2019

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE CHILE

Sentencia
Rol N° 7896-2019-CPT

[26 de diciembre de 2019]

REQUERIMIENTO DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADO POR UN GRUPO DE H. DIPUTADOS QUE REPRESENTAN MÁS DE LA CUARTA PARTE DE LOS MIEMBROS EN EJERCICIO RESPECTO DE LAS MODIFICACIONES INTRODUCIDAS POR EL SENADO AL CAPÍTULO 06, PROGRAMA 01, SUBTÍTULO 33, ÍTEM 02, ASIGNACIÓN 005, PARTIDA 13 DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA, QUE INCORPORA UNA NUEVA GLOSA AL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS DEL SECTOR PÚBLICO PARA EL AÑO 2020, CORRESPONDIENTE AL BOLETÍN N° 12.953-05.

VISTOS:

Con fecha 1 de diciembre de 2019, a fojas 1, las Diputadas y Diputados de la República Diego Ibáñez Cotroneo; Florcita Alarcón Rojas; René Alinco Bustos; Jenny Álvarez Vera; Boris Barrera Moreno; Alejandro Bernales Maldonado; Gabriel Boric Font; Jorge Brito Hasbún; Karol Cariola Oliva; Ricardo Celis Araya; Daniela Cicardini Milla; Miguel Crispi Serrano; Marcelo Díaz Díaz; Fidel Espinoza Sandoval; Maya Fernández Allende; Cristina Girardi Lavín; Félix González Gatica; Rodrigo González Torres; Hugo Gutiérrez Gálvez; Carmen Hertz Cádiz; Tomás Hirsch Goldschmidt; Marcos Ilabaca Cerda; Pamela Jiles Moreno; Carolina Marzán Pinto; Cosme Mellado Pino; Vlado Mirosevic Verdugo; Claudia Mix Jiménez; Manuel Monsalve Benavides; Jaime Mulet Martínez; Jaime Naranjo Ortiz; Daniel Núñez Arancibia; Emilia Nuyado Ancapichún; Maite Orsini Pascal; Andrea Parra Sauterel; Catalina Pérez Salinas; Camila Rojas Valderrama; René Saffirio Espinoza; Marisela Santibáñez Novoa; Marcelo Schilling Rodríguez; Alejandra Sepúlveda Órdenes; Leonardo Soto Ferrada; Camila Vallejo Dowling; Esteban Velásquez Núñez y Gael Yeomans Araya, que constituyen más de la cuarta parte de los miembros en ejercicio de dicha Corporación, han deducido ante esta Magistratura, conforme al artículo 93, inciso primero, Nº 3º, de la Constitución Política, un requerimiento de inconstitucionalidad respecto de las modificaciones introducidas por el Senado al capítulo 06, programa 01, subtítulo 33, ítem 02, asignación 005, de la partida 13 "Ministerio de Agricultura", la cual incorpora una nueva glosa a la Ley de Presupuesto del año 2020, correspondiente al boletín de tramitación legislativa N° 12.953-05.

I. TRAMITACIÓN DEL REQUERIMIENTO

El Pleno de esta Magistratura Constitucional, en resolución que rola a fojas 462, de 9 de diciembre de 2019, acogió a trámite el referido requerimiento. Luego, en resolución de igual fecha, a fojas 463 lo declaró admisible y ordenó ponerlo en conocimiento de S.E. el Presidente de la República, del H. Senado y de la H. Cámara de Diputados, para que, en su calidad de órganos constitucionales interesados y dentro del plazo de cinco días, formularan las observaciones y acompañaran los antecedentes que estimaran pertinentes sobre la materia.

Con fecha 14 de diciembre de 2019, a fojas 468, S. E. el Presidente de la República, formuló dentro de plazo observaciones de fondo respecto del requerimiento.

A fojas 537, el día 16 de diciembre de 2019, se trajeron los autos en relación teniendo lugar la vista de la causa en Sesión de Pleno del día 17 de diciembre de 2019, conforme fue certificado por el relator de la causa.

En Sesión de Pleno de 19 de diciembre de 2019, en atención a lo previsto en los artículos 93, inciso quinto, de la Constitución Política y 67, inciso primero, de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional, se dispuso prorrogar por diez días el plazo para expedir la sentencia de autos.

II. LAS GLOSAS IMPUGNADAS DEL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS PARA EL SECTOR PÚBLICO DE 2019

Los requirentes solicitan que el Tribunal Constitucional declare inconstitucional la siguiente glosa:

> ***"Ley de Presupuestos año 2020, boletín de tramitación legislativa N° 12.953-05, Capítulo 06, Programa 01, Subtítulo 33, Ítem 02, Asignación 005, Partida 13 del Ministerio de Agricultura***
>
> *(...)*
>
> *Considerando la situación excepcional de escasez hídrica, la Comisión Nacional de Riego podrá permitir la postulación a concursos de la ley N° 18.450 de embalses de volumen superior a 50.000 metros cúbicos e inferiores a 300.000 metros cúbicos, sin importar la altura de su muro, sin que éstos deban ingresar al sistema de evaluación de impacto ambiental establecido en la ley N° 19.300, que aprueba la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente, y sus reglamentos. Los proyectos que no postulen a los concursos de CNR, pero que sean de la misma naturaleza que los antes mencionados, tendrán las mismas exenciones".*

(...)

III. CONFLICTO CONSTITUCIONAL SOMETIDO AL CONOCIMIENTO, DELIBERACIÓN Y RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL EN EL REQUERIMIENTO. ALEGACIONES DE LAS PARTES

Los requirentes afirman que la glosa impugnada corresponde a una adición que se ha realizado a la Ley de Presupuestos, para dar una exención en el cumplimiento de la ley a un determinado tipo de obras de infraestructura, pudiendo tener al menos dos interpretaciones diferentes y contradictorias:

i. Los embalses entre 50.000 y 300.000 metros cúbicos pueden postular a los concursos de la Ley N° 18.450 de manera previa a su evaluación ambiental, pero de todos modos requerirán de ella, o,

ii. Los embalses de entre 50.000 y 300.000 metros cúbicos quedan exentos de ingresar al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA).

En cualquiera de las dos posibles interpretaciones, aseveran nos encontraríamos con un precepto inconstitucional, en cuanto muestra una intención positiva de eludir el SEIA, aparentemente por razones de eficiencia, escapando completamente de la idea matriz de la Ley de Presupuestos y sin que se haya producido una deliberación mínima al respecto, para, a lo menos, superar la deficiente redacción de la norma.

Expresan así que se desarrollan los siguientes conflictos constitucionales:

1. Transgresión a los artículos 67 y 69 de la Constitución.

Exponen que tales preceptos constitucionales establecen una limitación a las modificaciones que se presentan por medio de indicaciones en los trámites constitucionales y reglamentarias del proceso legislativo, la cual consiste en respetar las ideas matrices.

De conformidad al artículo 67 en la Ley de Presupuestos del Sector Público se pueden incluir normas sobre materias relativas a la ejecución o a la administración financiera del Estado, pero no normas que tengan otras características, como aquella impugnada en autos. En la especie, la glosa impugnada establece una exención a un régimen general, modificando las exigencias establecidas por la Ley N° 19.300, cuestión que de ningún modo tiene relación con la idea matriz de la Ley de Presupuestos, siendo evidente a su juicio que no se refiere a materias presupuestarias y de gastos,

implicando adicionalmente una modificación permanente por la vía de una ley temporal.

Con la formulación del precepto, por una parte, se pretende excluir a determinados proyectos de requisitos establecidos en leyes permanentes a partir de una pretendida cláusula transitoria incorporada en la glosa cuestionada para efectos de acceder a las bonificaciones y más aún, se pretende hacer extensiva esta exclusión proveniente de una ley transitoria a proyectos que ni siquiera ingresan a la esfera regulada por la asignación glosada. Es decir, pretendiendo habilitar la actuación de un legislador expedito, vulnera derechamente la norma permanente a través de disposiciones de una ley temporalmente transitoria, afectando el carácter anual de la ley de presupuesto en términos proscritos por la Constitución.

2. La glosa cuestionada infringe el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, garantizado en el artículo 19 N° 8 de la Carta Fundamental.

Refieren que es el Estado, el que debe garantizar el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación y a quien corresponde deber de velar por la preservación de la naturaleza.

La Ley N° 19.300 en su artículo 1°, establece que su objetivo fundamental es el de regular la garantía del artículo 19 N° 8 de la Constitución, siendo una de las maneras específicas y fundamentales con las que esta protección se lleva a cabo el SEIA, como procedimiento administrativo destinado a resguardar el cumplimiento de los estándares ambientales de los proyectos que los generen.

El artículo 10° de la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente establece un listado de proyectos que deben ingresar obligatoriamente al SEIA, de manera de evaluar los impactos ambientales que pueda producir. Ello supone un juicio de valoración previo, efectuado por el legislador común, en virtud del cual determina que la actividad o proyecto pueden causar impactos ambientales.

