

n.m.s

Santiago, 18 de enero de 2021

OFICIO N° 12-2021

Remite sentencia

**EXCELENTÍSIMO SEÑOR
PRESIDENTE DE LA CÁMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS:**

Remito a V.E. copia de la sentencia dictada por esta Magistratura, en el proceso **Rol N° 9869-20-CPT**, sobre requerimiento de inconstitucionalidad presentado por S.E. el Presidente de la República respecto de las glosas introducidas mediante indicaciones parlamentarias que indica contenidas en el proyecto de ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2021, correspondiente al Boletín N°13.820-05.

Dios guarde a V.E.

Secretaria

**A S.E.
EL PRESIDENTE DE LA CÁMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS
DIEGO PAULSEN KEHR
CONGRESO NACIONAL
VALPARAISO**



2021

REPÚBLICA DE CHILE
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol 9869-2020

[18 de enero de 2021]

REQUERIMIENTO DE INCONSTITUCIONALIDAD EN CONTRA DE
NUEVE GLOSAS INTRODUCIDAS MEDIANTE INDICACIONES
PARLAMENTARIAS, CONTENIDAS EN EL PROYECTO DE LEY DE
PRESUPUESTOS DEL SECTOR PÚBLICO CORRESPONDIENTE AL AÑO
2021, BOLETÍN N° 13.820-05

VISTOS:

Con fecha 3 de diciembre de 2020, a fojas 1, Sebastián Piñera Echenique, Presidente de la República, en presentación suscrita por Ignacio Briones Rojas, Ministro de Hacienda, y Cristián Monckeberg Bruner, Ministro Secretario General de la Presidencia, ha ejercido la acción prevista en el artículo 93, inciso tercero, N° 3 de la Constitución, en contra de las siguientes glosas introducidas mediante indicaciones parlamentarias, contenidas en el Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público correspondiente al año 2021, Boletín N° 13.820-05:

1. Párrafo final de la glosa 02, común para todos los programas 02 de los Gobiernos Regionales y para el programa 03 del Gobierno Regional de Magallanes y Antártica Chilena, Capítulos 61-76 Gobiernos Regionales, de la Partida 05 Ministerio del Interior y Seguridad Pública;



2. Glosa 13 nueva en el Programa 03 Programas de Desarrollo Local, Capítulo 05 Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, de la Partida 05 Ministerio del Interior y Seguridad Pública;
3. Glosa 15 nueva, en el Programa 05 Transferencias a Gobiernos Regionales, Capítulo 05 Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, de la Partida 05 Ministerio del Interior y Seguridad Pública;
4. Párrafo quinto y sexto nuevos de la Glosa 4 del Programa 03, Mejoramiento de la Calidad de la Educación, Capítulo 01 Subsecretaría de Educación, de la Partida 09 Ministerio de Educación;
5. Párrafo segundo de la Glosa 09 del Programa 01, Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, Capítulo 09, Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, de la Partida 09 Ministerio de Educación;
6. Glosa 3, asociada al Subtítulo 21 Gastos en Personal de la Partida 10 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos;
7. Glosa 11, común para todos Servicios Regionales de Vivienda y Urbanización, de la Partida 18 Ministerio de Vivienda y Urbanismo;
8. Glosa 13 nueva en Programa 03, Prevención y Atención de Violencia contra las Mujeres, Capítulo 02, Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género, de la Partida 27, del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género;
9. Modificación al párrafo primero; incorporación de un párrafo final nuevo; incorporación de un párrafo nuevo al numeral 2); e incorporación de un párrafo nuevo, a continuación de la letra d) del numeral 2); en relación a la Glosa 10, asociada a la asignación 001 Jubilaciones, Pensiones y Montepíos, del Ítem 01 Prestaciones Previsionales, Subtítulo 23 Prestaciones de Seguridad Social, del Programa 02 Subsidios, Capítulo 01 Fisco de la Partida 50 Tesoro Público.

I. TRAMITACIÓN DEL REQUERIMIENTO

Con fecha 16 de diciembre de 2020 esta Magistratura Constitucional resolvió oficiar a la Cámara de Diputadas y Diputados y al Senado de la República, a fin de que los Secretarios de dichas Corporaciones remitieran los boletines y diarios respectivamente, de determinadas sesiones, de conformidad a solicitud de la parte requirente de fecha 11 de diciembre de 2020, siendo remitidas tales piezas con fecha 18 de diciembre de 2020.

El requerimiento fue admitido a trámite con fecha 29 de diciembre de 2020, según consta a fojas 3.273, y declarado admisible en igual fecha, a fojas 3.282 confiriéndose traslado al H. Senado y la H. Cámara de Diputadas y Diputados de la



República, resolviéndose igualmente por voto de mayoría posibilitar que terceros interesados en la resolución del presente asunto jurídico constitucional, pudieran hacer observaciones o acompañar antecedentes escritos relacionados con la misma materia hasta el día 4 de enero de 2020.

Con fecha 4 de enero de 2020 el H. Diputado Gabriel Ascencio Mansilla ha efectuado presentación, rolante a fojas 24, en cuaderno separado formado según lo resuelto a fojas 3.282, relativa a consideraciones en torno a la glosa 4 del Programa 03, Mejoramiento de la Calidad de la Educación, Capítulo 01 Subsecretaría de Educación, de la Partida 09 Ministerio de Educación., denominada en el libelo como “*Glosa Impugnada sobre Bono de Inclusión Curricular Chiloé*”, en el que expone, en síntesis que aquella no significa gasto de nuevos recursos ni determina nuevas funciones para las autoridades a cargo de determinar las bases curriculares del país.

Asimismo, a fojas 134 del cuaderno separado formado, figura presentación de la Confederación General de Trabajadores Públicos y Privados, la Federación Nacional de Manipuladoras PAE y PAP, del Sindicato Interempresa “Violeta Parra”, y del Sindicato Interempresa de Manipuladoras de Alimentos.

A fojas 3.299, el día 4 de enero de 2021, se trajeron los autos en relación, teniendo lugar la vista de la causa en Sesión de Pleno de 5 de enero de 2021, conforme fue certificado por el relator de la causa.

II. NORMAS IMPUGNADAS

Los requirentes solicitan que el Tribunal Constitucional declare inconstitucionales las siguientes normas:

1. *“Párrafo final de la glosa 02, común para todos los programas 02 de los Gobiernos Regionales y para el programa 03 del Gobierno Regional de Magallanes y Antártica Chilena, Capítulos 61-76 Gobiernos Regionales, de la Partida 05 Ministerio del Interior y Seguridad Pública (en adelante, **Glosa Impugnada de Reducción del FNDR**)”.*

“Para el ejercicio de la facultad de efectuar reducciones presupuestarias de los Fondos Nacionales de Desarrollo Regional de los Gobiernos Regionales de cualquier región del país, conforme a las normas sobre administración financiera del Estado, se deberá contar, de forma previa, con el acuerdo de al menos los dos tercios del Consejo Regional del Gobierno Regional respectivo, obtenidos en sesión extraordinaria citada especialmente para tal efecto.”.



2. “Glosa 13 nueva en el Programa 03 Programas de Desarrollo Local, Capítulo 05 Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, de la Partida 05 Ministerio del Interior y Seguridad Pública (en adelante, **“Glosa Impugnada de Licitaciones de Servicios de Basura”**”).

“Las licitaciones que tengan por objeto la contratación por parte de las municipalidades del servicio de recolección, transporte o disposición final de residuos sólidos domiciliarios, barridos y mantención de áreas verdes, así como de los servicios de aseo, deberán otorgar una mayor ponderación a quienes entreguen las mejores condiciones de empleo y remuneraciones para los trabajadores de las respectivas empresas licitantes. Adicionalmente las remuneraciones y condiciones de empleo no podrán ser inferiores a la licitadas en periodos anteriores.”.

3. “Glosa 15 nueva, en el Programa 05 Transferencias a Gobiernos Regionales, Capítulo 05 Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, de la Partida 05 Ministerio del Interior y Seguridad Pública (en adelante, **“Glosa Impugnada de Proyectos Habitacionales”**”).

“Para autorizar recursos destinados a la compra de terrenos con destino habitacional, no se requerirá solicitar el certificado de calificación del proyecto habitacional emitido por el Servicio de Vivienda y Urbanismo.”.

4. “Párrafo quinto y sexto nuevos de la Glosa 4 del Programa 03, Mejoramiento de la Calidad de la Educación, Capítulo 01 Subsecretaría de Educación, de la Partida 09 Ministerio de Educación (en adelante, **“Glosa Impugnada sobre Bono de Inclusión Curricular Chiloé”**”).

“Con cargo a estos recursos, el Ministerio de Educación podrá estudiar la inclusión en los currículos escolares aplicados en la provincia de Chiloé, de contenidos respecto a la incorporación del territorio de Chiloé a la soberanía nacional a través del Tratado de Tantauco y de la toma de posesión del Estrecho de Magallanes por tripulantes chilotes en la Goleta Ancud.”



“Con cargo a estos recursos, el Ministerio de Educación podrá estudiar la inclusión en los currículos escolares de ramos o contenidos que fortalezcan la pertenencia cultural a las tradiciones del territorio en los estudiantes en la provincia de Chiloé, Región de Los Lagos.”.

5. *“Párrafo segundo de la Glosa 09 del Programa 01, Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, Capítulo 09, Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, de la Partida 09 Ministerio de Educación (en adelante, **Glosa Impugnada sobre Bono de Manipuladoras de Alimentos de Zonas Extremas**”).*

“Para transferir a las empresas de prestación de servicios alimenticios para establecimientos escolares y parvularios para que éstas paguen un bono especial por desempeño en zonas extremas a sus trabajadoras manipuladoras de alimentos con contrato vigente de jornada completa que se desempeñen en las siguientes zonas extremas: Región de Arica y Parinacota, Región de Tarapacá, Región de Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo, Región de Magallanes y la Antártica Chilena, Provincias de Chiloé y Palena, localidad de Cochamó y las Islas de Pascua y Juan Fernández. Asimismo, se incluye a la Región de Antofagasta.

Este bono tendrá un valor mensual equivalente a \$100.000 y será pagadero de forma mensual desde la entrada en vigor de la respectiva licitación con los correspondientes reajustes. Este bono asimismo se pagará al resto de dichas trabajadoras con contrato parcial, en proporción a las horas de contrato. Los saldos correspondientes a licitaciones de años anteriores, sea por no pago, sea por pago de un monto inferior al señalado, serán enterados a las manipuladoras en el plazo de un año contado desde la entrada en vigor de la presente ley de presupuesto.”.

6. *“Glosa 3, asociada al Subtítulo 21 Gastos en Personal de la Partida 10 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (en adelante, la **Glosa Impugnada de Reposición de Vacantes**”).*

“La reposición de cargos vacantes o reemplazos por licencias médicas en Gendarmería de Chile, Servicio Médico Legal y Servicio Nacional de Menores deberá realizarse en un plazo no mayor a 30 días hábiles.”.

7. *“Glosa 11, común para todos Servicios Regionales de Vivienda y Urbanización, de la Partida 18 Ministerio de Vivienda y Urbanismo (en adelante, **Glosa***



Impugnada sobre Porcentaje de Asignación Presupuestaria del Fondo Solidario de Elección de Vivienda”).

“Los SERVIU, con autorización del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, podrán destinar hasta el 15% de los recursos de la asignación presupuestaria Fondo Solidario de Elección de Vivienda para estudios preliminares y adquisición de terrenos en comunas en las que, conforme al sistema de información territorial de la demanda gestionado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, exista una demanda significativa de viviendas para familias ubicadas en el tramo del 40% más vulnerable de la población, o aquellas donde se concentre principalmente el déficit habitacional de acuerdo a los datos del último censo de población y vivienda disponible. El Ministerio de Vivienda y Urbanismo, mediante resolución establecerá los criterios de adquisición de los respectivos terrenos, la que requerirá visto bueno de la Dirección de Presupuestos.”.

8. *“Glosa 13 nueva en Programa 03, Prevención y Atención de Violencia contra las Mujeres, Capítulo 02, Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género, de la Partida 27, del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género (en adelante, “**Glosa Impugnada sobre Atención Víctimas VIF**”).*

“Las mujeres que hayan sido objeto de violencia intrafamiliar, de género durante el contexto de la pandemia del Covid-19 y el Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe también tendrán derecho a ser atendidas con cargo a los recursos destinados a este programa de atención, protección y reparación integral de violencia contra la mujer.”.

9. *“Modificación al párrafo primero; incorporación de un párrafo final nuevo; incorporación de un párrafo nuevo al numeral 2); e incorporación de un párrafo nuevo, a continuación de la letra d) del numeral 2); en relación a la Glosa 10, asociada a la asignación 001 Jubilaciones, Pensiones y Montepíos, del Ítem 01 Prestaciones Previsionales, Subtítulo 23 Prestaciones de Seguridad Social, del Programa 02 Subsidios, Capítulo 01 Fisco de la Partida 50 Tesoro Público (en adelante, “**Glosa Impugnada de Pensiones de Gracia**”).*

“1.- Con cargo a estos recursos durante el año 2021 se podrán otorgar 1.054 nuevas pensiones conforme a la Ley N° 18.056, las que se incrementarán con el número de pensiones extinguidas el año 2020 que hubieren concedido nuevos beneficios y en el número de las que se extingan en el ejercicio 2021, de acuerdo a las instrucciones que imparta el Ministerio de Hacienda. Estas pensiones podrán ser utilizadas para extender el beneficio a personas mayores



de 65 años de edad y las viudas con decreto en la proporción que determine el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, a quienes se les extinguió el beneficio.

Del número ya indicado, hasta 732 podrán ser otorgadas a personas que tengan no menos de 55 años y no más de 65 años de edad al momento de la postulación.

Las personas que trabajaron como chinchorreras/los y/o pirquineros/las, deberán haber desarrollado a lo menos 10 años la actividad u oficio.

Los ex trabajadores que prestaron servicios a través de empresas contratistas en los yacimientos de Lota ENACAR S.A., SCHWAGER, ENACAR Carvile y ENACAR Colico Trongol, deberán tener no menos de 50 años y no más de 65 años de edad al momento de la postulación, una antigüedad mínima de 7 años y haber egresado de la actividad al momento del cierre del yacimiento según se indica:

SCHWAGER, 1990-1994.

Lota ENACAR S.A., 1992-2000.

ENACAR Colico Trongol, 1992-2006.

ENACAR Carvile, 1992-2008

Para la evaluación de las solicitudes consignadas precedentemente, se deberá adjuntar un informe socioeconómico, elaborado por los servicios que el Departamento de Acción Social del Ministerio del Interior y Seguridad Pública determine.

2.- El número o límite a que se refiere el numeral 1, podrá incrementarse hasta en 200 nuevas pensiones de gracia para ser asignadas a los ex trabajadores de los yacimientos de las carboníferas de Lota ENACAR S.A., SCHWAGER, ENACAR Carvile y ENACAR Colico Trongol, quienes además de los requisitos generales para impetrar el beneficio, deberán cumplir las siguientes exigencias:

a) Tener entre 45 y 65 años de edad al momento de la postulación.

b) Acreditar una antigüedad mínima de 10 años en el yacimiento respectivo, o de 5 años, para quienes hayan sido parte de programas de empleo.

c) Haber egresado del yacimiento entre los años: 1992 y 1997, para los ex trabajadores del yacimiento Lota ENACAR S.A.; 1990 y 1994, para ex trabajadores del yacimiento SCHWAGER y; 1992 y 2008, para ex trabajadores de ENACAR Carvile y ENACAR Colico Trongol.

d) Contar con la aprobación del Departamento de Acción Social del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, que estudiará las variables socioeconómicas de cada solicitante, las que deberán ser respaldadas con la documentación necesaria



Los beneficios considerados en el punto 1 y 2 no serán incompatibles con el aporte previsional del pilar solidario de la ley 20.255 y las leyes de reparación, Ley Rettig N°19.980, Exonerados Políticos Ley N°19.881 y Ley Valech Ley N° 19.922.

De las pensiones establecidas en el párrafo primero del punto 2 que no sean asignadas a extrabajadores de las carboníferas deberán ser asignadas a exmineros mayores de 65 años sin decretos previo y viudas de exmineros con decreto.

El mismo Ministerio deberá informar trimestralmente a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos la cantidad de pensiones de gracia decretadas y destinadas a pirquineros, chinchorrera/os, ex trabajadores contratistas y ex mineros de yacimientos estatales de carbón, desglosadas por comunas y distinguiendo las pensiones de mayores de 65 años, de las de los menores de 65 años.

La Corporación de Fomento Corfo deberá entregar durante el primer trimestre registro informativo de ex contratistas privados que hayan prestado servicios en yacimientos estatales de carbón, en particular Enacar, desglosadas por comunas desde el año 1980 en adelante.

3. Las postulaciones a beneficio que se refieren los numerales 1 y 2 de la presente glosa, deberán desarrollarse hasta 2 veces dentro del año calendario 2021. El Ministerio del Interior y Seguridad Pública definirá las fechas, cupos por grupo de beneficiarios y demás requisitos para hacer efectiva esta postulación.”.

III. CONFLICTOS CONSTITUCIONALES SOMETIDOS AL CONOCIMIENTO Y RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL EN EL REQUERIMIENTO. ALEGACIONES DE LAS PARTES

El libelo se estructura en seis capítulos.

En el Capítulo Primero se expone el modo en que el requerimiento cumple con todos los requisitos y formalidades necesarios para ser admitido a tramitación y para ser declarado admisible.

Luego, en el Capítulo Segundo se da cuenta de las particularidades que tiene la Ley de Presupuestos en nuestra Constitución. Se precisa que la Ley de Presupuestos tiene en nuestra legislación una regulación especial. Así, es la Constitución la que regula los principales aspectos tanto de su contenido como de su tramitación, cuya iniciativa exclusiva corresponde al Presidente de la República y el Congreso Nacional cuenta con facultades colegisladoras más limitadas, existiendo principios que orientan tanto su tramitación como interpretación: unidad, universalidad, equilibrio y legalidad.



Posteriormente, en el Capítulo Tercero expone en detalle la tramitación de cada una de las glosas impugnadas. Se detalla cómo fue que cada una de éstas fue incorporada al texto final del Proyecto de Ley de Presupuestos 2021, cómo todas tienen en común el hecho de haberse originado en iniciativa parlamentaria, y cómo fue que se suscitó el conflicto constitucional en las distintas instancias de tramitación de las glosas impugnadas.

A continuación, en el Capítulo Cuarto se explica el alcance que la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, consagrada en los incisos tercero y cuarto del artículo 65 de la Constitución, tiene en nuestro derecho. Expone su contenido dogmático, la historia de su consagración, y los alcances que le ha reconocido la jurisprudencia de esta Magistratura Constitucional. Luego, se detalla cómo las glosas impugnadas al haberse originado en mociones parlamentarias, suponen una infracción a lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 65 de la Carta Fundamental, y algunas también a lo dispuesto en el inciso cuarto de la misma norma; toda vez que inciden en la administración financiera y presupuestaria del Estado.

Luego, en el Capítulo Quinto realiza un análisis acerca de cómo se infringieron las normas contenidas en los artículos 66 y 113 de la Constitución, en relación al quórum de aprobación de la Glosa Impugnada de Reducción del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR).

Finalmente, en el Capítulo Sexto se argumenta cómo algunas de las Glosas Impugnadas vulneran lo contenido en el artículo 69 de la Constitución. Se expone cuál es el contenido dogmático de dicha norma, cómo ésta se relaciona y es aplicable a la tramitación de la Ley de Presupuestos; luego se expone que no se puede alterar por leyes transitorias el contenido de leyes permanentes; y finalmente se explica con precisión cómo en la presentación y posterior aprobación de la glosa impugnada de Reducción del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), la Glosa Impugnada de Licitaciones de Servicios de Basura, la Glosa Impugnada de Proyectos Habitacionales, la Glosa Impugnada sobre Bono de Inclusión Curricular Chiloé y la Glosa Impugnada de Reposición de Vacantes infringieron dicha disposición constitucional.

Antecedentes de las glosas impugnadas y su tramitación en el Congreso Nacional

En lo que respecta al aludido capítulo tercero del libelo, éste se adentra en los antecedentes de las glosas impugnadas y su tramitación en el Congreso Nacional. Afirma en tal sentido que todas las glosas impugnadas fueron incorporadas durante la tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos 2021, siendo originadas en indicaciones parlamentarias. Con ello sostiene que su aprobación implica una vulneración de los incisos tercero y cuarto del artículo 65 de la Constitución, toda vez



que ellas afectan la administración financiera y presupuestaria del Estado, cuya iniciativa exclusiva en materia legal le está reservada al Presidente de la República. Desarrollando lo expuesto precisa que:

i. La Glosa Impugnada de Reducción del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) incide en la administración financiera o presupuestaria del Estado al establecer una nueva regulación para el ejercicio de la facultad que tiene el Ministerio de Hacienda para establecer reasignaciones presupuestarias, en concordancia con el Decreto Ley N° 1.263 y la Ley Orgánica Constitucional del Gobierno y Administración Regional, así como con lo dictaminado por la propia Contraloría General de la República.

ii. La Glosa Impugnada de Licitaciones de Servicios de Basura impacta en la forma cómo deben otorgarse recursos asociados a licitaciones municipales, al flexibilizar uno de los criterios establecidos, teniendo así efectos en la administración presupuestaria.

Al respecto, afirma que la infracción constitucional se configura desde tres perspectivas: (i) por una parte, fija un requisito para la asignación de recursos públicos al incorporar un contenido a las bases de licitación, infringiendo así el inciso tercero del artículo 65 de la Constitución; (ii) se fijan condiciones mínimas para los trabajadores del sector privado, infringiendo el artículo 65, inciso cuarto, N° 4 de la Constitución, y (iii) se establece una limitación para la actuación de las municipalidades, al determinar que las bases de licitaciones que se configuren deben necesariamente hacerse de un modo preciso.

iii. La Glosa Impugnada de Proyectos Habitacionales supone alterar los criterios bajo los cuales la Subsecretaría De Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) debe entregar recursos para proyectos habitacionales, al eliminar el requisito de certificado de calificación que actualmente otorga el Servicio de Vivienda y Urbanismo (SERVIU), lo cual ayuda a racionalizar y a distribuir de mejor forma los recursos públicos.

La señalada glosa viene a modificar los requisitos establecidos para la transferencia de recursos a los Gobiernos Regionales para efectos de la compra de terrenos habitacionales. Así, se dispone que para el año 2021 no será necesario requerir el certificado de calificación de proyectos habitacionales emitido por el Servicio de Vivienda y Urbanización, en caso de que se trate de compra de terrenos con destino habitacional con los fondos de la SUBDERE.

Así, se está modificando a través del Proyecto de Ley de Presupuestos 2021 ciertos procedimientos normados en el Decreto con Fuerza de Ley N° 458, de 1975, que aprueba la Ley General de Urbanismo y Construcciones, y en normas



complementarias de carácter reglamentario tales como el Decreto Supremo N° 49, de 2011, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, que aprueba el Reglamento del Programa Fondo Solidario de Vivienda (en adelante, “Reglamento del Fondo Solidario de Vivienda”); y que afectan la forma en que se otorgan recursos públicos, y además tiene consecuencias en la forma en que servicios públicos ejercen sus atribuciones.

iv. Glosa impugnada sobre Bono de inclusión curricular Chiloé. En este caso se estaría determinando la forma en que deben ser ejecutados los recursos públicos al disponer que el Ministerio de Educación podrá incluir determinados contenidos a los currículums educativos, lo que sería contrario al artículo 65, inciso tercero, de la Carta Fundamental.

v. La Glosa Impugnada sobre Bono de Manipuladoras de Alimentos de Zonas Extremas vulnera la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, tanto en el ámbito de la administración financiera o presupuestaria del Estado, ya que implicará un aumento de gasto fiscal de \$2553 millones, como en lo concerniente a la atribución exclusiva para alterar las bases que sirvan para determinar las remuneraciones de los trabajadores, conforme a lo señalado en el numeral cuarto del inciso cuarto del artículo 65 de la Constitución.

Con lo anterior, el H. Congreso Nacional, a través de dicha glosa ha determinado el destino de recursos fiscales, con el propósito de crear una bono o contraprestación en dinero en favor de quienes cumplen labores específicas como manipuladoras de alimentos; alterando con ello, la facultad privativa del Presidente de la República para resolver el destino de los recursos fiscales.

vi. La Glosa Impugnada de Reposición de Vacantes infringe la referida norma competencial en cuanto fija un plazo delimitado y restringido para ejercer una facultad que puede implicar el desembolso de recursos públicos.

Aquella incorpora una norma que restringe el marco temporal en el cual un determinado servicio público puede realizar los gastos para contratación de personal. La facultad de proveer cargos vacantes en las plantas hoy no se encuentra sometida a plazo, pero la glosa en cuestión viene a establecer que dicha facultad debe ejercerse en un plazo máximo de 30 días.

Lo anterior tiene efectos en la administración financiera y presupuestaria, toda vez que la provisión de dichos cargos se encuentra regulada en el Decreto con Fuerza de Ley N° 29, de 2005, del Ministerio de Hacienda, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo y puede implicar gastos en algunos casos.



vii. Las modificaciones incorporadas por el H. Congreso Nacional a la Glosa sobre Porcentaje de Asignación Presupuestaria del Fondo Solidario de Elección de Vivienda vulneran la normativa constitucional sobre iniciativa exclusiva, ya que éstas acarrearán como efecto que, del total de recursos públicos señalados para el programa habitacional, ellos se administren y empleen con una distribución completamente distinta a la pretendida.

La Glosa Impugnada sobre Porcentaje de Asignación Presupuestaria del Fondo Solidario de Elección de Vivienda pretende aumentar el tope fijado para la destinación que podrán realizar los SERVIU, de los recursos de la asignación presupuestaria de dicho Fondo.

Consecuencialmente, dicha glosa acarreará como efecto que, del total de recursos públicos señalados para el programa habitacional, ellos se administren y empleen con una distribución completamente distinta a la pretendida, dando mayor holgura a la posibilidad de destinarlo a estudios y reduciendo la certeza de que finalmente sean mayormente destinados a la entrega de subsidios directamente.

viii. La glosa impugnada sobre Atención Víctimas de violencia intrafamiliar tiene por objeto dirigir los recursos fiscales asignados a un fin específico, ampliar los beneficios que se establecen e irrogar un mayor gasto fiscal; por lo que incide en la administración financiera o presupuestaria del Estado.

Sostiene que aquella es manifiestamente contraria a la normativa al artículo 65, inciso tercero, de la Constitución, por dirigir los recursos fiscales a un fin específico, ampliando beneficios y estableciendo un derecho de atención, con la correspondiente prestación de cargo fiscal. Así, invade la esfera de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, al tratarse de materias de administración financiera y presupuestaria del Estado.

ix. La glosa impugnada de Pensiones de Gracia vulnera los incisos tercero y cuarto N° 4° del artículo 65 de la Constitución, toda vez que extiende pensiones de gracia y modifica el modo de ejecutar los recursos asociados a ellas y se refiere también a montepíos.

Sostiene a tales efectos que las indicaciones parlamentarias en cuestión amplían un beneficio monetario, en ese caso, pensiones de gracia, a un nuevo grupo de beneficiarios y modifica el modo de ejecutar los recursos correspondientes a las pensiones de gracia otorgadas, afectando además normas relativas a la administración financiera o presupuestaria del Estado.

