

LEY DE PRESUPUESTO: ¿PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA O POLITIZACIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS?

DANIEL MONTALVA ARMANET

RESUMEN: El siguiente comentario tiene por objeto analizar el fallo del Tribunal Constitucional que acogió solo parcialmente el requerimiento presentado por un grupo de senadores respecto de tres glosas de la ley de presupuestos para el año 2011, incluidas mediante indicaciones parlamentarias y que establecían la obligación para el Instituto Nacional de Estadísticas –INE– de realizar la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana y la distribución de fondos de seguridad ciudadana sobre la base de sus resultados, y la obligación de informar al Congreso Nacional respecto de la ejecución de ciertas promesas de campaña, en consideración a que dichas normas contravendrían la iniciativa exclusiva del Presidente de la República y excederían las ideas matrices del proyecto de ley.

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

SUMARIO: I. Introducción. I.1. Glosas Impugnadas. I.2. Fundamentos. I.3 Observaciones del Poder Ejecutivo. II. Decisión del Tribunal. II.1. Respecto de la Glosa 09 –Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana–. De la Iniciativa Exclusiva del Presidente de la República. II.2. Respecto de las Glosas 05 –Extensión del Postnatal– y 06 –Eliminación 7% Pensionados–. 2.1. Naturaleza de las obligaciones. 2.2. De la Ley de Presupuesto. 2.3. De la Idea Matriz. 2.4. Iniciativa Exclusiva del Presidente de la República. 2.5. No se quebrantaría el Régimen Presidencial. 2.6. No se violenta la formulación presupuestaria. III. Observaciones al fallo. III. 1. Ideas Matrices del Proyecto. 1.1 Aspectos generales. 1.2. Concepto de Idea Matriz. 1.3. Las “Ideas Matrices” en la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución. 1.4 Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre las Ideas Matrices. 2. De las Atribuciones Exclusivas del Presidente de la República. 2.1 Ante-

cedentes Constitucionales. 2.1.1 Breve historia constitucional. 2.1.2 Constitución de 1980. El orden público económico. 2.2 Jurisprudencia del Tribunal Constitucional. 2.3 Normas entregadas a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República. 2.3.1 Administración Financiera del Estado. 2.3.3 Normas sobre Seguridad Social o que incidan en ella. IV. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

El Tribunal Constitucional, en sentencia recaída en los autos rol 1867, de fecha 30 de diciembre de 2010, acogió parcialmente el requerimiento interpuesto por un grupo de senadores, en cuanto declaró inconstitucional la glosa 09, que establecía para el INE la obligación de realizar la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana y la distribución de fondos de seguridad ciudadana sobre la base de sus resultados, rechazándose el mismo respecto de las glosas 05 y 06, obligación de información de promesas de campañas relativas al postnatal y eliminación del 7% de cotizaciones obligatorias a los pensionados, respectivamente.

I.1 Glosas Impugnadas

Durante la tramitación del proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2011, se introdujeron una serie de indicaciones a glosas de determinadas partidas en la Cámara de Diputados, las que fueron aprobadas por la Cámara Alta. Algunas de dichas indicaciones fueron objeto de un requerimiento de inconstitucionalidad, ya que según los requirentes, eran contrarias a la Constitución Política de la República.

Dichas glosas son las siguientes:

1. En la Partida 05 Ministerio del Interior; en el Capítulo 01; Programa 05, Glosa 09, cuyo texto señala:

“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 exhibida por dicha comuna en la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) en el año inmediatamente anterior”.

2. En la Partida 05 Ministerio de Hacienda; en el Capítulo 01; Programa 01; la Glosa 05, cuyo texto señala:

“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, relacionados con el cumplimiento del compromiso presidencial de extender el descanso de maternidad hasta seis meses después del parto”.

3. En la Partida 05 Ministerio de Hacienda; en el Capítulo 01; Programa 01; la Glosa 06, cuyo texto señala:

“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, relacionados con el cumplimiento del compromiso presidencial de eliminar el 7% de cotización de salud para los pensionados del país”.

I.2 Fundamentos

El requerimiento se funda principalmente en que las glosas señaladas vulneran el artículo 69 de la Constitución Política, ya que exceden las ideas matrices del proyecto, y a su vez, el artículo 65 de la Carta Fundamental, en consideración a que contraviene la iniciativa exclusiva del Presidente de la República respecto de ciertas materias, por lo que interpusieron el correspondiente requerimiento de inconstitucionalidad en contra de dichos preceptos.

En lo que a las ideas matrices se refiere, señalaron que el Presupuesto del Sector Público constituye *“un cálculo anticipado de los ingresos y gastos de la nación”* para el período de un año, siendo esta por lo tanto, la idea matriz del mismo. Sería por ello, que las glosas 05 y 06 infringirían la idea matriz, pues no se referirían directamente a los ingresos o gastos públicos, sino que establecen un deber de informar el cumplimiento de normas que tampoco tienen el carácter de disposiciones legales concretas, sino que serían simplemente compromisos de campaña del Presidente de la República –extender el postnatal y eliminar el 7% de la cotización de salud para los pen-

sionados—, por lo que se estaría utilizando indebidamente el proyecto de ley de presupuesto como instrumento de control del cumplimiento de promesas asumidas por las autoridades políticas del país.

En tanto, respecto de las iniciativa exclusiva, señalaron que las glosas impugnadas contrarían dicha prerrogativa, en consideración a que se trata de glosas que tuvieron origen en indicaciones parlamentarias que incidirían en la administración financiera del Estado, modificación de normas de seguridad social y determinación de nuevos deberes y potestades para ciertos órganos públicos, materias todas de iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

I.3 Observaciones del Poder Ejecutivo

El Poder Ejecutivo, por su parte, por intermedio del Presidente y el Ministro Secretario General de la Presidencia formuló observaciones en las que principalmente secundó los argumentos del requerimiento en estudio y señaló que se configuraban también vicios de constitucionalidad de fondo.

En primer lugar, respecto de las Glosas 05 y 06, sostuvo que el deber de información aprobada, configuraba una extralimitación de atribuciones por parte del Congreso Nacional, en consideración a que interfiere en funciones propias del Presidente de la República, ya que dichas glosas permitirían al Congreso intervenir en la formulación y diseño de políticas públicas, lo que solo compete al Presidente de la República, conforme a lo establecido en los artículos 24 y 33 de la Constitución, afectándose así también el régimen presidencial y el sistema de frenos y contrapesos entre los distintos poderes del Estado.