Los embalses suponen por lo general la alteración de los cauces naturales, cuestión que tiene una serie de impactos ambientales, y cuya realización sin una correcta evaluación ambiental constituye una vulneración a la garantía antes aludida.

La lógica que intenta incorporar, de manera inconstitucional, la glosa que se impugna, avanza de manera contraria a la necesaria protección del medio ambiente excluyendo del SEIA a un grupo de proyectos que claramente tienen impactos ambientales que deben ser evaluados en el marco de dicho sistema.

3. Vulnera el derecho de igualdad ante la ley.

La glosa cuestionada establece excepciones infundadas a las Leyes N°s 18.450 y 19.300 respecto de los embalses, cuestión que constituye una discriminación arbitraria, no tolerada por la Constitución Política.

Exponen que la intención de excluir a los embalses de evaluación ambiental a través de una glosa presupuestaria, sin contener mayores justificaciones, y dejando sin efecto la norma del artículo 10° de la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente, constituye un favoritismo empleado por el legislador, que no resiste vigencia en el ordenamiento jurídico chileno.

Dicha diferencia de trato es doble: para aquellos proyectos de embalse que postulan a concursos de la CNR, no se exige que ingresen al SEIA, y para aquellos que no postulan tienen la misma exención (no ingresar al SEIA); es decir, contempla una diferencia de trato tanto respecto de los proyectos que postulan a la Comisión Nacional de Riego que requieran ingresar al SEIA, y respecto de todo proyecto que al tenor del artículo 10 de la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente debe ser evaluado ambientalmente.

Añaden que implica una discriminación en relación a otras obras financiables con el mismo mecanismo. La bonificación tiene por objeto financiar alguna de las obras delimitadas en el artículo 1° de la Ley N° 18.450, que son: "obras de riego o drenaje", como, asimismo, "obras de puesta en riego", "equipos y elementos de riego mecánico o de generación", entre otros, sin embargo, excluye de la necesidad de evaluar ambientalmente sólo a los embalses, pero no al resto de las obras mencionadas. Las obras de riego podrían requerir de evaluación ambiental también, pero la excepción rige únicamente para ciertos embalses.

Por lo expuesto solicitan que sea acogido en todas sus partes el requerimiento deducido a fojas 1.

Observaciones de S.E. el Presidente de la República

A fojas 468, con fecha 14 de diciembre de 2019, S.E. el Presidente de la República Sebastián Piñera Echeñique, en presentación suscrita también por los señores Ignacio Briones Rojas, Ministro de Hacienda, y Felipe Ward Edwards, Ministro Secretario General de la Presidencia, formula observaciones respecto del traslado conferido, instando para que el requerimiento sea rechazado en todas sus partes.

Señalan que S.E. el Presidente de la República señaló en cadena nacional de fecha veintiséis de septiembre de 2019, con motivo del envío al Congreso Nacional del Proyecto de Ley de Presupuestos 2020 un plan de combate a la sequía, como eje del mismo.

Ingresado a tramitación, para discusión en H. Cámara de Diputados, se señaló expresamente como prioridad cuidar el medio ambiente y avanzar en las tareas fundamentales de agua y riego.

Durante su discusión se hizo hincapié en la sequía que afecta a nuestro país y en la necesidad de adoptar medidas para enfrentar esta situación, enfocadas a mejorar la gestión del agua y el manejo centralizado de cuentas. En razón de ello, con fecha diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve el Ejecutivo presentó la Glosa Impugnada, que en la sesión 72° del Senado fue aprobada.

Específicamente respecto a la glosa cuestionada, destaca como relevantes los siguientes elementos:

a) Se enmarca dentro de situación excepcional de escasez hídrica.

b) Está enfocada al financiamiento de embalses que postulen a concursos de la Ley N° 18.450.

c) Establece que embalses de ciertas características no requerirán haber ingresado al SEIA como requisito previo para la postulación a los concursos de la Ley N° 18.450.

La glosa impugnada tiene por única finalidad paliar la situación de escasez hídrica a través de la simplificación de las exigencias requeridas para postular a la obtención de financiamiento de carácter público, sea a través de la Comisión Nacional de Riego u otro, a ciertos proyectos de embalses. Su objeto es permitir la postulación a los concursos de la Ley N° 18.450 a proyectos de embalses que reúnan las características allí señaladas sin que se exija como requisito previo el hecho de haber ingresado el SEIA para permitir hacer embalses pequeños durante este año, de condición hídrica complicada.

Por ello, afirman que no es excepción del cumplimiento de la ley, sino que una excepción para efectos de la postulación a concursos de presentar una copia de la resolución de calificación ambiental (RCA). Permite que se avance con la proyección de la obra y a la vez postular a financiamiento público, pero si no obtiene una resolución favorable, no podrá acceder al mismo, pues solo se entrega una vez recibida la obra en su totalidad.

Por otro lado, en su presentación descarta la existencia de infracciones constitucionales. Niega infracciones a los artículos 67 y 69 de la Constitución. La glosa impugnada se vincula directamente con las ideas matrices del proyecto de la Ley de Presupuestos del sector público del año 2020, basada en una situación excepcional por la que pasa el país fue anunciada con la presentación del proyecto de ley y fue discutida en la subcomisión mixta de presupuestos que analizó la partida en la que se contiene, previo a su incorporación.

Ella hace precisamente lo que la Carta Fundamental encarga a la Ley de Presupuestos, al determinar las condiciones en que podrá postularse a los concursos dispuestos en la Ley N° 18450 haciendo referencia explícita a su justificación. En tal sentido, no altera el régimen permanente establecido en la ley, sino que facilita la postulación a concursos eximiendo del requisito de presentar copia de la RCA.

La glosa tiene incidencia directa en los fondos que se contemplan para financiamiento público a través de concursos establecidos en la ley 18450 u otros contemplados respecto de cierto tipo de infraestructura de la misma naturaleza.

A través de la glosa se pretende fomentar la postulación a concursos y ella incide en los recursos que deben ser transferidos a la Tesorería General de la República para atender a los gastos propios de la Ley N° 18.450 destinados a otorgar bonificaciones a proyectos de riego y drenaje. Así como de recursos que se destinan en su fase de ejecución a privados para compensar los costos derivados de inversiones en determinados proyectos.

Sostienen que ella es esencialmente transitoria, por estar ligada a la situación de escasez hídrica, lo que justifica que sea tratada en legislación transitoria como la ley de presupuestos.

En lo que respecta a la vulneración del derecho a vivir en medio ambiente libre de contaminación señala que el requerimiento se basa en presupuesto errado, pues la glosa no altera una ley permanente ni el SEIA, ya que el fundamento de la disposición es permitir que quien quiera construir embalses de tales características pueda postular a concursos de público financiamiento sin haber ingresado a este.

La lectura de los requirentes se funda en una interpretación particular de la glosa, que difiere de las explicaciones de la norma entregada por los órganos de la administración del estado con competencia en la materia. Por lo mismo, no se vulneran principios de prevención y no regresión.

Niega igualmente vulneración al derecho a igualdad ante ley. Insisten en que el requerimiento descansa sobre una interpretación equivocada del contenido de la glosa impugnada pues en ningún caso el sentido de esta es eximir del proceso de evaluación ambiental ante el SEIA sino que permitir a embalses de volumen superior a 20.000 metros cúbicos e inferiores a 300.000 postular a los beneficios contenidos en la Ley N° 18.450 u otro tipo de financiamiento estatal.

Mediante la glosa se pueden financiar todos los proyectos contenidos en el artículo 1° de la Ley N° 18.450 de la misma forma en que se hace hoy, sin establecer diferencia entre ellos, introduciendo solo una precisión en cuanto a la postulación a tales concursos en lo que respecta a embalses. Permite que los embalses puedan postular a los fondos en forma previa a ser evaluados ambientalmente pero no se les excluye del SEIA.

IV. VISTA DE LA CAUSA Y RESOLUCIÓN DEL ASUNTO DE AUTOS

Concluida la tramitación de la causa, ésta fue decretada en relación el día 16 de diciembre de 2019, efectuándose la vista de estilo el 17 de diciembre de igual año, alegando por las señoras y señores diputados requirentes el abogado don Ezio Acosta Cordella, adoptándose acuerdo en Sesión de Pleno de igual fecha, conforme se certificó en autos.

Conforme a dicho acuerdo, se resolvió acoger parcialmente el requerimiento deducido a fs. 1, en relación con la expresión "*sin que éstos deban ingresar al sistema de evaluación de impacto ambiental establecido en la ley N° 19.300, que aprueba la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente, y sus reglamentos. Los proyectos que no postulen a los concursos de CNR, pero que sean de la misma naturaleza que los antes mencionados, tendrán las mismas exenciones*".

