tanto decretos supremos de carácter particular como decretos supremos de carácter reglamentario, no se divisa el motivo para restringir el resguardo de la realidad a la usurpación de la potestad reglamentaria, descartando la usurpación de las potestades gubernamentales particulares. Adicionalmente, este modo de concebir el principio de la realidad ofrece otra faceta problemática con relación a la supuesta ausencia de competencia para pronunciarse del control de la mera legalidad. En efecto, el control del ejercicio de la potestad reglamentaria supone la consideración de otras variables como son, a saber, el alcance de la potestad reglamentaria originaria de otros órganos constitucionales (la del Presidente no es la única potestad reglamentaria de rango constitucional) y, particularmente, el alcance de la potestad reglamentaria derivada que poseen otros órganos constitucionales y legales. El análisis de esta última variable reglamentaria, que limita la potestad reglamentaria autónoma del Presidente de la República, necesariamente requiere de algún juicio constitucional sobre su ley habilitante. De ahí que, también en este caso, no parezcan completamente convincentes las aprensiones del Tribunal para interpretar y, en su caso, enjuiciar –aunque sea indirectamente– normas legales vigentes.

En *Transantiago II* nuevamente hay un pronunciamiento sobre la naturaleza de los actos requeridos. Como esta vez se trataba de decretos supremos, el Tribunal solo discurre sobre su contenido para

desechar la tesis del Gobierno, en cuanto a que la nueva *litis* coincidiría sustancialmente con lo resuelto en *Transantiago I*. Para ello, en el cons. 5° el Tribunal califica los decretos supremos impugnados como decretos supremos “simples pues (...) regulan una situación particular”, “dictados en ejercicio de la potestad reglamentaria de ejecución a que se refiere el numeral 6° del artículo 32 de la Constitución”. Como puede advertirse, el concepto de “simple” que maneja el Tribunal se opone en esta oportunidad al de reglamento general y coincide con el de reglamento “particular”. De acuerdo con lo expuesto anteriormente, los actos impugnados “[s]on decretos supremos dictados en ejercicio de la potestad reglamentaria de ejecución a que se refiere el numeral 6° del artículo 32 de la Constitución”. Dejando al margen la discusión teórica sobre los reglamentos particulares, la precisión del concepto de potestad reglamentaria de ejecución que manejan nuestros jueces constitucionales o la rectitud del carácter reglamentario de las simples autorizaciones, cabe subrayar que, de acuerdo con lo fallado por el Tribunal, solo quedaría protegido por la aplicación del principio de primacía de la realidad el ocultamiento de reglamentos supremos autónomos.

2. El control parlamentario sobre las formas de financiamiento de las políticas públicas: las cuentas claras conservan la amistad

Sin lugar a dudas, el aspecto más notable de la segunda de las sentencias comentadas radica en la afirmación del principio de control democrático, expresado en el necesario e irrenunciable concurso del Parlamento sobre la responsabilidad financiera del Estado y la concesión de subsidios sectoriales. Este principio, que complementa la jurisprudencia constitucional sobre la reserva legal tributaria¹⁷ y presupuestaria¹⁸, fortalece el control del Parlamento sobre la ejecución de aquellas políticas públicas que comprometen el erario, sea a través del otorgamiento de créditos o de la concesión de privilegios estatales.

Como se dijo más arriba, la opacidad es uno de los rasgos que caracteriza a las estructuras elegidas para organizar y financiar el sistema de transporte capitalino. Esta opacidad compromete el cumplimiento, por una parte, de las normas sobre subsidios y administración finan-

¹⁷ Vid. MEZA e IBACETA (2007), pp. 125-172 y CEA (1998).