A su vez, indicó que tales glosas habrían omitido la etapa de formulación y discusión, propia del procedimiento del Presupuesto de la Nación y que se encuentra a cargo de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

En cuanto a la glosa 09, señaló que su inconstitucionalidad obedecía a que, por una parte, vulneraba los principios de eficiencia y eficacia que rigen la actuación de los órganos de la Administración del Estado, ya que dicho organismo no tendría las competencias específicas para ejercer dicha función, y porque distraería recursos públicos, humanos y materiales, los que son siempre escasos. Lo

anterior, en consideración que el Ejecutivo tenía la intención inicial de externalizar el desarrollo de dicha encuesta a empresas privadas.

Finalmente, la glosa 09 sería inconstitucional ya que autorizaría al Estado la realización de una actividad económica pero sin que dicha materia sea regulada por ley aprobada con quórum calificado.

II. DECISIÓN DEL TRIBUNAL

Los fundamentos entregados por el Tribunal para acoger solo parcialmente el requerimiento de inconstitucional se basan principalmente en los siguientes elementos.

II.1 Respeto de la Glosa 09 –Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana–. De la Iniciativa Exclusiva del Presidente de la República

Respecto de la iniciativa exclusiva en esta materia, el Tribunal comienza, en el considerando quinto, dando cuenta que la glosa en cuestión *“establece quién deberá realizar la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana, ordenando que dicha tarea corresponderá al Instituto Nacional de Estadísticas;”* y a su vez, *“dispone la forma en que deberá efectuarse la distribución de los recursos de la Dirección de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior, según el nivel de victimización de las comunas que arroje la encuesta del año anterior”*.

Continúa el tribunal señalando que las normas sobre iniciativa exclusiva son limitaciones constitucionales, y en general, una excepción al proceso normal de formación de la ley, al establecerse que sobre ciertas materias solo el Presidente puede hacer propuestas legislativas por lo que deben ser interpretadas restrictivamente.

Posteriormente hace una revisión de la consagración constitucional de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, tomando como punto de partida la Carta Fundamental de 1925, para luego hacer referencia a las reformas constitucionales de 1943, finalizando con la Constitución de 1980, dándose cuenta que se ha considerado desde antaño dentro de la iniciativa exclusiva, aquellas materias que implican gasto público así como las que afectan la administración financiera del Estado. Continúa el análisis de la iniciativa exclusiva señalando, en su considerando decimotercero, que dicha

institución se fundamenta en el régimen presidencialista consagrado en nuestra Constitución, la que posee particular relevancia tratándose de la Ley de Presupuesto, ya que dicha iniciativa contiene, como ya fue señalado, una estimación de los ingresos y gastos del sector público para un año determinado.

En cuanto a la operatividad de la iniciativa exclusiva, el Tribunal hace referencia al artículo 24 de la Ley Orgánica constitucional del Congreso Nacional que establece que son inadmisibles aquellas indicaciones contrarias a la Constitución, que importen nuevos gastos con cargo a los fondos del Estado o que afecten materias cuya iniciativa corresponda exclusivamente al Presidente de la República, entre las que se encuentran aquellas relacionadas con la administración financiera o presupuestaria del Estado –artículo 65 de la Constitución–.

Por todo lo anterior, y en consideración que la glosa 09 se refiere a la forma en que han de distribuirse los fondos de seguridad ciudadana previstos para la realización de la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana, corresponde a una materia de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, por lo que se trataría de una glosa inconstitucional, siendo así declarada por el Tribunal Constitucional.

II.2 Respetto de las Glosas 05 –Extensión del Postnatal– y 06 –Eliminación 7% Pensionados–.

2.1 Naturaleza de las obligaciones

Como paso inicial, el Tribunal realiza un análisis de las glosas impugnadas señalando que estas establecen una obligación, siendo su sujeto pasivo la Subsecretaría de Hacienda, mientras que su sujeto activo la Comisión Especial de Presupuestos. A su vez, establece que se trata de un acto único por lo que una vez entregada la información, se entendería cumplida la obligación.

Respetto del tipo de obligación de que se trata, de acuerdo al Tribunal nos encontramos en presencia de una obligación de informar, por lo que se trataría simplemente de una obligación de comunicar, siendo así posible que el sujeto pasivo informare simplemente que no tiene contemplado avanzar en dicha materia durante el año

2011. También reconoce que los proyectos de ley necesarios para su ejecución son de iniciativa exclusiva del Ejecutivo, así como que la información que debe proporcionar la Subsecretaría correspondiente sería solo respecto de lo que se encuentra dentro del marco de sus competencias, es decir, lo que tiene que ver exclusivamente con compromisos financieros, no siendo en ningún caso dicha información vinculante para el Ejecutivo ni para el Congreso, no existiendo entonces una obligación de materializar los compromisos. Señala además que no se establece la forma en que debe materializarse dicha obligación, por lo que podría cumplirse incluso mediante un simple oficio.

Se hace referencia a su vez en el considerando vigésimo quinto, a que las propias glosas reconocen que, tanto la extensión del postnatal como la eliminación del 7% no son obligaciones, sino que “*compromisos presidenciales*”, es decir, “*palabra dada durante la campaña presidencial*”.

2.2 De la Ley de Presupuesto

El Tribunal reconoce que la Ley de Presupuesto es uno de los principales instrumentos de política económica que tiene el Estado, ya que en él se delinear los ingresos y gastos de sus órganos para un determinado año, lo que revela un programa de acción y orienta conductas económicas, y recuerda en su considerando vigésimo sexto que “*esta Magistratura ha señalado que es una herramienta con que cuenta el Estado para satisfacer gran parte de las necesidades públicas (STC 254/97). Asimismo, es un complejo mecanismo que armoniza la recaudación y el gasto, es decir, el retiro de dinero de la economía (los ingresos que lo componen) y la reinserción del mismo vía gasto público*”.

Destaca en el mismo considerando que dicha ley “*requiere una interpretación flexible, racional y lógica, a fin de que su operatividad no se vea congelada. Por ello validó que la legalidad presupuestaria fuera atenuada y flexible, entregando al Ejecutivo todas las potestades indispensables para que pudiera llevarla a cabo (STC Rol 254/1997)*”. Y, que en consideración a que al Presidente se le encarga el gobierno y la administración del Estado, goza de enormes poderes respecto de la Ley de Presupuestos, correspondiéndole exclusivamente a él prepararlo y ejecutarlo, interviniendo el Congreso únicamente en su aprobación, la que es restringida, ya que solo puede aceptar, dis-

minuir o rechazar lo que por dicha ley se le proponga, poseyendo un plazo limitado para su estudio.

Sin perjuicio de lo anterior, reconoce el Tribunal, por un lado el rol del Congreso, y por el otro, que la aprobación de dicha ley es un verdadero ejercicio de negociación política, tanto previo a su envío al Parlamento como durante su tramitación en el mismo. Por lo que, considerar de manera binaria el rol del Congreso –que se limite a aceptar o rechazar–, podría incluso llevar a rigidizar el proceso de negociación de dicha ley. De acuerdo al Tribunal, es gracias a este ejercicio de negociación que el Congreso ha logrado avanzar en materias de información del gasto público, estableciéndose progresivamente mayores deberes de transparencia a favor del Congreso en materia presupuestaria.