Y CONSIDERANDO:

Objeción a una Glosa del Presupuesto Nacional

PRIMERO: Que, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 93 inciso primero N°3 constitucional, 44 Honorables Diputados y Diputadas individualizados en la parte expositiva de la sentencia, que constituyen una cuarta parte de los miembros en ejercicio de dicha Cámara, ingresaron a esta Magistratura un requerimiento de inconstitucionalidad respecto de las modificaciones introducidas por el Senado al Capítulo 06, Programa 01, Subtitulo 33, Ítem 02, Asignación 005, Partida 13 del Ministerio de Agricultura, que incorpora una nueva glosa al proyecto de ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2020, correspondiente al boletín N°12.953-05;

SEGUNDO: Que, la citada disposición constitucional establece que es atribución de este Tribunal Constitucional: "Resolver las cuestiones sobre constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de los proyectos de ley o de reforma constitucional y de los tratados sometidos a la aprobación del Congreso";

TERCERO: Que, los requirentes han solicitado la declaración de inconstitucionalidad de la siguiente glosa correspondiente a una modificación, introducida por indicación aditiva del Presidente de la República en el trámite legislativo ante el Senado de la República, al proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2020, específicamente:

Partida 13 (Ministerio de Agricultura)
Capítulo 06 (...)
Programa 01 (...)
Subtítulo 33 (Transferencias de Capital)

Item 02 (Al Gobierno Central)

Asignación 005 (Bonificación por Inversiones de Riego y Drenaje Ley N°18.450)

Glosa 08:

"Considerando la situación excepcional de escasez hídrica, la Comisión Nacional de Riego podrá permitir la postulación a concursos de la ley N°18.450 de embalses de volumen superior a 50.000 metros cúbicos e inferiores a 300.000 metros cúbicos, sin importar la altura de su muro, sin que éstos deban ingresar al sistema de evaluación de impacto ambiental establecido en la ley N°19.300, que aprueba la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente, y sus reglamentos. Los proyectos que no postulen a los concursos de CNR, pero que sean de la misma naturaleza que los antes mencionados, tendrán las mismas exenciones.";

CUARTO: Que, la glosa es considerada por los requirentes, como contraria a la Constitución Política, por razones de forma, atendido a que la adición citada, realizada al proyecto de Ley de Presupuestos excede la idea matriz del mismo, vulnerando los artículos 67 y 69 constitucionales. Y, además, objetan la indicada glosa por consideraciones de fondo, según señalan, la regla aprobada originaría una discriminación arbitraria en favor de los proyectos de embalses, los que estarían exentos de someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante SEIA), lo que se extendería a aquellas iniciativas que aunque no concursen en el sistema establecido en la Ley N°18.450 tengan la misma naturaleza que los anteriores. Todo ello configuraría un atentado al principio de igualdad ante la ley y a la garantía constitucional de vivir en un medio ambiente libre de contaminación.

Existiendo en el requerimiento planteado, reproches de forma y fondo y, de conformidad a la doctrina que se ha sustentado por esta Magistratura, se examinará en primer término la concurrencia de una inconstitucionalidad de forma, y si de ella efectivamente resultara que presenta aspectos contrarios a la Carta Fundamental, será innecesario examinar las imputaciones referidas al artículo 19, N°s 2 y 8 del texto constitucional, en caso contrario, se entrará al análisis de dichos fundamentos;

La Historia de la Ley de Presupuestos

QUINTO: Que, como se ha procedido en otras oportunidades (STC Roles N° s 7, 12, 254, 1005, 2935, 4118 y 5735), en materia de Ley de Presupuestos, nuevamente se hará una referencia al estatuto jurídico que regula esta ley especialísima;

SEXTO: Que, en relación a este estatuto, el presupuesto del Sector Público consiste en una estimación financiera de los ingresos y gastos de ese sector para un año determinado, compatibilizando los recursos disponibles con el logro de metas y objetivos previamente establecidos, tal como lo expresa el D.L. N°1.263, de Administración Financiera del Estado. Constituyendo, por ende, una ley de carácter especial, anual, cuyo objeto es aprobar el presupuesto de la Nación.

Para resolver la pretensión de los requirentes, en esta ocasión, se explicará el contenido del estatuto recién mencionado, siendo necesario detenerse en las normas que dicen relación con el respeto a las ideas matrices y con la prohibición de reducir exigencias contenidas en leyes permanentes, las que se encuentran íntimamente vinculadas, pues

sirven para delimitar la competencia de los colegisladores, en el contexto de una ley especial, por sus características formales y contenido sustantivo, como es la Ley de Presupuestos;

SÉPTIMO: Que, sobre el referido aspecto, resulta de suyo pertinente recordar lo expresado por el Presidente Eduardo Frei Montalva en su mensaje al Congreso Nacional, el 21 de mayo de 1970, quien manifestó:

"Si hemos de mantener un Parlamento libre, democrático y prestigiado, como yo firmemente lo espero, porque creo que sin esas condiciones no existe verdadera democracia en país alguno del mundo, este Parlamento deberá tener la atribución de aprobar o rechazar los gastos públicos, y solamente a través de este medio influir en términos generales -y nunca particulares- en la estructura del gasto público; un Parlamento capaz de aprobar y definir el programa en líneas generales, dejando el Ejecutivo la facultad para realizarlo; un Parlamento capaz de fiscalizar, de investigar y de sancionar el incumplimiento de las leyes; un Parlamento capaz de representar y resguardar la justicia objetiva en las remuneraciones y en la previsión, pero a través de normas de justicia general y no de decisiones particulares e inmediatas, que son materia de administración ajenas a la función parlamentaria.

En una palabra, es necesario un Parlamento que al legislar -que es su función básica- dicte normas de carácter general; un Parlamento que apruebe las líneas fundamentales del plan y controle su ejecución sin distorsionarlo ni contradecirlo; un Parlamento representativo de las tendencias de la opinión pública manifestadas a través de sus debates libres". (Eduardo Frei Montalva: "La Reforma Constitucional en un contexto histórico", Reforma Constitucional 1970 (Santiago, Ed. Jurídica de Chile, 1970, pp 46-47);

OCTAVO: Que, en relación al proyecto de Ley de Presupuestos, desde los inicios de la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional se han establecido algunas nociones a su respecto, a saber, la sentencia Rol N°1 de 1972 consideró que "incluye dos ideas esenciales que han de materializarse en ella, a saber: un cálculo de las entradas para cada ejercicio anual y una determinación de los gastos que pueden acordarse con cargo a esas entradas".

Posteriormente, se ha profundizado aún más en la naturaleza jurídica de la ley presupuestaria, señalándose acerca de ella que "el presupuesto es una ley; una ley especial; pero es mucho más que una ley. Es uno de los principales instrumentos de política económica que tiene un gobierno. Por de pronto, porque en él se delinean los ingresos y gastos de los órganos del Estado para un año calendario. Ello revela un programa de acción y orienta conductas económicas." (STC Rol N°1867 c.26);

NOVENO: Que, en doctrina se ha definido al Presupuesto "como, el acto jurídico y político por el cual el Poder Legislativo prevé y "autoriza en nombre de los ciudadanos, al Poder Ejecutivo para "utilizar los medios financieros que él le acuerda en función de asegurar el "servicio público del que está encargado, observando el programa "que ha definido y respetado las reglas generales y permanentes "relativas a la gestión administrativa". ("Traité de Science Admínistrative". Obra en conjunto de los más destacados profesores de las Universidades francesas, dirigida por el Decano G. Vedel. Paris. 1966. p. 676) (STC Rol N°2935 C.10);

DÉCIMO: Que, el proyecto de Ley de Presupuestos es de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, conforme a lo dispuesto en los artículos 65 y 67, inciso primero de la Carta Fundamental.

El Congreso sólo interviene en su aprobación, teniendo también su participación restringida, por ejemplo, no puede más que aceptar, disminuir o rechazar lo que el Presidente le proponga, incluso hay asuntos que no se someten a su discusión, tal como lo establece el artículo 67 constitucional.

La doctrina se ha pronunciado en el mismo sentido, expresando que "Desde luego, el artículo 69 inciso 1° de la Constitución prohíbe siempre y sin distinción alguna del órgano legislador de que se trate, plantear indicaciones ajenas a las ideas matrices o fundamentales del proyecto, es decir, aquellas que no aparecen explícita y claramente expuestas en el mensaje o iniciativa correspondiente" (Cea, José Luis (2013) "Derecho Constitucional Chileno" Tomo III, Ediciones UC, p.448).

Todo lo anterior, tiene por propósito delimitar la competencia entre los colegisladores, cautelando el equilibrio presupuestario entre otros.