Asevera que la indicación parlamentaria N° 50-2 de la Glosa 10 de la Partida 50 Tesoro Público amplía un beneficio monetario, en este caso pensiones de gracia, a un nuevo grupo de beneficiarios, como son las *“viudas con decreto en la proporción que*



determine el Ministerio del Interior y Seguridad Pública". Resulta claro, a su juicio, que la presente indicación contraviene el artículo 65, inciso tercero, e inciso cuarto, N° 4 de la Constitución, por tratar una materia de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, en razón de que la referida indicación modifica y extiende un beneficio monetario. Lo anterior, no solo afecta directamente la administración financiera o presupuestaria del Estado, sino que también contraviene expresamente el referido N° 4 del artículo 65 de la Constitución, que otorga la iniciativa exclusiva al Presidente de la República para fijar, modificar, conceder o aumentar pensiones y montepíos.

Asimismo, explica que la indicación parlamentaria N° 50-4, incorporó un párrafo final nuevo a la Glosa 10 de la Partida 50 Tesoro Público, que establece: *"3. Las postulaciones a beneficio que se refieren los numerales 1 y 2 de la presente glosa, deberán desarrollarse hasta 2 veces dentro del año calendario 2021. El Ministerio del Interior y Seguridad Pública definirá las fechas, cupos por grupo de beneficiarios y demás requisitos para hacer efectiva esta postulación."*

Dicha indicación modifica el modo de ejecutar los recursos de los beneficios establecidos en los numerales 1° y 2° de la Glosa 10 de la Partida 50 Tesoro Público, por lo que incide directamente en la administración financiera o presupuestaria del Estado.

Lo expuesto igualmente sucede a propósito de la indicación N° 50-5, que incorporó un nuevo párrafo al numeral 2 de la Glosa 10 de la Partida 50 Tesoro Público, del siguiente tenor: *"De las pensiones establecidas en el párrafo primero del punto 2 que no sean asignadas a extrabajadores de las carboníferas deberán ser asignadas a ex mineros mayores de 65 años sin decretos previo y viudas de ex mineros con decreto."*

Al igual que en el caso anterior, esta indicación parlamentaria modifica el modo de ejecutar los recursos correspondientes a las pensiones de gracia otorgadas conforme al número 2 de la Glosa 10 de la Partida 50 Tesoro Público, ya que designa para ellas un destino específico, en este caso, a *"ex mineros mayores de 65 años sin decretos previo y viudas de ex mineros con decreto"*. Afirma que por muy loable que sea la intención de la indicación, esta es una materia que no puede tener su origen en una iniciativa parlamentaria, siendo de iniciativa exclusiva del Presidente de la República el destino y la disposición de los recursos que son asignados a través de la Ley de Presupuestos.

Finalmente, la indicación parlamentaria N° 50-7, agregó un nuevo párrafo, a continuación de la letra d) del numeral 2 de la Glosa 10 de la Partida 50 Tesoro Público, del siguiente tenor: *"Los beneficios considerados en el punto 1 y 2 no serán incompatibles con el aporte previsional del pilar solidario de la ley 20.255 y las leyes de reparación, Ley Rettig N°19.980, Exonerados Políticos Ley N°19.881 y Ley Valech Ley N° 19.922."*



Al igual que el caso de la indicación parlamentaria N° 50-2, esta incorpora una regla que amplía los beneficios contemplados en los números 1° y 2° de la Glosa 10 de la Partida 50 Tesoro Público, ya que los hace compatibles con una serie de otros beneficios y pensiones, como lo son los de las leyes N° 20.255, N° 19.980, N° 19.881 y N° 19.922. De esta forma, una indicación parlamentaria está extendiendo beneficios monetarios contemplados en la Ley de Presupuestos, como lo son las pensiones de gracia, afectando además normas relativas a la administración financiera o presupuestaria del Estado; ambas materias que nuestra Constitución restringe a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

Por lo anterior, el requirente afirma que las indicaciones parlamentarias que dieron origen a las Glosas Impugnadas interfieren en las atribuciones del Presidente de la República, en cuanto se refieren a materias propias de su iniciativa exclusiva, que inciden en la administración presupuestaria o financiera del Estado, o bien, determinan nuevas funciones o atribuciones de entidades públicas.

Infracción de las normas de quórum contenidas en los artículos 66 y 113 de la Constitución.

La requirente afirma que la glosa de Reducción del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) cuestionada contiene normas que son de Ley Orgánica Constitucional, por cuanto otorga una nueva atribución a los Consejos Regionales, en circunstancias en que el artículo 113 de la Constitución señala que las atribuciones que ejerce el Consejo Regional deben ser establecidas mediante Ley Orgánica Constitucional. Sin embargo, la referida glosa fue aprobada con un quorum menor que el requerido.

Explica que la Sala de la H. Cámara de Diputados la declaró admisible, resultando finalmente aprobada por 73 votos a favor, 54 en contra y 8 abstenciones, según consta en el Acta de la sesión N° 102 de la Cámara de Diputadas y Diputados, a fojas 1480 de autos. Esto es, sin que se cumpliera el quórum de cuatro séptimos, para lo que habría necesitado del voto favorable de 89 diputados.

Luego, en segundo trámite constitucional, y al momento de votarse una indicación ingresada por el Ejecutivo que buscaba eliminar la Glosa Impugnada de Reducción del FNDR, ésta fue rechazada por el H. Senado por 12 votos favorables y 14 en contra. Precisa que, frente a esto, el H. Senador Coloma hizo presente que la Glosa Impugnada de Reducción del FNDR tendría que haberse aprobado en primer lugar con quorum, al estarse modificando la normativa orgánica de Gobierno y Administración Regional, dejando constancia y haciendo las reservas correspondientes. A su vez, explica también que la Subdirectora de Racionalización y



Función Pública de la Dirección de Presupuestos, hizo igualmente reserva de constitucionalidad.

Infracción del artículo 69 de la Carta Fundamental

Finalmente, afirma que en la tramitación del proyecto de Ley de Presupuestos 2021 se infringió la norma contenida en el artículo 69 de la Constitución, en relación con las ideas matrices de la Ley de Presupuestos.

Ello específicamente en vinculación con lo dispuesto en su artículo 67, que trata sobre la Ley de Presupuestos, sus características y requisitos. La Ley de Presupuestos es esencialmente transitoria, por lo que no es admisible que mediante ésta se modifiquen cuerpos legislativos permanentes.

En ese sentido, tal infracción se produjo del siguiente modo:

a. La Glosa Impugnada de Reducción del FNDR modifica la normativa establecida en la LOC Gobierno y Administración Regional, que contiene la normativa referente a la funciones y atribuciones del consejo regional, así como su funcionamiento.

b. La Glosa Impugnada de Licitaciones de Servicios de Basura regula aspectos que ya están contenidos en la Ley N° 19.886 sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios.

c. La Glosa Impugnada de Proyectos Habitacionales modifica aspectos actualmente regulados tanto en la Ley General de Urbanismo y Construcción como en el Reglamento del Fondo Solidario de Vivienda, los cuales tienen una naturaleza permanente.

d. La Glosa Impugnada sobre Bono de Inclusión Curricular Chiloé está fuera de las ideas matrices del Proyecto de Ley de Presupuestos 2021 puesto que pretende incorporar aspectos específicos a los currículums educativos del Ministerio de Educación, objeto que no tiene relación alguna con las ideas matrices de la Ley de Presupuestos.

e. La Glosa Impugnada de Reposición de Vacantes modifica la normativa general sobre la materia, que se encuentra contenida en el Estatuto Administrativo, por lo que se está modificando una ley permanente a través de una ley transitoria.

Por todo lo expuesto es que viene en solicitar que, atendida la existencia de los vicios constitucionales precedentemente referidos y en resguardo de las normas contenidas en la Constitución Política de la República, las glosas impugnadas,



anteriormente referidas, sean declaradas inconstitucionales, toda vez que, en su tramitación y posterior aprobación, afirma, existen graves vicios de inconstitucionalidad.

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

Concluida la tramitación de la causa, ésta fue decretada en relación el día 4 de enero de 2021, efectuándose la vista el 5 de enero de 2021, alegando por S.E. el Presidente de la República, el abogado don Rodrigo Díaz de Valdés Balbontín, adoptándose acuerdo en Sesión de Pleno con igual fecha, conforme se certificó por el relator de la causa.

Y CONSIDERANDO:

PRIMERO: Que, S.E. el Presidente de la República, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 93 inciso primero N° 3° de la Constitución, ha requerido ante esta Magistratura la declaración de inconstitucionalidad de diversas indicaciones parlamentarias que se incorporaron, como Glosas nuevas o modificaciones a ellas, al proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público correspondiente al año 2021;

SEGUNDO: Que, el requerimiento sostiene, en síntesis, que cada una de las indicaciones impugnadas vulnera el artículo 65 inciso tercero de la Carta Fundamental, por cuanto la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley que tengan relación con la administración financiera o presupuestaria del Estado, incluyendo las modificaciones de la Ley de Presupuestos, corresponde exclusivamente al Presidente de la República, en relación con su artículo 67, y, en algunos casos (licitaciones de servicios de basura, bono manipuladoras de alimentos y pensiones de gracia) también se infringe la iniciativa exclusiva contemplada en los numerales 2° y 4° del inciso cuarto de aquel artículo 65.

Asimismo, sostiene que las indicaciones que inciden en las Glosas sobre reducción del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, licitaciones de servicios de basura, proyectos habitacionales, bono de inclusión curricular de Chiloé y reposición de vacantes no dicen relación directa con las ideas matrices del proyecto, por lo que vulneran el artículo 69 inciso primero constitucional.

Finalmente, se argumenta que, en el caso de la aludida Glosa sobre Fondo Regional, adicionalmente infringe el artículo 66 inciso segundo, en relación con el artículo 113, ambos de la Carta Fundamental, por no haberse aprobado con el quórum exigido en esos preceptos constitucionales;



I. MARCO CONSTITUCIONAL

TERCERO: Que, como en otras oportunidades (Roles N° 7, de 1972; 12, de 1973; 249; 254; 1.005, 1.867, 2.935, 4.118, 5.735 y 7.896), la resolución de los asuntos sometidos a esta Magistratura exige considerar el estatuto jurídico que regula la administración financiera y presupuestaria del Estado, especialmente en relación con la Ley de Presupuestos para el Sector Público en Chile, el cual se integra por un conjunto variado de disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias especialmente aplicables en esta materia, así como por prácticas -sobre todo surgidas durante la tramitación parlamentaria del respectivo proyecto de ley-, en el contexto de las normas generales que, conforme a la Constitución, rigen el proceso de formación de las leyes, especialmente en relación con la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, el respeto de las ideas matrices y las reglas de quórum para la aprobación parlamentaria;

1. Iniciativa exclusiva del Presidente de la República

CUARTO: Que, esta iniciativa se incorpora a nuestro Derecho Constitucional en la Carta Fundamental de 1925, en su artículo 44° N° 4°, en virtud del cual debía ser materia de ley “[a]probar anualmente el cálculo de entradas y fijar en la misma lei los gastos de la administración pública. La lei de Presupuestos no podrá alterar los gastos o contribuciones acordados en leyes generales o especiales. Sólo los gastos variables pueden ser modificados por ella; pero la iniciativa para su aumento o para alterar el cálculo de entradas corresponde exclusivamente al Presidente de la República (...)”.

Luego, en su artículo 45 inciso segundo disponía que “[l]os suplementos a partidas o ítem de la ley general de Presupuestos, sólo podrán proponerse por el Presidente de la República”.

A. Antecedentes

QUINTO: Que, al examinar los antecedentes de dicha preceptiva constitucional se lee la intervención de don Eliodoro Yáñez quien propiciaba que ambas Ramas del Congreso Nacional debían tener la misma iniciativa de ley, “(...) salvo en cuanto a la de gastos públicos que debe corresponder exclusivamente al Presidente de la República como medio de mantener la regularidad y responsabilidad de la administración financiera del Estado” (Actas Oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Sub Comisiones encargadas del Estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República, Santiago, Imprenta Universitaria, 1925, p. 229), así como el discurso de S.E. el Presidente de la República, Arturo Alessandri Palma, en la Universidad de Chile el 3 de julio de 1925, quien señalaba que “[o]tra medida que se propone para introducir orden



en la Ley de Gastos Públicos, establece que éstos serán exclusivamente de iniciativa del Presidente de la República; porque no es posible hacer un cálculo de la Hacienda Pública si cada Senador o Diputado está pidiendo en el Congreso, al dictarse la Ley de Presupuestos, nuevos gastos (...)" (p. 715);

SEXTO: Que, la decisión del constituyente de 1925 explica y dota de sentido y alcance al Decreto con Fuerza de Ley N° 7.912, introducido en nuestro ordenamiento jurídico apenas dos años después, el cual contiene el *Decreto que organiza las Secretarías de Estado*, siendo de interés insertar aquí el 1° y 4° de los fundamentos que el Presidente Carlos Ibáñez del Campo tuvo en consideración para dictar esta norma:

"Que las reformas administrativas emprendidas por el Gobierno con el fin de dar al Ejecutivo una acción más oportuna y eficaz en la dirección de los negocios públicos, aconsejan la modificación de los organismos que constituyen los Ministerios, para adaptarlos al fin perseguido por esas reformas (...);

Que la mayor ingerencia que el nuevo régimen constitucional asigna al Presidente de la República en la dirección de los negocios del Estado, hace necesario dotar a la Presidencia de organismos de cooperación inmediata en el estudio de las materias sometidas a su resolución, a fin de capacitarla, además, para que pueda hacer concurrir las actividades de los diferentes Ministerios en las finalidades generales de la política administrativa y económico-social del Gobierno (...)".

Pues bien, en el artículo 6° de dicho DFL. se dispone que corresponde al Ministerio de Hacienda:

"a) La dirección de la política financiera del Estado (...);

ñ) Todo lo relacionado con el crédito público, la presentación al Congreso de los proyectos de contribuciones y el financiamiento de aquellos que signifiquen gasto para el Estado;

o) La formación y estudio técnico del Presupuesto de la Nación y de la Cuenta de Inversión, de acuerdo con el artículo 77 de la Constitución Política del Estado (...)";

SEPTIMO: Que, en seguida, la primera reforma introducida a la Carta de 1925 fue adoptada mediante Ley N° 7.727, en 1943, bajo el sugerente título de "*Reforma constitucional limita la iniciativa parlamentaria en lo relativo a gastos públicos*" que agregó un nuevo inciso tercero al artículo 45, al tenor del cual "[c]orresponderá, asimismo, al Presidente de la República la iniciativa para alterar la división política o administrativa del país; para crear nuevos servicios públicos o empleos rentados, y para conceder o aumentar sueldos y gratificaciones al personal de la Administración Pública de las empresas fiscales y de las instituciones semifiscales. El Congreso Nacional sólo podrá aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos, emolumentos o aumentos que se propongan. No se aplicará esta disposición al Congreso Nacional ni a los servicios que de él dependan";



OCTAVO: Que, explicando aquella reforma constitucional, el Ministro de Justicia de la época recordaba que “[l]a Constitución del 25 trató de establecer un Ejecutivo fuerte, pero no advirtió que al planificar dentro de ella un sistema financiero débil, en que interfiere cada Diputado y cada Senador, su propósito resulta estéril por la libre e ilimitada actual iniciativa parlamentaria en materia de gastos públicos” (Discurso pronunciado por el Ministro de Justicia, don Oscar Gajardo Villarroel, en la sesión del 6 de julio de 1943, de la Cámara de Diputados sobre la reforma constitucional, *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 1-6, 1976, p. 164);

NOVENO: Que, a su turno, la Ley N° 17.284, en 1970, introdujo también importantes modificaciones a la Constitución de 1925 en relación con la iniciativa exclusiva, a propósito de lo cual el Presidente Eduardo Frei Montalva en su mensaje al Congreso Nacional, el 21 de mayo de 1970, señalaba que “[s]i 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);*

DECIMO: Que, dicha reforma sustituyó los incisos segundo y tercero del artículo 45, disponiendo que “[c]orresponderá 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 condenar 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 fijar o 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 sus remuneraciones y demás beneficios económicos o alterar las bases que sirvan 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 indebidamente 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 dependan.

El Congreso Nacional sólo 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”;

DECIMOPRIMERO: Que, don Alejandro Silva Bascuñán, explicando el origen de esta reforma constitucional (“El Nuevo Régimen de Iniciativa Exclusiva del Ejecutivo”, *Reforma Constitucional 1970*, Santiago, Ed. Jurídica de Chile, 1970,)), recuerda que, tras la dictación de la Ley N° 7.727, surgieron dudas acerca de su extensión y alcance, siendo *la principal de ellas* si la limitación a los parlamentarios alcanzaba a las leyes generales sobre jubilaciones, montepíos y pensiones, pues se habían seguido otorgando “(...) con una profusión que mereció fuertes críticas y comprometiendo sumas considerables en el ejercicio presupuestario” (pp. 90-91), lo cual fue afirmando, “(...) cada vez con más vigor (...) la convicción de que procedía alterar de nuevo el ámbito señalado en aquel año, con el objeto de satisfacer mejor el propósito sustancial que inspiró aquella reforma” (p. 91).

Tal constatación, recuerda el mismo tratadista, había llevado al Presidente Jorge Alessandri Rodríguez a presentar un proyecto de reforma constitucional en 1964, con la finalidad de evitar iniciativas parlamentarias en materias previsionales, financieras, tributarias y otras, pues reprochaba que “(...) Cada proyecto es objeto de cientos de indicaciones que desnaturalizan su finalidad, que destruyen otras legislaciones vigentes y que involucran toda clase de materias absolutamente ajenas al proyecto mismo” (p. 91), cuyas consecuencias y errores “(...) recaen sobre el Presidente de la República, a quien corresponde la administración financiera y económica de la Nación (...)” (p. 92), con lo cual, si bien “[l]a Constitución Política entrega al Presidente de la República la administración del Estado, pero la verdad es que éste no puede ejercer plenamente esas facultades” (*Reforma Constitucional propuesta por S. E. el Presidente de la República don Jorge Alessandri Rodríguez, al Congreso Nacional, Santiago, Imprenta del Servicio de Prisiones, 1964, p. 12*);

DECIMOSEGUNDO: Que, finalmente, al estudiarse los antecedentes de la actual Constitución es posible verificar que se “(...) amplía considerablemente la iniciativa exclusiva del Presidente de la República en todas aquellas materias administrativas, económicas, financieras, previsionales y otras que, en general, puedan importar gastos al erario” (Comisión de Estudio: *Proposiciones e Ideas Precisas*, en *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 8 N° 1-6, p. 241), aun cuando la preceptiva finalmente incorporada al texto



fundamental fue determinada, especialmente, en el paso del Anteproyecto por el Consejo de Estado “para resguardar cabalmente el precepto constitucional, según el cual es el Presidente de la República quien administra el Estado” (Informe del Consejo de Estado, en *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 8 N° 1-6, p. 241);

DECIMOTERCERO: Que, en consecuencia, no es aventurado concluir que la redacción adoptada por el constituyente de 1980 para el actual artículo 65 inciso tercero, estableciendo que corresponderá al Presidente de la República la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley “que tengan relación” con las materias que luego indica (entre los cuales se encuentra la administración financiera o presupuestaria del Estado) para, luego, en el inciso cuarto, listar -“asimismo”- un conjunto de asuntos precisos en que también le corresponde dicha iniciativa, a diferencia de la metodología empleada en 1925, 1943 y 1970 de señalar sólo los asuntos precisos, ha tenido por finalidad superar la ineficacia, al menos parcial, que se atribuyó a los artículos 44 y 45 de la Carta Fundamental de 1925;

DECIMOCUARTO: Que, dicha ineficacia permitió a los parlamentarios continuar presentando mociones o indicaciones que, sin embargo, se estimaba correspondían a la iniciativa exclusiva presidencial, lo cual llevó a sostener -en palabras del Presidente Frei Montalva- que distorsionaban y contradecían la estructura del gasto público mediante proposiciones particulares, ajenas a la función parlamentaria; desnaturalizando la finalidad de los proyectos de ley de iniciativa presidencial, destruyendo legislaciones vigentes y, en definitiva, impidiendo al Jefe del Estado ejercer plenamente sus facultades, como lo expuso el Presidente Alessandri Rodríguez;

DECIMOQUINTO: Que, en consecuencia, la atribución que confiere iniciativa exclusiva al Presidente de la República da cuenta de la voluntad constitucional de que, entre los legítimos poderes colegisladores, tan solo uno de ellos, el del Presidente de la República, pueda propiciar normas legales en un conjunto de asuntos por cuyas consecuencias es el único responsable;

B. Sentido y alcance de la iniciativa exclusiva en materias “que tengan relación con la administración financiera o presupuestaria del Estado”

DECIMOSEXTO: Que, más específicamente, tratándose de aquellas materias “que tengan relación” con la “administración financiera o presupuestaria del Estado”, como ya anticipamos al recordar el Decreto con Fuerza de Ley N° 7.912 de 1927, refiere a cuanto tenga conexión o correspondencia con la legislación haciendística, vale decir, con aquella perteneciente o relativa a la hacienda pública, en su sentido natural y obvio, lo cual se corrobora con el posterior Decreto promulgatorio de la ley, puesto



que, si lleva la rúbrica del titular de la cartera de Hacienda como “Ministro respectivo”, acorde con el artículo 35 de la Carta Fundamental, es porque la Contraloría General de la República -al revisar preventivamente la constitucionalidad del decreto, a través del trámite de toma de razón- ha, acertadamente, estimado que la materia le concierne directamente. Así acontece respecto de las Leyes N^{os} 18.834 y 19.886 y del propio Decreto Ley N^o 1.263, de 1975, por acotarnos a los textos concernidos en este caso, todos ellos promulgados por Hacienda, en el marco definido por los artículos 22 y 23 de la Ley N^o 18.575, Orgánica Constitucional sobre Bases Generales de la Administración del Estado;

DECIMOSEPTIMO: Que, finalmente, el alcance del artículo 65 inciso tercero constitucional puede verse nítidamente reflejado en la Ley Orgánica sobre Administración Financiera del Estado, cuyo artículo 1^o expresa que *“El sistema de administración financiera del Estado comprende el conjunto de procesos administrativos que permiten la obtención de recursos y su aplicación a la concreción de los logros de los objetivos del Estado. La administración financiera incluye, fundamentalmente, los procesos presupuestarios, de contabilidad y de administración de fondos”*.

DECIMOCTAVO: Que, en suma, siguiendo una tradición iniciada en 1925 y reforzada en 1943, en 1970 y en 1980, la cual ha sido recogida por esta Magistratura como se verá, corresponde exclusivamente al Presidente de la República la iniciativa de los proyectos de ley que tengan relación con la administración financiera o presupuestaria del Estado, incluyendo las modificaciones de la Ley de Presupuestos, conforme con el artículo 65 inciso tercero de la Carta Fundamental, así como también para presentar el proyecto de Ley de Presupuestos, en virtud de su artículo 67 inciso primero, con la finalidad que el Jefe del Estado pueda conducir la hacienda pública, en el ámbito de la función de gobierno y administración que le confiere el artículo 24 constitucional. Ello, sin perjuicio de los asuntos específicos que, conforme al inciso cuarto del referido artículo 65 quedan también reservados a dicha iniciativa exclusiva;

DECIMONOVENO: Que, esta vinculación, entre la función del artículo 24 y la administración financiera y presupuestaria, ya ha sido relevada por esta Magistratura, en el sentido que, *“(...) como consecuencia de que al Presidente se le encarga el gobierno y la administración del Estado (artículo 24, Constitución), el Ejecutivo goza de enormes poderes respecto de la Ley de Presupuestos. Por de pronto, a él le corresponde prepararlo y ejecutarlo. El Congreso sólo interviene en su aprobación. Enseguida, dicha fase de aprobación es restringida, por una parte, porque hay asuntos que ni siquiera van a discusión al Congreso, como la estimación del rendimiento de los recursos. Por la otra, porque el Congreso no puede más que aceptar, disminuir o rechazar lo que el Presidente le proponga. Y no puede reducir los gastos establecidos en leyes permanentes. Asimismo, si el Congreso aprueba un gasto desfinanciado, al promulgar la ley el Presidente puede reducir proporcionalmente los gastos que no cuenten con el debido financiamiento (...)”* (c. 40^o, Rol N^o 5.735);



C. Iniciativa exclusiva e indicaciones

VIGESIMO: Que, finalmente, tal y como ha sido siempre entendido y aplicado en nuestro Derecho Constitucional, incluso, por quienes propician cambiar o, al menos, flexibilizar el régimen de iniciativa exclusiva (Franco Devillaine Gómez: “El Cesarismo Legislativo del Presidente de la República bajo la Constitución de 1980”, *Revista de Derecho Público*, N° 65, 2003, p. 78), dicha reserva no queda reducida sólo a la presentación del proyecto que dice relación con las materias que la componen, sino que alcanza también a las adiciones o correcciones, como señala el artículo 69 de la Constitución, que se incorporen durante su tramitación parlamentaria;

VIGESIMOPRIMERO: Que, de lo contrario, reducir la iniciativa exclusiva sólo a la presentación del proyecto de ley, admitiendo luego que, mediante indicaciones parlamentarias, se pudieran introducir cambios o adiciones en asuntos reservados a aquella iniciativa, tornaría ilusorio alcanzar las finalidades que el constituyente ha considerado, desde 1925, para estructurarla como lo ha hecho, máxime considerando que, como lo expusimos, a propósito de la fundamentación sostenida por el Presidente Arturo Alessandri Palma, en su momento, como de las reformas propuestas por los Presidentes Alessandri Rodríguez y Frei Montalva, de las cuales esta última se concretó en la Ley N° 17.284, la irrupción parlamentaria en la administración financiera y presupuestaria del Estado no sólo se ha concretado históricamente mediante mociones, sino también por medio de indicaciones.

Precisamente, “[l]os autores de la época respaldan la reforma constitucional de 1970, principalmente porque impide a los parlamentarios alterar la coherencia global del sistema económico social. Hasta la fecha ello se producía por la vía de proyectos de ley parlamentarios y también de indicaciones parlamentarias, las que alteraban la coherencia global del sistema” (Arturo Fermandois Vöhringer y José Francisco García: “Origen del Presidencialismo Chileno: Reforma Constitucional de 1970, Ideas Matrices e Iniciativa Legislativa Exclusiva”, *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 36 N° 2, 2009, p. 300);

VIGESIMOSEGUNDO: Que, sin ir más lejos, la experiencia de esta Magistratura corrobora lo expuesto, al verificarse que la mayoría de las disposiciones que han sido impugnadas en requerimientos que hemos debido resolver en esta materia, desde 1971, han recaído en indicaciones parlamentarias objetadas, precisamente, por invadir la iniciativa exclusiva del Jefe del Estado;

2. Ideas matrices

VIGESIMOTERCERO: Que, por su parte y conforme al artículo 69 de la Constitución, todo proyecto de ley puede ser objeto de adiciones o correcciones en los trámites que corresponda, pero, en ningún caso, se admitirán las que no tengan



relación directa con sus ideas matrices o fundamentales, esto es, conforme a lo dispuesto en el artículo 23 inciso tercero de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, aquéllas contenidas en el mensaje o moción;

VIGESIMOCUARTO: Que, la regla de las ideas matrices fue incorporada a nuestro régimen constitucional también en virtud de la reforma introducida a la Constitución de 1925, en 1970, mediante la Ley N° 17.284, que, como lo recuerda el profesor Francisco Cumplido (*“La Especificación de la Ley”, Reforma Constitucional 1970*, Santiago, Ed. Jurídica de Chile, 1970, pp. 46-47) tuvo por finalidad dotar de unidad interna a los proyectos de ley, excluyendo las denominadas *leyes misceláneas*, a las que contribuían tanto parlamentarios como el Presidente de la República.