Incluso más, el Tribunal llega incluso a afirmar que de los deberes de información incluidos en la Ley de Presupuesto se desprende la configuración de un nuevo principio que regula el presupuesto, que debe incluirse a los clásicos de legalidad, equilibrio presupuestario, preponderancia del Ejecutivo, anualidad, unidad, universalidad y especialidad, siendo este el de transparencia, que se traduce en la obligación del Ejecutivo a entregar cierta información de la ejecución presupuestaria al Congreso Nacional.

Termina señalando a este respecto, en su considerando trigésimo segundo que la instauración de dicho principio de transparencia revela un proceso de negociación entre el Congreso y el Ejecutivo, *“extremadamente delicado, que esta Magistratura, por el principio de corrección funcional, no puede romper, pues revela un equilibrio en el sistema de frenos y contrapesos diseñado conjuntamente por ambos órganos.*

Las normas que han ido estructurando este principio fueron el resultado de iniciativas del Ejecutivo concordadas con el Congreso o de iniciativas parlamentarias que contaron con el asentimiento del Ejecutivo”.

2.3 De la Idea Matriz

De acuerdo al Tribunal, las glosas impugnadas no excederían las ideas matrices del presupuesto, ya que de materializarse los compromisos –extensión del postnatal y eliminación del 7% para pensionados–, implicarían proyectos de ley, por lo que, como señala en su considerando trigésimo quinto, su *“elaboración supone estudios,*

informes, destinación de personal a su elaboración. Es decir, implican gastos. Gastos e ingresos son parte de la idea matriz del presupuesto tal y como se desprende del artículo 67 de la Constitución y de lo afirmado por este Tribunal en sentencia Rol 1005.”

Señala así también, que en caso que el Ejecutivo informare al Congreso que no tiene contemplado para el año 2011 concretar dichos compromisos, se entendería que no usará recursos presupuestarios destinados a tal efecto.

Por su parte, y respecto de la obligación de informar en general, dicha Magistratura señala que, en consideración a que la propia Ley de Presupuestos contiene un artículo –el 15°– que establece la obligación para la Dirección de Presupuestos de proporcionar ciertos informes y documentos a las Comisiones de Hacienda del Senado y de la Cámara de Diputados y a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, la obligación de entregar información estaría incorporada, en la idea matriz del presupuesto, lo que a su vez se encontraría reflejado en el propio mensaje del proyecto de ley respectivo.

2.4 Iniciativa Exclusiva del Presidente de la República

En esta materia, el Tribunal llega a la conclusión, en el considerando trigésimo octavo, que las glosas impugnadas tampoco afectarían la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, en primer lugar *“porque el deber de información que establecen las glosas no es radicalmente distinto del establecido a favor de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, la que, como ya se indicó, puede “solicitar, recibir, sistematizar y examinar la información relativa a la ejecución presupuestaria”. En este sentido, no es una atribución innovativa, que modifique radicalmente el ordenamiento jurídico vigente”*. En segundo lugar, en consideración a que, a criterio de dicho Tribunal, las solicitudes de información del Congreso al Ejecutivo no son un asunto de materia de ley de iniciativa exclusiva. También, en consideración que tales deberes tienen por objeto equilibrar las excesivas potestades que en materia presupuestaria posee el Ejecutivo respecto del Congreso, sin intervenir en la administración de las finanzas públicas, ya que no obligan a nada más que a la entrega de dicha información la que ni siquiera es vinculante para ambos poderes, no afectándose por lo tanto el proceso de ejecución presupuestaria, la recaudación, la inversión, el ritmo de gasto, el manejo de los re-

cursos financieros ni su distribución o control, por lo que no podría entenderse como una intromisión a la elaboración del presupuesto.

Finalmente, en consideración a que la propia legislación “*establece que solicitar, recibir, sistematizar y examinar información relativa a la ejecución presupuestaria no puede implicar ‘ejercicio de funciones ejecutivas, o afectar las atribuciones propias del Poder Ejecutivo, o realizar actos de fiscalización’ (artículo 19, inciso final, Ley Orgánica del Congreso Nacional)*”. A lo que agrega que se trataría de glosas que establecen una potestad a favor del Congreso Nacional y no de un órgano de la administración de la administración del Estado.

2.5 No se quebrantaría el Régimen Presidencial

El Tribunal señala que el Régimen Presidencial se encuentra configurado a nivel constitucional, no presupuestario, permaneciendo así sus elementos centrales incólumes, ya que el Presidente es elegido por la ciudadanía, no por el Congreso, dura un período fijo, los Ministros son de la exclusiva confianza del Jefe de Estado, no pudiendo este último puede disolver la Cámara de Diputados ni el Senado. A su vez, se reitera que las glosas simplemente obligan a informar, no a materializar políticas públicas durante el año presupuestario, por lo que como y cuando lleve a cabo seguirá siendo resorte exclusivo del Ejecutivo. Es decir, la existencia de peticiones de información especiales en materia presupuestaria no desvirtuaría el régimen presidencial. A mayor abundamiento el Tribunal señala en su considerando cuadragésimo octavo que “*cabe tener presente que el Congreso Nacional despachó una ley, impulsada por el Ejecutivo, sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública (boletín 3562-06), la que se encuentra para control preventivo de esta Magistratura. Esta iniciativa obliga a los órganos de la administración del Estado a “poner en conocimiento público información relevante acerca de sus políticas, planes, programas, acciones y presupuestos, asegurando que esta sea oportuna, completa y ampliamente accesible. Dicha información se publicará en medios electrónicos u otros”, como consecuencia de reconocer a las personas “el derecho de participar en sus políticas, planes, programas y acciones”. Dicho proyecto no fue vetado por el Ejecutivo.*

Sin que implique adelantar juicios sobre el fondo de dicho proyecto, cabe señalar que si el ciudadano común puede, a juicio del Congreso,

tener acceso a esta información, no se ven razones para que el Congreso Nacional se vea marginado de ella. Un poder del Estado no puede quedar en peor pie para que pueda cumplir adecuadamente su función de fiscalizar y legislar”.

Y, finalmente, señala que si se encontrara en riesgo el régimen presidencial, no se entiende que el Ejecutivo no haya vetado la normativa que no compartía, así como que tampoco haya interpuesto un requerimiento de inconstitucional, o más aún que haya aceptado o tolerado glosas de igual alcance y sentido que las objetadas.