DÉCIMO PRIMERO: Que, el Mensaje Presidencial, de fecha 27 de septiembre de 2019, dio inicio a la tramitación del proyecto de Ley de Presupuestos correspondiente al año 2020. El referido Mensaje comienza señalando que *"El proyecto de Ley de Presupuestos para el año 2020 que vengo en presentar, enfocará el esfuerzo del Estado en las principales necesidades de los chilenos, que están en el corazón de nuestro Gobierno: (...) cuidar nuestro medio ambiente y financiar inversiones para dar mayor seguridad en el abastecimiento hídrico."*. Posteriormente, se indican ciertas prioridades presupuestarias, entre las cuales está el financiamiento para una política pública que atienda el cuidado del medio ambiente y se avoque a las tareas fundamentales de agua y riego, para lo cual se establecen iniciativas de inversión en obras hidráulicas, incluyendo la seguridad del abastecimiento hídrico, las obras de control aluvional, el aumento del presupuesto del Ministerio del Medio Ambiente, entre otras;

Las Ideas Matrices

DÉCIMO SEGUNDO: Que, el artículo 67 constitucional regula la tramitación del proyecto de Ley de Presupuestos, disposición suprema que está directamente vinculada con el artículo 69 constitucional y cuyo inciso primero establece "Todo proyecto puede ser objeto de adiciones o correcciones en los trámites que corresponda, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado; pero en ningún caso se admitirán las que no tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto.", lo que es reafirmado por el artículo 24 de la Ley N°18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional "Sólo serán admitidas las indicaciones que digan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto.".

DÉCIMO TERCERO: Que, este Tribunal ha asentado como doctrina fundamental que "La idea matriz o fundamental está constituida por la situación, materia o problemas específicos que el autor del proyecto de ley señale como existentes y a cuya atención, en todas sus implicancias, quiere acudir por la vía de su potestad normativa legal. La idea matriz es la representación intelectual del asunto

que se quiere abordar, es el problema que se desea resolver. Los textos legislativos son los medios o instrumentos hipotéticos para lograr la satisfacción de ese objetivo" (STC Rol N°9 c.12, en el mismo sentido roles N° s 410 c.33, 786 c.17, 2935).

"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 sólo una vinculación inmediata sino que, además, sustantiva" (STC Rol N°786 c.17);

DÉCIMO CUARTO: Que, en el contexto referido precedentemente, estos sentenciadores continúan su razonamiento, de conformidad a lo expresado en las sentencias roles N°4118 y 5735, en cuanto a que la naturaleza jurídica de la Ley de Presupuestos se transmite o expresa en las materias que son parte de su regulación, esto es, ajustándose a la aprobación o rechazo del cálculo de ingresos y autorización de gastos para el año correspondiente, pudiendo incluirse normas sobre materias relativas a su ejecución o administración financiera del Estado, siempre que estas disposiciones tengan relación directa con la materia específica propia de esta ley especial.

Si se acepta legislar al margen de estas matrices de la Ley de Presupuestos, estaríamos reconduciendo los modos de crear derecho a un legislador expedito, que podría afectar todas las modalidades permanentes de formación de la ley. Por tanto, para cautelar las ideas matrices de la Ley de Presupuestos, se puede vincular a ella toda normativa relacionada con determinación de gastos siempre que respete la ley permanente previa, por tal motivo -y así lo ha dicho esta Magistratura- "no puede utilizarse la vía financiera de la Ley de Presupuestos para innovar en el contraste con leyes vigentes" (STC Rol N°5735 c.27);

DÉCIMO QUINTO: Que, como se aprecia, no hay obstáculo para que en la ley anual de presupuestos se incluyan normas relativas a su ejecución o a la administración financiera del Estado, siempre que tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales de la misma, esto es, relacionadas con el cálculo de ingresos y la autorización de gastos, por tanto, no está permitido alejarse de estos asuntos y regular en ellas materias de ley permanente;

DÉCIMO SEXTO: Que, establecida por la Carta Fundamental en vigor, la prerrogativa exclusiva del Presidente de la República, en orden a que toda iniciativa de ley que irrogue gastos, le corresponde solamente a él, conforme lo preceptúa el artículo 65 constitucional, complementado por el artículo 67 de la ley suprema que, contiene las reglas sobre la tramitación de la Ley de Presupuestos, impide a todos los parlamentarios presentar mociones de la naturaleza descrita en los considerandos anteriores. Por consiguiente, habiendo sido presentada por el Presidente de la República la glosa impugnada, tal proceder es conforme al texto constitucional. Pero, en lo que respecta a las ideas matrices o fundamentales del proyecto, ni los parlamentarios ni el Presidente de la República pueden infringir el artículo 69 constitucional, por consiguiente, les está vedado incorporar a las glosas reglas que no digan relación con materias presupuestarias;

La Glosa Objetada

DÉCIMO SÉPTIMO: Que, es menester indicar que este Tribunal ha definido las glosas como "el nivel de máximo detalle a que llega la voluntad del legislador en la Ley de Presupuestos a través de explicaciones, puntualizaciones, indicaciones, advertencias o comentarios sobre el sentido o alcance del egreso aprobado" (STC Rol N°254 c.1).

La Contraloría General de la República, por su parte, ha indicado que "...las glosas presupuestarias, por estar incorporadas en la Ley de Presupuesto del Sector Público, tienen el carácter de normas legales y, por lo tanto, obligan durante la vigencia de esa ley" (Dictamen N°2.445, 2002), de ello se puede colegir que su duración es de un año, siendo una ley transitoria;

Como elemento central de las glosas presupuestarias se puede desprender su funcionalidad con la ejecución de la Ley de Presupuestos y como tal tiene un carácter esencialmente transitorio y fruto de la práctica legislativa. La doctrina a este respecto ha señalado que "Hay variadas diferencies (sic) entre las glosas presupuestarias y los demás preceptos legales. La más evidente es que las primeras son temporales. También su régimen de publicidad es especial, pues no se publican en el Diario Oficial aun cuando están contenidas por montones en las partidas de la Ley de Presupuesto. Asimismo, han sido calificadas siempre como de quorum simple, no obstante, hay ocasiones en que entran directamente a regular materias propias de leyes de otros quórums. La razón de esto último puede encontrarse en que las glosas tradicionalmente han sido consideradas como especificaciones útiles únicamente para ese ejercicio presupuestario. En otras palabras, una cuestión más bien financiera que normativa" (Soto Velasco, Sebastián (2015) "Congreso Nacional y Proceso Legislativo Teoría y Práctica", Thomson Reuters, p.377);

DÉCIMO OCTAVO: Que, del tenor de la Glosa expuesta en el considerando tercero de la presente sentencia, se desprende que: se exime del ingreso al SEIA a los proyectos de embalses (volumen superior a 50.000 metros cúbicos e inferiores a 300.000 metros cúbicos) que postulen a la Comisión Nacional de Riego. Ingreso contemplado en la Ley N°19.300 que "Aprueba Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente", todo ello fundado en la situación de escasez hídrica que afecta al país.

La mencionada ley, en su artículo 10, precisa el deber de ingresar al sistema referido tratándose de proyectos o actividades susceptibles de causar impacto ambiental, los que enumera, específicamente en la letra a) indica: *"a) Acueductos, embalses o tranques (...)"*.

Por consiguiente, la glosa presupuestaria -que constituirá una ley de carácter transitorio- ocasiona que a pesar de que el proyecto o actividad sea susceptible de causar impacto ambiental, éste se sustraiga del SEIA, sin ingresar a una Declaración o a un Estudio de Impacto Ambiental (DIA o EIA), según corresponda y, modifique, por ende, la Ley N°19.300, cuerpo normativo de carácter permanente;

DÉCIMO NOVENO: Que, para otorgar más claridad al contenido de la glosa presupuestaria en examen, es menester hacer una breve ilustración del Sistema de Evaluación Ambiental referido en ella.

La Constitución le asigna al Estado el deber de velar por el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, que éste no sea afectado y el deber de tutelar la preservación de la naturaleza. Sobre este aspecto, es que se configuran los Instrumentos de Gestión Ambiental, que corresponden a herramientas de políticas públicas que, mediante ciertas regulaciones, permiten dar cumplimiento a dicha obligación.

La Ley N°19.300 contempla ciertos instrumentos de gestión ambiental, entre los cuales se encuentra el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), cuyo objetivo es la prevención de problemas ambientales que puedan tener origen en la construcción, operación de proyectos o actividades que sean susceptibles de causar impactos ambientales. Se puede ingresar al SEIA a través de la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) o del Estudio de Impacto Ambiental (EIA), distinción que radica en el impacto ambiental que el proyecto sea susceptible de ocasionar.

El artículo 8 de la referida ley expresa que, los proyectos o actividades enumerados en el artículo 10 de la misma ley sólo podrán ejecutarse o modificarse previa evaluación de su impacto ambiental. Por su parte, el artículo 10 indica los proyectos o actividades que son susceptibles de causar un impacto ambiental, los que deberán someterse al sistema de evaluación de impacto ambiental, específicamente en el literal a) se contemplan los "embalses".

Por otro lado, la Ley N°18.450 que "Aprueba normas para el fomento de la inversión privada en obras de riego y drenaje" establece en su artículo 1° que el Estado a través de la CNR bonificará el costo de estudios, construcción y rehabilitación de obras de riego o drenaje y otros en relación a dichas obras, mencionando la forma en que aplicará tal bonificación. Dicho cuerpo legal -artículo 15- expresa que la bonificación se financiará con recursos de la Ley de Presupuestos.