Para la consecución de ese objetivo, agrega el profesor Cumplido, *“(...) se eleva al carácter de norma constitucional lo prescrito en los Reglamentos de las Cámaras sobre prohibición de formular indicaciones que no digan relación con las ideas matrices o fundamentales del proyecto (...)”* (p. 181);

VIGESIMOQUINTO: Que, así también lo constató esta Magistratura ya en el Rol N° 1, en 1972, a raíz de un requerimiento del Presidente Salvador Allende, en cuanto a reconocer que *“(...) históricamente hablando, y en particular desde 1942 en adelante, ha sido costumbre que, año a año, se haya utilizado la Ley de Presupuesto para aprobar las materias más inconexas por todos los Gobiernos y todos los Congresos, sin que hasta ahora se hubiera hecho cuestión constitucional sobre tal procedimiento, pues se impone asimismo destacar que, aparte de que no había mecanismo para recurrir alegando tal vicio, faltaba también el órgano llamado a emitir ese pronunciamiento. Dicha práctica viciosa se observa aun dentro de la tramitación en el Congreso del proyecto de ley que ha motivado este requerimiento, ya que un detenido análisis de las indicaciones que los Parlamentarios hicieron en ella, muchas de las cuales obtuvieron aprobación, demuestra que incurrieron en esa práctica personeros representantes de las más diversas corrientes de opinión, todo lo cual permite concluir que se trata de un procedimiento hasta ahora no reparado pero que no puede, obviamente, ser constitutivo de derecho, ya que la doctrina científica en materia de derecho público sostiene invariablemente que las prácticas contrarias y la mera tolerancia no pueden provocar la derogación de la norma jurídica”* (c. 20°);

VIGESIMOSEXTO: Que, al dictarse la actual Constitución, la disposición sobre ideas matrices prácticamente fue mantenida en su texto vigente desde 1970, sin mayor debate (Actas de la Comisión de Estudio, sesión 349^a, celebrada el 12 de abril de 1978 y Actas del Consejo de Estado, sesión 88^a, celebrada el 4 de septiembre de 1979), habiéndose suprimido, en la reforma contenida en la Ley N° 18.825, en 1989, la segunda frase agregada al inciso primero del entonces artículo 66 de la Constitución, en virtud de la cual *“[e]l Presidente de la respectiva corporación o comisión y el o los autores*



de la indicación o corrección formulada en contravención a esta norma, sufrirán la sanción establecida en el artículo 57, inciso sexto, de esta Constitución”.

No obstante aquella supresión, hemos señalado, que, “(...) desde su primera formulación hasta el presente, el espíritu del constituyente ha permanecido inalterable: ordenar el proceso de formación de la ley para evitar que se generen los llamados “proyectos de ley misceláneos”.

Por consiguiente, ni la expresión gramatical del texto ni la voluntad del constituyente ofrecen dificultades para que el intérprete pueda averiguar el sentido de la regla constitucional” (c. 15°, Rol N° 259), en los términos que venimos desarrollando y que han sido consistentes a lo largo de nuestra jurisprudencia;

VIGESIMOSEPTIMO: Que, en consecuencia, la “(...) potestad de iniciativa tiene numerosas y severas limitaciones y prohibiciones, algunas de aplicación común a los mensajes y mociones; otros gravitantes únicamente sobre los diputados y senadores. Desde luego, el artículo 69 inciso 1° de la Constitución prohíbe siempre y sin distinción alguna del órgano colegislador 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” (José Luis Cea Egaña: *Derecho Constitucional Chileno*, Tomo III, Ediciones UC, 2013, p. 448);

VIGESIMOCTAVO: Que, en este sentido, conviene relevar lo dispuesto en el artículo 24 inciso tercero de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, al tenor del cual “[e]n la tramitación de proyectos de ley los miembros del Congreso Nacional no podrán formular indicación que afecte en ninguna forma materias cuya iniciativa corresponda exclusivamente al Presidente de la República, ni siquiera para el mero efecto de ponerlas en su conocimiento. No obstante, se admitirán las indicaciones que tengan por objeto aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos, emolumentos, préstamos, beneficios, gastos y demás iniciativas sobre la materia que haya propuesto el Presidente de la República”;

VIGESIMONOVENO: Que, tal y como ha sucedido en materia de iniciativa exclusiva, esta Magistratura también ha hecho suyos estos antecedentes, aplicando la norma relativa a las ideas matrices, desde las sentencias Rol N° 1, de 1971, N° 7 y N° 12, ambas de 1972, y N° 174, en 1993, hasta numerosos pronunciamientos posteriores (Roles N° 410, 413, 1.005, 1.216, 1.410 y 8.574, por ejemplo), a partir de los cuales estimamos oportuno destacar, en esta oportunidad, que “(...) las ideas matrices o fundamentales del proyecto son únicamente las comprendidas en el mensaje o moción pertinente y las indicaciones que tienen relación directa con las mismas son las que guardan con las primeras no sólo una vinculación inmediata sino que, además, sustantiva”, (c. 17°, Rol N° 786) de tal manera que “(...) la relación debe ser próxima, cercana, pertinente o atinente a las ideas del proyecto (...)” (c. 32°, Rol N° 410) o, como lo señalamos en el Rol N° 413,



“(...) Se requiere que la relación sea de fondo, es decir, que se dé entre la indicación y el tema o idea a que se refiere el nuevo proyecto de ley una relación causal sincera (...)” (c. 10°);

TRIGESIMO: Que, en cuanto a la determinación de las ideas matrices, hemos señalado que *“(...) la preceptiva contenida en la Ley N° 18.918, Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, dio respuesta definitiva a esta interrogante, que con anterioridad había preocupado a la doctrina.*

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

Por su parte, el inciso primero del artículo 24 de la misma ley dice: “Sólo serán admitidas las indicaciones que digan relación con las ideas matrices o fundamentales del proyecto” (c. 21°, Rol N° 719);

TRIGESIMOPRIMERO: Que, adicionalmente, cabe consignar, precisamente porque el vínculo entre las ideas matrices y las indicaciones debe ser sustantivo, que debemos proceder *“(...) con prudencia y un equilibrio adecuado, pues no por eliminar los llamados “proyectos misceláneos” debe caerse en el extremo opuesto de rigidizar el sistema, pues en tal caso se corre el riesgo de trastocar todo el régimen formativo de la ley, impidiendo que por la vía de las indicaciones se enriquezca la iniciativa original, propósito básico que deben perseguir los órganos colegisladores en su función primordial de crear normas claras, sistemáticas y coherentes en beneficio de la certeza jurídica” (c. 10°, Rol N° 413);*

TRIGESIMOSEGUNDO: Que, siendo así, *“(...) un reduccionismo literalista-finalista rigidizaría todo el procedimiento deliberativo del Congreso multiplicando los conflictos normativos, en vez de propiciar el acuerdo legislativo. Existiría un conjunto de mini-vicios esencialistas, impidiendo el ejercicio natural del procedimiento legislativo, que es detallar el modo normativo en que las ideas generales se traducen en mandatos normativos o cómo los objetivos pasan a ser preceptos. Este reduccionismo es el más severo formalismo que se le puede imponer a un Congreso, lo que no se deduce de ninguna regla constitucional que organiza el proceso de formación de la ley” (c. 18°, Rol N° 8.574);*

TRIGESIMOTERCERO: Que, finalmente y en todo caso, es necesario tener presente que, tanto la interpretación como la aplicación de las reglas constitucionales sobre iniciativa exclusiva del Presidente de la República como las que regulan las ideas matrices, no pueden ser concebidas como mecanismos que transformen al Presidente de la República en legislador único o excluyente de la competencia que corresponde al Congreso Nacional, cuya tarea legislativa quedaría reducida a la actividad de aprobación o rechazo de lo propuesto por el Jefe del Estado, así como tampoco cabe asignar a esas dos reglas una naturaleza meramente formal que las desprovea de utilidad, reduciendo su aplicación nada más que a la presentación del



mensaje -y no a las indicaciones- o comprendiéndolas con tal laxitud que resulten inútiles, ineficaces o queden, en definitiva, vacías de contenido;

Ya lo indicamos en 2019, en cuanto a que “(...) estas potestades del Ejecutivo no pueden interpretarse sin considerar el rol del Congreso Nacional. Desde luego, porque al Congreso Nacional le corresponde aprobar el presupuesto. Ésta no es una función menor ni carente de significado. Ambas Cámaras, con las mayorías respectivas, deben pronunciarse favorablemente para que haya un presupuesto aprobado formalmente y no por silencio. Enseguida, el Congreso dispone de la potestad de disminuir o rechazar los gastos. Al ejercerla, obliga al Ejecutivo a iniciar conversaciones para reponer lo rebajado y atender los requerimientos parlamentarios que fundan dicha rebaja” (c. 40°, Rol N° 5.735).

Efectivamente, la finalidad de mecanismos como la iniciativa exclusiva o las ideas matrices, se orienta, más bien, a delimitar la competencia entre los legisladores, conforme al principio de separación de órganos y funciones, contenido en los artículos 6° y 7° de la Carta Fundamental, persigue racionalizar el proceso legislativo, cautelar el equilibrio presupuestario, lograr que el Jefe de Estado pueda realizar su programa y favorecer la aprobación del presupuesto y la fiscalización y control de su ejecución por el Congreso Nacional. Todo ello, en el marco y desarrollo de una extensa tradición, casi centenaria, de nuestro régimen constitucional en estas materias;

3. Aplicación en materia financiera y presupuestaria

TRIGESIMOCUARTO: Que, en el proceso constante de configuración de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, como ya hemos destacado, la actual Constitución, junto con encargarle al Jefe del Estado la presentación del proyecto de Ley de Presupuestos, en su artículo 67 inciso primero, dispone que le corresponde también aquella iniciativa exclusiva respecto de los proyectos de ley que tengan relación con la administración financiera o presupuestaria del Estado, al tenor del artículo 65 inciso tercero, agregada a proposición del Consejo de Estado, así como respecto de los asuntos incluidos en los seis numerales que componen su inciso cuarto;

TRIGESIMOQUINTO: Que, en particular, cabe considerar el numeral 2° de aquel inciso cuarto, invocado en el requerimiento de fs. 1, al tenor del cual corresponde a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República determinar las funciones y atribuciones de los servicios públicos, y también, por la misma circunstancia, hay que tener presente el numeral 4° que reserva a dicha iniciativa, “[f]ljar, modificar, conceder o aumentar remuneraciones, jubilaciones, pensiones, montepíos, rentas y cualquiera otra clase de emolumentos, préstamos o beneficios al personal en servicio o en retiro y a los beneficiarios de montepío, en su caso, de la Administración Pública”



y demás organismos y entidades anteriormente señalados, con excepción de las remuneraciones de los cargos indicados en el inciso primero del artículo 38 bis, como asimismo fijar las remuneraciones mínimas de los trabajadores del sector privado, aumentar obligatoriamente sus remuneraciones y demás beneficios económicos o alterar las bases que sirvan para determinarlos; todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en los números siguientes”;

TRIGESIMOSEXTO: Que, como ya anticipamos, la iniciativa exclusiva en materias financieras y presupuestarias guarda consistencia con la función que hoy el artículo 24 de la Constitución confiere al Presidente de la República, en cuanto le encarga el gobierno y administración del Estado, a propósito de lo cual es útil recordar el artículo 3° inciso primero de la Ley N° 18.575, donde se dispone que “[l]a Administración del Estado está al servicio de la persona humana; su finalidad es promover el bien común atendiendo las necesidades públicas en forma continua y permanente y fomentando el desarrollo del país a través del ejercicio de las atribuciones que le confiere la Constitución y la ley, y de la aprobación, ejecución y control de políticas, planes, programas y acciones de alcance nacional, regional y comunal”.

TRIGESIMOSEPTIMO: Que, sin duda, el instrumento fundamental en relación con la administración financiera o presupuestaria del Estado está constituido por la Ley de Presupuestos, especialmente regulada en el artículo 67 de la Constitución, donde se la caracteriza, en primer lugar, porque allí se define su contenido, consistente en una estimación de los ingresos y la determinación de los gastos del Sector Público; aquella cuantificación, en segundo lugar, posee duración anual; en tercer lugar y en cuanto a la estimación del rendimiento de los recursos, corresponde exclusivamente al Presidente de la República; y en cuanto a los gastos, por su parte, el Congreso Nacional no puede aprobar ninguno nuevo sin que se indiquen, al mismo tiempo, las fuentes de recursos necesarios para solventarlos y solo puede reducir los contenidos en el proyecto de Ley de Presupuestos, salvo que estén establecidos en leyes permanentes.

En seguida, cabe agregar, como parte de este estatuto, el lapso dentro del cual debe ser presentado el proyecto por el Presidente de la República y también el plazo de que dispone el Congreso Nacional para despacharlo, así como la consecuencia que acarrea no cumplirlo, pues, en este caso, rige el que presentó el Jefe de Estado.

Asimismo, deben añadirse otras reglas relevantes, como la atribución del Presidente de la República para reducir proporcionalmente todos los gastos, si la fuente de recursos otorgada por el Congreso Nacional es insuficiente; la Comisión Especial Mixta que informa el proyecto, la cual puede seguir funcionando, una vez aprobado, para el solo efecto de realizar un seguimiento de su ejecución; o, en fin, la práctica de adoptar Protocolos “(...) en el que constan una serie de compromisos que el Ejecutivo, en asuntos de su iniciativa, asume a cambio de su aprobación (...) se está solamente



en presencia de un acuerdo político no vinculante, cuyos contenidos, no obstante, han llegado en varios casos a implementarse, validando el instrumento y reconociendo el influjo del legislador” (Álvaro Villarroel Cáceres: “El Protocolo de Acuerdos de la Ley de Presupuestos del Sector Público”, XXXVIII Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, 2012, p. 618);

TRIGESIMOCTAVO: Que esta Magistratura, como ya ha sido recordado, desde sus orígenes, ha tenido oportunidad de pronunciarse acerca de la Ley de Presupuestos, señalando que *“para la Carta Fundamental, la noción de la Ley de Presupuestos 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 (...)”* (c. 10°, Rol N° 1-71), lo que se ve corroborado por lo dispuesto en el artículo 4°, incisos primero y segundo, del Decreto Ley N° 1.263, que establecen que *“[t]odos los ingresos que perciba el Estado deberán reflejarse en un presupuesto que se denominará del Sector Público, sin perjuicio de mantener su carácter regional, sectorial o institucional”; “[a]demás, todos los gastos del Estado deberán estar contemplados en el presupuesto del Sector Público”;*

TRIGESIMONOVENO: Que, ahondando en la materia, ya en 1997, en el Rol N° 254, precisamos que *“(...) el Presupuesto es un instrumento de política fiscal que baraja la variable de ingreso y gasto público, lo que explica que éste contenga elementos de periodicidad, discrecionalidad y condicionalidad que lo distinguen de las leyes tradicionales”* (c. 16°), por lo que se trata de *“(...) la herramienta con que cuenta el estado para satisfacer gran parte de las necesidades públicas”* (c. 18°);

CUADRAGESIMO: Que siendo de este modo, no puede omitirse que la Ley de Presupuestos se encuentra íntimamente relacionada con las finalidades del Estado y en tal sentido, con el mandato que realiza la Carta Fundamental cuando, en su artículo 1° inciso cuarto, señala que el Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible;

CUADRAGESIMOPRIMERO: Que, refuerza lo expuesto, el planteamiento efectuado por esta Magistratura en el Rol N° 1.867, donde un grupo de Senadores cuestionó la constitucionalidad de tres glosas presupuestarias correspondiente al año 2011, en el sentido 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 delinear los ingresos y gastos de los órganos del Estado para un año calendario. Ello revela un programa de acción y orienta conductas económicas. Enseguida, porque es una enorme cantidad de recursos (...). Además, el gasto público implica materializar obras (hospitales, caminos, cárceles, viviendas sociales); realizar prestaciones en*



salud, educación; pagar subsidios, subvenciones, remuneraciones, devolución de impuestos, etc. 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” (c. 26°);

CUADRAGESIMOSEGUNDO: Que, en definitiva, las particularidades de la Ley de Presupuestos la convierten en un cuerpo legal de características propias y de incidencia fundamental para el desarrollo y funcionamiento del Estado. De ahí que su configuración y aprobación debe ceñirse indefectiblemente a los términos y condiciones que impone la Carta Fundamental y es precisamente esta directriz la que guía el razonamiento de esta Magistratura.

Así, por ejemplo, lo hemos hecho al declarar inconstitucionales indicaciones parlamentarias que regulaban, en una glosa, la forma en que debían distribuirse los fondos de seguridad ciudadana previstos para la realización de la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (Rol N° 1.867); la que consideraba que vulneraba gravemente la probidad administrativa la participación de todo funcionario público de exclusiva confianza del Presidente de la República, en actividades de proselitismo o promoción de candidatos a cargos de elección popular (Rol N° 1.005); la moción que planteaba el traslado de la Sede del Congreso Nacional a Santiago, por cuanto generaba gastos actualmente no considerados (Rol N° 242); la transformación del subsidio postnatal parental efectuada por el Senado, desde que involucraba la administración financiera o presupuestaria del Estado (Rol N° 2.025); y que, en fin, resulta “(...) contrario a la letra y espíritu de la norma contenida en el artículo 67 de la Carta Fundamental, introducir regulaciones permanentes en una normativa especial como lo es la referida a la ley de presupuestos, que, por su especial naturaleza jurídica, sólo puede normar materias presupuestarias y de gastos” (c. 21°, Rol N° 4.118), habida consideración que el objeto de aquella glosa se encontraba regulado en el artículo 37 de la Ley General de Educación, por lo que “(...) que debe rechazarse la inclusión de regulaciones ajenas a lo estrictamente pertinente en materia presupuestaria, reforzándose el principio constitucional de que éstas deben ser objeto de un proyecto de ley con ideas matrices precisas que las consignent, única forma de lograr una coherencia en la legislación que regula las bases institucionales de nuestro ordenamiento jurídico (STC Rol N° 1005, c. 13)” (c. 32°, Rol N° 4.118);

4. Glosas

CUADRAGESIMOTERCERO: Que, por último y a raíz del requerimiento de fs. 1, debemos pronunciarnos, nuevamente, acerca de glosas presupuestarias, las que hemos definido 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” (c. 1º, Rol N° 254);

CUADRAGESIMOCUARTO: Que, por su parte, la doctrina también se ha referido a las glosas presupuestarias. Así, para el profesor Alejandro Silva Bascuñán, la glosa *“mira más bien al ámbito y forma de ejecución específica y concreta del gasto, y pretende detallar, esclarecer, instruir, expresar el criterio que debe inspirar y lo que corresponde efectuar al disponer el consumo del gasto autorizado”* (Alejandro Silva Bascuñán: *Tratado de Derecho Constitucional*, Tomo V, Santiago, Ed. Jurídica de Chile, 2000, p. 253), sin perjuicio de lo cual cabe constatar que, en los últimos años, *“[s]us alcances son amplios y han sido utilizadas para dirigir una determinada política pública, instruir, modificar temporalmente todo tipo de normas relacionadas directamente con las ideas matrices de la ley de presupuestos”* (Sebastián Soto Velasco: *“La Ley de Presupuestos: Aspectos constitucionales, legales y la práctica legislativa”*, Congreso Nacional. Libro Homenaje al Profesor Alejandro Silva Bascuñán, Santiago, Ed. Jurídica de Chile, 2013, pp. 376-377);

CUADRAGESIMOQUINTO: Que, junto a lo anterior y coincidiendo con lo señalado por la Contraloría General de la República, debe destacarse 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, de 2002), de lo cual se sigue que poseen también carácter esencialmente transitorio, conforme a la anualidad presupuestaria;

II. DECISIÓN ACERCA DEL REQUERIMIENTO

CUADRAGESIMOSEXTO: Que, con base en cuanto hemos expuesto, estamos en situación de examinar las indicaciones cuya inconstitucionalidad ha sido requerida por S.E. el Presidente de la República;

CUADRAGESIMOSEPTIMO: Que, previamente, sin embargo, es importante tener presente que tanto por la estructura del requerimiento de fs. 1, que impugna un conjunto de indicaciones parlamentarias incorporadas al proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público correspondiente al año 2021, mediante Glosas o enmiendas a ellas, como por la decisión adoptada por esta Magistratura respecto de cada una de las disposiciones objetadas, sin perjuicio que el requerimiento será acogido en su totalidad, no todos quienes suscribimos esta sentencia coincidimos, en cada caso, en todos los fundamentos para resolverlo así, por lo que, en los considerandos que siguen, se exponen, como sustento de cada resolución de inconstitucionalidad, los argumentos esgrimidos por los Ministros que así lo acordaron, sin perjuicio de las respectivas prevenciones que acoten su concurrencia respecto de uno o varios de ellos;



1. Las indicaciones corresponden a materias que son de iniciativa exclusiva del Presidente de la República

CUADRAGESIMOCTAVO: Que, primeramente, acogeremos el requerimiento deducido por S.E. el Presidente de la República porque las indicaciones parlamentarias objetadas invaden la iniciativa exclusiva que la Constitución reserva al Jefe del Estado, conforme a lo dispuesto en su artículo 65 inciso tercero, en relación con el artículo 67 de la Carta Fundamental, sin perjuicio de las alegaciones vinculadas con los numerales 2° y 4° del inciso cuarto de aquel artículo 65;

CUADRAGESIMONOVENO: Que, lo anterior porque, como hemos señalado, la Constitución sitúa dentro de aquella iniciativa los proyectos de ley "que tengan relación" con la administración financiera o presupuestaria del Estado, así como las materias propias de la Ley de Presupuesto, incluyendo sus modificaciones, sin que, por ende, los parlamentarios posean competencia para presentar mociones o indicaciones que invadan ese ámbito presidencial reservado;

A. Nuevo requisito para disponer reducciones al Fondo Nacional de Desarrollo Regional

QUINCUGESIMO: Que, así ocurre, tratándose de la indicación que propuso agregar un párrafo final a la Glosa 02, común para todos los programas 02 de los Gobiernos Regionales y para el programa 03 del Gobierno Regional de Magallanes y Antártica Chilena, Capítulos 61-76 Gobiernos Regionales, de la Partida 05 Ministerio del Interior y Seguridad Pública, en virtud de la cual el Presidente de la República debería contar con el acuerdo previo de al menos dos tercios del respectivo Consejo Regional, obtenidos en sesión extraordinaria citada especialmente para tal efecto, para ejercer la facultad de efectuar reducciones presupuestarias de los Fondos Nacionales de Desarrollo Regional;

QUINCUGESIMOPRIMERO: Que, la disposición objetada se sitúa en el ámbito de la administración financiera y presupuestaria del Estado, reservada a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, vinculada con la ejecución del presupuesto anual, en relación con la atribución que la legislación vigente confiere al Jefe del Estado para disponer reducciones en los Fondos Nacionales de Desarrollo Regional.

Así, por lo demás, lo señala la propia preceptiva propuesta, al indicar que la atribución consistente en reducir el presupuesto se ejerce "*conforme a las normas sobre administración financiera del Estado*", tal y como lo especifica, actualmente, el artículo 26 del Decreto Ley N° 1.263 que, en su inciso primero, dispone que "*[l]as normas sobre trasposos, incrementos o reducciones y demás modificaciones presupuestarias serán*



establecidas por decreto en el mes de diciembre del año anterior a su vigencia. Estas normas podrán ser modificadas por decreto fundado durante el ejercicio presupuestario”;

QUINCAGESIMOSEGUNDO: Que, resulta atinente recordar que este precepto legal, junto a otros del mismo Decreto Ley, fue analizado en la sentencia Rol N° 249 donde se explica la función que cumple, precisamente, en el ámbito de la administración financiera del Estado y, más específicamente, en la ejecución presupuestaria, pues “[p]ara dar eficacia al Presupuesto, se dictó el Decreto Ley N° 1.263, de 1975 que, en su artículo 26, inciso primero, autorizó al Presidente de la República para que, por decreto, pueda dictar normas sobre traspasos, incrementos o reducciones y demás modificaciones presupuestarias (...). Consagra así, lo que se denomina flexibilización presupuestaria.

De las disposiciones citadas se concluye que aprobada la Ley de Presupuestos, le corresponde, nuevamente al Presidente de la República, su ejecución, para lo cual, la propia ley le otorga las atribuciones y herramientas necesarias, para que el Presupuesto cumpla su objetivo final.