¹⁸ Vid. CEA (1992) y especialmente las SSTC roles núm. 242 de 12 de agosto de 1996 y 254 de 26 de abril de 1997.

ciera del Estado y, por otra, los principios que limitan la actividad del Estado empresario. *Transantiago II* no entra al segundo aspecto, pues no es un vicio que haya sido parte del requerimiento, y respecto del segundo marca un hito importante en la definición de las reglas constitucionales sobre administración financiera pública, particularmente respecto de aquellas que versan sobre el compromiso de la responsabilidad financiera del Estado. En efecto, este fallo declara que los dos créditos aprobados por los decretos supremos impugnados debieron ser aprobados por una ley, es decir, debieron contar con la aprobación del Parlamento y con la mayoría calificada que requiere el endeudamiento que supera el período presidencial. La afirmación del principio de control parlamentario es de tal envergadura que, de acuerdo con la interpretación que el Tribunal hace de la Ley núm. 20.206, es posible concluir que se trata de un privilegio irrenunciable del Congreso. Como afirma la sentencia, la autorización genérica del art. 7° de la Ley núm. 20.206 “no puede estimarse suficiente” (cons. 40°), juicio que significa que las autorizaciones deben ser siempre expresas y específicas.

2.1. El crédito con el Banco del Estado

Por cuanto se refiere a la naturaleza de la Cuenta de Reembolso, el Tribunal descarta la tesis del ente privado (nacida de la oscura construcción del art. 7° de la Ley núm. 20.206) y, por tanto, del sujeto liberado de las normas sobre administración financiera¹⁹. En este sentido, no escapa al Tribunal la circunstancia de que una empresa estatal (Metro S.A.) participe como operador del sistema y que sea otra empresa estatal, el Banco del Estado, la que disponga un crédito que indirectamente beneficiará a otra empresa pública. Aunque no es un aspecto que profundice la sentencia, debe también recordarse que en cierto sentido el Estado, a través del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, también participa de la Cuenta de Reembolso.

¹⁹ En esta parte, véase el voto disidente de los Ministros Colombo y Fernández Fredes, cons. 4°. Hay también una extensa disidencia parcial del Ministro Correa Sutil, para quien la cuenta no es ni pública ni privada sino “una figura *sui generis* que participa de las características propias de las entidades públicas y otras típicas de los privados” (cons. 4°). Si se examina la historia de la Ley núm. 20.206, pueden leerse otros calificativos para esta Cuenta. El Senador Novoa la calificó como “una entelequia” o “un cheque en blanco” y el Senador Ominami como “un engendro financiero”. Para el Ministro de Transportes Cortázar, se trataba de una “cuenta de repago hecha por los privados”. La historia de la ley, que figura acompañada en el expediente de la causa (fs. 86 y ss.), puede consultarse en línea en el sitio <<http://www.bcn.cl/histley/lfs/hdl-20206/HL20206.pdf>> [consultado el 2 de abril de 2009].

Esto último debería conducir necesariamente a considerar a dicho ente como un órgano de composición mixta. Esta forma de composición impediría la “huida” del Derecho público en materia financiera y, como se ha sugerido más arriba, llevaría a considerar seriamente la cuenta como una forma de actividad empresarial. Bien pudo optar el legislador por no integrar al Fisco en la Cuenta (pues en definitiva el Fisco es acreedor y el obligarlo a participar en la Cuenta lo lleva a la curiosa doble posición de deudor y acreedor de sí mismo), pero una vez que se optó por un camino distinto no es posible prescindir de sus consecuencias. Para el Tribunal “intentar sostener (...) que la norma constitucional cuya infracción se analiza no es aplicable puesto que la Cuenta de Reembolso no corresponde a una ‘empresa del Estado’ llevaría a avalar, desde el punto de vista constitucional, una operación financiera reñida con el espíritu que el Constituyente ha impreso en la Carta Fundamental, en lo referido a las exigencias que debe reunir el endeudamiento del Estado, sus empresas y organismos y las municipalidades. En efecto, *bastaría con crear intermediarios que, aparentemente, no participaran de las características de aquellos para burlar las exigencias constitucionales referidas a la distribución de competencias entre los órganos legislativo y ejecutivo*, en circunstancias que un análisis sistémico y finalista de las normas involucradas en una operación como aquella a que se refiere el decreto supremo impugnado, revela que no es sino el Estado mismo el que está otorgando el préstamo para satisfacer una finalidad inherente a sus propios cometidos” (cons. 57°, cursivas añadidas).