De esta forma, el legislador a través de una glosa presupuestaria y, considerando la situación de crisis hídrica que enfrenta nuestro país, es que permite que los proyectos de embalses, con las características mencionadas anteriormente, y que postulen a la bonificación establecida en la Ley N°18.450, eludan el sistema de evaluación ambiental, lo que más bien, pareciera corresponder a una ley permanente que a una glosa establecida en la Ley de Presupuestos;

Infracciones constitucionales denunciadas por el requerimiento

A. Aspectos de forma

VIGÉSIMO: Que, el requerimiento denuncia la vulneración de principios fundamentales en la tramitación de la Ley de Presupuestos, por considerar que la glosa impugnada contiene aspectos que exceden al alcance de los gastos establecidos

en la partida presupuestaria. Existiendo así una "intención positiva de eludir el SEIA, aparentemente por razones de eficiencia, escapando completamente de la idea matriz de le Ley de Presupuesto" (fs 5).

Además, se estaría modificando leyes permanentes a través de una glosa presupuestaria, que no dice relación con los conceptos esenciales del proyecto de que se trata, lo cual pugnaría con la Carta Fundamental. El requerimiento consigna que "habilitar la actuación de un legislador expedito, vulnerando derechamente la norma permanente a través de disposiciones de una ley temporalmente transitoria" (fs 13). De acuerdo a lo cual, existiría una infracción al artículo 69 constitucional;

B. Aspectos de fondo

VIGÉSIMO PRIMERO: Que, los requirentes consideran que la glosa presupuestaria objetada infringe los numerales 2° y 8° del artículo 19 de la Constitución. Lo anterior, por ocasionar una discriminación arbitraria al excluir de evaluar ambientalmente solamente a los embalses y no al resto de las obras mencionadas, exclusión que, además, se origina en una simple glosa presupuestaria -sin discusión parlamentaria de por medio, ni suficiente explicación o fundamentación- que no dice relación alguna con materias de la estimación de ingresos o egresos del erario público. En ese sentido, se ocasiona una discriminación respecto de otras obras financiables con el mismo mecanismo, esto es, con la Ley N°18.450.

Junto con lo anterior, la glosa presupuestaria en examen, ocasionaría una discriminación en relación al SEIA, pues, excluye a ciertos embalses del ingreso obligatorio al SEIA (de conformidad al artículo 10 letra a) de la Ley N°19.300), dejando a su respecto sin efecto los artículos 8 y 10 de la ley de bases del medio ambiente. No existiendo así, justificación para esta diferenciación. Señala el libelo que "la glosa presupuestaria, efectúa una distinción ajena a esta normativa, excluyendo del SEIA a los embalses de volumen superior a 50.000 metros cúbicos e inferiores a 300.000 metros cúbicos, sin importar la altura de su muro. De esta manera, la glosa está ampliando el límite máximo de metros cúbicos de un embalse que no requiere ser evaluado: si hoy todo embalse de 50.000 metros cúbicos de almacenamiento debe evaluarse, con la glosa, esos 50.000 se transforman en 300.000" (fs 24);

VIGÉSIMO SEGUNDO: Que, además, los requirentes estiman que se infringe el numeral 8° del artículo 19 constitucional, fundado en que es contrario a la protección del medio ambiente, debido a que es el SEIA el que se ha construido para lograr dicha protección. Lo anterior, fundado en que se pretende que obras de gran envergadura y conocidos impactos ambientales sean excluidas de la evaluación ambiental, sin evaluar los riesgos que esto conlleva, agrega el libelo que "la ausencia de evaluación no resulta razonable ni coherente con el ordenamiento jurídico ambiental, ni con su institucionalidad, pilar del desarrollo sustentable del país". Además, estiman que se infringiría el principio de prevención y de no regresión en materia ambiental;

En consecuencia, se desprende del libelo, que son tres los aspectos reprochables de la Glosa. En primer lugar, al constituir una exención al régimen general, modificando las exigencias establecidas por la Ley N°19.300, no tiene de ningún modo relación con la idea matriz de la ley de presupuestos (artículos 67 y 69). En segundo lugar, "Los embalses suponen por lo general la alteración de los cauces naturales, cuestión que tiene una serie de impactos ambientales, muchas veces significativos, cuya realización sin una correcta evaluación ambiental constituye claramente una vulneración a la garantía del artículo 19 N°8, CPR". Finalmente, vulneraría el artículo 19 N°2 constitucional, al establecer ciertas diferencias arbitrarias, pues excluye de la evaluación ambiental solo a los embalses pero no al resto de las obras mencionadas, también, genera una diferencia de trato respecto de los proyectos que postulan a la CNR que requiera ingresar al SEIA en relación con todo proyecto que en virtud del artículo 10 de la Ley N°19.300 deba ser evaluado ambientalmente.

De esta manera, se configuraría según los requirentes, una infracción a los artículos 67, 69 constitucionales y, además, al artículo 19 N°2 y N°8 del texto constitucional;

Principales argumentos del Presidente de la República para controvertir el requerimiento de autos

VIGÉSIMO TERCERO: Que, durante la tramitación de estos autos constitucionales, S.E., el Presidente de la República, formuló observaciones (fs 468 y ss), sosteniendo el rechazo del requerimiento de inconstitucionalidad, por no contener vicios de constitucionalidad, posición jurídica que sustenta en lo siguiente:

Considerando la situación de sequía que enfrenta nuestro país y la necesidad de adoptar las medidas para enfrentar dicha situación y, la exigencia de incluir una medida similar a la de la Ley N°21.125 de Presupuestos del Sector Público para el año 2019, es que el Ejecutivo presentó la Glosa Impugnada, la que posteriormente fue aprobada por el Senado.

Agrega que, la única finalidad de la Glosa Impugnada es paliar la situación de escasez hídrica que afecta a nuestro país, lo que lleva a cabo, a través de la simplificación de las exigencias requeridas para postular a la obtención de financiamiento de carácter público. Permite entonces, que quienes deseen construir este tipo de infraestructura puedan avanzar con la proyección de la obra y postular a financiamiento público, facilitando la decisión de llevar a cabo una obra de estas características. Al respecto, profundiza el tema, indicando que la exigencia de someter a evaluación ambiental los embalses a que hace referencia la Glosa Impugnada se mantiene inalterada y ella solo tiene incidencia para efectos de la postulación a los concursos de la Ley N°18.450.

Finaliza haciendo una distinción entre los embalses que postulen a los concursos de la Ley N°18.450 y que tengan un volumen superior a 50.000 metros cúbicos e inferiores de 300.000, sin importar la altura del muro. Y respecto de los

embalses que no postulen a la Ley N°18.450. En el primero, la glosa establece que podrán postular a los concursos de dicha ley sin haber ingresado previamente al SEIA y en el segundo caso, el efecto es básicamente el mismo (fs 493);

Sobre el conflicto sometido a la decisión de esta Magistratura Constitucional

VIGÉSIMO CUARTO: Que, en cuanto a la forma, el conflicto de constitucionalidad que este Tribunal tiene que resolver consiste en si la Glosa Presupuestaria 08 agregada al Capítulo 06, Programa 01, Subtítulo 33, Ítem 02, Asignación 005, de la Partida 13 Ministerio de Agricultura, del proyecto de Ley de Presupuestos correspondiente al año 2020, es contraria a la Carta Fundamental, o bien se ajusta plenamente a ella;

VIGÉSIMO QUINTO: Que, cabe tener presente que el Mensaje con el cual se inició la tramitación del proyecto de Ley de Presupuestos alude a la situación de escasez hídrica que afecta al país. En efecto, señala que *"[e]n la última década los efectos del cambio climático han impactado fuertemente nuestro país, reflejándose en la preocupante situación de sequía que afecta diversas zonas geográficas. Es por esto que este presupuesto presenta financiamiento a diversas iniciativas en la materia (...) [E]l Presupuesto 2020 contiene iniciativas de inversión por $ 137.671 millones de pesos en obras hidráulicas, incluyendo mayor seguridad para el abastecimiento hídrico"*.

VIGÉSIMO SEXTO: Que, de la lectura de la Glosa referida se pueden distinguir 3 partes. La primera de ellas *"Considerando la situación excepcional de escasez hídrica, la Comisión Nacional de Riego podrá permitir la postulación a concursos de la ley N°18.450 de embalses de volumen superior a 50.000 metros cúbicos e inferiores a 300.000 metros cúbicos, sin importar la altura de su muro,"*.

En este sentido, y como se estableció en el considerando vigésimo, es dable mencionar que los concursos de la Ley N° 18.450 proporcionan una bonificación, de cargo fiscal, para iniciativas de inversiones de riego y drenaje. Dicha ley contiene un conjunto amplio de supuestos de subsidio estatal. Lo que importa, en esta circunstancia, es el artículo 15 de la misma ley que dispone que:

"Artículo 15.- La bonificación que establece esta ley se financiará con los recursos que cada año consulte la Ley de Presupuesto del Sector Público y se pagará a través del Servicio de Tesorerías en la forma que determine el reglamento.