Ello implica que el poder administrador está facultado para usar las potestades indispensables, las que deberán contar con la flexibilidad necesaria para que no pierdan el sentido que la Constitución señala para tan importante materia en el desarrollo integral del Estado” (c. 2°);

QUINCAGESIMOTERCERO: Que, corroborando lo expuesto, la indicación objetada tiene que relacionarse con lo dispuesto en el artículo 74 inciso primero de la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado consta en el Decreto con Fuerza Ley N° 1, de 2005, en el que se señala que “[e]l Fondo Nacional de Desarrollo Regional es un programa de inversiones públicas, con finalidades de desarrollo regional y compensación territorial, destinado al financiamiento de acciones en los distintos ámbitos de desarrollo social, económico y cultural de la región, con el objeto de obtener un desarrollo territorial armónico y equitativo (...)”;

QUINCAGESIMOCUARTO: Que, en consecuencia, una norma que establece un requisito nuevo para que el Presidente de la República pueda disponer reducciones presupuestarias de los Fondos Nacionales de Desarrollo Regional tiene relación con la administración financiera y presupuestaria del Estado, tal y como lo confirma el recién referido artículo 74, al preceptuar, en su inciso primero, que este Fondo se constituirá por una proporción del total de gastos de inversión pública que establezca anualmente la Ley de Presupuestos y que dicho cuerpo legal puede precisar los rubros de gastos que, para estos efectos, no se entenderán comprendidos en los ámbitos de desarrollo social, económico y cultural de la región;



B. Cambio en ponderación para licitaciones de basura

QUINCAGESIMOQUINTO: Que, en segundo lugar, se objeta la constitucionalidad de la indicación parlamentaria que propuso agregar la Glosa 15 nueva en el Programa 03 Programas de Desarrollo Local, Capítulo 05 Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, de la Partida 05 Ministerio del Interior y Seguridad Pública, al tenor de la cual las licitaciones municipales, para el servicio de recolección, transporte o disposición final de residuos sólidos domiciliarios, barridos y mantención de áreas verdes, así como de los servicios de aseo, *“(...) deberán otorgar una mayor ponderación a quienes entreguen las mejores condiciones de empleo y remuneraciones para los trabajadores de las respectivas empresas licitantes. Adicionalmente las remuneraciones y condiciones de empleo no podrán ser inferiores a la licitadas en periodos anteriores”;*

QUINCAGESIMOSEXTO: Que, la Glosa propuesta dice relación también con la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, pues se vincula con la administración financiera y presupuestaria del Estado, conforme al artículo 65 inciso tercero de la Constitución, además de su inciso cuarto N° 4°, al establecer un nuevo requisito para la asignación de recursos públicos que, al mismo tiempo, lleva a fijar *condiciones*, en el ámbito remuneratorio, para los trabajadores del sector privado de las entidades licitantes;

QUINCAGESIMOSEPTIMO: Que, tal es así, que esta materia se encuentra en la actualidad expresamente regulada en la Ley N° 19.886, sobre *Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios*, cuyo artículo 6° inciso segundo exige que, en las licitaciones que tengan por objeto la contratación por parte de las municipalidades del servicio de recolección, transporte o disposición final de residuos sólidos domiciliarios, barridos y mantención de áreas verdes, la ponderación del criterio referido a las mejores condiciones de empleo y remuneraciones a que se refiere el inciso primero de este artículo no podrá ser inferior al 15% de la ponderación total de la evaluación, y la remuneración íntegra que se ofrezca pagar a cada trabajador no podrá ser inferior al promedio de las remuneraciones devengadas a los trabajadores que cumplían igual función en los tres últimos meses, previos al inicio del proceso licitatorio;

QUINCAGESIMOCTAVO: Que, además, en su inciso cuarto, aquella disposición legal señala que el porcentaje mencionado *“(...) se distribuirá en un 70% respecto del monto de las remuneraciones y en un 30% respecto de las condiciones de empleo ofrecidas que superen los mínimos legales, tales como que la oferta comprenda la contratación del mayor número de trabajadores que desempeñe dichas funciones en virtud del contrato anterior, condiciones de bienestar u otras que la municipalidad establezca en cada caso (...)”;*



QUINCAGESIMONOVENO: Que, de esta manera, la indicación objetada - sin precisar tampoco en qué consiste la *mayor ponderación* que exige- se sitúa también dentro del ámbito de la administración financiera del Estado, vinculada con los contratos de prestación de servicios de recolección, transporte o disposición final de residuos sólidos domiciliarios, barridos y mantención de áreas verdes, así como de los servicios de aseo, que deben licitar las Municipalidades, conforme a lo dispuesto en la Ley N° 19.886, por lo que corresponde también a una materia que es de iniciativa exclusiva del Presidente de la República;

SEXAGESIMO: Que, así, por lo demás, se entendió cuando los porcentajes que contempla el aludido artículo 6° de la Ley N° 19.886, fueron incorporados a ella, en virtud de lo dispuesto en el artículo único N° 1 de la Ley N° 21.056, que incentiva mejoras de las condiciones de remuneración y empleo de los trabajadores que se desempeñan en empresas que prestan servicios externalizados a las Municipalidades, en recolección, transporte o disposición final de residuos sólidos domiciliarios, en 2018, a raíz de una indicación presidencial propuesta con motivo de “(...) *diversas inquietudes manifestadas por los señores Diputados (...)*” (Informe de la Comisión de Trabajo de la Cámara de Diputados, 11 de abril de 2017, p. 10, Boletín N° 11.012-13);

C. Eliminación de certificado en proyectos habitacionales

SEXAGESIMOPRIMERO: Que, en tercer lugar, se objeta la constitucionalidad de la indicación parlamentaria que propuso agregar la Glosa 15 nueva, en el Programa 05 Transferencias a Gobiernos Regionales, Capítulo 05 Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, de la Partida 05 Ministerio del Interior y Seguridad Pública, al tenor de la cual se ha dispuesto que no se requerirá solicitar el certificado de calificación del proyecto habitacional emitido por el Servicio de Vivienda y Urbanismo para autorizar recursos destinados a la compra de terrenos con destino habitacional;

SEXAGESIMOSEGUNDO: Que, en este caso, la vulneración constitucional de la iniciativa exclusiva se vincula con la justificación que antes hemos resumido acerca del proceso que, progresivamente, la fue ampliando, desde 1925 hasta 1980, precisamente, para mantener en el Jefe del Estado la conducción financiera y presupuestaria del país, con sentido de coherencia y unidad, atendida la función que hoy se le encomienda en el artículo 24 de la Carta Fundamental y que se concreta en la dirección de la política financiera del Estado, conforme a la legislación vigente;

SEXAGESIMOTERCERO: Que, en efecto, la certificación que la indicación parlamentaria elimina, conforme a lo dispuesto en el artículo 15 del Reglamento del Programa Fondo Solidario de Elección de Vivienda, contenido en el Decreto Supremo



Nº 49, de 2011, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, tiene por finalidad que el Servicio de Vivienda y Urbanismo acredite que el respectivo proyecto habitacional cumple con todos los requisitos especificados en dicha preceptiva y que se han presentado los documentos exigidos al efecto, admitiéndose, en los casos expresa y taxativamente contemplados en su inciso segundo, que se otorgue una Calificación Condicional al proyecto técnico.

Así, al tenor de lo dispuesto en el artículo 3º del DS. Nº 49, la autoridad administrativa debe certificar que el postulante sea mayor de 18 años; que acompañe fotocopia de su cédula nacional de identidad y del certificado de permanencia definitiva, en el caso de los extranjeros; que cuente con el ahorro mínimo exigido; que el postulante o uno o más integrantes del núcleo familiar presentan discapacidad, si es el caso; certificado de dominio vigente o copia de la escritura en que constan sus derechos o el instrumento que acredite tal condición, extendido con no más de 90 días corridos de anticipación a la fecha de postulación; Instrumento de Caracterización; Declaración de Núcleo Familiar; Declaración Jurada de Postulación; acreditación de la disponibilidad de terreno; y los requisitos relacionados con aquellos casos en que, en el núcleo familiar, se incluyan voluntarios activos del Cuerpo de Bomberos, funcionarios de las Plantas de Suboficiales y Gendarmes, o de Profesionales, de Técnicos, de Administrativos y de Auxiliares de Gendarmería de Chile;

SEXAGESIMOCUARTO: Que, de esta manera, la exigencia de contar con aquella certificación contribuye a racionalizar la asignación de los recursos públicos del Fondo Solidario referido y a distribuirlos de mejor forma, entre quienes efectivamente cumplan con los requisitos para postular a él, de manera que su eliminación se sitúa en el ámbito de la administración financiera y presupuestaria del Estado;

SEXAGESIMOQUINTO: Que, en este sentido, cabe tener presente que la asignación de recursos a que se refiere la Glosa impugnada se ubica dentro de las transferencias a los Gobiernos Regionales, de tal manera que la verificación de los requisitos para postular y acceder al Fondo Solidario es una condición que permite determinar su asignación específica, en el contexto de las políticas de vivienda que se concretan, desde el Gobierno Central, hacia aquellos Gobiernos Regionales, desapareciendo la certeza acerca del cumplimiento de los requisitos que exige el DS. Nº 49 cuando se elimina la certificación hoy requerida;

SEXAGESIMOSEXTO: Que, por ello, si bien dicho certificado puede aparecer, en una primera aproximación, como una exigencia meramente formal para la regularidad de un procedimiento administrativo, adquiere carácter sustantivo en el proceso de asignación de recursos públicos en un área particularmente relevante como es, conforme al artículo 1º inciso primero del DS. Nº 49, “(...) el acceso de las



familias que se encuentran en situación de vulnerabilidad a una solución habitacional a través de un subsidio otorgado por el Estado”, preferentemente que pertenezcan al 40% más vulnerable de la población nacional.

Constituye, así, una exigencia importante para determinar la asignación de recursos públicos, con lo cual queda en evidencia su incidencia en la administración financiera y presupuestaria del Estado, por lo que no pudo provenir de una indicación parlamentaria;

D. Recursos destinados a estudiar cambios curriculares

SEXAGESIMOSEPTIMO: Que, en cuarto lugar, se ha requerido la inconstitucionalidad de la indicación parlamentaria que ha propuesto agregar los párrafos quinto y sexto nuevos a la Glosa 04 del Programa 03, Mejoramiento de la Calidad de la Educación, Capítulo 01 Subsecretaría de Educación, de la Partida 09 Ministerio de Educación, que dispone que, con cargo a los recursos contemplados en dicha Glosa, el Ministerio de Educación podrá estudiar la inclusión en los currículos escolares aplicados en la provincia de Chiloé, de contenidos respecto a la incorporación del territorio de Chiloé a la soberanía nacional a través del Tratado de Tantauco y de la toma de posesión del Estrecho de Magallanes por tripulantes chilotes en la Goleta Ancud, así como también de ramos o contenidos que fortalezcan la pertenencia cultural a las tradiciones del territorio en los estudiantes en la provincia de Chiloé, Región de Los Lagos;

SEXAGESIMOCTAVO: Que, en este caso, concurre, a nuestro juicio, la causal de inconstitucionalidad que venimos aplicando, en el sentido que parte de los recursos que se encontraban asignados al mejoramiento de la calidad de la educación, deberán ser destinados, no a raíz de una proposición del Presidente de la República, en virtud de su iniciativa exclusiva, sino con motivo de una indicación parlamentaria, a fines diversos, vulnerándose lo dispuesto en artículo 65 inciso tercero de la Constitución;

SEXAGESIMONOVENO: Que, en efecto, la Glosa 04 define el destino de los recursos dispuestos por el legislador de presupuestos para el mejoramiento de la calidad de la educación, sin que, a propuesta del Jefe del Estado, se haya incluido también destinar parte de ellos a estudiar la inclusión en los currículos escolares aplicados en la provincia de Chiloé, de contenidos respecto a la incorporación del territorio de Chiloé a la soberanía nacional a través del Tratado de Tantauco, y de la toma de posesión del Estrecho de Magallanes por tripulantes chilotes en la Goleta Ancud, así como también de ramos o contenidos que fortalezcan la pertenencia cultural a las tradiciones del territorio en los estudiantes en la provincia de Chiloé, Región de Los Lagos;



SEPTUAGESIMO: Que, ciertamente, no corresponde a esta Magistratura evaluar el mérito o conveniencia de destinar o no recursos públicos a dicha finalidad ni cabe discutir su sentido de oportunidad, sino examinar, conforme a lo que se nos ha requerido a fs. 1, si ella se ha originado en una propuesta presidencial o parlamentaria, pues, disponiendo acerca del destino de recursos públicos, como son los que contempla la referida asignación presupuestaria, no puede sino provenir del Jefe del Estado, conforme a la preceptiva constitucional, sin que la plausibilidad o bondad del nuevo destino alcance para omitir la exigencia constitucional prevista en el artículo 65 inciso tercero de la Carta Fundamental;

E. Determinación del monto para el bono de manipuladoras de alimentos

SEPTUAGESIMOPRIMERO: Que, en quinto lugar, acogeremos también la inconstitucionalidad solicitada respecto del nuevo párrafo segundo a la Glosa 09 del Programa 01, Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, Capítulo 09, Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, de la Partida 09 Ministerio de Educación, conforme al cual se fija en \$ 100.000 mensuales el monto del bono que debe pagarse a las trabajadoras manipuladoras de alimentos con contrato vigente de jornada completa que se desempeñen en las Regiones de Arica y Parinacota, Antofagasta, Tarapacá, Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo, Magallanes y la Antártica Chilena, Provincias de Chiloé y Palena, localidad de Cochamó y en las Islas de Pascua y Juan Fernández o en el monto que corresponda a la proporción a las horas de contrato, en el caso de trabajadoras con contrato parcial.

Adicionalmente, la norma objetada dispone que “[l]os saldos correspondientes a licitaciones de años anteriores, sea por no pago, sea por pago de un monto inferior al señalado, serán enterados a las manipuladoras en el plazo de un año contado desde la entrada en vigor de la presente ley de presupuesto”;

SEPTUAGESIMOSEGUNDO: Que, nuevamente, la norma incurre en vulneración de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, en el ámbito de la administración financiera o presupuestaria del Estado, ya que, por una parte, determina el monto del bono especial de desempeño que debe pagarse y, de otra, dispone que los saldos correspondientes a licitaciones de años anteriores deben ser enterados también a las manipuladoras de alimentos ya referidas, en circunstancias que, en ejercicio de aquella iniciativa, el Jefe del Estado propuso la determinación de una asignación en la Ley de Presupuestos con tal finalidad, pero dejando su ejecución a la potestad presidencial, conforme a lo dispuesto en el Decreto Ley N° 1.263, tal y como ocurrió también en los ejercicios presupuestarios correspondientes a 2019 y 2020;



SEPTUAGESIMOTERCERO: Que, en este caso, conviene considerar un antecedente adicional que, a nuestro juicio, abona la declaración de inconstitucionalidad, consistente en que Glosas análogas a la que se ha incorporado en el proyecto de Ley de Presupuestos para el Sector Público 2021 fueron parte también de las leyes correspondientes, por ejemplo, a los años 2018, 2019 y 2020, habiéndose fijado un monto mensual de \$ 100.000 sólo en el primero de aquellos cuerpos legales y sin que, en ninguna de ellas, se dispusiera de los saldos correspondientes a licitaciones de años anteriores;

SEPTUAGESIMOCUARTO: Que, según consta en la historia fidedigna del proyecto para el año 2018, la Glosa sobre el bono de \$ 100.000 fue incorporada mediante una indicación del Presidente de la República (*Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, sesión 88ª, celebrada el miércoles 22 de noviembre de 2017, Boletín N° 11.452-05), habiéndose declarado inadmisibles una indicación del diputado Manuel Monsalve "(...) por tratarse de una materia de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, de conformidad con el artículo 65, inciso tercero, de la Constitución Política de la República, porque determina la forma de ejecutar los recursos", según consta en la misma sesión parlamentaria;

SEPTUAGESIMOQUINTO: Que, siendo así, la indicación objetada incurre en la administración financiera o presupuestaria del Estado, disponiendo el monto que cabe asignar a cada beneficiaria del monto contemplado, para este efecto, en la ley y, más aún, incluyendo en la preceptiva legal los saldos de licitaciones de años anteriores, afectándose, al mismo tiempo, lo señalado en el numeral 4° del inciso cuarto del artículo 65 de la Constitución, en cuanto, a raíz de ello, se alteran las bases que sirven para determinar las remuneraciones de los trabajadores, ingresando, inconstitucionalmente, en la atribución privativa del Presidente de la República para proponer el destino de esos recursos;

F. Plazo fatal para proveer vacantes

SEPTUAGESIMOSEXTO: Que, en sexto lugar, hemos debido examinar la Glosa 03, asociada al Subtítulo 21 Gastos en Personal de la Partida 10 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos que obliga a reponer los cargos vacantes o reemplazos por licencias médicas en Gendarmería de Chile, el Servicio Médico Legal y el Servicio Nacional de Menores en un plazo no mayor a 30 días hábiles;

SEPTUAGESIMOSEPTIMO: Que, esta nueva Glosa, surgida también de una indicación parlamentaria, fija un plazo fatal y brevísimo para ejercer una facultad que hoy no lo contempla en la legislación vigente en la materia, conforme al artículo 8° del Estatuto Administrativo, contenido en el Decreto con Fuerza de Ley N° 29, de 2005,



del Ministerio de Hacienda, alterando las atribuciones de los servicios públicos concernidos, en circunstancias que el artículo 65 inciso cuarto N° 2° preceptúa que es de iniciativa exclusiva del Presidente de la República determinar esas atribuciones;

SEPTUAGESIMOCTAVO: Que, desde el ángulo de la administración financiera y presupuestaria del Estado, es menester tener presente que la Glosa 03 va asociada al Subtítulo 21, sobre *gasto en personal*, resultando, a nuestro juicio, clara su relación con esa materia, reservada a la iniciativa exclusiva del Jefe del Estado, conforme al artículo 65 inciso tercero de la Constitución;

G. Nuevo destino para recursos del Fondo Solidario de Elección de Vivienda

SEPTUAGESIMONOVENO: Que, en séptimo lugar, se objeta la constitucionalidad de la indicación parlamentaria que propuso agregar la Glosa 11, común para todos Servicios Regionales de Vivienda y Urbanización, de la Partida 18 Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en virtud de la cual *se aumentó de 5% a 15%* el monto de los recursos que los Servicios de Vivienda y Urbanismo, con autorización del Ministerio del ramo, pueden destinar -dentro de los recursos correspondientes a la asignación presupuestaria Fondo Solidario de Elección de Vivienda- a estudios preliminares y adquisición de terrenos en comunas en las que, conforme al sistema de información territorial de la demanda gestionado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, exista una demanda significativa de viviendas para familias ubicadas en el tramo del 40% más vulnerable de la población, o aquellas donde se concentre principalmente el déficit habitacional de acuerdo a los datos del último censo de población y vivienda disponible;

OCTOGESIMO: Que, nuevamente, se busca, mediante una indicación parlamentaria, redestinar recursos públicos, esta vez en su cuantía, de modo diverso al propuesto por el Presidente de la República, haciendo mella del artículo 65 inciso tercero, por la vía de aumentar el tope fijado;

OCTOGESIMOPRIMERO: Que, desde esta perspectiva y aunque no se pretende una modificación del gasto total presentado por el Jefe del Estado en la correspondiente asignación presupuestaria, prevista en la Partida 18 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, al elevar de 5% a 15% el tope para estudios preliminares y adquisición de terrenos, se produce igualmente un aumento en este gasto específico sin que así lo haya planteado la autoridad presidencial en ejercicio de su iniciativa exclusiva;

OCTOGESIMOSEGUNDO: Que, no es inútil recordar que esta Glosa ya estaba presente en la Ley de Presupuestos para el Sector Público de 2020,



contemplando el 5% de los recursos, aun cuando se había presentado una indicación parlamentaria para destinar hasta un 70% del Fondo para compra de terrenos para viviendas sociales, la que fue declarada inadmisibles “(...) en virtud de los señalado en el artículo 65, inciso tercero, de la Constitución Política, ya que incide en la administración financiera o presupuestaria del Estado al señalar el modo de ejecutar recursos” (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, sesión 88ª, celebrada el viernes 15 de noviembre de 2019, Boletín N° 12.953-05).

Durante el debate acerca de la admisibilidad de esta indicación, el Director de Presupuestos sostuvo, en la misma sesión, que “(...) lo que se hace es ocupar el 5 por ciento y no el 70 por ciento del Fondo Solidario de Elección de Vivienda. Ocupar el 70 por ciento puede ser demasiado alto, porque nos impediría hacer el pago de subsidios. Por eso lo fijamos en 5 por ciento, para partir desde allí. El 5 por ciento corresponde a prácticamente 33.000 millones de pesos, lo que permite ir formando el banco de terrenos”;

OCTOGESIMOTERCERO: Que, sin habérsenos planteado dirimir acerca del mérito del monto que debe destinarse a los fines contemplados en la Glosa 03 -ni corresponder que lo hagamos- es indubitado, con base en antecedentes presupuestarios análogos, que aumentar la cantidad propuesta por el Presidente de la República, mediante una indicación parlamentaria, le resta la atribución que, exclusivamente, le compete para proponer esta materia;

H. Inclusión de beneficiarias en el Programa de atención, protección y reparación integral de violencia contra la mujer

OCTOGESIMOCUARTO: Que, en octavo lugar, debemos examinar la Glosa 13 nueva en Programa 03, Prevención y Atención de Violencia contra las Mujeres, Capítulo 02, Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género, de la Partida 27, del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, por la cual se dispone que las mujeres que hayan sido objeto de violencia intrafamiliar, de género durante el contexto de la pandemia del Covid-19 y el Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe también tendrán derecho a ser atendidas con cargo a los recursos destinados a este programa de atención, protección y reparación integral de violencia contra la mujer;

OCTOGESIMOQUINTO: Que, tal y como ya lo señalamos, no es la bondad, justicia, mérito o conveniencia u oportunidad del destino al que se deben dirigir los recursos públicos lo que se nos ha pedido evaluar, sino su fuente de incorporación en el proyecto de Ley de Presupuestos, porque sólo pueden provenir de una proposición presidencial, lo que no ha ocurrido en este caso;



OCTOGESIMOSEXTO: Que, desde esta perspectiva, la Glosa 13 que se impugna, introduce en la Ley de Presupuesto una determinación que corresponde al ámbito propio de la ejecución presupuestaria, con lo cual, al igual que en casos anteriores, estimamos que se irrumpe en las potestades presidenciales exclusivas en relación con la administración financiera y presupuestaria del Estado, deslindando el ámbito de regulación contenido en el Decreto Ley N° 1.263 y sin que tampoco resulte claro que quienes son incorporadas como beneficiarias de los recursos estatales, mediante la indicación objetada, no lo sean conforme a la preceptiva general aprobada en la materia, correspondiente al Programa 03, aun cuando ello -de ser así- no exime a esta Magistratura de constatar que el origen de la explicitación o especificación que incorpora la indicación parlamentaria debió igualmente provenir del Jefe del Estado, por lo que debemos pronunciar la inconstitucionalidad;

I. Indicaciones que recaen en jubilaciones, pensiones y montepíos

OCTOGESIMOSEPTIMO: Que, por último, se objeta la constitucionalidad de cuatro indicaciones parlamentarias, en virtud de las cuales se propuso agregar una modificación al párrafo primero de la Glosa 10, asociada a la asignación 001 Jubilaciones, Pensiones y Montepíos, del Ítem 01 Prestaciones Previsionales, Subtítulo 23 Prestaciones de Seguridad Social, del Programa 02 Subsidios, Capítulo 01 Fisco de la Partida 50 Tesoro Público; incorporar un párrafo nuevo al numeral 2); añadir también un párrafo nuevo, a continuación de la letra d) del numeral 2); y agregar un párrafo final nuevo.

OCTOGESIMOCTAVO: Que, la Glosa 10 establece que, con cargo a los recursos de la asignación 001 referida, se pueden otorgar, durante 2021, 1.054 nuevas pensiones conforme a la Ley N° 18.056, cuyos destinatarios, antes de la indicación objetada, eran personas mayores de 65 años de edad que cumplan las condiciones o requisitos señalados en ella, pero que la primera de las proposiciones parlamentarias aludidas extiende a las viudas con decreto en la proporción que determine el Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

La segunda indicación objetada establece que los beneficios considerados en la Glosa 10 no serán incompatibles con el aporte previsional del pilar solidario de la Ley N° 20.255 y las leyes de reparación, Ley Rettig N° 19.980, Exonerados Políticos Ley N° 19.881 y Ley Valech Ley N° 19.922;

La tercera indicación impugnada por S.E. el Presidente de la República preceptúa que, en el caso de las pensiones establecidas en el párrafo primero del punto 2 que no sean asignadas a extrabajadores de las carboníferas, deben ser entregadas a exmineros mayores de 65 años sin decreto previo y viudas de exmineros con decreto;



La cuarta indicación dispone que las postulaciones a los beneficios a que se refieren los numerales 1 y 2 de la Glosa, deben desarrollarse hasta dos veces dentro del año calendario 2021 para lo cual se establece que el Ministerio del Interior y Seguridad Pública definirá las fechas, cupos por grupo de beneficiarios y demás requisitos para hacer efectiva esta postulación;

OCTOGESIMONOVENO: Que, de esta manera, la primera y tercera indicaciones mencionadas amplían a nuevos beneficiarios los recursos contemplados en la Glosa 10; en tanto que la segunda los hace compatibles con otros beneficios legales; y, la última, regula cuántas veces deben abrirse procesos de postulación para acceder a esos recursos;

NONAGESIMO: Que, por lo expuesto, las indicaciones parlamentarias objetadas inciden en la administración financiera o presupuestaria del Estado, cuya iniciativa es sólo del Presidente de la República, en los términos explicados a propósito de las indicaciones precedentemente examinadas desde esta perspectiva, pues determinan destinatarios de recursos públicos o entran en la ejecución presupuestaria, que es propia del Jefe del Estado, en el marco definido por los artículos 24, 32 N° 11° y N° 20°, 65 inciso tercero y 67 de la Constitución en relación con el Decreto Ley N° 1.263;

NONAGESIMOPRIMERO: Que, en suma, las indicaciones parlamentarias que han sido objetadas, mediante las cuales se incorporan Glosas o se modifican las contenidas en el proyecto de Ley de Presupuestos, dicen relación con la administración financiera o presupuestaria del Estado, cuya iniciativa exclusiva corresponde al Presidente de la República, sea para determinar requisitos o condiciones para acceder a recursos públicos, ampliar beneficiarios de ellos o disponer acerca de su ejecución, pues -como lo resolvimos en el Rol N° 1.867, a propósito de una Glosa que determinaba que la distribución de fondos de seguridad ciudadana a las comunas se haría en consideración al nivel de victimización exhibido en una Encuesta que se realizaría anualmente- “(...) *lo anterior es evidente, toda vez que la Glosa (...) impugnada se refiere a la forma en que han de distribuirse los fondos (...)*”, conforme a lo dispuesto en los artículos 6°, 7°, 24 y 32 N° 11° y N° 20° de la Carta Fundamental, en relación con sus artículos 65 incisos tercero y cuarto N° 2° y N° 4° y 67;

2. Las indicaciones no se relacionan con las ideas matrices

NONAGESIMOSEGUNDO: Que, en seguida, acogeremos también el requerimiento deducido por S.E. el Presidente de la República porque las indicaciones parlamentarias vulneran la exigencia de decir relación directa con ideas matrices del



proyecto de Ley de Presupuestos, conforme a lo dispuesto en el artículo 69 de la Carta Fundamental, en relación con su artículo 67 de la Carta Fundamental;

NONAGESIMOTERCERO: Que, se encuentran en esta situación la indicación que agrega un nuevo requisito para que se puedan disponer reducciones presupuestarias al Fondo Nacional de Desarrollo Regional, la que determina una nueva forma de ponderación en las licitaciones de servicios de basura municipal, la que elimina la exigencia de certificación en proyectos habitacionales, la que autoriza que determinados recursos puedan destinarse a cambios curriculares y la que fija un plazo fatal para proveer vacantes en determinados servicios dependientes del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos;

NONAGESIMOCUARTO: Que, las disposiciones introducidas, mediante indicaciones parlamentarias, a través de Glosas contenidas en la Ley de Presupuestos, se aparten de su idea matriz, en cuanto cálculo de los ingresos y gastos, pues ellas refieren a las cuestiones señaladas que no se vinculan, en una relación causal directa y sincera, como lo ha exigido la jurisprudencia de esta Magistratura, con aquel cálculo ni aun en una comprensión laxa, desde el ángulo de la ejecución presupuestaria, sin perjuicio de lo ya resuelto en nexos con la iniciativa exclusiva del Presidente de la República;

NONAGESIMOQUINTO: Que, lo anterior queda corroborado cuando se constata que, en su mayoría, esas indicaciones importan modificar normas vigentes en estatutos especiales. Como son las contenidas en la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, en el primer caso; en la Ley 19.886, sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios, en relación a la licitación de servicios de basura; en la preceptiva que reglamenta el Programa Fondo Solidario de Elección de Vivienda, contenido en el Decreto Supremo N° 49, a propósito de eliminar la certificación del Servicio de Viviendas y Urbanismo acerca del cumplimiento de los requisitos para postular; y la normativa contenida en el Estatuto Administrativo sobre provisión de vacantes.