El principio formulado por el Tribunal, de acuerdo con el cual la construcción de estas figuras no puede suponer huir del régimen financiero constitucional y de las potestades de control del Parlamento, representa un hito importante para el Derecho administrativo y parlamentario chileno.

Por último, el Tribunal entra a analizar la finalidad del préstamo del Banco del Estado, concluyendo que dicho crédito, en la medida en que persigue estabilizar los pagos para impedir un alza tarifaria, representa un beneficio para el sector del transporte público que no se concede por ley (cons. 66°). Relativamente esta es la parte menos argumentada, puesto que los fondos que se traspasan al sistema deberían, tarde o temprano, volver a la empresa estatal. No se trataría, en definitiva, sino de un subsidio muy calificado o, por lo menos, temporal. Como quiera que sea, la significación de *Transantiago II* en materia de subsidios también es relevante, puesto que de mantenerse la doctrina, el concepto de beneficios directos o indirectos a que se

refiere el art. 19.22 CPR también comprenderá los créditos que persiguen estabilizar, temporalmente, los precios de un determinado bien o servicio.

2.2. El crédito con el BID

Las razones invocadas para declarar la inconstitucionalidad del decreto que aprobó las condiciones y plazos de la línea de crédito concedida por el BID a la Cuenta no son muy diversas a las señaladas precedentemente. Aunque se trata de una organización financiera internacional (que contrató con la Cuenta, en tanto curiosa figura de “autonomous legal patrimony”), el orden de los vicios de la autorización administrativa es el mismo. En efecto, se trata de un crédito que compromete la responsabilidad financiera del Estado por un lapso mayor al período presidencial y, por otra parte, de un beneficio concedido al transporte público al margen de una autorización legal.

Naturalmente el fallo del Tribunal Constitucional no afecta la validez de un contrato regido por las leyes del estado de Nueva York, aunque sí puede incidir en su resolución anticipada (a través de la cláusula de “Ilegalidad”). Este aspecto, que no representa el objeto de este ensayo, no solo compromete la responsabilidad contractual del *Borrower* sino también la responsabilidad política del Gobierno. Por lo que se refiere a lo primero, cabría preguntarse por las fuentes para financiar la restitución de la porción efectivamente gastada. Respecto a lo segundo, cabe consignar lo pertinente del Informe de la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados: “no podemos sino concluir que al Gobierno le cabe una responsabilidad colectiva en los hechos constitutivos de esta Comisión Investigadora, por haber abusado de sus atribuciones, irrogándose, con ello, facultades que, de acuerdo al ordenamiento jurídico chileno, le corresponden exclusivamente al Congreso Nacional”²⁰.

2.3. La cobertura de la CORFO

El tercero de los decretos supremos impugnados en *Transantiago II*, el núm. 583 del Ministerio de Hacienda, tenía por objeto aumentar las coberturas o subsidios que puede otorgar la Corporación de Fo-

²⁰ Informe aprobado el 5 de marzo de 2009, por 44 votos a favor, 35 en contra y 1 abstención.

mento a la Producción. Remitiéndose a lo resuelto en *Transantiago I*, el Tribunal declara que “esta Magistratura no aprecia la necesidad de reiterar en esta oportunidad su pronunciamiento anterior, con iguales argumentos y votos, atendido que el conflicto constitucional decidido en dichos autos era sustancialmente idéntico al que hoy se ha sometido a la decisión del Tribunal, razón por la cual no se hará lugar, en este punto, al requerimiento deducido” (*Transantiago II*, cons. 92°). Como se sabe, en *Transantiago I* se impugnaron dos oficios y un decreto supremo, el núm. 1.797 de 2008 cuyo contenido era sustancialmente parecido al 583. Ambos decretos modificaron el DS núm. 793 de 2004, que contiene la autorización para que la CORFO contraiga obligaciones indirectas, coberturas o subsidios contingentes a favor de los créditos que contraten las personas que allí se indican²¹. Estas modificaciones consistían en aumentar progresivamente los montos en que la CORFO podía comprometer la garantía en favor de alternativas de financiamiento para “las empresas privadas, operadoras del servicio de transporte colectivo de la Región Metropolitana”. La cifra inicial (establecida por el DS núm. 527 de 2008) fue de \$6.740.000.000, aumentando primero a \$79.328.000.000 (DS núm. 1.797 de 2008) y posteriormente a \$ 229.728.000.000 (DS. núm. 583 de 2008).