El Programa Subsidios de la Partida Tesoro Público incluirá los recursos necesarios para financiar el gasto anual que demande la aplicación de la presente ley. La correspondiente glosa presupuestaria deberá identificar fondos separados con los montos que anualmente podrán comprometerse en llamados a concurso, distinguiendo entre aquellas obras cuyo costo no supere las 15.000 unidades de fomento y aquellas que superen dicho monto.

Los Gobiernos Regionales, en coordinación con la Comisión Nacional de Riego, podrán celebrar convenios mandato o de programación, anuales o plurianuales, con el objeto de fomentar la inversión privada regional en obras de riego y drenaje."

En consecuencia, esta parte de la glosa objetada, en cuanto facilita la postulación de proyectos de embalse a los concursos de la Ley N°18.450 y, por tanto, el acceso a recursos fiscales, constituye una "norma complementaria" que se caracteriza por estar directamente vinculada con los aspectos presupuestarios y que por ser tales deben estar limitadas a esa naturaleza, motivo por el cual, no es ajena a las ideas matrices del proyecto de Ley de Presupuestos. De este modo, en línea de principio, no repugna que la Ley de Presupuestos trate de dichas bonificaciones porque la misma Ley N ° 18.450 se lo está exigiendo. Dicho de otra manera, la Ley de Presupuestos ejecuta los mandatos del legislador.

Sin embargo, entre la Ley N ° 18.450 y la Ley de Presupuestos para el año 2020 cabe identificar un tipo de relación normativa armónica. El único modo en que ésta se produce es en el establecimiento de una relación de ejecución, de configuración del detalle normativo con ausencia de toda innovación sustancial. Lo anterior, no implica que la Ley de Presupuestos no pueda adaptar una regla permanente al ciclo temporal del año. Lo que no puede hacer es sustituir la función del legislador permanente al imponer nuevas reglas del juego para el sector que regula.

Para verificar este cumplimiento debemos examinar el texto de la glosa de un modo tal que se produzca dicha armonía entre la norma temporal anual y la ley permanente;

VIGÉSIMO SÉPTIMO: Que, lo anterior, esto es, la ejecución de lo ordenado por el legislador se reafirma en la Glosa 07, que se refiere a los recursos que el Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de Riego deberá transferir a la Tesorería General de la República mediante resolución al efecto, con el propósito de financiar los gastos asociados a la Ley N°18.450. El modo en que se coordina la norma permanente con la regla temporal es que permitan ejecutar esos fondos públicos dentro del año calendario. Para hacer posible dicho propósito, el legislador habilita la postulación de un modo tal que no se modifique el control que la legislación ambiental dispone en la Ley N ° 19.300, según veremos;

VIGÉSIMO OCTAVO: Que, el segundo aspecto establecido en la glosa que origina estos autos constitucionales, es del siguiente tenor: *"sin que éstos deban ingresar al sistema de evaluación de impacto ambiental establecido en la ley N°19.300, que aprueba la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente, y sus reglamentos"*. De tal forma, exceptúa a los embalses a que se refiere en la primera parte de la glosa.

El cuerpo legal citado contiene el conjunto de normas que aseguran el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, la protección del mismo, la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental. Para ello, esta clase de proyectos -como los embalses- están sujetos por regla general, sea a presentar una DIA o EIA. Así, el artículo 10 de la Ley N°19.300 establece que los acueductos, embalses o tranques que deban someterse a la autorización establecida en el artículo 294 del Código de Aguas están sujetos esos proyectos al SEIA.

Es del caso que, al establecer la glosa impugnada una excepción respecto a los proyectos que contengan embalses de volumen superior a 50.000 metros cúbicos en inferiores a 300.000 metros cúbicos, los cuales postulen a concursos establecidos en la Ley N°18.450 no puede considerarse una norma complementaria, sino que una modificación a una ley permanente, al constituirse en una excepción a la regla generalísima establecida en el cuerpo normativo sobre Bases Generales del Medio Ambiente.

Efectivamente, esta regla viene a soslayar el cumplimiento de que los proyectos de embalses caracterizados en esta Ley de Presupuestos deban ingresar al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Esta nueva regla es una facultad que el Congreso dispone para su modificación. Aunque el Tribunal no entrará a pronunciarse sobre los aspectos relativos a las objeciones planteadas a la glosa, en materias de fondo. Sin embargo, se trata de una innovación normativa que le corresponde ceñirse a las reglas de formación regular de la ley que está contenido en el acápite respectivo del Capítulo V de la Constitución con la excepción del artículo 67 de la misma.

Desde este punto de vista, incurre en el vicio de procedimiento respecto de su innovación sustancial alterando las ideas matrices de la Ley de Presupuesto al no referirse directamente a una ejecución de la Partida respectiva. Conforme a ello, y considerando el concepto formulado supra sobre ideas matrices o fundamentales del proyecto de Ley de Presupuesto de la Nación, no existe una conexión directa entre lo que es la Ley de Presupuesto y la excepción que se consagra en la Glosa, y no siendo pertinente a la misma, necesariamente tendrá que declararse inconstitucional;

VIGÉSIMO NOVENO: Que, la parte final de la glosa censurada por el requerimiento textualmente expresa *"Los proyectos que no postulen a los concursos de CNR, pero que sean de la misma naturaleza que los antes mencionados, tendrán las mismas exenciones."*. En esta parte, la norma jurídica objetada aparece más consistentemente contraria a la Carta Fundamental, tanto es así que ya provoca distintas interpretaciones en el entendido de la misma y, en su alcance, siendo prístinamente un precepto que se aleja completamente de la concepción fundamental que contiene la idea de Ley de Presupuestos, porque no dice relación alguna con un cálculo estimativo de entrada ni una fijación estimativa de gastos, apartándose completamente de la idea central del proyecto de ley. La mejor manifestación de la desconexión entre normas permanentes y la regla presupuestaria temporal, es que la ausencia de toda referencia a la Ley de Presupuestos identifica una nueva norma innovadora que busca eximir del todo la vinculación entre los concursos y el sistema de evaluación de impacto ambiental. En efecto, lo que busca es sustraerse del control ambiental ordenado por la ley y utiliza la glosa presupuestaria para regular una norma independiente. Esto es posible de revisar mediante una ley propia y no ocupando el mecanismo presupuestario. En consecuencia, esta parte del texto también tendrá que ser declarada inconstitucional;

TRIGÉSIMO: Que, en virtud de lo anteriormente expuesto, habiéndose verificado la procedencia de vicios constitucionales de forma en la glosa objetada y teniendo presente lo consignado en el considerando cuarto de la presente sentencia, se hace innecesario examinar los reproches de fondo alegados.

Y TENIENDO PRESENTE lo preceptuado en el artículo 93, incisos primero, N° 3°, y en las demás disposiciones citadas y pertinentes de la Constitución Política de la República y de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional,

SE RESUELVE:

QUE SE ACOGE PARCIALMENTE EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO A FOJAS 1, DECLARÁNDOSE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA EXPRESIÓN "SIN QUE ESTOS DEBAN INGRESAR AL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL ESTABLECIDO EN LA LEY N°19.300, QUE APRUEBA LA LEY SOBRE BASES GENERALES DEL MEDIO AMBIENTE, Y SUS REGLAMENTOS. LOS PROYECTOS QUE NO POSTULEN A LOS CONCURSOS DE CNR, PERO QUE SEAN DE LA MISMA NATURALEZA QUE LOS ANTES MENCIONADOS, TENDRÁN LAS MISMAS EXENCIONES" CONTENIDA EN LA GLOSA 08, ASOCIADA A LA ASIGNACIÓN 005, ÍTEM 02, SUBTÍTULO 33, PROGRAMA 01, CAPÍTULO 06, PARTIDA 13 DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA, DEL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS DEL SECTOR PÚBLICO PARA EL AÑO 2020.

La Ministra señora María Luisa Brahm Barril (Presidenta) y el Ministro señor Miguel Ángel Fernández González estuvieron por rechazar el requerimiento respecto de la primera frase de la glosa impugnada, en cuanto autoriza a la Comisión Nacional de Riego para permitir la postulación a concursos de la Ley N° 18.450 de embalses de volumen superior a 50.000 metros cúbicos e inferiores a 300.000 metros cúbicos, sin importar la altura de su muro, sin que deban ingresar al sistema de evaluación de impacto ambiental, por las siguientes razones:

1°. Que, a nuestro juicio, dicha autorización no infringe lo dispuesto en el artículo 69 inciso primero de la Constitución, en cuanto al respeto de las ideas matrices, ni las características especiales de la Ley de Presupuesto, conforme a su artículo 67, así como tampoco lesiona el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación ni la igualdad ante la ley.