Así como también, en el caso de los cambios curriculares, más que relacionarse con la idea matriz del proyecto de Ley de Presupuesto se termina vinculando con la legislación especial que rige en esa materia, a partir de lo dispuesto en el artículo 31 inciso primero del Decreto con Fuerza de Ley N° 1, de 2005, donde se confiere al Presidente de la República la atribución para establecer, mediante decreto supremo dictado a través del Ministerio de Educación, previa aprobación del Consejo Nacional de Educación, las bases curriculares para la educación parvularia, básica y media que definen, por ciclos o años, respectivamente, los objetivos de aprendizaje que permitan el logro de los objetivos generales para cada uno de los niveles establecidos en esta ley;



NONAGESIMOSEXTO: Que, como lo planteamos en el Rol N° 7.896, “(...) *estos sentenciadores continúan su razonamiento, de conformidad a lo expresado en las sentencias roles N° 4.118 y 5.735, 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)” (c. 14°);

NONAGESIMOSEPTIMO: Que, siguiendo este criterio, las indicaciones objetadas introducen cambios en normas permanentes, cuya determinación no corresponde al contenido que la Constitución ha definido como propio de la Ley de Presupuestos, en cuanto cálculo de ingresos y autorización de gastos para un año calendario, legislando sobre asuntos que deben resolverse conforme a la tramitación general de los proyectos de ley y no mediante el especial procedimiento que se aplica de acuerdo con el artículo 67 de la Constitución, confirmado que se apartan de su idea matriz;

NONAGESIMOCTAVO: Que, podría disentirse de esta decisión, especialmente, tratándose del certificado relativo a los postulantes al Fondo Solidario de Elección de Vivienda, a raíz que la preceptiva que lo exige se encuentra contenida en un Decreto Supremo y no en una ley permanente.

Sin embargo, como acabamos de señalar, el contenido preciso que corresponde a la Ley de Presupuestos, en cuanto cálculo anual de estimación de ingresos y determinación de gastos, está lejos de constituir una materia que pueda vincularse, directamente o como ha señalado esta Magistratura, en una comprensión sustantiva y no meramente formal del artículo 69 de la Constitución, de relación causal sincera, con la decisión de no exigir el certificado que da cuenta de haberse cumplido los requisitos para acceder a los recursos que integran el Fondo Solidario de Elección de Vivienda y lo mismo cabe entender respecto de los que se destinan a estudios curriculares;

NONAGESIMONOVENO: Que, asimismo, podría objetarse nuestra decisión en aquellos casos donde los recursos han sido destinados para se pueda estudiar la



inclusión en los currículos escolares aplicados en la provincia de Chiloé, de contenidos respecto a la incorporación del territorio de Chiloé a la soberanía nacional a través del Tratado de Tantauco y de la toma de posesión del Estrecho de Magallanes por tripulantes chilotes en la Goleta Ancud y de ramos o contenidos que fortalezcan la pertenencia cultural a las tradiciones del territorio en los estudiantes en la provincia de Chiloé, Región de Los Lagos.

Y lo mismo, atendido el carácter facultativo con que ha sido regulado en la indicación impugnada, tratándose del 15% de los recursos de la asignación presupuestaria Fondo Solidario de Elección de Vivienda para estudios preliminares y adquisición de terrenos que *pueden* ser destinados por los Servicios de Vivienda y Urbanismo, con autorización del Ministerio del ramo.

CENTESIMO: Que, sin embargo, que aparezca como facultativo el uso de los recursos referidos, no es suficiente para disuadirnos de aplicar la regla contenida en el artículo 69 constitucional.

Desde luego, porque la exigencia de respetar la iniciativa exclusiva o la regla de las ideas matrices no depende de si la disposición legal examinada confiere una facultad o impone un deber, sin que sean susceptibles de ser aplicadas o no -una u otra- dependiendo de la naturaleza de la norma en cuestión. Asimismo, porque la configuración de la atribución legal como facultativa y no como una regla formalmente imperativa no es óbice para que, durante el ejercicio presupuestario o con posterioridad a él, se pueda requerir, incluso judicialmente, que la autoridad sustente las razones que han justificado el ejercicio o la omisión de la atribución legalmente conferida, imputándole arbitrariedad u otros reproches a su decisión, con consecuencias jurídicas ineludibles, pues, como lo ha resuelto la Excelentísima Corte Suprema, “(...) *es efectivo que no procede que los órganos jurisdiccionales sustituyan la decisión de la administración realizando una nueva ponderación de los antecedentes que determinan la decisión; sin embargo, aquello no excluye el control respecto de los actos administrativos que tienen su origen en el ejercicio de una facultad de carácter discrecional por parte de la Administración, toda vez que estos, como todo acto administrativo, deben cumplir con las exigencias previstas en la ley, razón que determina la necesidad de verificar la existencia de los elementos intrínsecos de todos los actos de esa naturaleza. Tal materia, puede y debe ser controlada por la judicatura en tanto exista un conflicto que ha sido puesto en su conocimiento*

(...) En este aspecto, se debe enfatizar que aún cuando en apariencia se otorgue un alto grado de discrecionalidad a la Administración, siempre existen aspectos que son reglados, cuya transgresión provoca la nulidad” (c. 12° y 13°, Rol N° 8.487-2018);



3. Indicación que incumple el quórum de aprobación

CENTESIMOPRIMERO: Que, por último, acogeremos también el requerimiento deducido por S.E. el Presidente de la República en relación con el párrafo final de la Glosa 02, común para todos los Programas 02 de los Gobiernos Regionales y para el programa 03 del Gobierno Regional de Magallanes y Antártica Chilena, Capítulos 61-76 Gobiernos Regionales, de la Partida 05 Ministerio del Interior y Seguridad Pública, en virtud del cual, para el ejercicio de la facultad de efectuar reducciones presupuestarias de los Fondos Nacionales de Desarrollo Regional de los Gobiernos Regionales de cualquier región del país, conforme a las normas sobre administración financiera del Estado, se deberá contar, de forma previa, con el acuerdo de al menos los dos tercios del Consejo Regional del Gobierno Regional respectivo, obtenidos en sesión extraordinaria citada especialmente para tal efecto porque, de haber sido procedente su incorporación en el proyecto de Ley de Presupuestos para el Sector Público correspondiente al año 2021, debió haberse aprobado con quórum de ley orgánica constitucional;

CENTESIMOSEGUNDO: Que, en efecto y conforme a lo dispuesto en el artículo 113 inciso primero de la Constitución, *“[e]l consejo regional será un órgano de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, dentro del ámbito propio de competencia del gobierno regional, encargado de hacer efectiva la participación de la ciudadanía regional y ejercer las atribuciones que la ley orgánica constitucional respectiva le encomiende”*;

CENTESIMOTERCERO: Que, la disposición impugnada incorpora una nueva atribución para el Consejo Regional, consistente en aprobar, por $\frac{2}{3}$ de sus integrantes, las reducciones presupuestarias de los Fondos Nacionales de Desarrollo Regional, lo cual, siendo materia propia de ley orgánica constitucional, habría tenido que aprobarse con ese quórum en ambas Ramas del Congreso Nacional, de acuerdo con el artículo 66 inciso segundo de la Carta Fundamental, lo cual no sucedió, por cuanto no alcanzó el quórum de cuatro séptimos de los parlamentarios en ejercicio, como consta a fs. 1.477, 1.480 y 3.117 de estos, en las respectivas sesiones de la Cámara de Diputados y del Senado;

CENTESIMOCUARTO: Que, así ha sido, invariablemente interpretado y aplicado por esta Magistratura, al examinar diversas disposiciones legales que introducen modificaciones en las atribuciones del Consejo Regional porque se trata de materias que *“(...) son, naturalmente, propias de la ley orgánica constitucional en análisis”* (c. 9°, Rol N° 341), lo que se ha reiterado con posterioridad (Roles N° 700, 1.017, 2.061, 3.195 y 4.240, entre otros);

CENTESIMOQUINTO: Que, por los fundamentos que han sido expuestos en los considerandos precedentes, acogeremos íntegramente el requerimiento deducido a fs. 1, declarando la inconstitucionalidad de las disposiciones objetadas por S.E. el



Presidente de la República, contenidas en el proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público correspondiente al año 2021, Boletín N° 13.820-05.

Y TENIENDO PRESENTE lo preceptuado en los artículos 19 N° 12, 66 y 69, 93, incisos primero, N° 16°, 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 ÍNTEGRAMENTE EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO A FOJAS 1, DECLARÁNDOSE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS GLOSAS IMPUGNADAS EN EL LIBELO, INTRODUCIDAS MEDIANTE INDICACIONES PARLAMENTARIAS, CONTENIDAS EN EL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS DEL SECTOR PÚBLICO CORRESPONDIENTE AL AÑO 2021, BOLETÍN N° 13.820-05.

Acordada la sentencia, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 8°, letra g), de la Ley N° 17.997, con el voto dirimente de la Presidenta del Tribunal, Ministra señora MARÍA LUISA BRAHM BARRIL, en lo que respecta a la impugnación del Párrafo quinto y sexto nuevos de la Glosa 4 del Programa 03, Mejoramiento de la Calidad de la Educación, Capítulo 01 Subsecretaría de Educación, de la Partida 09 Ministerio de Educación (Glosa Impugnada sobre Bono de Inclusión Curricular Chiloé) y la glosa 13 nueva en Programa 03, Prevención y Atención de Violencia contra las Mujeres, Capítulo 02, Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género, de la Partida 27, del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género (Glosa Impugnada sobre Atención Víctimas VIF).



Acordada con el voto en contra de los Ministros señores GONZALO GARCÍA PINO y NELSON POZO SILVA, y de la Ministra MARÍA PÍA SILVA GALLINATO, quienes estuvieron por acoger parcialmente el requerimiento, en virtud de las siguientes consideraciones:

I.- CONSIDERACIONES PREVIAS.

1°. El presupuesto, en su definición más general, “concierna a traducir recursos financieros en propósitos humanos (...) Dado que los fondos son limitados y tienen que ser divididos de una manera u otras, el presupuesto se transforma en un mecanismo para tomar opciones entre gastos alternativos (...)” (Wildaysky, A. (1964), *The Politics of the Budgetary Process*, Little Brown, Boston, 1992, p. 2);

2°. El origen del presupuesto público es “esencialmente institucional: su propósito inmediato es dar cuenta del uso de los recursos públicos por parte del Ejecutivo y establecer un marco legal para su asignación y desembolso. En la medida que el Estado obtiene sus ingresos de un poder legal para recaudar impuestos, es necesario también un instrumento legal que autorice la distribución de dichos recursos y sirva de base para fiscalizar su utilización. Esto involucra un proceso de decisión y negociación que cruza al conjunto del Poder Ejecutivo y al Parlamento.” (Marcel, Mario. *Los caminos a la Gobernabilidad Fiscal en América Latina*. Revista internacional de presupuesto público, N° 37, julio-agosto, 1998, p. 62). Así, la combinación de normas institucionales en torno al presupuesto en un país nos es, por lo tanto, accidental, sino parte de una compleja trama que define las atribuciones y las relaciones entre las diversas instituciones y organismos que forman el Estado. Ello por cuanto todo sistema democrático requiere de un balance entre los poderes públicos, particularmente entre Ejecutivo y Parlamento y la institucionalidad presupuestaria está fuertemente asociada al rol que juegan las finanzas públicas dentro de dicho balance (Marcel, Mario, Op. Cit. , p. 64);

3°. Si bien no existen principios universales presupuestarios, y cada país tiene su propia regulación sobre la materia, se ha determinado que los presupuestos en distintos países presentan “características comunes desde el punto de vista institucional: (i) constituyen la base legal para la operación financiera del gobierno; (ii) están sujetos a un ciclo regular de formulación, aprobación y ejecución, y (iii) requieren aprobación parlamentaria. Esto significa, por lo tanto, que el presupuesto siempre constituye un instrumento que, tras su formulación al interior del Ejecutivo y su paso por la Legislatura, resume un amplio espectro de compromisos institucionales y políticos entre actores de intereses muy diversos.” (Marcel, Mario, Op. Cit. , p. 66);



4°. En el derecho comparado, un ejemplo que podemos tomar es la función que tiene “la Oficina de Presupuesto (Congress Budget Office o CBO) dependiente del Congreso, en Estados Unidos. Esta oficina provee de información fundamental para establecer a la legislatura en un mejor escenario para recibir la propuesta del Ejecutivo.

Esto es crítico si el Congreso quiere tomarse en serio su rol fiscalizador, pues el contar con una base de datos y estadísticas propia y no la otorgada por el Ejecutivo, es el primer paso para contar con un presupuesto más creíble, transparente y provisto de una mayor legitimidad democrática. Pues el acceso a un análisis independiente del presupuesto – otorgado potencialmente por esta oficina – ayuda a los parlamentarios a compensar las grandes asimetrías de información presupuestaria que se tienen respecto al gobierno.” (SANTISO, Carlos. 2005. Budget Institutions and Fiscal Responsibility Parliaments and the Political Economy of the Budget Process in Latin America, World Bank Institute. Pág.27);

II.- CARACTERÍSTICAS GENERALES Y PRINCIPIOS DE LA LEY DE PRESUPUESTO.

5°. Estos disidentes en causa **Rol STC 5735** definieron una serie de características y particularidades que esta Magistratura ha configurado en diversos precedentes sobre la Ley de Presupuesto y su tramitación, su naturaleza jurídica y singularidad y que consideraremos al momento de analizar la constitucionalidad de las glosas presupuestarias, que pasamos a reafirmar y a reproducir a continuación;

6°. Se trata de una ley especial, que constituye uno de los principales instrumentos de política económica que tiene un gobierno, porque en él se establecen los ingresos y gastos de los órganos del Estado para un año calendario; lo que implica materializar obras, realizar prestaciones en salud, educación, pagar subsidios, subvenciones, remuneraciones, devoluciones de impuestos, etc.. “Es, en definitiva, la herramienta con que cuenta el Estado para satisfacer gran parte de las necesidades públicas.” (STC 254-97, c. 18°). Por lo tanto, se trata de “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” (STC 1867-10-CPT c.26);

7°. La tramitación de la Ley de Presupuestos presenta elementos particulares que se relacionan con su naturaleza propia en tanto ley especial y compleja; es así que constitucionalmente se ha fijado un plazo dado para su aprobación y establecido que en caso de que no se apruebe en tal plazo, regirá el proyecto presentado por el Presidente de la República;



8°. El artículo 67 de la Constitución, que contiene normas relativas al presupuesto anual, se integra a una serie de otras reglas constitucionales que han de tomarse en cuenta al momento de interpretarlo, como son aquellas que establecen que la Ley de Presupuestos tiene su origen en la Cámara de Diputados (art. 65 inciso 1°); que tanto la materia de ley como sus modificaciones son de iniciativa exclusiva del Presidente de la República (art. 65 inciso 3°); que la administración del Estado corresponde al Presidente de la República (art. 24 inciso 1°); que es atribución especial suya “cuidar de la recaudación de las rentas públicas y decretar su inversión con arreglo a la ley” (art. 32 N° 22); que los decretos de emergencia económica no pueden autorizar giros que excedan anualmente el 2% del monto de gastos que autorice la Ley de Presupuestos (art. 32 N° 22); que la Contraloría fiscalizará el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las municipalidades y demás organismos y servicios que determinen las leyes, examinará y juzgará las cuentas de las personas que tengan bienes de esas entidades y llevará la contabilidad general de la Nación (art. 98); que las Tesorerías del Estado no podrán efectuar ningún pago sino en virtud de un decreto o resolución expedido por autoridad competente, en que se exprese la ley o la parte del presupuesto que autorice aquel gasto (art. 100); que el Congreso Nacional “sólo 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” (art. 65 inciso final).

9°. Los principios que regulan el presupuesto son los de **legalidad** (no se puede gastar sin autorización previa), **equilibrio presupuestario** (los gastos deben corresponder a los ingresos, sin que pueda haber gastos diferenciados), **preponderancia del Ejecutivo** (iniciativa exclusiva, sin perjuicio de las 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) y , **transparencia** (obliga al ejecutivo a entrega cierta información de la ejecución presupuestaria al Congreso Nacional) (STC 1867-10);

10°. La Ley de Presupuestos, por su carácter de ley especial, requiere una interpretación flexible, racional y lógica, a fin de que su operatividad no se vea congelada y por ello la legalidad presupuestaria, principio inherente a este cuerpo normativo, es necesariamente atenuada y flexible (STC 254-1997, STC 1867-10 y STC 4118-17);

11°. Si bien el Ejecutivo goza de enormes poderes respecto de la Ley de Presupuestos - a él le corresponde prepararla y ejecutarla-, y el Congreso sólo



interviene en su aprobación, fase restringida porque hay asuntos que ni siquiera son discutidos en el Congreso y no puede más que aceptar, disminuir o rechazar lo que el Presidente le proponga, no es menos cierto que estas potestades no pueden interpretarse sin considerar el rol del Congreso Nacional. En efecto, a éste compete su aprobación, función no menor ni carente de significado, pues son ambas Cámaras, con las mayorías respectivas, quienes deben “pronunciarse favorablemente para que haya un presupuesto aprobado formalmente y no por silencio”, lo que “obliga al Ejecutivo a iniciar conversaciones para reponer lo rebajado y atender los requerimientos parlamentarios que fundan dicha rebaja”. (En tal sentido, STC 1867-10, c.26);

12°. Atendido lo previamente señalado y siguiendo la jurisprudencia de esta Magistratura, queda de manifiesto entonces que la aprobación de la Ley de Presupuestos es un ejercicio de negociación política compuesto de dos etapas, una llevada a cabo antes del envío por los organismos del sector público que presentan sus propuestas de ingresos y gastos a la Dirección de Presupuestos, los cuales, en conjunto con el Ministro de Hacienda, el Ministro sectorial correspondiente y el Presidente de la República definen los gastos propuestos al Congreso Nacional; y una segunda etapa, que se lleva a cabo entre el Ejecutivo y el Congreso Nacional, de modo que “(e)l presupuesto es aprobado luego de conversaciones y diálogos formales e informales, en que se llega a acuerdos, transacciones y compromisos, que se reflejan en indicaciones y protocolos complementarios a la ley. Dicha negociación no tiene nada de malo o espurio; es la consecuencia de que la facultad de aprobación radica en un órgano plural y representativo de la sociedad” (STC 1867-10, c. 27°). En consecuencia, las potestades conferidas al Ejecutivo no pueden ser interpretadas de forma estática y descontextualizada de la realidad en que operan, es más, “considerarlas de manera binaria, es decir que el rol del Congreso se limita a aceptar o rechazar, **puede llevar a rigidizar el proceso de negociación de esta importantísima ley**” (el destacado es nuestro) (STC 1867-10, C. 27°), por lo que la tramitación de la Ley de Presupuestos debe efectuarse “bajo condiciones de transparencia, participación ciudadana y derecho de las mayorías y minorías parlamentarias a manifestar su parecer y, cuando resulte procedente, a introducir indicaciones, permitiendo que en determinadas materias se expresen legítimos disensos y se alcancen también acuerdos o consensos entre fuerzas políticas divergentes” (STC 2635-12, C. 28);

Por lo mismo, el presupuesto es un instrumento clave de política económica y la principal ley anual del Congreso Nacional y su mirada debe ser de conjunto al proceso. Esto involucra todos sus elementos normativos (articulado de la Ley de Presupuestos, sus partidas y sus glosas) así como el factor de acuerdo político (protocolo o marco de entendimiento de la Ley de Presupuestos) con que se cierra el presupuesto sin cumplir las amenazas que el artículo 67 de la Constitución tiene con los desacuerdos. En tal sentido, los aspectos normativos preceden a los políticos: ¿Por



qué se podrá impugnar materias sobre las cuales el Ejecutivo estuvo de acuerdo en impulsar?

13°. La especial naturaleza jurídica atribuida a la Ley de Presupuestos también se expresa en las materias que son parte de su regulación. Así esta Magistratura ha señalado que, al ser la herramienta con que cuenta el Estado para satisfacer gran parte de las necesidades públicas, es imposible que en ella se agoten la infinidad de situaciones que puedan presentarse en su ejecución, por lo que la ley que debe dictarse en materia presupuestaria 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, estimando que "...las ideas matrices o fundamentales de dicho proyecto están formadas por el cálculo de entradas y la determinación de los gastos variables, pero sin que en estos últimos dos eventos se modifiquen leyes generales o especiales y leyes orgánicas de los Servicios de la Administración Pública del Estado, por las razones constitucionales que precedentemente se han establecido" (STC 1-71, c.28) y que "no hay obstáculo para que en la ley anual de presupuestos se incluyan normas sobre materias relativas a su ejecución o a la administración financiera del Estado, pero estas disposiciones han de tener relación directa con las ideas matrices o fundamentales de la misma que no son otras que el cálculo de ingresos y la autorización de gastos" (STC 1005, c. 12);

14°. A lo ya señalado se agrega el hecho de que, conforme a lo dispuesto en el artículo 67 de la Carta Fundamental, si bien el Congreso Nacional no puede aumentar ni disminuir la estimación de los ingresos ni aprobar nuevos gastos sin indicar la fuente de su financiamiento, dicho órgano no sólo tiene la facultad de reducir gastos contenidos en el proyecto de Ley de Presupuestos (salvo que se contemplen en una ley permanente), sino, también la de rechazar los presupuestos. Ello se encuentra expresamente permitido por el artículo 65, inciso final de la Constitución, cuando, al referirse a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, como es la recaída en la Ley de Presupuestos, señala que: "El Congreso Nacional sólo puede aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos emolumentos, préstamos, beneficios, gastos y demás iniciativas sobre la materia que proponga el Presidente de la República", lo cual ha sido reconocido por esta Magistratura al expresar que "el Congreso dispone de la potestad de disminuir o rechazar los gastos", lo cual fuerza "al Ejecutivo a iniciar conversaciones para reponer lo rebajado y atender los requerimientos parlamentarios que fundan dicha rebaja" STC 1867-10, c. 26°).

15°. Todo lo anterior se extiende a las glosas presupuestarias, definidas por este Tribunal como "el nivel máximo de detalle a que llega la voluntad del legislador en la Ley de Presupuesto, a través de explicaciones, puntualizaciones indicaciones, advertencias o comentarios sobre el sentido o alcance del egreso aprobado" (STC rol 254, c. 1°) y por el profesor Alejandro Silva Bascuñán, para quien la glosa "mira más



bien al ámbito y forma de ejecución específica y concreta del gasto, y pretende detallar, esclarecer, instruir, expresar el criterio que debe inspirar y lo que corresponde efectuar al disponer el consumo del gasto autorizado.” (Silva Bascuñan, Alejandro, Tratado de Derecho Constitucional, Tomo V, Editorial Jurídica de Chile, p. 253). De este modo, formando las glosas parte integrante de la Ley de Presupuestos del Sector Público, ellas “determinan la forma y modo en que debe efectuarse el gasto, acotando así la discrecionalidad del Ejecutivo en el gasto y permitiendo que ello sea debatido en el Congreso” (STC rol 2935-7). Por lo demás, las glosas “no han estado exentas del procedimiento de tramitación o formación de la ley y, en consecuencia, de la deliberación en ambas cámaras”, por lo que los parlamentarios pueden aprobarlos o rechazarlas fundadamente en la oportunidad correspondiente (STC rol 2935-15, c. 27°), estando facultado este Tribunal Constitucional para conocer de un requerimiento de inconstitucionalidad en contra de ellas (STC rol 1867-10, c. 1°);

Por lo mismo, en este caso no se puede desandar la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. De acuerdo, a lo decidido en la STC Rol N° 2935, las glosas son constitucionales y son parte de la Ley de Presupuestos al identificar el detalle del gasto y sirven, a la vez, para la evaluación y control de la ejecución del señalado gasto.

16°. Finalmente, y en virtud de todas las consideraciones previas, no puede estimarse que la "Ley de Presupuestos", conceptual y materialmente, se agote en la definición del presupuesto nacional anual. Se trata de una ley formal, compleja y especialísima, cuyo contenido en la actualidad, excede con largueza una simple "estimación financiera de los ingresos y gastos de este sector [Sector Público] para un año dado". Ha sido esta propia Magistratura la que ha reconocido que el presupuesto de la Nación es un tópico regulado en cuanto fuente formal, pero que al mismo tiempo es mucho más que eso, al considerar que la Ley de Presupuestos constituye "uno de los principales instrumentos de política económica que tiene un Gobierno". (STC 4118-2017, c.23). Ello es ratificado por el artículo 11 del D.L. 1.263 (Ley Orgánica de la Administración del Estado), el cual establece que, además de la estimación financiera de ingresos y gastos, el presupuesto debe "compatibilizar los recursos disponibles con el logro de metas y objetivos previamente establecidos". Se da cuenta así del carácter especial de la Ley de Presupuestos, ya que su naturaleza no es la de ser un instrumento contable sometido a la aprobación o rechazo del Congreso Nacional por el Presidente de la República, sino que constituye una herramienta mucho más rica y compleja;

III.- SOBRE LA INICIATIVA EXCLUSIVA DE LEY.

17°. El requerimiento de autos formula una serie de reproches a las glosas que indica fundados en que vulnerarían los preceptos que consagran la iniciativa legislativa exclusiva de que goza el Presidente de la República.



La iniciativa exclusiva que establece el artículo 65 de la Constitución Política implica la habilitación del Presidente para ingresar el Proyecto de Ley de Presupuesto en la Cámara de Diputados, lo cual redundará en poner en funcionamiento el proceso de formación de la ley respectiva.

Lo anterior no puede llevar a desestimar el rol que desempeña el presupuesto desde el punto de vista de su legitimidad democrática en relación al destino que se dé a los recursos públicos. De esta manera, una vez presentado el proyecto de ley, esto es, cumplido el ejercicio de la potestad de iniciativa exclusiva legislativa del Presidente de la República, empieza efectivamente tanto en Sala como en las Comisiones la etapa de tramitación y discusión, oportunidad donde las adiciones, correcciones e indicaciones pueden ser formuladas tanto por el mismo Jefe de Estado como por los Parlamentarios;

18°. En tal sentido la Constitución es clara en cuanto a que todo proyecto o iniciativa puede ser objeto de indicaciones en la medida que respeten los parámetros establecidos en el artículo 67 constitucional.

La intervención parlamentaria en esta materia es calificada en el Derecho Comparado como una “función financiera del Congreso”, en la que actúa “autorizando la recaudación de ingresos y la realización de gastos, como también analiza y examina la manera en que se ejecuta el presupuesto, llegando a poder modificar las tendencias programáticas de un Gobierno, al no aprobarle los recursos necesarios para realizar determinados aspectos de su programa (Mario Verdugo M., Emilio Pfeffer U. y Humberto Nogueira A., Derecho Constitucional, Segunda Edición actualizada, Editorial Jurídica de Chile, 1999, tomo II, página 125). En la realidad chilena, según Pablo Ruiz Tagle, a nivel de gobierno central, el panorama constitucional se caracteriza por un refuerzo progresivo de las atribuciones económicas, administrativas y legislativas del Presidente, salvo por las atribuciones concedidas de carácter político que se entregan al Congreso a través de la Reforma Constitucional del año 2005, siendo el Presidente de la República colegislador en ciertas materias al otorgársele iniciativa exclusiva, facultándolo para intervenir en la tramitación de la ley controlando la prioridades y velocidades de los proyectos de ley, por medio de las urgencias. Sin embargo, ello no es óbice para cercenar o disminuir la regla de que todo proyecto de ley puede ser objeto de indicaciones, sin desconocer que, en materia presupuestaria, la potestad parlamentaria de presentar indicaciones durante la tramitación de la referida ley tiene como única limitación de que no se afecten las ideas matrices de la Ley de presupuesto.

Reafirma lo anterior la STC Rol N°1005, en su considerando 12° que declaró: “no hay obstáculo para que en la ley anual de presupuesto 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”;

19°. Esta Magistratura ha sostenido que “... la Constitución establece que ciertas materias legislativas únicamente pueden ser de iniciativa del Presidente de la República, las cuales son enumeradas fundamentalmente en el artículo 65. Entre ellas se encuentra la administración financiera o presupuestaria del Estado, incluyendo las modificaciones de la Ley de Presupuestos” (STC 1867/2010, c. 7º) y que “... las normas sobre iniciativa exclusiva son limitaciones constitucionales al proceso de formación de la ley, en orden a que sobre ciertas materias sólo el Presidente puede hacer propuestas legislativas, sea por la vía del mensaje, sea mediante indicaciones o formulando vetos, por lo que, como reglas de excepción de derecho estricto, deben ser interpretadas restrictivamente” (STC 1867/2010, c. 8º).