Sin pronunciarse acerca de la peregrina tesis según la cual “la modificación de una cifra no puede ser inconstitucional”²², ambas sentencias declaran innecesario pronunciarse sobre el fondo en atención a que dicha discusión versa sobre una cuestión de legalidad para la cual esa jurisdicción no está llamada y para la que, en último término, existen otras vías de impugnación que dejan incólume el principio de control (*Transantiago I*, cons. 30°-32°)²³. Sin perjuicio de lo que más adelante se dirá sobre el juicio sobre la ley en la jurisdicción contenciosa de los actos presidenciales, en esta parte es posible advertir la presencia del principio permanente de *self restraint* de parte del Tribunal frente al legislador, al igual que acontece con la sola apreciación de la legalidad de las sentencias en materia de inapli-

²¹ DS núm. 793 (D. Of. de 13 de noviembre de 2004). Modificaciones: DS núm. 527 (D. Of. de 4 de julio de 2007), DS. 1.797 (D. Of. de 2 de enero de 2008), DS. núm. 583 (D. Of. de 3 de junio de 2008), DS. núm. 489 (D. Of. de 19 de junio de 2008) y DS. núm. 1.370 (D. Of. de 27 de noviembre de 2008).

²² La defensa sobre la base de que lo cambiado es solo un guarismo y, por lo tanto, no es susceptible de control ya estuvo presente en otros conflictos de constitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. Véase la STC rol núm. 203 de 6 de diciembre de 1994.

²³ Hay disidencia parcial de los Ministros Bertelsen y Venegas, quienes acogen la tesis de los requirentes en orden a que lo accesorio debe seguir la suerte de lo principal.

cabilidad²⁴. En virtud de este principio, el Tribunal evita descender al solo terreno de la ley²⁵ para juzgar el decreto impugnado, aunque en este caso bien puede opinarse acerca de lo imprecisas que son las habilitaciones legales para que la Administración conceda subsidios o beneficios en los términos del art. 19.22 de la Constitución. En la práctica el aval de CORFO (aun cuando sea contingente) significa que es el Estado el que compromete su responsabilidad frente al incumplimiento del deudor privado, a través de un crédito que viene a cumplir la misma función de los “aportes reembolsables”. Si en estos últimos se permite el control político del Parlamento (que aprueba, rechaza o reduce el monto de las inversiones y de los aportes) habría que preguntarse si parece enteramente coherente liberar de control esta otra forma de financiamiento. La liberación de control supone que los beneficios crediticios que otorga en Estado y, en último término, el compromiso de la responsabilidad financiera de este a favor de áreas importantes de la economía, como el transporte público de la capital, la pequeña y mediana empresa, y últimamente la industria del salmón, se concedan por la sola vía administrativa y al margen del control del Parlamento. Es razonable cuestionarse si, dadas como están las cosas, esta sucesión de beneficios sin concurso, donde las ganancias y pérdidas son sustraídas de las leyes del mercado sin mayor control parlamentario, asegura el mejoramiento del servicio y la descongestión vial y ambiental de la capital.