I. IDEAS MATRICES Y LEY DE PRESUPUESTO

2°. Que, nuestra jurisprudencia ha relevado, consistentemente, los principios que informan la Ley de Presupuesto, por ejemplo, en el considerando 30° del Rol N° 1.867, *"[a]demás de los clásicos de legalidad (no se puede gastar sin autorización previa), equilibrio presupuestario (los gastos deben corresponder a los ingresos, sin que pueda haber gastos desfinanciados), preponderancia del Ejecutivo (iniciativa exclusiva, reducidas potestades del Congreso, exclusividad en la ejecución), anualidad (presupuesto dura un año), unidad (un solo presupuesto para todo el sector público), universalidad (todos los ingresos y todos los gastos que efectúa el Estado se reflejan en el presupuesto; por excepción cabe el tributo de afectación) y especialidad (fecha de presentación y de despacho definidas, tramitación distinta al resto de las leyes, publicación en el Diario Oficial de sólo un resumen de ella, modificación vía potestad reglamentaria), existe ahora el de transparencia. Éste obliga al Ejecutivo a entregar cierta información de la ejecución presupuestaria al Congreso Nacional"*;

3°. Que, asimismo, desde nuestra primera sentencia, en 1972, constituye jurisprudencia de esta Magistratura el sentido y alcance de la regla de idea matriz en relación con la Ley de Presupuesto, en cuanto a *"[q]ue, en principio, para la determinación de lo que el artículo 48 de la Constitución entiende por idea matriz o fundamental de un proyecto de ley ordinario o común, habrá que estarse al análisis de su propio texto, a las justificaciones o comentarios contenidos en el Mensaje o en la, moción que lo iniciare, o la discusión, general del proyecto, o, a todo antecedente legislativo de donde aquélla se deduzca, que puedan producirse en el primer trámite de la misma. Sin embargo, tratándose de una ley específica que define o conceptualiza la propia Constitución o una ley, la idea matriz aparece precisada por su esencia en el texto mismo constitucional o legal que la define. Es precisamente el caso de, la especie en que es el propio articulo 44 Nº 4 del texto constitucional el que se encarga de determinar, complementado por los antecedentes de toda índole que se han indicado en los considerandos precedentes, cual es la idea matriz o fundamental de la Ley de Presupuesto y tal idea no es otra que un cálculo estimativo de entradas y una fijación del monto de gastos. Esta idea que se deduce nítidamente del texto del precepto en análisis se ve todavía confirmada por antecedentes históricos producidos en la discusión del artículo 48 (...)" (c. 26°, Rol N° 1);*

1. Mensaje y Debate Parlamentario

4°. Que, examinando el mensaje de SE el Presidente de la República con que se dio inicio a la tramitación del proyecto de Ley de Presupuestos para el Sector Público correspondiente al año 2020, se verifica que el Jefe del Estado, en el párrafo dedicado a *"[u]n presupuesto que cuida el medio ambiente y avanza en las tareas fundamentales de agua y riego"*, explica que *"[e]n la última década los efectos del cambio climático han impactado fuertemente nuestro país, reflejándose en la preocupante situación de sequía que afecta diversas zonas geográficas. Es por esto que este presupuesto presenta financiamiento a diversas iniciativas en la materia"* (p. 5, Boletín N° 12.953-05).

Entre esas iniciativas, como expuso el Ministro de Agricultura en la Quinta Subcomisión Especial Mixta de Presupuesto, uno de los tres pilares fundamentales en el plan de trabajo de esa cartera es el ambiental, por el cual *"(…) [l]a agricultura chilena debe adecuarse al cambio climático (…).*

Seguidamente, hizo hincapié que, en la actualidad, debido a la sequía que afecta a nuestro país, entre las regiones de Atacama y El Maule, existen seis con emergencia agrícola decretada, junto a 119 comunas. En tanto, de Ñuble al sur existe otra realidad. Al efecto, sostuvo que las prioridades son el agua para el consumo humano, para los animales y para la superficie de riego. El 92% de la superficie frutícola, de las viñas y hortalizas se encuentran en estas seis regiones.

De acuerdo a lo señalado (…), se han priorizado 26 embalses, se han dispuesto $ 110.000 MM para la Comisión Nacional de Riego (CNR), se está estudiando una nueva institucionalidad para el agua en Chile"(Informe de la Quinta Subcomisión Especial Mixta de Presupuestos recaído en el proyecto de ley sobre Presupuestos del Sector Público para el año 2020, en lo relativo a la Partida (13) correspondiente al Ministerio de Agricultura, 8 de noviembre de 2019, p. 5, Boletín N° 12.953-05);

5°. Que, en el mismo Informe, consta la intervención del senador Alejandro García-Huidobro quien *"(…) consultó acerca de la glosa que se agregó el año pasado en relación a la ampliación de tranques de acumulación hasta 120.000 m³. En este sentido, la ley N° 19.300 sobre bases generales del medio ambiente, debido a las exigencias que establece, frenó la posibilidad de contar con tranques de acumulación. Asimismo, interrogó respecto de la mantención de la referida glosa, en razón de la actual situación de sequía"* (p. 30);

6°. Que, en efecto, la Glosa 07 del Capítulo 06, Programa 01, Subtítulo 33, Ítem 02 de la Ley de Presupuestos para el Sector Público para el año 2019 preceptuaba que *"[c]onsiderando la situación excepcional de escasez hídrica, la Comisión Nacional de Riego podrá financiar proyectos de embalses intraprediales de volumen superior a 50.000 metros cúbicos e inferiores a 120.000 metros cúbicos sin que estos requieran cumplir con el articulo 294 del DFL N° 1.122, que fija el texto del Código de Aguas, y sus reglamentos, ni con el estudio de impacto ambiental establecido en la ley N° 19.300, que aprueba la ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente, y sus reglamentos"*;

7°. Que, adicionalmente y en coherencia con lo planteado en el mensaje y en la Subcomisión referida, el Director de Presupuestos explicó ante el Senado que *"(…) lo que está buscando esta indicación es permitir hacer embalses pequeños durante este año, en que estamos en una condición hídrica más o menos complicada. Y busca exceptuar de ciertos procesos, como pasar por el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental durante este año"* (fs. 267-268 de estos autos constitucionales);

8°. Que, al debatir acerca de la glosa, intervinieron varios senadores. Así, por ejemplo, el senador Francisco Chahuán sostuvo que *"(…) hay que generar las condiciones para poder construir obras hídricas, embalses. Y lo que está haciendo justamente esta indicación es posibilitar y generar herramientas para que tengamos esas obras, que no se hicieron en nuestra*

región por falta de capacidad política de las autoridades regionales de mi Gobierno y del Gobierno anterior.

Por eso es tan importante que permitamos que los pequeños crianceros, los pequeños agricultores, que hoy día lo están pasando mal, efectivamente tengan las herramientas necesarias (...)" (fs. 268).

A su turno, el senador Alejandro García-Huidobro recordó que "*(...) esta glosa se aprobó el año pasado por unanimidad, y quedó corta.*

Hoy día, con la ley original, 50 mil metros cúbicos es un poquito más que una piscina. Y el estudio de impacto ambiental vale varias veces más y un pequeño tranque se demora años en poder existir.

Por lo tanto, la glosa del año pasado lo que hizo fue ampliar su tamaño hasta 120 mil metros cúbicos.

¿Y qué ocurre? Que las personas que postulan a subsidios pueden tenerlos, siempre y cuando tengan los recursos, pero no los que carezcan de ellos (...). Entonces, esta glosa es bastante más amplia.

A lo más, yo les quiero decir que, cuando se habla de cuántos miles de metros cúbicos, son estamos hablando de que esto significaría regar un máximo de treinta hectáreas, no más allá.

Y esto es fundamental, señora Presidenta, no solo para acumular agua para los APR y el riego, sino también para el combate de los incendios forestales, que hoy vemos que es necesario.

Yo creo que esto va en el camino correcto de que podamos tener instrumentos para la crisis hídrica que estamos viviendo desde hace diez años" (fs. 268-269).

Por su parte, la senadora Adriana Muñoz manifestó dudas acerca de la exención del estudio de impacto medioambiental, pero planteó al "*(...) Ejecutivo para que se considere el diseño de estos instrumentos de la Ley de Riego [para pequeños agricultores], a fin de que abarquen también a los embalses mayores de 50 mil metros cúbicos o inferiores a 300 mil metros cúbicos (...)*" (fs. 269).

El senador Alejandro Navarro argumentó en el sentido social que debería tener la iniciativa y "*(...) en el caso del estudio de impacto ambiental, lo que hay es participación ciudadana en que los diversos grupos de interés hacen presente, por cierto, su propio interés para regular la constitución del proyecto.*

Ahora, si bien puede eliminarse este requisito, la participación ciudadana tiene que permanecer para que, cuando se haga este tipo de actividad, apunte orientadamente a un claro fin social, a un claro fin de riego.

En ese sentido, yo creo que la indicación no salvaguarda aquello" (fs. 270).

La senadora Isabel Allende sostuvo que "*(...) vivimos una megasequía estructural, como se ha dicho, que nos está afectando de manera dramática en prácticamente toda la zona centro-sur, e incluso sur del país; para qué decir del norte y el centro.*

Entonces, eso está fuera de cuestión. El tema es cómo canalizamos los mejores recursos para lograr lo primero, asegurar el consumo humano, y lo segundo, considerar el acceso al agua como un derecho humano, lo cual es fundamental y ni siquiera lo hemos resuelto (…).