En consecuencia, las materias de iniciativa exclusiva legislativa impiden que los parlamentarios presenten indicaciones que incidan en ellas (STC 1867/2010, c. 14º);

20°. En particular, respecto de la Ley de Presupuestos, esta es de iniciativa exclusiva del Presidente de la República (artículos 65 y 67 de la Constitución) y a él le corresponde su formulación. “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” (STC 7896/2019, c. 10º);

El instrumento del rechazo también evoluciona. La facultad legislativa de rechazar un gasto se ha traducido en una dinámica parlamentaria que lo saca de una dimensión formalmente negativa y donde la proposición de adiciones propicia énfasis diferentes. Así, por ejemplo, nació y fue reconocida por este Tribunal en la STC 1867 el principio de información y publicidad de la Ley de Presupuestos como contrapunto parlamentario a las facultades predominantes del Poder Ejecutivo. De este modo, los esquemas de rechazo en procedimientos colegiados producen dinámicas respecto de las cuales hay que valorar su dimensión de acuerdos y no solamente su función de veto. Así, por ejemplo, se ha interpretado en la Ley de Presupuesto que un veto a una partida afecta los gastos variables y no su financiación por ley permanente. Al final, esos mecanismos propician fórmulas de salida y no desencuentros generales.

21°. En cuanto a la administración financiera o presupuestaria del Estado, a que se refiere el inciso tercero del artículo 65 de la Constitución, el artículo 1º del DL N° 1.263, de 1975, señala que “[e]l sistema de administración financiera del Estado comprende el conjunto de procesos administrativos que permiten la obtención de recursos y su aplicación a la concreción de los logros de los objetivos del Estado. La administración financiera incluye, fundamentalmente, los procesos presupuestarios,



de contabilidad y de administración de fondos”. Siendo el principal encargado de la administración financiera del Estado el Presidente a él corresponde dar efectividad a Ley de Presupuestos y como “[l]a diversidad de situaciones que pueden presentarse en la ejecución de la Ley de Presupuestos imposibilitan una previsión total por parte del legislador” (STC 254, c. 18°), “[e]l Presidente de la República está habilitado para efectuar, vía decreto, determinadas adecuaciones al Presupuesto Nacional” (STC 254, c. 19°). Ello explica que, además de que la Constitución permite al Presidente de la República decretar pagos no autorizados por ley siempre que el total de los giros no exceda anualmente del 2% del monto de gastos autorizados por la Ley de Presupuestos (art. 32 N° 22), existan otros mecanismos, contemplados en la Ley de Administración Financiera del Estado (DL. 1.263 de 1975), que le permiten –salvo en algunos casos excepcionales que requieren de una reforma legal- modificar y adecuar el Presupuesto a través de la vía reglamentaria.

IV.- SOBRE LAS IDEAS MATRICES EN LA LEY DE PRESUPUESTO.

22°. Que la doctrina constitucional relativa a las ideas matrices o fundamentales en la Ley de Presupuesto dice relación con reprobación de las llamadas leyes misceláneas, que trataban todas clases de asuntos frecuentes para, aprovechándose de una ley importante, favorecer a determinados grupos o personas individuales. Sin embargo, es esclarecedor el criterio adoptado al respecto en la ley de Reforma Constitucional aprobada por ley N°18.825, que impone 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 ha ratificado dicho tenor en los autos Rol Nos. 259 (Olga Feliú viuda de Ortúzar y Macarena Letelier Velasco, en Revista Sentencias Destacadas, Libertad y Desarrollo, 2008, pp. 17-35);

23°. Teniendo en consideración lo anterior, el Mensaje en el que se plasman las ideas matrices y fundamentales del proyecto de ley de presupuesto del año 2021 señala que este constituye una herramienta fundamental para enfrentar uno de los desafíos más grandes de nuestra historia reciente: “controlar controlar la pandemia sanitaria del COVID-19; proteger, ayudar y llevar alivio a las familias y personas que sufren las consecuencias de la crisis sanitaria, social y económica que vivimos; y recuperar los cientos de miles de empleos destruidos desde el inicio de la misma.”, estableciendo los siguientes lineamientos:

a. Presupuesto del Trabajo y la Recuperación: A su respecto señala que “este proyecto de ley está enfocado principalmente a seguir enfrentando la emergencia sanitaria y a priorizar la recuperación económica, con un fuerte impulso



social, lo cual se traduce en una serie de acciones para generar trabajo, reactivación y proteger los ingresos de las personas.

b. Contexto económico de Chile y el mundo: Para mitigar los efectos de esta pandemia el Gobierno desarrolló un plan de emergencia económico por US\$17.105 millones, equivalente a un 6,9% del PIB. Con esto se buscó apoyar las necesidades derivadas de la emergencia sanitaria; proveer liquidez; financiar capital de trabajo; y apoyar a los ingresos familiares de los trabajadores dependientes, independientes e informales, con especial énfasis en las zonas más vulnerables y afectadas por restricciones de desplazamiento.

c. Marco de Entendimiento para un Plan de Emergencia por la Protección de los Ingresos de las Familias y la Reactivación Económica y del Empleo. Dicho marco definió las bases para el actual presupuesto, el cual considera mantener el impulso fiscal del año 2021. Ello quiere decir que el gasto primario se mantendrá en términos reales igual al proyectado para el año 2020.

d. Crecimiento de los presupuestos, fondo de emergencia transitorio, esfuerzo fiscal inédito y compromiso con la responsabilidad fiscal. Al respecto se señala que para hacer sostenible la implementación y adecuado desarrollo de las políticas públicas asumidas a través del tiempo, es necesario un manejo fiscal responsable, que garantice la solvencia de las finanzas públicas en el mediano plazo. Es por esa razón que, dada la magnitud y excepcionalidad del desafío que enfrentamos, esta Administración se ha comprometido a mantener una trayectoria del gasto público realista y acorde con las medidas adoptadas en el contexto de la agenda social y la agenda de reactivación económica, pero que, a la vez, sea responsable y compatible con la necesidad de retomar una senda de convergencia cerrando el déficit del Balance Estructural y estabilizando el nivel de la Deuda Pública en el mediano y largo plazo para que no supere el 45% del PIB.

e. Avanzar a un mejor Gasto Público. Se indica que para la elaboración del presente proyecto de Ley de Presupuestos todos los organismos relacionados con el Estado mediante el presupuesto debieron formular tres escenarios presupuestarios con un máximo de un 80%, 85% y 90% de los valores consignados en la Ley de Presupuestos del año 2020, respectivamente. Para este ejercicio, los servicios debieron priorizar el uso de sus recursos de manera tal que, en cada uno de los escenarios propuestos, se asegurase cumplir con todos los requerimientos bajo distintos niveles de actividad.

f. Prioridades del proyecto de Ley de Presupuesto para el año 2021. **El presupuesto se enfoca principalmente en “enfrentar la pandemia; reactivar la economía, apoyando a las micro, pequeñas y medianas empresas, la inversión en**



regiones y en vivienda; y en proteger los ingresos de las familias.”, definiéndose las siguientes prioridades:

1.- Un presupuesto para la protección de los ingresos, la capacitación y la creación de empleo.

2.- Un presupuesto para cuidar la salud de los chilenos, contra el COVID-19 y con énfasis en salud mental.

3.- Un presupuesto para la reactivación de Chile. En esta área se considera un importante énfasis en el programa de vivienda, considerándolo como el programa más grande de los últimos 5 años. Finalmente se indica que “dado que las las regiones son fundamentales para el desarrollo de nuestros territorios, se priorizan localmente las carteras de inversión.”.

4.- Un presupuesto que avanza en la protección de las familias, la infancia, los adultos mayores y las mujeres. Se hace referencia a la Atención, Protección y Reparación Integral de Violencia contra las Mujeres.

5.- Un presupuesto que busca impulsar a las micro, pequeñas y medianas empresas.

6.- Un presupuesto que avanza en mejorar la seguridad de los chilenos. En particular se incluyen recursos de continuidad para la Subsecretaría de Prevención del Delito, que permiten mantener la operación, cobertura y alcance de sus programas”;

24°. En cuanto al proyecto de Ley de Presupuestos esta Magistratura Constitucional ha señalado que “... las ideas matrices o fundamentales de dicho proyecto están formadas por el cálculo de entradas y la determinación de los gastos de la Administración Pública. También es admisible contemplar dentro de ella, dado su carácter de ley financiera, aquellos preceptos que persigan regular los gastos variables, pero sin que en estos últimos dos eventos se modifiquen leyes generales o especiales y leyes orgánicas de los Servicios de la Administración Pública del Estado, por las razones constitucionales que precedentemente se han establecido” (STC 1-71, c. 28°). Agregando al respecto que “... no hay obstáculo para que en la ley anual de presupuestos se incluyan normas sobre materias relativas a su ejecución o a la administración financiera del Estado, pero estas disposiciones han de tener relación directa con las ideas matrices o fundamentales de la misma que no son otras que el cálculo de ingresos y la autorización de gastos” (STC 1005/2007, c. 12°). En tal sentido, si se legisla al margen de las ideas matrices de la Ley de Presupuestos, se reconduce los modos de crear derecho a un legislador expedito (STC 4118/2017, c. 30°). (En igual sentido, la STC 7896/2019);

En nuestro concepto, sea por una visión amplia de la idea de la Ley de Presupuestos considerada en el Mensaje, sea por una tesis directa relativa a la glosa



que identifica cada Partida, no estimamos que exista algún caso que pueda considerarse vulneratorio de las ideas matrices en las nueve glosas impugnadas.

V.- SOBRE LA MODIFICACIÓN DE LEYES PERMANENTES POR LA LEY DE PRESUPUESTOS.

25°. La constatación de que es una ley de carácter especial, cuya formación se rige bajo reglas particulares establecidas en la Constitución, que fija la estimación de ingresos y gastos del erario nacional y cuya vigencia, en general, se circunscribe a un año calendario, pero que contempla obligaciones de ejecución diferida, nos lleva a decantar una noción de lo que es la Ley de Presupuestos;

26°. Se ha sostenido por este Tribunal Constitucional que mediante la Ley de Presupuestos no pueden alterarse leyes permanentes. Ello, en atención, principalmente, a cuatro razones: primero, porque la alteración de normas permanentes excede la idea matriz de la Ley de Presupuestos, relativa a la aprobación del cálculo de los ingresos y de la autorización de gastos; segundo, porque su vigencia es temporal, pues se trata de una ley anual; tercero, porque, por expresa disposición constitucional, el Congreso Nacional no puede reducir los gastos establecidos por ley permanente; y cuarto, porque su formación es distinta a la de las demás leyes, constituyendo una excepción a las reglas generales y permanentes, e implica plazos de tramitación más breves y reducción de las potestades del Congreso Nacional;

27°. Así, en la STC 1/72, el TC señaló que “la Ley de Presupuesto, a pesar de su amplitud, no podría implicar alteración de las disposiciones legales permanentes y orgánicas de la Administración del Estado, tanto porque las modificaciones no tendrían relación directa con las ideas matrices o fundamentales de la misma ley que no puede ser otra que el cálculo de entradas y la autorización de los gastos, cuanto porque si tal ley no puede modificar los gastos acordados en leyes permanentes, generales o especiales, con tanto mayor razón no podría afectar otros aspectos de esa mismas leyes, y, en fin, porque a través del mecanismo de la Ley Anual de Presupuesto se podrían alterar, para cada año, las leyes orgánicas de todos los servicios de la Administración del Estado, lo que, naturalmente, exorbita con mucho a la filosofía con que el legislador la ha concebido” (STC 1/72, c. 17°);

28°. Luego, en la STC 4118/17, el TC expresó que “es contrario a la letra y espíritu de la norma contenida en el artículo 67 de la Carta Fundamental, introducir regulaciones permanentes en una normativa especial como lo es la referida a la ley de presupuestos, que, por su especial naturaleza jurídica, sólo puede normar materias presupuestarias y de gastos” (STC 4118/17, c. 21°), agregando que “conforme a los principios que gobiernan la Ley de Presupuestos, éstos se insertan como una



modalidad de formación de la ley que es distinta a las reglas generales y permanentes. Resulta natural que la Constitución proteja un modo específico para acordar los Presupuestos de la Nación. Se acotan las potestades parlamentarias, se disminuyen los plazos, se establecen formas abreviadas de tramitación y se refuerzan los resultados de la deliberación tanto si hay acuerdos como un gran desacuerdo. Todo este procedimiento tiene sentido, en el inciso segundo del artículo 67 de la Constitución, porque no pueden alterarse los gastos “que estén establecidos por ley permanente” (STC 4118/17, c. 29°). Por consiguiente, “si se acepta legislar al margen de las ideas matrices de la Ley de Presupuestos, estaríamos reconduciendo los modos de crear derecho a un legislador expedito, que afectaría todas las modalidades permanentes de formación de la ley, tengan o no tengan un quórum especial. Con ello se alteraría el modo competencial en que se recogen las atribuciones normativas de cada uno de los órganos del Estado involucrados en la formación de la ley, afectando el principio de corrección funcional que nuestra Magistratura ha utilizado en otras determinaciones jurisprudenciales. El principio de corrección funcional tendrá una aplicación esencial en el ejercicio de una potestad concurrente por parte del Gobierno y el Congreso Nacional, en el proceso de formación de la ley. Por lo mismo, en torno a la cautela de las ideas matrices de la Ley de Presupuestos se puede asociar toda normativa que aplica a una determinación de gastos en la medida que respete la ley permanente previa. Por tanto, bajo ningún respecto es que impida legislar sobre estos asuntos, sino que no puede utilizar la vía financiera de la Ley de Presupuestos para innovar en el contraste con leyes vigentes” (STC 4118/17, c. 30°);

29°. En consecuencia, “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”, motivo por el cual la vía financiera de la Ley de Presupuestos, no puede utilizarse “para innovar en el contraste con leyes vigentes” (STC Rol N°5735 c.27)” (STC 7896/2019, c. 14°);

VI.- NATURALEZA JURÍDICA DE LAS GLOSAS.

30°. A los efectos del rol del Congreso Nacional en la discusión presupuestaria cabe destacar la discusión acerca del tema producida en la Comisión Especial Mixta de Presupuesto porque en ella los alcances de los aspectos técnicos del proyecto en cuestión entran en debate, se produce el examen y revisión de la propuesta y las subcomisiones proponen las reformas más importantes, las que son tratadas directamente con los ministros de cada sector y las autoridades que sean requeridas. Luego la Comisión Mixta realiza observaciones y, por último, el proyecto es llevado a cada Cámara del Congreso, donde es discutido brevemente para su aprobación.



Como fruto de la deliberación se establecen mecanismos de negociación y transacción en los llamados Protocolos de Acuerdos y en las glosas;

31°. Que en opinión del profesor Alejandro Silva Bascuñán “las glosas se han ido imponiendo en la tramitación presupuestaria sin haber sido objeto de precisión jurídica, en donde pareciera que su contenido y significado mira más bien al ámbito y forma de ejecución específica y concreta del gasto” (citado por Benjamín Alemparte Prado, Una perspectiva constitucional del presupuesto del sector público en Chile, Memoria de Prueba, Universidad de Chile, Santiago, 2016, pp. 95-96).

En igual sentido en un documento del Instituto Libertad y Desarrollo (LyD) disponible en la web, se señala que las glosas son relevantes porque acotan o precisan un gasto. “Mucha de las discusiones y acuerdos parlamentarios durante el Presupuesto quedan plasmados en las glosas, que tienen el mismo carácter de una ley. Es uno de los puntos que pueden ser objeto de indicaciones por parte de los parlamentarios. Por ejemplo, una glosa puede establecer el máximo de funcionarios contratados para una determinada función que tiene asignado un gasto.” Véase: 10 Preguntas para entender la Ley de Presupuesto en: <http://lyd.org/wp-content/uploads/2011/02/10-preguntas-presupuesto.pdf> (consultado el 15 de febrero de 2015) (Alemparte, Benjamín, op.cit., p.95);

32°. **Naturaleza de las glosas.** Las glosas constituyen precisiones necesarias para determinar la forma y modo en que los recursos consultados en la Ley de Presupuestos deberán efectuarse y, por tanto, no pueden considerarse ajenas a la ley misma, formando parte de ella, ni a las ideas matrices del propio proyecto de ley (STC 2935/2015, c.20°). Como partes integrantes de la Ley de Presupuestos, las glosas no han estado exentas del procedimiento de formación de la ley y, en consecuencia, de la deliberación en ambas cámaras (STC 2935/2015, c. 27°);

VII.- GLOSAS ESPECÍFICAS IMPUGNADAS.

A.- POR ACOGER.

1. **Reducción de los Fondos Nacionales de Desarrollo Regional. Párrafo final de la glosa 02, común para todos los programas 02 de los Gobiernos Regionales y para el programa 03 del Gobierno Regional de Magallanes y Antártica Chilena, Capítulos 61-76 Gobiernos Regionales, de la Partida 05 Ministerio del Interior y Seguridad Pública.**

33°. **Incumplimiento de quórum orgánico constitucional.** La glosa impugnada otorga una nueva atribución a los consejos regionales, pues ella no se encuentra prevista en el artículo 36 de la de la LOC Gobierno Regional y Administración. Tal atribución no fue calificada ni aprobada con el quórum de los 4/7 de los diputados y



senadores en ejercicio que exigen los artículos 113 y 66 Constitución Política de la República. Cabe anotar al efecto que, según lo dispuesto en el inciso primero del artículo 113 de la Constitución, las atribuciones del Consejo Regional serán determinadas mediante ley orgánica constitucional;

34°. Por otra parte, la referida glosa infringe la iniciativa exclusiva de ley en materia de administración financiera o presupuestaria del Estado. Lo anterior, porque limita la facultad del Presidente de la República para realizar traspasos, incrementos o reducciones, de conformidad con lo dispuesto en el inciso primero del artículo 26 de la DL N° 1.263, de 1975. Tal regla tiene su fundamento en que la Ley de Presupuestos no puede prever todas las emergencias que ocurran durante el plazo de su duración. De igual modo, podría resultar restringida la facultad otorgada al Presidente de la República por el inciso quinto del artículo 67 de la Constitución, de conformidad con la cual puede, eventualmente, reducir proporcionalmente todos los gastos;

35°. A diferencia de lo señalado en el requerimiento, no habría, en estricto rigor, infracción a los artículos 76 y 77 de la LOC Gobierno Regional y Administración, toda vez que dichos preceptos legales establecen normas sobre la distribución del Fondo Nacional de Desarrollo Regional en términos de porcentajes, los cuales no son modificados por la glosa objetada;

36°. Adicionalmente, el artículo 113 de la Constitución no establece un principio de descentralización fiscal y su artículo 3° tampoco. Los presupuestos que define el Gobierno Regional son el antecedente posterior de la definición de un presupuesto de la Nación. Del mismo modo, el artículo 115 de la Carta Fundamental contempla el Fondo Nacional de Desarrollo Regional como un modo proporcional de los gastos de inversión pública.

La glosa al otorgar una nueva atribución a los consejos regionales vulnera la doctrina emanada de la sentencia Rol N° 254 de este Tribunal, en la que defendió la flexibilidad presupuestaria con preponderancia del Ejecutivo, flexibilidad que es parte de la Ley de Administración Financiera del Estado -aun cuando el art. 8° de la misma ordena definir “instancias de coordinación y participación de las regiones”- correspondiendo a los arts. 26 y 26 bis del DL N° 1.263 regular los traspasos, incrementos o reducciones;

2. Licitaciones de servicios de basura. Glosa 15 nueva en el Programa 03 Programas de Desarrollo Local, Capítulo 05 Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, de la Partida 05 Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

37°. El requerimiento señala que en esta materia existiría un Protocolo de Acuerdo suscrito entre los trabajadores del rubro aseo con la Subdere, que incluye el



compromiso del Poder Ejecutivo de impulsar una nueva iniciativa legal que apunte a elevar el factor de ponderación al doble (15% al 30%) y que debe corresponder al puntaje total de la evaluación, a fin de que no sea considerado un subfactor (fs. 74);

38°. La glosa modifica normas permanentes de un modo no complementario (STC Rol N° 7896). Según el artículo 6° de la Ley N° 19.886, en su inciso segundo, “[e]n las licitaciones que tengan por objeto la contratación por parte de las municipalidades del servicio de recolección, transporte o disposición final de residuos sólidos domiciliarios, barridos y mantención de áreas verdes, la ponderación del criterio referido a las mejores condiciones de empleo y remuneraciones a que se refiere el inciso primero de este artículo no podrá ser inferior al 15% de la ponderación total de la evaluación, y la remuneración íntegra que se ofrezca pagar a cada trabajador no podrá ser inferior al promedio de las remuneraciones devengadas a los trabajadores que cumplían igual función en los tres últimos meses, previos al inicio del proceso licitatorio”.

La glosa impugnada modifica la disposición legal antes señalada por dos vías, ya que, por una parte, otorga preeminencia a un determinado criterio de evaluación de la oferta, en circunstancias que la norma permanente no lo hace y, por otra, dicho criterio (remuneraciones y condiciones de empleo) emplea bases distintas a las indicadas en la norma permanente;

39°. No infringe la iniciativa exclusiva de ley. En efecto, de conformidad con el inciso segundo del artículo 67 de la Constitución, el Congreso está facultado para reducir o eliminar gastos, salvo los que estén establecidos en leyes permanentes. Luego, se desprende que también está facultado para introducir condiciones al gasto, siempre que ello no importe un aumento del mismo (Soto, Sebastián (2015). Congreso Nacional y proceso legislativo: teoría y práctica. Santiago: Thomson Reuters), como sucede en este caso.

Asimismo, en el marco de una licitación pública, no cabe sostener que se estén fijando condiciones mínimas de remuneración para los trabajadores del sector privado, dado que se trata de criterios de evaluación que los proveedores pueden cumplir o no;

40°. Por último, la glosa impugnada no introduce modificaciones a las funciones o atribuciones de las municipalidades, en el sentido que no entrega una nueva función ni suprime una ya existente;

3. Reposición de vacantes. Glosa 3, asociada al Subtítulo 21 Gastos en Personal de la Partida 10 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.



41°. Modifica normas permanentes. La glosa impugnada modifica normas permanentes del Estatuto Administrativo, que regulan tanto la suplencia como el nombramiento en los cargos vacantes, en sus artículos 4º y 14 y siguientes, respectivamente, los cuales no establecen plazo alguno para la reposición de cargos vacantes o reemplazos por licencias médicas.

Esta es una regla difícilmente conciliable con la promoción, los concursos y la igualdad de oportunidades que la Constitución preserva para todo servicio público;

42°. Por otra parte, la referida glosa no infringe la iniciativa exclusiva de ley del Presidente de la República, ya que, como señala el propio requerimiento, la glosa impugnada no importa un aumento del gasto, aunque puede constituir una presión de gasto;

B.- POR ACOGER PARCIALMENTE.

1. Bono de manipuladoras de alimentos de zonas extremas. Párrafo segundo de la Glosa 09 del Programa 01, Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, Capítulo 09, Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, de la Partida 09 Ministerio de Educación.

43°. El requerimiento señala que en esta materia existe un acuerdo entre el Ejecutivo y las manipuladoras de alimentos (fs. 31). El escrito presentado por el Sindicato Inter-empresa da cuenta de esta evolución a lo largo de 3 leyes de presupuestos seguidas que la contemplan;

44°. La segunda parte de la glosa impugnada infringe la iniciativa exclusiva de ley en materia de administración financiera o presupuestaria del Estado, puesto que indica que los saldos correspondientes a licitaciones anteriores se enteran al monto actual. Dicha regla configura una infracción al principio de administración financiera y flexibilidad presupuestaria, por cuanto la acumulación de esos saldos conlleva un gasto nuevo;

45°. No obstante, la primera regla del precepto que establece un monto que excede lo originalmente presupuestado por la Dipres es constitucional por las siguientes razones: 1) porque se trata de la aplicación de los incisos 4º y 5º del artículo 67 de la Constitución, que es una norma que ha sido en la Ley de Presupuestos de los últimos tres años; 2) no tiene carácter de norma permanente de ejecución; 3) afecta una expectativa de derechos de las afectadas; 4) fue incorporada mediante una glosa propuesta por el Poder Ejecutivo y respecto de la cual existe la hipótesis de aplicación del artículo 67; 5) es resultado de una indicación que identifica una fuente de financiamiento y que no puede crear un gasto autónomo porque los parlamentarios no pueden impulsar tributos. En consecuencia, la diferencia existente en los guarismos



puede ser ajustada por la Dipres perfectamente. Tal circunstancia tiene un efecto menos lesivo que su declaración de inconstitucionalidad y constituye una interpretación que permite dar aplicabilidad de los últimos dos incisos del artículo 67 de la CPR y no como hasta ahora, lo que ha conducido a su negación. Finalmente, se trata de una materia respecto de la cual había un compromiso del Ejecutivo suscrito en el Protocolo del año anterior;

2. Pensiones de gracia. Modificación al párrafo primero; incorporación de un párrafo final nuevo; incorporación de un párrafo nuevo al numeral 2); e incorporación de un párrafo nuevo, a continuación de la letra d) del numeral 2); en relación a la Glosa 10, asociada a la asignación 001 Jubilaciones, Pensiones y Montepíos, del Ítem 01 Prestaciones Previsionales, Subtítulo 23 Prestaciones de Seguridad Social, del Programa 02 Subsidios, Capítulo 01 Fisco de la Partida 50 Tesoro Público.

46°. El numeral 2, introducido por la glosa objetada, infringe la iniciativa exclusiva de ley del Presidente de la República, por una parte, porque la concesión de pensiones de gracia es materia incluida en esa iniciativa (artículo 65 N° 4 de la Constitución) y, por tanto, la ampliación de los beneficiarios por parte de los parlamentarios contraría esa regla fundamental y, por otra, porque la eliminación de la incompatibilidad de las pensiones de gracia con el aporte previsional del pilar solidario de la Ley N° 20.255 y las leyes de reparación Ley Rettig N° 19.980, Exonerados Políticos, Ley N° 19.881 y Ley Valech Ley N° 19.992, importa un aumento del gasto público;

47°. Mientras tanto las modificaciones introducidas en los tiempos de postulación de los beneficios previstos en la glosa buscan racionalizar el gasto y no importan aumento del mismo, sino que dicen relación con su ejecución, en consecuencia, en ese punto no hay infracción a la iniciativa exclusiva presidencial;

C.- POR RECHAZAR.

1. Proyectos habitacionales. Glosa 15 nueva, en el Programa 05 Transferencias a Gobiernos Regionales, Capítulo 05 Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, de la Partida 05 Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

48°. No infringe la iniciativa exclusiva de ley. La glosa impugnada elimina un requisito establecido en un reglamento (artículo 20 del DS N° 49, de 2011, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo) para acceder al subsidio habitacional, sin que ello importe un aumento del gasto, toda vez que el acceso al beneficio se realiza mediante postulación y posterior selección según puntaje y cupos disponibles.