3. El control jurisdiccional de las formas de endeudamiento aprobadas por el Parlamento y la competencia del Tribunal para interpretar y enjuiciar leyes vigentes

Ya en las primeras oportunidades en que el Tribunal Constitucional hizo uso de su competencia para revisar decretos supremos, hacia principios de la década de los noventa, se presentó el problema de discernir el alcance de la competencia para interpretar y, en su caso, enjuiciar las normas legales que servían de fundamento a los decretos impugnados. Esta discusión se presenta nuevamente en *Transantiago I*, justamente en aquella parte en que el órgano constitucional es requerido para revisar el Decreto Supremo que modificaba las

²⁴ *Vid.*, por ejemplo, cierta jurisprudencia de inadmisibilidad STC roles núm. 794 (12 de junio de 2007), 841 (13 de septiembre de 2007), 840 (6 de septiembre de 2007), 842 (4 de octubre de 2007) y 947 (11 de octubre de 2007).

²⁵ Dicho sea de paso, el DFL núm. 211 (D. Of. de 6 de abril de 1960), solo autoriza avales en moneda extranjera (art. 6 letra d).

condiciones en que la CORFO puede contraer obligaciones indirectas, coberturas o subsidios contingentes (y que formaban parte del “Fondo de Cobertura de Riesgos” creado por el Decreto Supremo 793 de 2004). Para los requirentes, dicho decreto permitía el compromiso de la responsabilidad financiera del Estado sin que la ley lo autorizara, con lo que el problema radicaba en determinar si el Decreto se ajustaba o no a la ley. Inmediatamente después de negarse a pronunciarse sobre un asunto que parecía ser una discusión de *mera legalidad* (cons. 30°), el Tribunal invoca el fallo sobre cesiones gratuitas (STC rol núm. 253 de 1997) señalando “[q]ue en tal sentido, como ha señalado esta Magistratura *‘aceptar que mediante la declaración de inconstitucionalidad de un decreto se enjuicie implícitamente el contenido de una ley, importaría vulnerar gravemente un conjunto de normas constitucionales que consagran, mediante el reparto de competencia, el principio de supremacía constitucional en nuestro ordenamiento jurídico’*” (cons. 31°, cursivas añadidas).

En *Transantiago II* el conflicto se presenta con el alcance que posee la capacidad de endeudamiento que la Ley núm. 20.206 concede a la Cuenta de Reembolso. Aquí, nuevamente el Tribunal evidencia sus aprensiones frente a la legislación vigente vinculada con el caso. Para el Tribunal “la respuesta a si un préstamo adquirido por la Cuenta Especial de Reembolso aludida involucra un endeudamiento del Estado no puede sino encontrarse en el análisis sistémico de la Ley N° 20.206 y, particularmente, en la finalidad que la anima, más que en un análisis referido a la naturaleza de dicha Cuenta, *lo cual puede implicar una interpretación de dicha norma legal, frente a la que este Tribuna carecería de competencia*” (cons. 31°, cursivas añadidas). Si bien este considerando sugiere que no es posible pronunciarse sobre el alcance la capacidad de endeudamiento que la ley le otorga a la Cuenta, el Tribunal opta por la alternativa correcta y derechamente responde a la pregunta por la suficiencia de la autorización del art. 7° de la Ley núm. 20.206. En efecto, después de afirmar que el endeudamiento que autorizaba el Decreto núm. 46 “requería un debate parlamentario que se tradujese en una ley especial que confiriera la autorización” (cons. 39°), el Tribunal declara que “a mayor abundamiento, no puede estimarse suficiente de acuerdo al propósito del Constituyente, la autorización genérica consignada en el inciso tercero del artículo 7° de la Ley N° 20.206” (cons. 40°). Para los jueces constitucionales, la ley en cuestión no cumple ni los requisitos sustanciales de precisión para autorizar el endeudamiento público, ni los formales del quórum calificado con relación al plazo que excede

el período de la Presidenta en ejercicio. De este modo, el Tribunal, a pesar de todas sus declaraciones de deferencia hacia la ley vigente, deja sin aplicación la autorización legal para endeudar la cuenta.