2.6 No se violenta la formulación presupuestaria

El ciclo presupuestario, entendiéndose por este las fases por las cuales atraviesa el presupuesto, se encuentra compuesto en nuestro ordenamiento, por tres etapas: la de preparación, de aprobación y finalmente la de ejecución. Pues bien, señala el Tribunal que la etapa de aprobación comienza con el ingreso del proyecto al Congreso y termina cuando este lo despacha mientras que la de ejecución comienza con la publicación en el *Diario Oficial*, estando ambas etapas reguladas en la Constitución, la primera en los artículos 65 y 67 entre otros y la segunda en los artículos 32 n° 20, 99 y 100 entre otros. Continúa señalando el Tribunal que nada dice nuestra Carta Fundamental respecto de la preparación del presupuesto, por lo que no se violentaría la formulación presupuestaria, ya que, como señala en su considerando cuadragésimo quinto, “[l]a elaboración del presupuesto y su calendario respectivo de preparación no es un asunto constitucional, pues no hay normas de la Constitución que expresamente se refieran a ella. En cambio, esto lo aborda la ley; específicamente el D.L. N° 1.263. Su artículo 13 señala que “el Ministerio de Hacienda tendrá la responsabilidad de especificar dicho calendario”. Ello es complementado por el artículo 15, que dispone que a la Dirección de Presupuestos le corresponde “orientar y regular el proceso de formulación presupuestaria”.

De este modo, la formulación presupuestaria es un asunto que ni siquiera está regulado legalmente, menos aún en la Constitución. Mal puede, entonces, producirse una infracción constitucional en la materia.”

Señala finalmente, que las indicaciones presentadas tanto por el Ejecutivo como por los parlamentarios, durante la etapa de apro-

bación del presupuesto en el Congreso, no estarían sujetas a estos trámites que debe llevar a cabo la Dirección de Presupuesto.

III. OBSERVACIONES AL FALLO

Sorprende el fallo del Tribunal, ya que, a pesar de haberse acogido el requerimiento de inconstitucionalidad respecto de la glosa 09, haya sido desestimado respecto de las glosas 05 y 06, sin perjuicio que se basa en los mismos y en consideración a que se contravienen los principios constitucionales que a continuación se señalan.

III.1 Ideas Matrices del Proyecto

1.1 Aspectos generales

El Artículo 69 inciso 1º de la Constitución señala que *“Todo proyecto de ley 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”*.

En tanto, la Ley 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, señala en su Artículo 24 que solo serán admitidas las indicaciones que digan *“relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto”*. Así, resulta necesario determinar que se entiende, en este caso específico, por ideas matrices del proyecto.

La norma sobre la admisibilidad de las indicaciones relacionadas con las ideas matrices nace de la problemática de las antiguas leyes misceláneas dictadas en la década de los sesenta. Así, era fácil encontrar leyes que en su texto regulaban temas tan diversos como las dietas parlamentarias, la exención de impuestos al Cuerpo de Bomberos, el carácter de la licuación del aceite de ballena y cachalote, el derecho a montepío de los hijos naturales, la creación de la escuela de Periodismo y hasta la liberación de derechos de internación a los ovejunos¹.

¹ “La Técnica Legislativa”, TAPIA VALDÉS, Jorge. Editorial Jurídica de Chile, Seminario de Derecho Público Número 4, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile.

Este problema de técnica legislativa se agravó a partir del año 1955. Todo proyecto que requería un rápido despacho era aprovechado por los parlamentarios para obtener aprobación de las más diversas medidas locales. Por ello, los inconvenientes suscitados por las leyes misceláneas motivaron las protestas de algunos parlamentarios que finalmente se tradujeron en una reforma al Reglamento del Senado, haciéndose más restrictivas las disposiciones prohibitivas de las indicaciones extrañas o ajenas a la idea central del proyecto. Las indicaciones que revistieren tal carácter debían ser declaradas inadmisibles por el Presidente del Senado o de la Comisión, quienes podrán consultar a la sala o comisión si existiesen dudas sobre dicha admisibilidad.

1.2 Concepto de Idea Matriz

El Tribunal Constitucional en Sentencia Rol 719 conceptualizó las ideas matrices de un proyecto como *“aquellas que le sirven de sustentación, de base (a un proyecto), y en las cuales se apoyan otras ideas pero de carácter secundarias o derivadas”*².

En cuanto a la *“relación directa”* con estas ideas fundamentales así igualmente identificado: *“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”*³.

Un último elemento a considerar dice relación a la ubicación de las ideas matrices, a dónde deben estar contenidas, siendo importante la Ley N° 18.918, Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, la que en el inciso final de su Artículo 23, expresa: *“... se considerarán como ideas matrices o fundamentales de un proyecto aquellas contenidas en el mensaje o moción, según corresponda...”*.

En cuanto a la operatividad de dicha normativa, es decir a la admisibilidad de indicaciones, es el inciso primero del Artículo 24 de la misma ley el que establece que *“[s]olo serán admitidas las indicaciones que digan relación con las ideas matrices o fundamentales del proyecto”*, repitiendo la citada norma constitucional.

² “Derecho Constitucional”, MOLINA GUAITA, Hernán. Concepción, 1995, p. 371.

³ “La Reforma Constitucional”, CUMPLIDO CERECEDA, Francisco. ob. cit. p. 193

Con todo, no puede perderse de vista, que en definitiva será el articulado del proyecto el objeto de la votación en ambas Cámaras y por consiguiente allí deben estar fielmente vertidas las ideas matrices o fundamentales del proyecto, siendo la exigencia de técnica legislativa consiste en prohibir al parlamentario o al Presidente de la República, como colegislador, que introduzcan textos que no vayan dirigidos a abordar el problema o cuestión sustancial que dio origen a la iniciativa legislativa⁴.

1.3 Las “Ideas Matrices” en la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución

La historia fidedigna del Artículo 66 –actual Artículo 69– de la Constitución Política, confirma que el espíritu del constituyente es ordenar el proceso de formación de la ley para evitar que se generen los llamados “proyectos de ley misceláneos”. Así, en las actas o informe de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República, del Consejo de Estado, de la Junta de Gobierno y en la Ley de Reforma Constitucional aprobada por Ley N° 18.825, se ratifica la posición del constituyente en esta materia: imponer una prohibición absoluta tanto a los parlamentarios como al Ejecutivo de introducir en los proyectos de ley normas ajenas a sus ideas matrices. El Tribunal Constitucional en diferentes fallos ha declarado la inconstitucionalidad de las normas aprobadas por los colegisladores por contravenir esta prohibición⁵.