A juicio del requirente, la no exigencia del certificado de calificación del proyecto habitacional para acceder al subsidio habitacional acarreará problemas, tales como la especulación de terrenos, así como el no uso efectivo del subsidio. Sin embargo, esas consideraciones dicen relación con el diseño de la política pública y no con la constitucionalidad de la glosa impugnada. Asimismo, la glosa objetada no priva al Serviu de función alguna, ya que mantiene intactas las que la ley le atribuye, en especial, la de ejecutar las políticas, planes y programas que ordene directamente el Ministerio o a través de sus Secretarías Ministeriales (artículo 25 del DL N° 1.305, de 1974). Además, en calidad de sucesor legal de la Corporación de Servicios Habitacionales, tiene las atribuciones que la ley confería a esta última, en particular, la de “[o]torgar a los adquirentes y arrendatarios de viviendas, los subsidios, bonificaciones y subvenciones, primas y seguros establecidos por la legislación vigente y por la presente ley y pagarlos a quien corresponda” (artículo 26 del DL N° 1.305, de 1975, en relación con el artículo 34 N° 11 de la Ley N° 16.391).

Ahora bien, el otorgamiento del certificado de calificación del proyecto habitacional por el Serviu es una atribución que se encuentra consagrada en una norma de rango reglamentario, precisamente, en el artículo 15 del DS N° 49, de 2011, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. De acuerdo a esta última disposición, el Serviu otorga un certificado de calificación definitiva cuando el proyecto habitacional cumpla con todos los requisitos especificados en el reglamento y se hubieran presentado los documentos exigidos. En consecuencia, la glosa impugnada no suprime una función que la ley haya entregado al Serviu;

49°. No modifica normas permanentes. La glosa es ley, como ya se señaló, y, por tanto, prevalece sobre las normas de rango jerárquico inferior. En este caso, la glosa impugnada modifica una norma de carácter reglamentario, no una ley. Luego, no modifica normas permanentes.

Asimismo, existía una glosa previa y respecto de ella no se formuló reserva de constitucionalidad;

2. Bono de inclusión curricular Chiloé. Párrafo quinto y sexto nuevos de la Glosa 4 del Programa 03, Mejoramiento de la Calidad de la Educación, Capítulo 01 Subsecretaría de Educación, de la Partida 09 Ministerio de Educación.

50°. No hay infracción a la iniciativa exclusiva de ley. La glosa impugnada, a diferencia de lo que sostiene el requerimiento, no determina la forma en que deben ser ejecutados los recursos públicos, ya que establece una mera facultad para el Ministerio de Educación, no una obligación. Así, por ejemplo, durante la discusión del proyecto de ley, se debatió acerca de la admisibilidad de una glosa que facultaba al Servel para contratar con organismos públicos o privados la realización de determinados estudios, la que había sido propuesta por los parlamentarios. En esa



oportunidad, el Director de Presupuestos sostuvo que dicha glosa no era inadmisibles, toda vez “[n]o es una obligación; se le faculta. Y, en ese sentido, nosotros, como Ejecutivo, no tenemos una objeción con respecto a eso” (fs. 2569).

Por la misma razón antes señalada, esto es, que no se trata de una imposición, la glosa impugnada tampoco entrega nuevas atribuciones al Ministerio de Educación. Por lo demás, la ley ya atribuye a esta Cartera de Estado la función de establecer las bases curriculares para la educación parvularia, básica y media, en la forma prevista en la ley, de acuerdo a lo que dispone el artículo 31 del DFL 2, de 2009, del Ministerio de Educación, materia que se encuentra contemplada en la misma glosa 04 de la partida 09 del Ministerio de Educación, siendo la parte impugnada un mero desarrollo específico de tal contenido;

51°. No vulnera las ideas matrices. La glosa impugnada se inserta en el programa 03 Mejoramiento de la Calidad de la Educación, asociada a la Asignación 089 de Desarrollo Curricular, Capítulo 01, Partida 09, del Ministerio de Educación. En tal sentido, el contenido de la glosa complementa la asignación destinada al desarrollo curricular y, en consecuencia, no escapa a las ideas matrices del proyecto de ley, dado que refiere a la ejecución presupuestaria de una asignación, introduciendo una orientación facultativa al Ejecutivo para el gasto en materia curricular.

Esta facultad puede ejercerse o no y no existe un mecanismo judicial (del tipo Recurso de Protección) que lleve a alterar las potestades del Mineduc en la materia.

Por lo demás, la glosa no tiene incidencia presupuestaria desde que ella misma comienza expresando “con cargo a estos recursos”, lo cual fue puesto de relieve en la sesión N° 102 de la Cámara de Diputados por el mismo diputado que hizo reserva de constitucionalidad, cuando sostuvo que la glosa incidía en el modo en que se ejecutaban los recursos (Fs.1.669);

3. Porcentaje de asignación presupuestaria del Fondo Solidario de Elección de Vivienda Glosa 11, común para todos Servicios Regionales de Vivienda y Urbanización, de la Partida 18 Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

52°. No infringe la iniciativa exclusiva de ley. La glosa impugnada establece una facultad para el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, no una obligación. En efecto, mediante la glosa introducida, esa Cartera de Estado podrá destinar hasta el 15% (y no solo hasta el 5%, como originalmente se preveía) de los recursos de la asignación presupuestaria Fondo Solidario de Elección de Vivienda para estudios preliminares y adquisición de terrenos. Al respecto es aplicable el ejemplo ya citado en el considerando 50°, en cuanto a que durante la discusión del proyecto de ley, se debatió acerca de la admisibilidad de una glosa que facultaba al Servel para contratar con organismos públicos o privados la realización de determinados estudios, la que



había sido propuesta por los parlamentarios, oportunidad en que el Director de Presupuestos sostuvo la admisibilidad de la glosa, toda vez “[n]o es una obligación; se le faculta. Y, en ese sentido, nosotros, como Ejecutivo, no tenemos una objeción con respecto a eso” (fs. 2569).

Asimismo, en cuanto a que este aumento del 5% al 15% importa un cambio en la distribución del total de recursos públicos señalados para el programa habitacional, reduciendo la certeza de que los recursos sean mayormente destinados a la entrega de subsidios directamente, cabe tener presente que el Congreso está facultado para reducir los gastos, de conformidad con el artículo 67, inciso segundo, de la Constitución. Y aquí no se fija un nuevo gasto sino que se flexibiliza el uso de los recursos que ya están autorizados por parte del SERVIU previa autorización del Ministerio.

De acuerdo a la sentencia de esta Magistratura Rol N° 7896 se trata de una norma que venía precedida de un acuerdo plasmado en el Protocolo firmado entre el Congreso y la Dipres para el presente período presupuestario. Es una norma complementaria y no afecta ninguna ley permanente sino que la ejecuta;

4. Atención de víctimas de VIF. Glosa 13 nueva en Programa 03, Prevención y Atención de Violencia contra las Mujeres, Capítulo 02, Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género, de la Partida 27, del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género.

53°. No infringe la iniciativa exclusiva de ley. El Programa de Atención, Protección y Reparación Integral de Violencias contra las Mujeres solo tiene consagración en las leyes de presupuestos. Las condiciones y formas de ejecución se acuerdan en los convenios que se celebran para el desarrollo del programa con los Centros de la Mujer, Casas de Acogida, Centros de Reeducción de Hombres, Centros de Atención y Reparación para Mujeres víctimas/Sobrevivientes de Violencia Sexual, Casa de Acogida para Mujeres Vulneradas por la Trata de Personas y Migrantes en Situación de Explotación y Servicio de Atención Telefónica. En este sentido, las beneficiarias se determinan en resoluciones infralegales.

Cabe señalar a este respecto, que mediante glosa presupuestaria se incluyó en este programa a las mujeres víctimas de violencia sexual y/o física en el contexto del estallido social de octubre de 2019 (glosa 10).

54°. Además, es preciso tener presente que, con fecha 01.04.20, el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género aprobó el “Plan de contingencia institucional producto del brote del virus Covid-19 en prevención, atención y protección de mujeres frente a la violencia en el contexto de la emergencia sanitaria”, el cual hace expresa mención al Programa de Atención, Protección y Reparación Integral de Violencias



contra las Mujeres, indicándose que, atendido el contexto de pandemia, el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género y el Sernameg “han realizado un trabajo permanente con el objeto de prevenir las situaciones de violencia a las que puedan verse expuestas las mujeres en el contexto de la emergencia, además de otorgar el apoyo y atención correspondiente mediante la implementación de distintas medidas y acciones institucionales como también reforzando iniciativas y programas destinados a proteger a las mujeres víctimas de violencia, teniendo presente que en este periodo se ha registrado un importante incremento de las llamadas al Fono Orientación e Información #1455”, por lo cual “se ha considerado conveniente la elaboración de un plan de contingencia precisamente para la implementación de medidas, acciones y coordinaciones institucionales y también reforzar iniciativas y programas destinados a la prevención, atención y protección de mujeres frente a la violencia en el contexto de la cuarentena y la emergencia sanitaria existente”.

55°. En consecuencia, la glosa impugnada no amplía el campo de beneficiarias del Programa de Atención, Protección y Reparación Integral de Violencias contra las Mujeres. Asimismo, la misma no importa un aumento del gasto público, ya que no establece una prioridad de acceso. Además, la inclusión de la violencia de género se condice con el nombre del Programa, el cual hace referencia a “violencias contra las mujeres”.

La norma no está creando entonces un nuevo gasto y la indicación solo tiene por objeto explicitar los sujetos que tienen derechos a acceder al programa, sin que afecte la iniciativa exclusiva del Presidente. Lo anterior se refleja en lo dicho por el mismo Director de Presupuestos en la discusión: “La verdad es que esta indicación, que fue introducida en la Cámara, que fue declarada por la Mesa inadmisibles, es innecesaria, porque este programa lo que busca es atender a todas las mujeres que hayan experimentado violencia, indistintamente del contexto en que se genere y de quién sea el agresor. Entonces, ese es el objetivo de esta indicación: eliminar esta especificación, que es innecesaria, porque están dentro del programa.” (fs. 2679)

Por lo tanto, no amplía beneficiarias, no crea gastos ni fija una prevalencia o prioridad específica de atención.

VIII.- CONCLUSIONES.

56°. Atendido lo razonado, expresado en el cuerpo de este libelo, estos disidentes deciden lo siguiente respecto a las glosas impugnadas en el requerimiento:

Acoger:

a.- Reducción de los Fondos Nacionales de Desarrollo Regional. Párrafo final de la glosa 02, común para todos los programas 02 de los Gobiernos Regionales y para



el programa 03 del Gobierno Regional de Magallanes y Antártica Chilena, Capítulos 61-76 Gobiernos Regionales, de la Partida 05 Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

b.- Licitaciones de servicios de basura. Glosa 15 nueva en el Programa 03 Programas de Desarrollo Local, Capítulo 05 Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, de la Partida 05 Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

c.- Reposición de vacantes. Glosa 3, asociada al Subtítulo 21 Gastos en Personal de la Partida 10 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Acoger parcialmente:

d.- Saldo de licitaciones anteriores de bono de manipuladoras de alimentos de zonas extremas. Párrafo segundo de la Glosa 09 del Programa 01, Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, Capítulo 09, Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, de la Partida 09 Ministerio de Educación.

e.- Pensiones de gracia: a) Extensión del beneficio a viudas. Numeral 1 de la Glosa 10, asociada a la asignación 001 Jubilaciones, Pensiones y Montepíos, del Ítem 01 Prestaciones Previsionales, Subtítulo 23 Prestaciones de Seguridad Social, del Programa 02 Subsidios, Capítulo 01 Fisco de la Partida 50 Tesoro Público; b) Compatibilidad de pensiones de gracia con otros aportes previsionales. Párrafo nuevo, a continuación de la letra d) del numeral 2) de la mencionada Glosa; c) Extensión de pensiones no asignadas a ex mineros y viudas. Párrafo nuevo en el numeral 2 de tal Glosa.

Rechazar:

f.- Proyectos habitacionales. Glosa 15 nueva, en el Programa 05 Transferencias a Gobiernos Regionales, Capítulo 05 Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, de la Partida 05 Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

g.- Bono de inclusión curricular Chiloé. Párrafo quinto y sexto nuevos de la Glosa 4 del Programa 03, Mejoramiento de la Calidad de la Educación, Capítulo 01 Subsecretaría de Educación, de la Partida 09 Ministerio de Educación.

k.- Bono de manipuladoras de alimentos de zonas extremas. Párrafo primero de la Glosa 09 del Programa 01, Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, Capítulo 09, Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, de la Partida 09 Ministerio de Educación

h.- Porcentaje de asignación presupuestaria del Fondo Solidario de Elección de Vivienda. Glosa 11, común para todos Servicios Regionales de Vivienda y Urbanización, de la Partida 18 Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

i.- Atención de víctimas de VIF. Glosa 13 nueva en Programa 03, Prevención y Atención de Violencia contra las Mujeres, Capítulo 02, Servicio Nacional de la Mujer



y la Equidad de Género, de la Partida 27, del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género.

j.- Postulaciones a pensiones de gracia hasta dos veces en el año calendario 2021. Párrafo 3 de la Glosa 10 del Programa 02, del Capítulo 01 de la Partida 50, del Tesoro Público

El ministro señor JUAN JOSÉ ROMERO GUZMÁN estuvo por acoger parcialmente el requerimiento, únicamente por los argumentos que se indican a continuación para acoger y rechazar, respectivamente, las alegaciones de inconstitucionalidad de las glosas impugnadas:

I. Glosas sobre las que se acoge el requerimiento:

1º. Respecto a la glosa “Reducción del Fondo Nacional de Desarrollo Regional”, dicha norma es inconstitucional en consideración a los argumentos señalados en el considerando 48º de la sentencia.

2º. En el caso de la glosa “Licitaciones de Servicios de Basura”, ella es inconstitucional por infringir lo dispuesto en el artículo 73, inciso segundo, de la Constitución, en relación con las ideas matrices de la Ley de Presupuestos.

3º. Respecto a la “Glosa de Proyectos Habitacionales”, resulta inconstitucional por vulnerar lo señalado en el artículo 65, inciso tercero de la Constitución, respecto a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República en relación con las atribuciones de los servicios públicos.

4º. En relación con las “Glosa sobre Bono de Manipuladoras de Alimentos de Zonas Extremas” y “Glosa de Pensiones de Gracia”, ellas son inconstitucionales por infringir los artículos 65 y 67 de la Constitución, al producir directamente un aumento del gasto público, y por tanto, su iniciativa legal – tanto en el inicio de un proyecto de ley como para la presentación de indicaciones por parte de los órganos colegisladores - está reservada de manera exclusiva al Presidente de la República.

5º. Finalmente, respecto a la “Glosa sobre Porcentaje de Asignación Presupuestaria del Fondo Solidario de Elección de Vivienda”, dicha glosa es inconstitucional únicamente por los argumentos señalados en el considerando 80º de la sentencia.



II. Glosas sobre las que se rechaza el requerimiento:

a. Respetto a la glosa denominada “Bono de Inclusión Curricular Chiloé”

6º. En esta Glosa 4 se impugnan sus dos párrafos finales, que son del siguiente tenor:

“Con cargo a estos recursos, el Ministerio de Educación podrá estudiar la inclusión en los artículos escolares aplicados en la provincia de Chiloé, de contenidos respecto a la incorporación del territorio de Chiloé a la soberanía nacional a través del Tratado de Tantauco y de la toma de posesión del Estrecho de Magallanes por tripulantes chilotes en la Goleta Ancud.

Con cargo a estos recursos, el Ministerio de Educación podrá estudiar la inclusión de los currículos escolares de ramos o contenido que fortalezcan la pertenencia cultural a las tradiciones del territorio en los estudiantes en la provincia de Chiloé, Región de los Lagos”

7º. El Ejecutivo, en síntesis, sostiene que dichos párrafos vulneran la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, al referirse a materias propias de la administración financiera o presupuestaria del Estado. Asimismo, que se afectan las ideas matrices de la Ley de Presupuestos, al buscar incorporar contenidos al currículo educativo tradicional, evadiendo de esta manera el procedimiento normal para la aprobación de proyectos de ley.

8º. Consideramos que no existe una afectación a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República en materia presupuestaria. La glosa sólo está permitiendo el estudio de la inclusión de ciertos contenidos educativos. La norma está redactada señalando que “con cargo a estos recursos” se permite el estudio de una cierta medida, lo que indica que no hay un mayor gasto que el aprobado en el ítem. Además, la glosa no se está fijando un mandato al Ejecutivo, sino que se redacta expresamente como una facultad (el Ministerio ‘podrá estudiar la inclusión’).

9º. La glosa tampoco afecta a las ideas matrices de la Ley de Presupuesto. De hecho, la glosa 04 completa se enmarca en el ítem “Desarrollo curricular” del programa 03, “Mejoramiento de la calidad de la educación” del Capítulo 01 de la Partida 09, del Ministerio de Educación. Por tanto, no parece ir contra las ideas matrices si la glosa está simplemente permitiendo al Ministerio de Educación, si así lo estima conveniente, el estudiar la inclusión de contenidos locales para los alumnos de la Provincia de Chiloé, precisamente con cargo a los fondos contemplados en la Ley de Presupuestos para el desarrollo curricular y la mejora en la calidad de la educación.



b. Respecto a la glosa denominada “Reposición de Vacantes”

10º. La Glosa 3 impugnada dice:

“La reposición de cargos vacantes o reemplazos por licencias médicas en Gendarmería de Chile, Servicio Médico Legal y Servicio Nacional de Menores deberá realizarse en un plazo no mayor a 30 días hábiles”

11º. Sobre esta glosa, el Ejecutivo sostiene básicamente que se infringe la iniciativa exclusiva del Presidente de la República respecto a materias propias de administración financiera o presupuestaria del Estado, al incorporar una regulación específica a la forma como se efectúan los gastos de personal. Pero además, el Ejecutivo señala que la glosa modifica una norma permanente, como son los artículos 4 y 15 del Estatuto Administrativo.

12º. En primer lugar, no vemos que exista una afectación a la iniciativa exclusiva del Presidente en materia presupuestaria o financiera. La glosa no tiene un efecto en mayor gasto, toda vez que el reemplazo del cargo vacante o con licencia médica ya tiene la disponibilidad presupuestaria para realizarse; de lo contrario, no existiría la posibilidad de hacer un reemplazo. Pero además, parece razonable que se establezca un plazo acotado para que los servicios y el Ministerio de Justicia cursen los reemplazos a estos funcionarios, en atención a las labores esenciales que realizan los tres servicios dependientes detallados en la glosa.

13º. En segundo lugar, nos vemos que exista modificaciones a una ley permanente. La glosa es una norma temporalmente limitada en su aplicación, y la Ley de Presupuestos - dado su rango legal - puede realizar alteraciones a las reglas que contienen normas permanentes. Esto no es lo mismo a decir que la Ley de Presupuestos está modificando definitivamente - es decir, derogando parcial o totalmente - una norma permanente. Simplemente se está aprobando, a través de una norma de rango legal, una excepción a la aplicación de la ley permanente.

14º. La relevancia de que la Ley de Presupuestos modifique o no una norma permanente es respecto a la incidencia en el gasto protegido por ley permanente y, alternativamente, cuando por el hecho de estar en una ley permanente, una disposición propuesta pueda reflejar problemas con las ideas matrices de la Ley de Presupuestos. Ninguna de esas hipótesis se da en este caso.

c. Respecto a la glosa denominada “Atención Víctimas VIF”

15º. Finalmente, la Glosa 13 señala:

“Las mujeres que hayan sido objeto de violencia intrafamiliar, de género durante el contexto de pandemia del Covid-19 y el Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe



también tendrán derecho a ser atendidas con cargo a los recursos destinados a este programa de atención, protección y reparación integral de violencia contra la mujer”.

16º. El Ejecutivo sostuvo que esta glosa es inconstitucional, toda vez que se crearía “un derecho” respecto de las mujeres que hayan sido objeto de violencia intrafamiliar, de género, “para dos situaciones específicas, como son, el contexto de la pandemia por el Covid-19 y el Estado de Excepción”. De esta manera, se estaría dirigiendo recursos fiscales ampliando un derecho de atención, con la correspondiente prestación de cargo fiscal. (fs. 85 y 86)

17º. Consideramos que no existe una afectación a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República y un aumento en el gasto, porque la atención se realiza con cargo a los fondos aprobados en la misma Ley de Presupuestos. No se está aumentando el presupuesto del programa. Asimismo, no vemos cómo la glosa pueda estar ampliando beneficios (o ‘creando derechos’, como señala el requerimiento del Ejecutivo) a otras mujeres no consideradas como beneficiarias. El Ítem se titula “Atención, Protección y Reparación Integral de Violencias contra las Mujeres”. El Ejecutivo en su requerimiento indica que debido a esta glosa el programa “necesariamente deberá cubrir dos tipos de hechos de violencia contra las mujeres, como son, ‘violencia intrafamiliar’ (...) y la ‘violencia de género’, y en ambos casos, cuando haya ocurrido en pandemia o durante la vigencia del Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe.” ¿Qué quiere decir el requerimiento con esta frase? ¿Qué la violencia contra las mujeres ocurrida en pandemia o durante el Estado de Excepción Constitucional de Catástrofe no está cubierta por el programa? Parece una conclusión absurda.

18º. Por tanto, el único efecto razonable de la glosa impugnada es enfatizar, subrayar y aclarar que toda mujer víctimas de violencia es beneficiaria de este programa de atención. Esto se confirma por la lectura de la Glosa 11, incluida en el mismo Programa, que indica que “[e]l Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género deberá informar sobre los montos destinados al acompañamiento, reparación y justicia de las mujeres víctimas de delitos de vulneraciones de derechos humanos en el contexto de las manifestaciones ocurridas en el país desde el 18 de octubre de 2019.”

19º. Asimismo, en el requerimiento presentado por el Ejecutivo se encuentra, implícitamente, la alegación que la existencia de criterios o parámetros para la determinación del gasto público en la Ley de Presupuestos en una atribución exclusiva del Presidente de la República, y por tanto, puede ser ejecutada como estime conveniente.

No hay dudas que el reconocimiento de derechos tiene incidencia presupuestaria para el Estado. Sin embargo, es necesario hacer una distinción. Un asunto es la libertad o discreción que el Presidente de la República tiene para fijar



umbrales de cobertura de una prestación (para lo cual no es indiferente la restricción presupuestaria que exista) y otro distinto es la prohibición constitucional de discriminación arbitraria. Ambas facetas pueden complementarse, de modo que lo primero no debiera ser incompatible con lo segundo. No es lo mismo cuidar el presupuesto fiscal vulnerando normas constitucionales (algo jurídicamente inadmisibles) que cuidar dicho presupuesto de manera directa, clara y sin vulneración de derechos.

20°. Finalmente, consideramos que una distinción necesaria para la evaluación de la constitucionalidad de normas legales en esta materia es identificar qué iniciativas son o implican, en sí mismas, un mayor gasto público, de aquellas que indirectamente pueden significar algún gasto.

Toda iniciativa legal puede significar, directa o indirectamente, un mayor gasto para el Estado. De la misma manera, toda regulación puede incidir, o “tener relación”, con la forma en que se ejecuta el gasto público. Aunque la redacción amplia de las normas de los artículos 65 y 67 de la Constitución pareciera cubrir posibilidades directas e indirectas de gasto, es necesario conciliar dicho análisis con el efecto paralizante que ello podría significar en el ejercicio legislativo.

Como ha declarado este Tribunal anteriormente, “el hecho de que la menor libertad de que pueda gozar el juez en virtud de la aplicación de la nueva norma aprobada en relación con el artículo 23 N° 1 de la Ley N° 20.084 implique un aumento de la población adolescente bajo sistema de reclusión y, por ende, del gasto de infraestructura y de personal ligados a la administración de los recintos de reclusión, constituye un eventual efecto colateral de la moción parlamentaria aprobada que incide en la política carcelaria del país, pero que no puede, sin embargo, afectar su constitucionalidad. Si se llegase a una conclusión contraria significaría que ningún parlamentario podría iniciar proyectos de ley que aumentarían la penalidad de delitos o, incluso, crear nuevos tipos penales que importen privación de libertad, considerando el aumento consiguiente del gasto que ello puede implicar.” (STC 786-07, considerando 13°)

Por lo anteriormente expuesto, el requerimiento debió rechazarse respecto a las glosas antes indicadas.

El Ministro RODRIGO PICA FLORES estuvo por rechazar en general el requerimiento, en sus diferentes capítulos, declarando únicamente la inconstitucionalidad del quorum especial de 2/3 del Consejo Regional que se exige para la reducción del presupuesto de la región y la determinación del monto de 100



mil pesos reajustables del bono de manipuladoras de alimentos de zonas extremas, en base a las siguientes consideraciones:

PRIMERAS CUESTIONES: INICIATIVA E INDICACIONES.

1°. Como primera cuestión, la iniciativa de ley se define como un *“Acto jurídico de un sujeto legislador habilitado por la Constitución para ingresar un proyecto de ley en una Cámara de origen determinada y poner en movimiento el proceso de formación de la ley”* (DICCIONARIO CONSTITUCIONAL CHILENO, Gonzalo García Pino / Pablo Contreras V., Cuadernos del Tribunal Constitucional, Número 55, 2015, p. 551). En nuestro sistema Constitucional, tal materia, asimilable a una verdadera llave de apertura del proceso legislativo está regulada en el artículo 65 de la Constitución Política, estableciendo una regla general de libre iniciativa parlamentaria y posteriormente la figura presidencialista de iniciativa exclusiva del poder ejecutivo en ciertas materias taxativas y específicas, que constituyen las excepciones al principio de libre iniciativa parlamentaria. Dentro de las materias de iniciativa exclusiva del presidente de la República se encuentra el proyecto de ley de presupuesto anual y sus modificaciones.

2°. La iniciativa exclusiva significará que el Congreso no puede abrir debate legislativo discutiendo las materias respectivas sin que el presidente de la república decida abrir el proceso legislativo presentando el proyecto sobre la materia específica, discusión que, además, se limitará por las ideas matrices del proyecto en específico.

3°. Una vez presentado el proyecto de ley, es decir una vez ejercida la potestad de iniciativa legislativa, la etapa siguiente del iter legis será la de discusión, con sus diferentes trámites y etapas, tanto en sala como en comisiones.

4°. En este sentido, durante la etapa de tramitación, y en las oportunidades correspondientes, la propia constitución dispone en su artículo 69 que *“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”*. Esas adiciones o correcciones, cuyo objeto son las disposiciones del proyecto, son las denominadas *“indicaciones”*, que pueden ser formuladas tanto por el Presidente de la República como por los parlamentarios.

5°. Es dable destacar que desde los albores de la vida republicana, en Chile se ha reconocido y regulado la institución de las *“indicaciones”* de este modo Ismael Valdés Valdés al aproximarse a ellas indicó que estas tendrían por objeto *“(…) 1. aplazar la discusión indefinida o temporalmente; 2. proponer una cuestión previa dentro de la materia en debate; 3. pasar el asunto de nuevo a Comisión; y 4. dividir un artículo complejo o*



para hacer en el adiciones, supresiones o enmiendas” (Valdés V., Ismael “Prácticas Parlamentarias”, Año 1906, Santiago de Chile, p.p 119 y 120).

A reglón seguido, la Constitución de 1925 contempló, en forma explícita, la posibilidad de que un proyecto de ley pudiera ser corregido o alterado por la Cámara revisora. Sin perjuicio de lo cual, se incorporó en el reglamento de las cámaras preceptos según los cuales sólo serán admitidas las indicaciones cuando digan relación con las ideas matrices o fundamentales de un proyecto (art. 125 del Reglamento de la Cámara de Diputados y art. 101 del Reglamento del Senado)*. Cabe observar que claramente el proyecto -y su iniciativa- son, desde antaño, claramente distinguibles de su discusión y de las indicaciones que en ella posteriormente se formulen.