La inaplicación de la norma legal que funda la autorización que concede el Decreto cuestionado posee dos dimensiones problemáticas que merece la pena comentar aunque sea brevemente. En primer lugar, desde la perspectiva procesal constitucional, cabe preguntarse cómo, conforme con la actual estructura de la inaplicabilidad, resulta procedente dejar sin aplicación una norma legal en ausencia de una cuestión de inaplicabilidad deducida al interior de un requerimiento contra un decreto supremo. En otras palabras, ante la ausencia de la competencia para declarar la inaplicabilidad de oficio (como sucedía con el antiguo artículo 80 constitucional), surge la duda sobre la competencia del propio Tribunal Constitucional para dejar sin aplicación una ley contraria a la Constitución²⁶ cuando conoce de una pretensión distinta a la inaplicabilidad. Aunque se trata de una cuestión que no puede ser abordada con profundidad en este ensayo (y que, en su vertiente procesal, tampoco fue discutida en ambas sentencias), cabe sugerir que la respuesta parece ser afirmativa. En primer lugar, y solo por una cuestión de principios constitucionales liberales, la respuesta positiva vigoriza más el principio de supremacía constitucional frente al legislador. Sostener lo contrario reduce la eficacia de este último principio, del mismo modo en que lo hizo la criticada jurisprudencia de la Corte Suprema apenas estrenado el instituto de la inaplicabilidad²⁷. En segundo lugar, porque las razones y precedentes anteriores a la reforma constitucional de la Ley núm. 20.050 (los que incorrectamente el Tribunal todavía considera vigentes)²⁸, que guardaban celosa deferencia frente a la hoy derogada competencia de la Corte Suprema en materia de inaplicabilidad, perdieron todo su sentido al concentrarse la jurisdicción constitucional en el Tribunal Cons-

²⁶ El proyecto modificatorio de ley orgánica del Tribunal Constitucional (Boletín 4059-07), que supuestamente adecua el contenido de esta ley con las reformas de la Ley núm. 20.050, en cierto modo recibe la figura de la ley pantalla. El artículo Art. 50 bis "[p]rocederá declarar la inadmisibilidad de la cuestión, en los siguientes casos: (...) 5° Cuando el vicio invocado afecte a un precepto legal vigente y no al decreto supremo impugnado".

²⁷ Recuérdese que, a poco andar la Constitución de 1925, hubo casos en que la Corte Suprema resolvió que la inaplicabilidad no procedía cuando era ella misma la que conocía del asunto, véase *Compañía de Electricidad con Municipalidad de Santiago*, 10 de mayo de 1936, *Revista de Derecho y Jurisprudencia* XXXIII (1936), 2a parte, secc. 1a, pp. 475-479.

²⁸ La reforma de la Ley núm. 20.050 dejó sin fundamento varios precedentes que el Tribunal insiste en seguir utilizando. Es el caso del precedente citado en el cons. 31° de *Transantiago I*.

titucional. En efecto, después de la reforma de 2005, no se entiende cuál es el “reparto de competencia” sobre el juicio de la ley a que se refiere el Tribunal en *Transantiago I*. Tras la reforma, el único reparto posible sería el control difuso, tesis que sin embargo no parece compartir el Tribunal en su composición actual. Por último, la estructura del juicio y de la competencia de inaplicabilidad, por lo menos en su formulación presente, sugieren que la gestión en que incide el precepto legal se sigue ante otro Tribunal y no ante el mismo Tribunal Constitucional. Luego, parece evidente que la inaplicabilidad a que se refiere el núm. 6 del art. 93 de la Constitución tiene un objeto distinto a la potestad constitucional de no aplicar un precepto legal por impertinente o simplemente por ser contrario a la Constitución. Esta última atribución no emana del art. 93.6, sino de la propia condición del Tribunal como órgano jurisdiccional, esto es, como órgano dotado de la facultad de decir cuál es y cuál no es el Derecho.