Así, el texto propuesto por la Comisión de Estudio discutió en las Sesiones N° 349 y 350, ambas de 12 de abril de 1978. La redacción, muy próxima a la que tenía la disposición incorporada por la Reforma de 1970, era del siguiente tenor: “El proyecto puede ser objeto de adiciones o correcciones en los trámites que correspondan, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado; pero solo se admitirán las que digan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto”. En la Sesión N° 350, de la misma fecha se aprobó, también sin debate, el inciso segundo del actual Artículo 70: “En ningún caso se admitirán las observaciones

⁴ SILVA BASCUÑÁN, Alejandro. Tratado de Derecho Constitucional. Tomo VII, p 124, Ed. Jurídica de Chile. Segunda Edición, 2000.

⁵ FELIÚ DE ORTÚZAR, Olga y LETELIER VELASCO, Macarena, La Ley de Presupuestos: ¿Es propiamente una ley?, Sentencias Destacadas 2008, Libertad y Desarrollo.

que no tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto, a menos que hubieran sido consideradas en el mensaje respectivo”.

Es importante destacar que las ideas matrices de los proyectos deben fijar el ámbito de la discusión parlamentaria y otorgan certeza respecto a las materias que –al estar fuera del debate– permanecerán vigentes, ya “*que desde el inicio fijan los límites del debate permite que la ciudadanía conozca con claridad las materias que se tratarán en la discusión legislativa. De este modo el debate es más informado y la democracia más plena pues involucra a todos los que tengan interés...*”⁶.

1.4 Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre las Ideas Matrices

El Tribunal Constitucional, en al menos cuatro ocasiones, se ha pronunciado acerca de las ideas matrices, estando así la evolución de la jurisprudencia constitucional reflejada en diversos fallos que se pronuncian sobre dicha materia.

i) En primer lugar, en el año 2004 el Tribunal se pronuncia respecto a las ideas matrices en dos fallos, roles 410 y 413. El primero señala que:

“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. De allí que la circunstancia que haya coincidencia entre unas y otra, en cuanto a los textos legales afectados, constituye un elemento enteramente secundario que por sí solo no permite concluir que por existir dicha coexistencia se cumpla con lo preceptuado por el Artículo 66 de la Constitución, pues bien puede ocurrir que el Mensaje o la Moción, por una parte, y determinados artículos nacidos de una indicación, por la otra, modifiquen un mismo cuerpo normativo y, en cambio, no exista relación directa, en lo sustantivo, entre aquellos y estos”.

En tanto el Rol 413 señala que: “*las ideas matrices o fundamentales del proyecto en examen, son las contenidas única y exclusivamente en el*

⁶ Ideas Matrices en los Proyectos de Ley, SOTO VELASCO, Sebastián y Buchheister, Rosas, Axel, Sentencias Destacadas 2004, Libertad y Desarrollo.

mensaje de rigor... que debe tomarse en consideración para determinar la constitucionalidad de las adiciones o correcciones que, durante su tramitación, le fueron introducidas”.

ii) Luego, en el mismo sentido, el Tribunal en Sentencia Rol 786 de 2007, precisa el concepto de ideas matrices, avanzando en una interpretación restringida de este concepto manifiesta que “*esta Magistratura ha decidido que 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...’.* (Sentencia de 26 de octubre de 1972, Expediente N° 9, considerando 12°) (...) 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 se debe evitar caer en el extremo opuesto de rigidizar el sistema 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 33°). En definitiva, 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 solo una vinculación inmediata sino que, además, sustantiva”.

Agrega el Tribunal en el mismo fallo: “*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”, añade 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 aprobación”* (Sentencias Rol N° 259, considerando 16°, y Rol N° 719, considerando 21°), y que “*Congruente con lo expresado, el Artículo*

24, inciso primero, de la Ley N° 18.918, *Orgánica Constitucional del Congreso Nacional*, precisa que “solo serán admitidas las indicaciones que digan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto”. Como es sabido y de acuerdo a lo establecido en el Artículo 23, inciso tercero, de la misma Ley N° 18.918, “se considerarán como ideas matrices o fundamentales de un proyecto aquellas contenidas en el mensaje o moción, según corresponda”, razón por la que “las indicaciones que tienen relación directa con las mismas son las que guardan con las primeras no solo una vinculación inmediata sino que, además, sustantiva” (considerando 17°).

iii) Es finalmente en la reciente Sentencia rol 1005 de 2007, vinculada precisamente al tema de la Ley de Presupuestos, donde el Tribunal Constitucional expresó en el considerando 10° 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 fundamentales. De ahí que las indicaciones del todo ajenas al proyecto o cuya vinculación con el mismo sea remota, lejana, no resultan constitucionalmente admisibles”.

Finalmente, es preciso destacar este fallo de 2007 en relación con la Ley de Presupuestos, que en su considerando 11° señala “Que teniendo como base lo expuesto en el considerando anterior, debe ahora precisarse si la indicación introducida durante la tramitación de la Ley de Presupuestos de 2008 que dio origen a la última parte del Artículo 24, tiene relación directa con la idea matriz de la citada ley, la que, por tratarse de la Ley de Presupuestos, en gran medida está determinada en su contenido por la propia Constitución Política en su Artículo 67, por lo que la ley que anualmente ha de dictarse sobre la materia debe ajustarse al marco que la Carta Fundamental señala y que no es otro que aprobar el cálculo de ingresos y la autorización de gastos para el año correspondiente”.

Estableciéndose por su parte en el 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 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 resumen, de la jurisprudencia brevemente expuesta, es dable concluir que el Tribunal, ha sido consistente en la interpretación del concepto de ideas matrices, concepto que ha evolucionado desde un sentido más amplio, hasta el reciente 1005 más preciso y acotado, concordante en el tenor del espíritu del constituyente en relación a la consistencia de los proyectos de ley y la eliminación de los proyectos misceláneos.

Por todo lo señalado, es que asombra que el Tribunal Constitucional haya rechazado el requerimiento en esta materia, en primer lugar en consideración a que las glosas impugnadas no tienen relación con la idea matriz del proyecto de Ley de Presupuesto, la que, como ya se señaló, no es otra que “*aprobar el cálculo de ingresos y la autorización de gastos para el año correspondiente*”, dando como fundamento que de realizarse la ejecución de las políticas públicas de las cuales se solicita información se incurriría en un gasto y de no tenerse presupuestado no significarían gasto alguno, ya que claramente se contraviene el requisito de “relación directa”, de perseverarse en dicha línea podría llegarse incluso a extremos tales como que durante la tramitación de la Ley de Presupuesto, se exigiere información al Poder Ejecutivo respecto de todos aquellos proyectos de ley que podrían presentarse durante un determinado gobierno, o todos aquellos programas que pudieran implementarse en el mismo, ya que podrían significar, o no, gastos para el erario público.

III.2 De las Atribuciones Exclusivas del Presidente de la República

2.1 Antecedentes Constitucionales⁷

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.

⁷ “Origen del presidencialismo chileno: reforma constitucional de 1970, ideas matrices e iniciativa legislativa exclusiva.” Ver FERNANDOIS VOHRINGER, Arturo y GARCÍA GARCÍA, José Francisco. Rev. Chil. Derecho 2009, vol. 36, n. 2 [citado 2010-11-23], pp. 281-311.