(…) Por lo menos mi preocupación es que en una región como la nuestra, donde existe una sequía brutal, aseguremos, en primer lugar, el consumo humano y, en segundo lugar, que cualquier recurso público sea destinado a esos pequeños y, eventualmente, medianos agricultores, que carecen de las condiciones necesarias" (fs. 270-271).

Finalmente, el senador Francisco Huenchumilla expuso "*(…) que me parece que la aplicación de riego ha sido una cosa positiva que yo he visto en otros cargos públicos que he desempeñado. Sin embargo, no me parece que sea una técnica legislativa adecuada que en la Ley de Presupuestos estemos cambiando las normas ambientales.*

La Ley de Presupuestos, en definitiva, es una autorización de gastos para el Fisco por un año. Y un efecto que puede ser positivo, se transforma en perverso cuando se legisla para doce meses, alterando las normas ambientales. Entonces, en eso hay una contradicción. Voy a votar favorablemente, pero quiero hacer presente que no me parece adecuado el contenido de esta indicación" (fs. 271);

2. Contenido y Alcance de la Norma Declarada Inconstitucional

9°. Que, el requerimiento plantea que la exclusión prevista en la Glosa, consistente en que los embalses de volumen superior a 50.000 metros cúbicos e inferiores a 300.000 metros cúbicos no deben ingresar al sistema de evaluación de impacto ambiental establecido en la Ley N° 19.300, no se vincula con las características de la Ley de Presupuestos ni con sus ideas matrices, lo cual requiere examinar, cuidadosamente, la norma impugnada.

10°. Que, desde luego, ha quedado descartado en estos autos que la norma exima a dichas obras de someterse al sistema de evaluación, sino sólo admite que se pueda postular a los concursos de la Ley N° 18.450 sin que ese trámite se haya realizado previamente, es decir, la norma en cuestión no modifica la Ley N° 19.300, como tampoco lo dispuesto en la Ley N° 18.450, sino que lo previsto en el artículo 9° del Reglamento de la Ley N° 18.450, contenido en el Decreto Supremo N° 95, de 2014, del Ministerio de Agricultura, que exige *acompañar a los proyectos,* entre otros antecedentes, la resolución de calificación ambiental que proceda.

11°. Que, desde este punto de vista, entonces, la glosa no enmienda normas legales vigentes, sino sólo una disposición reglamentaria, máxime si se considera que, en todo caso, el financiamiento se entrega una vez que la obra se encuentre totalmente ejecutada y recibida, conforme al artículo 7° de la Ley N° 18.450, para lo cual es ineludible contar con la evaluación ambiental correspondiente.

12°. Que, adicionalmente, cabe considerar que la norma autorizaba a la Comisión Nacional de Riego para permitir la postulación a concursos de la Ley N° 18.450 de embalses de volumen superior a 50.000 metros cúbicos e inferiores a 300.000 metros

cúbicos sin ingresar al sistema de evaluación de impacto ambiental, pero no imponía que así se procediera obligatoriamente.

3. Autorización se ajusta a la Constitución

13°. Que, siendo así, a nuestro juicio, la posposición del ingreso a evaluación ambiental de los proyectos para construir embalses de volumen superior a 50.000 metros cúbicos e inferiores a 300.000 metros cúbicos, con la finalidad de permitirles postular a los fondos previstos en la Asignación presupuestaria sin contar con la calificación correspondiente, no afecta la regla de las ideas matrices, contemplada en el artículo 69 de la Constitución, ni contradice las características particulares de la Ley de Presupuesto, conforme a lo dispuesto en su artículo 67.

14°. Que, en efecto, la norma objetada dice relación con el momento en que es necesario cumplir uno de los requisitos exigidos para postular a los fondos públicos previstos en el Capítulo 06, Programa 01, Subtítulo 33, Ítem 02, Asignación 005, de la Partida 13, correspondiente al Ministerio de Agricultura sobre Bonificación por Inversiones de Riego y Drenaje de la Ley N° 18.450, lo cual persigue, atendida la grave situación de escasez hídrica, facilitar dicha postulación para construir los embalses referidos en la glosa impugnada.

15°. Que, con ello y de acuerdo a lo señalado en el mensaje, por SE el Presidente de la República, así como por el Ministro de Agricultura, el Director de Presupuestos y diversos parlamentarios durante la tramitación del proyecto de Ley de Presupuestos para el Sector Público para el año 2020, la primera parte de la glosa objetada dice relación con la idea matriz vinculada con financiar iniciativas que persiguen enfrentar la preocupante situación de sequía, para lo cual se ha considerado la aludida Asignación 005;

16°. Que, *"(…) lo esencial respecto de la regla de ideas matrices radica en que, si bien "(…) no hay obstáculo para que en la ley anual de presupuestos se incluyan normas sobre materias relativas a su ejecución o a la administración financiera del Estado, pero estas disposiciones han de tener relación directa con las ideas matrices o fundamentales de la misma que no son otras que el cálculo de ingresos y la autorización de gastos "(Rol N° 1.005, c. 12°)"* (c. 15°, Rol N° 5.735),

17°. Que, la glosa impugnada, al permitir que se postule a los fondos contemplados en la Asignación 005, para la construcción de ciertos embalses, sin que se deba acompañar la resolución de calificación ambiental correspondiente, modificando lo exigido en el artículo 9° del DS. N° 95, de 2014, precisamente busca permitir la ejecución de esa asignación presupuestaria, atendidas las deficiencias constatadas, en 2019, con la glosa entonces aprobada en la materia.

18°. Que, así, se respetan también las características distintivas de la Ley de Presupuestos en nuestro ordenamiento jurídico, pues no se afectan los de legalidad,

equilibrio presupuestario, preponderancia del Ejecutivo y anualidad y tampoco los de unidad, universalidad y especialidad que mencionamos.

II. ARTÍCULO 19 N° 8°

19°. Que, conforme a lo expuesto, la norma impugnada no exime a los embalses a que se refiere del ingreso al sistema de evaluación ambiental, de tal manera que no modifica la Ley N° 19.300, sino que autoriza al interesado para postular a los fondos que contempla la Asignación 005 sin acompañar el certificado correspondiente, como hoy lo exige el art. 9° del Reglamento de la Ley N° 18.450.

20°. Que, por lo mismo, hallándose a salvo y no habiendo quedado duda alguna en estos autos que, en todo caso, dichas obras se iban a someter al sistema de evaluación de impacto ambiental, conforme a la legislación vigente en la materia, la glosa no lesionaba el derecho asegurado en el artículo 19 N° 8° de la Constitución.

III. IGUALDAD ANTE LA LEY

21°. Que, finalmente, los parlamentarios requirentes sostienen también que la glosa objetada vulnera doblemente el artículo 19 N° 2° de la Constitución, en cuanto la posposición allí establecida sólo beneficia ciertas obras -los embalses- de entre las que pueden concursar, conforme a la Ley N° 18.450, y, además, porque sólo aplica nada más que a ciertos embalses.

22°. Que, como se ha dicho, de acuerdo al artículo 7° de la Ley N° 18.450, el financiamiento se entrega una vez que la obra se encuentre totalmente ejecutada y recibida, es decir, cuando ya cuente con la evaluación ambiental correspondiente, de tal manera que la diferencia que se establece para las obras consistentes en embalses de volumen superior a 50.000 metros cúbicos e inferiores a 300.000 metros cúbicos, estriba sólo en que podrán postular sin contar con dicha evaluación previamente, lo cual se encuentra justificado por el propio legislador en la situación excepcional de escasez hídrica que, por lo demás, constituye un hecho público y notorio.

23°. Que, como se manifestó durante la tramitación parlamentaria del proyecto de Ley de Presupuestos para el Sector Público para el año 2020, la norma objetada perseguía mejorar lo que se aprobó el 2019, entre otros aspectos ampliando los embalses desde los 120.000 metros cúbicos como tope a 300.000, posibilitando su construcción, especialmente por pequeños agricultores, como lo plantearon distintos senadores durante el segundo trámite constitucional.

24°. Que, con base en esas consideraciones, vertidas durante el debate parlamentario, nos parece que la glosa no incurría en discriminación o diferencia arbitraria.

Redactaron la sentencia los señores Ministros que la suscriben.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 7896-19-CPT

SRA. BRAHM

SR. ARÓSTICA

SR. GARCÍA

SR. ROMERO

SR. POZO

SR. VÁSQUEZ

SRA. SILVA

SR. FERNÁNDEZ

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidenta, Ministra señora MARÍA LUISA BRAHM BARRIL, y los Ministros señores IVÁN ARÓSTICA MALDONADO, GONZALO GARCÍA PINO, JUAN JOSÉ ROMERO GUZMÁN, CRISTIÁN LETELIER AGUILAR, NELSON POZO SILVA y JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ, señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO, y señor MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ.

Se certifica que el Ministro señor CRISTIÁN LETELIER AGUILAR concurre al acuerdo, pero no firma por encontrarse haciendo uso de feriado legal.

Autoriza el Secretario (s) del Tribunal Constitucional, señor Sebastián López Magnasco.