IV. CONCLUSIONES

En los viejos tiempos de la historia del transporte colectivo metropolitano existía cierta práctica que consistía en abordar el autobús señalando al chofer que “el de atrás paga”. Esto quería decir, algunas veces en broma y otras en serio, que el último de la fila pagaba la cuenta. Curiosamente el advenimiento del Transantiago no solo fortaleció esta práctica (parte de ese ambiguo concepto llamado “picardía nacional” y que ahora se llama “evasión”) sino que además la hizo migrar al terreno de las políticas públicas nacionales. En efecto, la creación de sujetos de extrañas características jurídicas y la sucesión crediticia para financiar el déficit del sistema y mantenerlo en funcionamiento, superando con holgura el actual mandato presidencial, es algo así como pedir que pague el de atrás. Naturalmente, nadie sabe si el último de la fila podrá o querrá pagar.

De lo desarrollado en esta líneas se puede concluir:

1. La problemática que resuelven los fallos Transantiago I y II encuentra su raíz en una deficiente construcción normativa del llamado sistema de transporte público de la ciudad de Santiago. Esta organización deficiente se traduce en una compleja red de sujetos y contratos concernidos en una actividad empresarial donde la multiplicidad de roles que asume el Estado juega en contra de las posibilidades de control jurídico y parlamentario. La improvisa-

- ción administrativa y legislativa hace posible el desarrollo de actividades y la celebración de contratos que afectan el respeto por las normas relativas a la administración financiera y presupuestaria del Estado, y las normas sobre igualdad en materia económica.
2. Aunque es un área que no abordan las sentencias examinadas, hay razones para pensar que la estructura por la que optó la Ley núm. 20.206 no solo facilita la huida estatal de las normas y principios financieros y presupuestarios, sino también de las normas que restringen la actividad empresarial del Estado.
 3. De acuerdo con la jurisprudencia actual del Tribunal Constitucional, el principio de primacía de la realidad, que permite el control de normas no gubernamentales, se restringe a aquellas normas que se ocupan de materias propias del decreto supremo reglamentario autónomo.
 4. El crédito estatal debe estar expresamente autorizado por la ley, sin perjuicio de estar prohibido el crédito entre empresas del Estado. Ni el legislador, a través de la creación de supuestas cuentas privadas de repago con capacidad de endeudamiento, ni el gobierno a través de la gestión de créditos nacionales e internacionales, pueden sustraerse al cumplimiento de las normas constitucionales sobre administración financiera y presupuestaria del Estado.
 5. La facultad del Parlamento para controlar el compromiso de la responsabilidad financiera del Estado es irrenunciable. Luego las autorizaciones en la materia deben siempre ser expresas y nunca genéricas. Si bien es posible entender que en la Ley núm. 20.206 hay una autorización, esta no puede estimarse suficiente.
 6. En términos jurídicos, el fallo *Transantiago II* representa, un hito relevante en la jurisprudencia constitucional sobre sujeción al principio de reserva legal en materia financiera estatal. En términos políticos, la sentencia refuerza las atribuciones de control del Parlamento sobre el Gobierno.
 7. De acuerdo con los criterios expuestos por el Tribunal Constitucional, la jurisdicción del mismo para controlar la constitucionalidad de los decretos supremos no permite a dicho órgano entrar en análisis de mera legalidad, como tampoco al juicio interpretativo respecto de leyes vigentes. Estas afirmaciones tienen proyecciones muy discutibles en el ámbito del control de decretos que ejecutan leyes disconformes con la Constitución, puesto que existen buenas razones para sostener que el Tribunal Constitucional sí se encuen-

tra habilitado, como órgano jurisdiccional, para interpretar y, en su caso, enjuiciar indirectamente las leyes vigentes fuera del ámbito propio del binomio inaplicabilidad/inconstitucionalidad y dentro del contencioso de los actos del Presidente de la República.

BIBLIOGRAFÍA

ARIÑO, Gaspar (2008): *Empresa pública, empresa privada y empresa de interés general*, Thompson Aranzadi, Pamplona.

CEA, José Luis (1992): "Sobre el principio de legalidad presupuestaria", *Revista Chilena de Derecho* 19/3, pp. 415-438 (1998): "Los principios de reserva legal y complementaria en la Constitución chilena", *Revista de Derecho Universidad Austral* IX, pp. 65-104.