2.1.1 Breve historia constitucional

La iniciativa exclusiva del Presidente de la República respecto de ciertas materias de ley se remonta a la Constitución de 1833. Posteriormente, en la Carta Fundamental de 1925 se agregaron nuevas materias entre las que se encuentra 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 legisladores de la época, era el Ejecutivo el que 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 Montalva⁸, estableciéndose en la ley 17.284 de 1970 aquellas materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la siguiente manera:

“Corresponderá exclusivamente al Presidente de la República la iniciativa para proponer suplementos a partidas o ítem de la Ley General de Presupuestos; para alterar la división política o administrativa del país; para suprimir, reducir o condonar impuestos o contribuciones de cualquier clase, sus intereses o sanciones, postergar o consolidar su pago y establecer exenciones tributarias totales o parciales; para crear nuevos servicios públicos o empleos rentados; para modificar las remuneraciones y demás beneficios pecuniarios del personal de los servicios de la administración del Estado, tanto central como descentralizada; para fijar los sueldos o salarios mínimos de los trabajadores del sector privado, aumentar obligatoriamente remuneraciones y demás beneficios económicos

⁸ “La autoridad del Ejecutivo debe ser reafirmada en lo que concierne a la planificación del desarrollo y del control del proceso económico y, para este efecto, es necesario extender los proyectos de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, a todas las materias que incidan en los gastos fiscales y en el régimen de remuneraciones y de previsión del sector privado. La idea tiene ya un lugar en la Constitución vigente, donde la llevó una reforma que patrocinó el Presidente Ríos. Pero su texto, la interpretación que de ella se ha dado y la experiencia recogida, hacen impostergable ampliarla en la forma que propugna. Es imperioso porque la eficacia de la gestión económica del Estado, a la que están ligados todos los sectores de la Nación, hace inevitable radicar esta responsabilidad en el Poder Ejecutivo, el que, por su estructura y la asistencia técnica de que dispone, está en situación de actuar con la coherencia y la continuidad que el Congreso Nacional no puede dar y que son esenciales en todos los países, pero especialmente en los que están en desarrollo como el nuestro”. Primer Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, de 1 de septiembre de 1969 en Piedrabuena (1970) p. 155.

o alterar las bases que sirven para determinarlos; para establecer o modificar los regímenes previsionales o de seguridad social; para conceder o aumentar, por gracia, pensiones u otros beneficios pecuniarios, y para condonar las sumas percibidas por concepto de remuneraciones u otros beneficios económicos, pensiones de jubilación, retiro o montepío o pensiones de gracia. No se aplicará esta disposición al Congreso Nacional y a los servicios que de él dependen”.

“El Congreso Nacional solo podrá aprobar o rechazar, o disminuir en su caso, la modificación de la división política o administrativa, los servicios o empleos y los beneficios pecuniarios a que se refiere el inciso anterior”

Reforma que 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”*⁹.

2.1.2 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.

⁹ *“La 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 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.

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 solo 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 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 (...)”¹⁰.

Disposiciones que tuvieron acogida unánime en la Comisión en su conjunto, como se puede apreciar de las palabras del Presidente de dicha Comisión, el entonces Senador Enrique Ortúzar 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”¹¹.

Es clara finalmente la Comisión al establecer a quien corresponde el manejo del OPE y el porque 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 solo monetaria y cambiaria, 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, etcétera...”¹².

¹⁰ Tomo X Sesión 349 p. 542.

¹¹ Historia fidedigna Artículo 65 de la Constitución, p. 73, www.bcn.cl

¹² Título XI, sesión 384 p. 273.

Finalmente, es importante citar una última vez al presidente de la Comisión, quien señala la gravedad de la violación por parte del Congreso a nuestra Carta Fundamental, al decir, que es “...de la esencia de un Estado de derecho el respeto a la Carta Fundamental, que se violaba con frecuencia en el Parlamento, no solo en aspectos que podían decir relación a preceptos constitucionales que garantizaban los derechos y las libertades de los ciudadanos, sino que en otros aspectos, como, por ejemplo, uno que le preocupaba mucho, que era 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 financiada, etc.

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”¹³.

2.2 Jurisprudencia del Tribunal Constitucional

En materia de iniciativa exclusiva presidencial el Tribunal Constitucional en el N° 7 fallo de 1972, señaló “Que el aguinaldo de Fiestas Patrias a que se refiere el primer inciso del Artículo 1° del proyecto de ley en examen, que por su naturaleza según el léxico es un regalo con motivo de aquellas festividades, que acuerda el Jefe del Estado a través del mecanismo legal, y que dentro del campo jurídico y constitucional constituye una asignación o beneficio en dinero que se concede a todos los trabajadores del país, encuadra precisamente en la facultad privativa que reserva al Presidente de la República el inciso segundo del art. 45 de la Carta Fundamental, al establecer que corresponderá a este, exclusivamente, la iniciativa, entre otras materias, “para fijar o modificar las remuneraciones y demás beneficio pecuniarios del personal de los servicios de la administración del Estado, tanto central como descentralizada”, respecto de los trabajadores del sector público, y en las expresiones “y demás beneficios económicos” en lo pertinente al sector privado; y que, si se quiere extenderla por gracia a sectores de no trabajadores, cobra aplicabilidad la frase del precepto en cuestión que señala también como iniciativa exclusiva del Presidente de la República, las leyes que

¹³ Historia fidedigna p. 42

tienen por finalidad “conceder o aumentar por gracia, pensiones u otros beneficios pecuniarios;

Que en tales condiciones forzoso es concluir que la modificación introducida al precitado proyecto de ley por el Senado, en cuanto por ella agregó al primer inciso del Artículo 1º la frase señalada en el considerando tercero de este fallo, es inconstitucional, por contrariar abiertamente el precepto imperativo del inciso del Artículo 45 de la Constitución Política de la República”. (Considerandos 4º y 5º).

2.3 Normas entregadas a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República:

2.3.1 Administración Financiera del Estado

El Artículo 65 inciso tercero de nuestra Carta Fundamental, establece que son de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, todas aquellas leyes que tengan relación con la administración financiera y presupuestaria del Estado, en consideración a que, como ya se señaló, es el Ejecutivo el responsable de la estabilidad económica y de las finanzas públicas, ya que el Congreso recibe mayores demandas por aumentar el gasto público y al no poseer ninguna responsabilidad fiscal, no tiene incentivo para no ceder a presiones. Fundamento compartido unánimemente por el Tribunal Constitucional, y que se demuestra en las siguientes sentencias que se citan a modo de ejemplo, sin perjuicio de existir aún más fallos en el mismo sentido:

Rol 254-1997, en su considerando primero señala:

“1º. Que, para una mejor resolución del presente requerimiento, este Tribunal Constitucional tiene en consideración que todo ordenamiento jurídico es un sistema jerarquizado de normas. En virtud de ello, cada una vale por su alusión a otra de rango superior y el conjunto está referido a la Constitución Política. En este entendido, resulta útil precisar en primer término cuál es la normativa básica del régimen presupuestario chileno, contenido en la propia Constitución, sus leyes complementarias y los reglamentos y decretos que inciden en su administración.

a) *Normas constitucionales.*

1) *El presupuesto es materia de ley según lo dispone el Artículo 60, N° 14, en concordancia con el Artículo 64. En efecto, el primero expresa “Solo son materias de ley:*

“Las demás que la Constitución señale como leyes de iniciativa exclusiva del Presidente de la República”; y el segundo, que “El proyecto de Ley de Presupuestos deberá ser presentado por el Presidente de la República al Congreso Nacional...”

Concordante con las disposiciones citadas, debe mencionarse el Artículo 42, que señala que ambas ramas del Congreso Nacional “concurren a la formación de las leyes en conformidad a esta Constitución”, lo que resulta relevante para los trámites de aprobación de la Ley de Presupuestos (...).

3) *También debe colacionarse el Artículo 62, que en su inciso segundo, establece que las leyes sobre presupuestos de la Nación solo pueden tener su origen en la Cámara de Diputados, agregando que corresponderá al Presidente de la República la iniciativa exclusiva del proyecto de ley que tenga relación con la administración financiera o presupuestaria del Estado, como ya se indicó precedentemente. (...)*

5) *De otra parte, la Constitución dispone en el Artículo 64, inciso segundo, que: El Congreso Nacional no podrá aumentar ni disminuir la estimación de los ingresos; solo podrá reducir los gastos contenidos en el proyecto de Ley de Presupuestos, salvo los que estén establecidos por ley permanente (...)*

Rol 242 de 1996:

“CONSIDERANDO:

Los preceptos particularmente atinentes son:

a) *Artículo 62, inciso tercero: “Corresponderá al Presidente de la República la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley que tengan relación con la alteración de la división política o administrativa del país, o con la administración financiera o presupuestaria del Estado, incluyendo las modificaciones de la Ley de Presupuestos, y con las materias señaladas en los números 10 a 13 del Artículo 60”.*

b) Artículo 62, inciso final: “El Congreso Nacional solo podrá aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos, emolumentos, préstamos, beneficios, gastos y demás iniciativas sobre la materia que proponga el Presidente de la República”.

c) Artículo 64, inciso cuarto: “No podrá el Congreso aprobar ningún nuevo gasto con cargo a los fondos de la Nación sin que se indiquen, al mismo tiempo, las fuentes de recursos necesarios para atender dicho gasto”. (...)

e) Artículo 7º. “Los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley.

Ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes.

Todo acto en contravención a este Artículo es nulo y originará las responsabilidades y sanciones que la ley señale”.

Los requirentes consideran que el proyecto que impugnan infringe todas las articulaciones constitucionales transcritas y para proceder en consecuencia, sentando las premisas necesarias para llegar a la adecuada conclusión respecto de cada una de las infracciones que específicamente se señalan y a la consecencial decisión final, el Tribunal procederá a su tratamiento siguiendo el orden en que han sido representadas; (...)

11º. Que, por todas las razones ya indicadas, mal podría entenderse que las consecuencias económicas del proyecto materia de las cuestiones de constitucionalidad no comprometan o comprometerían la administración presupuestaria del Estado, ya que, de una u otra manera, sería en el presupuesto nacional donde debería preverse la atención de los gastos que desencadenaría el referido traslado;

12º. Que, de tal manera y acorde con todo lo consignado precedentemente, forzoso se hace concluir que el Artículo único del proyecto de ley que motiva este requerimiento adolece de inconstitucionalidad porque infringe los Artículos 62, en sus incisos tercero y final, y 64, en su inciso cuarto, de la Carta Fundamental, por no indicarse en él un financiamiento que demostrare que

sus consecuencias resultarían ajenas a la administración presupuestaria del Estado, lo que lo hace, consiguientemente, entrar en el ámbito de tal administración sin la iniciativa constitucionalmente reservada al Presidente de la República, ni indicar fuente alguna de recursos para atender los no previstos gastos que originaría;

13°. Que, el conculcamiento que, conforme a los razonamientos vertidos, hace el Artículo único del proyecto a los incisos tercero y final del Artículo 62 de la Constitución, porque su iniciativa ha sido parlamentaria debiendo haber sido presidencial implica el quebrantamiento que también hace del Artículo 7° de la misma, de acuerdo al cual los órganos del Estado solamente pueden ejercer las atribuciones que la propia Constitución o las leyes les han conferido, sin que bajo ningún pretexto puedan inmiscuirse en el ámbito de la competencia de un órgano diverso(...)"

Rol 786-2007 considerandos Décimo y Undécimo:

“DÉCIMO: Que en todo el proceso de elaboración de la ley que se ha recordado consta que la redacción del precepto impugnado en estos autos tuvo su origen en una indicación parlamentaria proveniente, en este caso específico, del senador Hernán Larraín, la que es preciso analizar para determinar si vulnera la iniciativa exclusiva de ley del Presidente de la República consagrada en el inciso tercero del Artículo 65 de la Carta Fundamental;

UNDÉCIMO: Que, en este sentido, debe recordarse que la norma constitucional referida reserva al Presidente de la República la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley que tengan relación con la alteración de la división política o administrativa del país, o con la administración financiera o presupuestaria del Estado, incluyendo las modificaciones de la Ley de Presupuestos, y con las materias señaladas en los números 10 y 13 del Artículo 63. Estas últimas se refieren a las normas sobre enajenación de bienes del Estado o de las municipalidades o sobre su arrendamiento o concesión y a aquellas que fijen las fuerzas de aire, mar y tierra que han de mantenerse en pie en tiempo de paz o de guerra, como asimismo las normas para permitir la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República y la salida de tropas nacionales fuera de él. Se trata de materias que el consti-

tuyente ha reservado exclusivamente a la iniciativa del Presidente de la República, excluyendo la de los parlamentarios en forma congruente con la responsabilidad constitucional que le asiste en materia de administración financiera y presupuestaria del Estado, en conformidad también a lo dispuesto en los Artículos 32 N° 22, 65, inciso final y 67 de la Constitución”.

2.3.2 Atribuciones de Órganos del Estado

En cuanto a las atribuciones de órganos del Estado, la creación de nuevos servicios públicos o empleos rentados, sean fiscales, semifiscales, autónomos o de las empresas del Estado, así como su supresión y determinación de sus funciones es materia de ley de iniciativa exclusiva presidencial, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 65 inciso cuarto N° 2 de la Constitución, y que tiene como base constitucional, todos aquellos fundamentos ya señalados en el comentario anterior, por lo que para no extendernos innecesariamente los tendremos por reproducidos para a continuación demostrar que tales fundamentos son también compartidos por el Tribunal constitucional, como consta del expediente 358-2002, considerandos undécimo y duodécimo que se encuentran transcritos casi idénticamente en los Expedientes 319-2001 y 276-1998:

11°. Que el Artículo 60 de la Carta Fundamental, señala que “Solo son materias de ley:

12°. Que, de un análisis armónico de los preceptos antes transcritos se infiere que la estructura interna de un servicio público, como también las atribuciones de su Director y del personal, solo pueden crearse por ley, a iniciativa exclusiva del Presidente de la República, lo que excluye la posibilidad de que ellas sean establecidas por la autoridad superior de un servicio, o que, en el caso de esta última, pueda ejercer facultades indeterminadas;

13°. Que, cabe destacar que es la propia Constitución la que indica las materias que son de reserva legal, de modo que las normas de una ley que pretendan alterar esa competencia son contrarias a la Constitución;

14°. Las demás que la Constitución señale como leyes de iniciativa exclusiva del Presidente de la República”. A su vez, el Artículo 62, inciso cuarto, N° 2°, de la misma Carta, dispone

que “Corresponderá, asimismo, al Presidente de la República la iniciativa exclusiva para: 2º. Crear nuevos servicios públicos o empleos rentados sean fiscales, semifiscales, autónomos, o de las empresas del Estado; suprimirlos y determinar sus funciones o atribuciones”;

2.3.3 Normas sobre Seguridad Social o que incidan en ella

Finalmente, el Artículo 65 inciso cuarto N° 6, establece que son de iniciativa exclusiva del Presidente todas aquellas materias que modifiquen las normas sobre seguridad social o que incidan en ella.

Respecto a los alcances de la disposición constitucional citada es prudente hacer referencia al fallo rol 534-2006, que al tratar la creación de nuevo concepto de empresa, como una norma que incide en la seguridad social y previsión, resolvió que se afecta la seguridad social no solo cuando el objeto de la ley sea modificarlo sino que siempre que una ley afecte el sistema preexistente de seguridad social incluso de forma indirecta:

“NOVENO: Que (...) estamos ante disposiciones que modifican normas sobre seguridad social o que inciden en ella tanto del sector público como del sector privado, las cuales, conforme a lo dispuesto en el Artículo 65, inciso cuarto, N° 6, de la Constitución Política, son de iniciativa exclusiva del Presidente de la República;

DÉCIMO: Que sin embargo, y como consta del Acta de la Sesión N° 67, de 10 de enero de 2006, de la Cámara de Diputados, y de los demás antecedentes que obran en conocimiento de esta Magistratura, la proposición que tuvo por objeto conceptualizar la definición de empresa que se encuentra contenida en el Artículo 183 ter, surgió por indicación parlamentaria y no de la Presidenta de la República, a pesar de que se trata de una materia reservada por la Constitución Política a la iniciativa exclusiva del Jefe de Estado, como se ha señalado en el considerando anterior;

UNDÉCIMO: Que de lo expuesto resulta que, en la tramitación y aprobación del Artículo 183 ter del Código del Trabajo, se ha vulnerado el Artículo 65, inciso cuarto, N° 6, de la Carta Fundamental, lo que configura un vicio de inconstitucionalidad

de forma del precepto legal sometido a control de esta Magistratura”.

Pues bien, de todo lo anterior, se desprende sin lugar a dudas que, sin perjuicio del tipo de obligación que se trate, sea incluso de información, se trata de una materia de iniciativa exclusiva del Presidente de la República ya que se establecen obligaciones relacionadas con la administración financiera del país; las atribuciones de los servicios públicos, así porque las materias propuestas irrogan gastos al Estado –como el propio Tribunal reconoce en relación a las ideas matrices–, por lo que no puede ser propuesta por la vía legislativa. Aún más, dichas glosas incidirían en la determinación de normas de seguridad social dada la materia que las indicaciones tratan.

III. CONCLUSIONES

En cuanto a lo contenido en la Partida 05 Ministerio del Interior; en el Capítulo 01; Programa 05, en particular en la Glosa 09, cuyo texto señala que “*La Encuesta nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC) que deberá realizarse anualmente por el Instituto Nacional de Estadísticas*. Es correcta la visión del Tribunal en el sentido que dicha glosa 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 el Artículo 65 inciso 3º–, y por otro, lo señalado en el inciso 4º N° 2 del mismo Artículo, al modificar las funciones y atribuciones (realizar la encuesta ENUSC) de un órgano del Estado (INE), todo lo anterior mediante una indicación parlamentaria, atentando contra los preceptos constitucionales ya citados.

En relación a lo señalado en la Glosas 05 y 06, a todas luces, la exigencia de cumplimiento de compromisos presidenciales o promesas de campaña no pueden “legalizarse” mediante la ley de presupuestos, dadas sus limitaciones constitucionales. Por ello, resulta inadmisiblemente constitucionalmente que dicho control –disfrazado de una “solicitud de información”– pueda ser materia que diga relación con las ideas matrices del proyecto de ley de presupuesto, ya que se incumple el requisito de “relación directa con las ideas matrices del proyecto”.

BIBLIOGRAFÍA

CUMPLIDO CERECEDA, Francisco “La Reforma Constitucional”

FELIÚ DE ORTÚZAR, Olga y LETELIER VELASCO, Macarena (2008) “La Ley de Presupuestos: ¿Es propiamente una ley?”, Sentencias Destacadas, Libertad y Desarrollo.

FERMANDOIS VÖHRINGER, Arturo y GARCÍA GARCÍA, José Francisco (2009) “Origen del presidencialismo chileno: Reforma Constitucional de 1970, ideas matrices e iniciativa legislativa exclusiva.”. Rev. Chil. Derecho vol. 36, n. 2

MOLINA GUAITA, Hernán (1995) “Derecho Constitucional”. Universidad de Concepción.

SILVA BASCUÑÁN, Alejandro. (2000) “Tratado de Derecho Constitucional”. Editorial Jurídica de Chile. 2000.

SOTO VELASCO, Sebastián y BUCHHEISTER ROSAS, Axel (2004) “Ideas Matrices en los Proyectos de Ley”, Sentencias Destacadas, Libertad y Desarrollo.

TAPIA VALDÉS, Jorge “La Técnica Legislativa”. Editorial Jurídica de Chile, Seminario de Derecho Público Número 4, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile.

Fallos del Tribunal constitucional

Revista Chilena de Derecho

Actas Oficiales de la Comisión Constituyente