Luego, como dan cuenta los profesores Fermandois y García “en el proyecto de reforma constitucional de la Carta de 1925 enviado por el Presidente Frei Montalva en enero de 1969, se introducía como inciso primero del artículo 50 de dicho cuerpo normativo: “Todo Proyecto puede ser objeto de adiciones o correcciones tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado; pero en ningún caso se admitirán las que no digan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto” (ver en Fermandois V., A; García G., J., Origen del Presidencialismo Chileno: Reforma Constitucional de 1970, ideas matrices e iniciativa exclusiva, Revista Chilena de Derecho, Vol. 36 N° 2, año 2000, p. 285).

Adicionalmente, este Tribunal ha precisado que “La doctrina de los iuspublicistas ha entendido que las adiciones o correcciones que los órganos colegisladores pueden introducir a un proyecto de ley durante su tramitación configuran lo que, genéricamente, se conoce como “indicaciones”. Así, el profesor Alejandro Silva Bascuñán sostiene que “el uso de la palabra (indicación) da a entender que se refiere al texto en el cual se formaliza cualquier tipo de proposición que parte del supuesto de un documento anterior, mediante la cual se insta por una adición, supresión, modificación o corrección de cualquiera naturaleza”. (Tratado de Derecho Constitucional. Tomo VII. Editorial Jurídica de Chile, 2000, p.122) (...) Por su parte, 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 No 259, considerando 16º, y Rol N° 719, considerando 21º). Congruente con lo expresado, el artículo 24, inciso primero, de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, reitera que “solo serán admitidas las indicaciones que digan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto”.

6º. En ese sentido, la norma constitucional es clara, pues la regla es categórica, unívoca y sin matices: “todo proyecto” puede ser objeto de indicaciones, lo que

* SILVA BASCUÑÁN, Alejandro (2000): Tratado de Derecho Constitucional, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2a ed. tomo VI.



significa que salvo norma en contrario no existe proyecto que no sea susceptible de ser objeto de indicaciones, salvo que se quiera privar de sentido y eficacia al citado artículo 69, cuestión que determinará como errada toda interpretación que determine la imposibilidad de ejercicio de la potestad de presentar indicaciones. Cabe señalar además, que en el ejercicio de la potestad de presentación de indicaciones, el citado artículo no establece distinción alguna materias de indicaciones vedadas a los parlamentarios, como sí lo hace a propósito de la iniciativa al consagrar la iniciativa exclusiva. A su vez, las indicaciones tienen un límite material, tanto para el ejecutivo como para los parlamentarios *“en ningún caso se admitirán las que no tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto”*, según reza el mismo artículo 67 de la Constitución.

7°. Para resolver el presente requerimiento, debe en primer lugar dilucidarse que los parlamentarios pueden presentar indicaciones en *“todo”* proyecto de ley, según la propia constitución lo dispone, y para sostener lo contrario se requiere forzosamente una norma constitucional que establezca la excepción a lo que puede denominarse como *“todo”*. No es del caso buscar tal norma constitucional, pues es sabido que no existe.

8°. Es del caso señalar que durante décadas se ha incurrido en un yerro interpretativo: asimilar la iniciativa a la potestad de indicaciones, para por esa vía vedar a los parlamentarios la formulación de indicaciones en materias de iniciativa exclusiva, transformando al Congreso en una suerte de buzón que solo reciba y procese mecánicamente de forma irreflexiva y sin deliberar, aprobando o rechazando, negándole la posibilidad de discutir en tales materias. Tal ejercicio de interpretación extensiva de la iniciativa exclusiva es un error, pues limita por analogía a los parlamentarios en su expresa facultad constitucional de formular indicaciones, aplicándoles límites que no están establecidos para tal potestad sino para la de iniciativa, cercenando las facultades deliberativas en materia de gasto público, administración financiera del Estado, seguridad social, entre otras, aún cuando se trate de proyectos que hayan sido presentados por el Presidente de la República, de conformidad a las normas del artículo 65 sobre iniciativa exclusiva.

9°. De igual forma, es la propia Constitución la que reconoce la potestad de los parlamentarios de presentar indicaciones en materia presupuestaria, al permitir modificaciones durante la tramitación para textos de proyectos que contemplen gastos. En efecto, el régimen presidencialista configurado a partir del texto constitucional tiene dos reglas que vale la pena consignar en el caso sub lite: en primer lugar, dispone el ya citado artículo 65 de la Constitución, a propósito de materias de seguridad social, que *“El Congreso Nacional sólo 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”*, y, en segundo lugar, el artículo 67



señala, a propósito de la ley de presupuestos, que *“El Congreso Nacional no podrá aumentar ni disminuir la estimación de los ingresos; sólo podrá reducir los gastos contenidos en el proyecto de Ley de Presupuestos, salvo los que estén establecidos por ley permanente”* lo que presupone que su rol es más que aceptar o rechazar, ya que pues para que el Congreso pueda reducir o disminuir los emolumentos se requiere que el artículo propuesto sea objeto de modificaciones durante la tramitación, las cuales son evidentemente las indicaciones, que son las correcciones a las normas del proyecto, las cuales, según la norma constitucional, pueden presentar tanto el ejecutivo, como los parlamentarios, con el límite de ideas matrices, a lo cual se agrega el impedimento de crear gastos no propuestos y no aumentar los existentes.

10°. En este sentido, las ideas matrices de la ley de presupuesto emanan en lo principal de la propia Constitución: estimación de ingresos y egresos, además de los casos y formas de los mismos, agrupados por ítem y ministerio.

11°. Así, en materia presupuestaria la iniciativa es pre determinada por la propia Constitución, como todo proyecto es susceptible de indicaciones, a las que rigen los mismos límites materiales comunes de no exceder las ideas matrices, a lo que se agregan tres límites materiales adicionales, que consisten en no aumentar gastos propuestos, en no crear otros nuevos y en no alterar la estimación de ingresos.

12°. A su vez, dentro de las ideas matrices de la ley de presupuesto se encuentran los casos y formas de cada gasto, así como el órgano respectivo llamado a ejecutarlo, todo lo cual puede ir acompañado de normas especiales que se consideren necesarias para el ejercicio de tales poderes de ejecución presupuestaria.

13°. Este Tribunal ha reconocido expresamente en su jurisprudencia la potestad de los parlamentarios de formular indicaciones en el proyecto de ley de presupuestos, y no podría ser de otra forma en función de las normas ya aludidas. En este sentido, toda interpretación que sustente la tesis de la imposibilidad de indicaciones parlamentarias en materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República es un alarmante retroceso jurisprudencial en la materia, que además limita la potestad de formular indicaciones fuera de los casos y formas establecidos por la propia Constitución, llegando a cercenarla. Es justamente resolviendo cuestiones de constitucionalidad de proyecto de ley de presupuestos (del año 2008), que este Tribunal ha señalado expresamente *“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”* (Rol N° 1005, cons. 10°), debiendo agregarse que conociendo de normas creadas por vía de indicación declaró expresamente *“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° 1005, cons. 12°).

14°. Cabe reafirmar que el artículo 65 de la Constitución se refiere a potestades presidenciales de iniciativa y no a inexistentes poderes de “indicaciones exclusivas”. En este sentido, las indicaciones solo pueden violar el artículo 65 si se presentan en el marco de un proyecto de ley que en sus orígenes no regulaba materias del artículo 65 (es decir, son misceláneas por estar fuera de las ideas matrices, violando el primer término el artículo 69, a lo cuál se sumará consecuentemente que se pretende abrir oblicuamente debate legislativo sin patrocinio presidencial en una materia de iniciativa exclusiva) o bien si se refieren a un proyecto de ley que regulando una de dichas materias fue presentado sin iniciativa presidencial exigida por el artículo 65.

15°. Así, cabe concluir que no debe confundirse iniciativa exclusiva con imposibilidad de formular indicaciones, lo cuál tiene plena vigencia en materia presupuestaria, pues todo proyecto puede ser objeto de indicaciones y la ley de presupuesto no tiene norma que excluya la potestad de indicaciones, así que lo que se debe hacer es buscar sus límites especiales y no excluirlas, en el marco de no confundir iniciativa con indicaciones, tras lo cuál aparecen los límites ya señalados de no crear gastos nuevos, no aumentar los formulados ni alterar la estimación de ingresos, así como no pretender regular cuestiones de manera permanente.

16°. A reglón seguido, es trascendente destacar que la potestad relativa al gasto público *“posee una doble vertiente, ejecutiva y legislativa La primera se expresa en el poder de la Administración para elaborar el proyecto de ley de presupuestos y llevar adelante su ejecución, a lo que se agrega, posteriormente, su evaluación. Para ello, ejerciendo el presidente de la República su potestad reglamentaria, imparte las instrucciones para la ejecución de la ley de presupuestos, a través de una serie de decretos que establecen la regulación de determinados asuntos, como las normas de flexibilidad presupuestaria, las clasificaciones presupuestarias o la autorización de fondos globales en efectivo para operaciones menores y viáticos. La segunda, en tanto, se manifiesta cuando los órganos legislativos consideran el proyecto de ley de presupuestos, aprueban sus enmiendas y reciben información sobre su ejecución. Encuentra su desarrollo en los reglamentos de las Cámaras (artículos 28, 96, 207, 208, 210 y 211 del Reglamento del Senado; artículos 176, 177, 178, 179, 180, 181 y 182 del Reglamento de la Cámara de Diputados)”* (Villarroel Cáceres, Álvaro. (2012). El protocolo de acuerdos de la Ley de presupuestos del sector público. Revista de derecho (Valparaíso), (38), 617-657. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-68512012000100015>).

17°. En el mismo sentido, cabe destacar que en el ciclo presupuestario si bien es predominante la participación del ejecutivo, a través de la iniciativa exclusiva del



Presidente. Es indiscutible que en la etapa de discusión y aprobación es predominante la intervención parlamentaria, pues *“El Ejecutivo ingresa el proyecto de ley de presupuestos, a más tardar el 30 de septiembre de cada año, en la Cámara de Diputados, que lo remite a la Comisión Especial Mixta de Presupuesto. Ésta, integrada por 13 senadores y 13 diputados, debe quedar constituida dentro del mes de septiembre de cada año, fija en cada oportunidad sus normas de procedimiento y forma las subcomisiones que estima necesarias. Así, ha establecido que el quórum necesario para sesionar y adoptar acuerdos sea de 5 senadores y 5 diputados, y que el reglamento aplicable sea el del Senado. La preside un senador, en la práctica el que encabeza la Comisión de Hacienda, quien la convoca para, en los primeros días del mes de octubre, conocer el Estado de la Hacienda Pública, presentación del ministro de Hacienda sobre las perspectivas de la economía chilena, las fortalezas fiscales y supuestos macroeconómicos, y los principales contenidos del proyecto de presupuestos. A partir de esta ocasión, las subcomisiones de la Comisión Especial Mixta de Presupuesto celebran las sesiones en que reciben a los representantes del Ejecutivo y de otras instituciones para el análisis de las partidas presupuestarias, las que, desde que son puestas en discusión, son susceptibles de las indicaciones de los legisladores. En el caso de los parlamentarios, cualquier diputado o senador puede formularlas. A ellos asiste, además, el derecho a solicitar votación separada de los diferentes subtítulos, ítems, asignaciones y sub-asignaciones propuestas, así como de las glosas de las diferentes partidas”* (Op. Cit). Queda claro que el proyecto de ley de presupuestos sí puede ser objeto de indicaciones, y ello debe ser reiterado, pues el requerimiento sostiene que no podría haber indicaciones en nada que tenga que ver con administración financiera del Estado, por ser materia de iniciativa exclusiva, lo cual es un exceso argumentativo que dejaría sin efecto la potestad de formular indicaciones a la ley de presupuestos.

18°. Además de todo lo ya dicho, acerca de la atribución parlamentaria de introducir normas a la ley de presupuesto por vía de indicaciones, cabe recordar lo ya señalado con anterioridad por este Tribunal, en orden a que *“...para nadie es un misterio que la aprobación de la Ley de Presupuestos es un ejercicio de negociación política que tiene dos etapas. Una se lleva a cabo antes de su envío. Todos los organismos del sector público tienen que presentar sus propuestas de ingresos y gastos a la Dirección de Presupuestos, de acuerdo al calendario que ésta determine (artículo 13 del D.L. N° 1.263). Esta repartición, en conjunto con el Ministro de Hacienda, el Ministro sectorial respectivo y el Presidente de la República, definen los gastos que en definitiva serán propuestos para cada órgano al Congreso Nacional, de acuerdo a los recursos disponibles y a los objetivos, metas y prioridades de cada gobierno. La segunda etapa se lleva a cabo entre el Ejecutivo y el Congreso Nacional. El presupuesto es aprobado luego de conversaciones y diálogos formales e informales, en que se llega a acuerdos, transacciones y compromisos, que se reflejan en indicaciones y protocolos complementarios a la ley. Dicha negociación no tiene nada de malo o espúreo; es la consecuencia de que la facultad de aprobación radica en un órgano plural y representativo de la sociedad. Además, dicha*



negociación se realiza de un modo transparente, en que sus avances y retrocesos, si bien pueden escapar al ciudadano común, no escapan a la atenta mirada de un observador avezado. A fin de que esta negociación no se dilate, existe el plazo de sesenta días para que el Congreso despache el presupuesto”, agregando que “Como consecuencia de lo anterior, las potestades con que la Constitución dota al Ejecutivo no pueden interpretarse estáticamente y descontextualizadas de la realidad en que operan. Es más, considerarlas de manera binaria, es decir, que el rol del Congreso se limite a aceptar o rechazar, puede llevar a rigidizar el proceso de negociación de esta importantísima ley” y que “producto de este ejercicio de negociación y a pesar de las enormes potestades del Ejecutivo, el Congreso Nacional ha logrado avanzar en materia de información del gasto público” (Rol N° 1867, cons. 27° y 28°), cuestión que también cabe predicar en orden a velar por el cumplimiento de otras normas legales, al establecer el acreditamiento de su observancia como requisito para traspasos de recursos a privados, o al disponer requisitos de no discriminación e igualdad de trato para realizar un gasto público específico.

19°. Dicha transparencia e información a que se alude en la cita anterior no son un fin, sino un medio para el logro del escrutinio por parte del ciudadano en un régimen democrático y también un medio de examen para verificar el cumplimiento de la sumisión a derecho, entendida como el cumplimiento de la ley y de la Constitución en un Estado de Derecho. En este sentido, es posible introducir por vía de indicación normas sobre ejecución, control, fiscalización y eficacia, que obedezcan a un fin constitucionalmente legítimo, sin aumentar el gasto, sin crear gastos nuevos y sin alterar el objeto y fin de la glosa respectiva

20°. Por otra parte, se concluye que el requerimiento hace una interpretación extensiva de la iniciativa exclusiva e invalidante de la potestad parlamentaria de formular indicaciones, lo que significa dejar sin efecto además lo razonado en los precedentes jurisprudenciales antes citados. Así, en una errada interpretación se deja sin efecto útil la norma del artículo 69 que permite presentar indicaciones a “*todo proyecto*” y ello es un error, pues se requeriría norma constitucional expresa que impida presentarlas, y en el texto vigente ello no existe.

21°. A este respecto, cabe señalar que es un error argumentar en esta sede sustentándose en el artículo 24 de la ley orgánica constitucional del Congreso Nacional, pues debiendo fallar este Tribunal conforme a derecho (artículo 92 de la Constitución), lo que está dentro de la competencia de esta Magistratura resolver en el marco de la atribución del artículo 93, numeral 3°, de la Constitución, son las “cuestiones de constitucionalidad”, y no las de legalidad, que se susciten durante el proceso legislativo. En este orden, los conflictos en torno a las reglas especiales que establezca el aludido artículo 24 de la ley orgánica constitucional del Congreso Nacional son evidentemente conflictos de legalidad, no cuestiones de constitucionalidad, y es el artículo 25 de la misma ley la que establece el mecanismo



de resolución de los mismos, confirmando que el artículo 24 es entonces una norma de rango legal, sobre admisibilidad de indicaciones en proyectos de ley. A este respecto, este Tribunal, en razonamientos que este sentenciador hace suyos en esta ocasión, que ha resuelto que:

“Que, en primer lugar, cabe señalar que las atribuciones de este Tribunal están taxativamente indicadas en el artículo 93 de la Constitución, de manera tal que sólo tiene jurisdicción para pronunciarse sobre las materias que están contenidas en los dieciséis numerales que dicho precepto contempla.

Por otra parte, y en lo concerniente al asunto que ahora se estudia, es menester precisar que la señalada disposición de la Carta Política, en su número 3º, que es el invocado por los requirentes, sólo autoriza para resolver “las cuestiones de constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de los proyectos de ley o de reforma constitucional y de los tratados sometidos a la aprobación del Congreso”. En otras palabras, la competencia del Tribunal está circunscrita a resolver problemas de constitucionalidad, pero no de infracción legal o de reglamentos internos de las Cámaras. La misión primordial de esta Magistratura es velar por la supremacía constitucional y no por la infracción de normas legales o infra-legales” (Rol N° 464, cons. 14º)

22º. Aún así, deben precisarse algunas cuestiones acerca de los aludidos artículos 24 y 25 de la ley orgánica constitucional del Congreso Nacional, cuyo texto es el siguiente:

“Artículo 24.- Sólo serán admitidas las indicaciones que digan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto.

No podrán admitirse indicaciones contrarias a la Constitución Política ni que importen nuevos gastos con cargo a los fondos del Estado o de sus organismos, o de empresas de que sea dueño o en que tenga participación, sin crear o indicar, al mismo tiempo, las fuentes de recursos necesarios para atender a tales gastos.

En la tramitación de proyectos de ley los miembros del Congreso Nacional no podrán formular indicación que afecte en ninguna forma materias cuya iniciativa corresponda exclusivamente al Presidente de la República, ni siquiera para el mero efecto de ponerlas en su conocimiento. No obstante, se admitirán las indicaciones que tengan por objeto aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos, emolumentos, préstamos, beneficios, gastos y demás iniciativas sobre la materia que haya propuesto el Presidente de la República.

Artículo 25.- Corresponderá al Presidente de la Sala o comisión la facultad de resolver la cuestión de admisibilidad o inadmisibilidad que se formule respecto de las indicaciones a que se refiere el artículo anterior. No obstante, a petición de cualquiera de sus miembros, la Sala o la comisión, en su caso, podrá reconsiderar de inmediato la resolución de su presidente.



La declaración de inadmisibilidad puede ser hecha por el Presidente de la Cámara respectiva o de una comisión, de propia iniciativa o a petición de algún miembro de la Corporación, en cualquier momento de la discusión del proyecto.

La circunstancia de que no se haya planteado la cuestión de admisibilidad o inadmisibilidad de una indicación durante la discusión en general en la Sala, no obsta a la facultad del Presidente de la comisión para hacer la declaración, ni de la Comisión para reconsiderar de inmediato la resolución de su Presidente.

Una vez resuelta por la Sala o por su Presidente la cuestión de admisibilidad o inadmisibilidad de una indicación, ella no podrá ser revisada en comisiones.

La cuestión de admisibilidad o inadmisibilidad de indicaciones resuelta en comisiones no obsta a la facultad de la Sala de la Cámara respectiva para hacer la declaración de admisibilidad o inadmisibilidad de tales indicaciones.”

23°. En primer lugar, no es este un tribunal de apelación o revisión de lo obrado por las Presidencias de Sala o Comisión al resolver la admisibilidad de indicaciones o al ejercer atribuciones emanadas de normas legales o reglamentarias al respecto.

24°. En segundo lugar, no puede interpretarse aislada y literalmente la parte del artículo 24 aludido que señala “*En la tramitación de proyectos de ley los miembros del Congreso Nacional no podrán formular indicación que afecte en ninguna forma materias cuya iniciativa corresponda exclusivamente al Presidente de la República, ni siquiera para el mero efecto de ponerlas en su conocimiento*”. En efecto, si se pretende aplicar tal regla en el presente caso y es interpretada prescindiendo de las normas del resto del artículo, que sí reconocen potestades de formular indicaciones, las mismas quedarían sin efecto útil y además se llega a una conclusión que es *contra constitutionem*: se entendería que el artículo 69 de la Constitución, que consagra que todo proyecto puede ser objeto de indicaciones, aparecería modificado por una norma de rango legal que establece las limitaciones materiales de indicaciones que la Constitución no solo no establece, sino que niega al consagrar que “*todo proyecto*”, sin distinción, puede ser objeto de las mismas.

25°. Como ya se señalara, por limitada que sea la intervención del Congreso en la ley de presupuestos, sí pueden los parlamentarios formular indicaciones, con los siguientes límites:

- No exceder las ideas matrices, tanto de ley de presupuesto, como en el objeto y fin de cada gasto en cada glosa
- No pasar a regular cuestiones de manera permanente
- No aumentar los gastos propuestos



- No crear gastos nuevos no contemplados en la iniciativa presentada por el ejecutivo

26°. A contrario sensu, dentro de dichos límites sí se pueden especificar, modificar, limitar o adicionar -todo ello por vía de indicación- las normas referidas a casos y formas de cada gasto particular, además de agregar normas sobre control, transparencia, ejecución y escrutinio de los gastos ya propuestos por el ejecutivo.

27°. El requerimiento centra gran parte de la impugnación en que la sola existencia de indicaciones en materia de presupuestos vulneraría la iniciativa exclusiva en materia de administración financiera del Estado, tesis que nuevamente lleva a confundir iniciativa con indicaciones, a cercenar y eliminar el rol deliberativo del congreso y a eliminar la potestad de formular indicaciones contra texto expreso que señala que todo proyecto puede ser objeto de ellas

28°. Identificada la idea matriz de la ley de presupuesto, debe examinarse además la finalidad, funcionalidad y objeto de cada gasto en cada glosa, lo cual es relevante a efectos del examen de legalidad de la ejecución presupuestaria, pues sin normas específicas al respecto, la potestad de gasto no tiene límites, pasaría a ser un poder en blanco y no podrían determinarse los casos, formas, objetivos asociados que la delimitan en específico. En efecto, sin tal examen es imposible hacer efectivo el principio de responsabilidad por infracción de la sumisión a derecho que contemplan los artículos 6 y 7 de la Constitución Política. Tan relevante es ello que incluso en materia penal tales factores son elemento de juicio, en especial los fines a los cuales la ley destinó los recursos, ya que ello debe ser evaluado a la hora de determinar si concurre o no un delito de malversación de caudales públicos, siendo además relevante en el examen de cuentas cuando las responsabilidades financiera y administrativa están en cuestión. Es por ello que la especificación de contenido habilitante para determinados casos y formas de gastos puede llegar a ser tan relevante y preciso en la tramitación de la ley de presupuestos, pues de otro modo la legalidad de esos gastos pudiese ser cuestionada, derivando en las señaladas responsabilidades administrativas, financieras y eventualmente penales.

29°. Así, los casos y formas habilitantes y limitantes de cada gasto son in extremis relevantes en la ley de presupuesto, y desde ya debe señalarse que los mismos pueden ser objeto de indicaciones, con los límites generales y específicos ya señalados, pues su deliberación, modificación o corrección son parte de la discusión legislativa y de las indicaciones a que alude el artículo 69 de la Constitución, que entonces pueden referirse perfectamente a los casos y formas de ejecución del gasto. En este orden, no debe olvidarse que la ley de presupuesto es una estimación, por lo que el eventual aumento de gasto debe tener un fundamento certero y claro, no ser



solamente una cuestión especulativa y además no puede ser determinado por los parlamentarios sin que el ejecutivo lo proponga.

30°. Adicionalmente, debe tenerse presente la obligación constitucional es indicar la fuente de todo gasto que se apruebe, lo que además debe ser comprendido en la medida que los ingresos y egresos son una mera estimación, que finalmente al año siguiente puede o no ser acertada por diversos factores, como el rendimiento tributario o el precio del cobre, entre muchos otros. A este respecto, si la fuente de recursos asignada a un gasto en particular finalmente resulta ser insuficiente, no es ni un ejercicio predictivo y una declaración de inconstitucionalidad el efecto jurídico que ello deriva, sino que es otro totalmente diferente, que está expresamente establecido por la propia constitución: en tal caso se está en presencia de los casos y formas habilitantes para el ejercicio de la potestad de reducción proporcional de gastos del artículo 67 constitucional, poder que además se ve complementado por las normas del decreto ley 1.263 sobre administración financiera del Estado, que permiten poder de dictar decretos de traspasos y reasignaciones para engrosar ítems y glosas presupuestarias sin que el ejecutivo tramite modificaciones a la ley de presupuestos. Sin perjuicio de ello no debe cometerse el error de “constitucionalizar” el contenido regulatorio y potestativo de tal decreto ley, que además es pre constitucional, sin perjuicio de las reformas que le han afectado. En efecto, las normas y procedimientos de tal decreto ley no son parte del contenido de la Constitución, y su texto original está elaborado para un Estado en el que no existía separación de poderes ni Congreso Nacional, ni el proceso legislativo actual ni menos la Descentralización que se conoce hoy en nuestro país.

31°. Así, es dable señalar que no debe confundirse la iniciativa con la potestad de formular indicaciones, pues la iniciativa es, como lo dice el nombre, el punto de partida o el inicio, la primera etapa, la fase de decidir la apertura del proceso legislativo, debiendo considerarse tiene limitaciones materiales específicas en el artículo 65 para los parlamentarios, en un régimen que determina reparto de poder de iniciativa, estableciendo normas especiales para el ejecutivo. La potestad de formular indicaciones en cambio, se desarrolla en el marco de un proyecto ya iniciado y ya declarado admisible -en etapa de discusión, no de presentación- y tan diferenciable es que no puede haber indicaciones sin iniciativa en trámite. A su vez, un proyecto puede versar sobre cualquier materia de ley, sin embargo las indicaciones solo pueden referirse a las ideas matrices de un proyecto ya en tramitación.



AUMENTO DE GASTO PÚBLICO E INICIATIVA EXCLUSIVA

32°. Es del caso señalar que conociendo de una impugnación de normas de proyecto de ley por una alegada invasión de iniciativa exclusiva, en la medida que por una indicación de aumento del quantum de sanciones se generaría un aumento de la población adolescente bajo sistema de reclusión y, por ende, del gasto de infraestructura y de personal ligados a la administración de los recintos de reclusión, constituyendo un eventual efecto colateral de la moción parlamentaria que se planteó incidía en la política carcelaria del país y por ende un mayor gasto, se razonó por este Tribunal que tal situación *“no puede, sin embargo, afectar su constitucionalidad. Si se llegase a una conclusión contraria significaría que ningún parlamentario podría iniciar proyectos de ley que aumentaran la penalidad de delitos o, incluso, crear nuevos tipos penales que importen privación de libertad, considerando el aumento consiguiente del gasto que ello puede implicar”* (Sentencia Rol N° 786, cons. 13).

33°. Este estándar, creado a propósito de gasto penitenciario, se predica respecto de todo gasto público indirecto o colateral, que sea eventual y que no sea determinable con certeza y especificidad, al punto que, comentando dicha sentencia, un destacado autor señaló que *“entrega un nuevo antecedente importante de considerar, que podría plantearse del siguiente modo: los parlamentarios tienen atribuciones para presentar indicaciones o mociones que puedan, eventualmente, generar gasto, sólo si ello es un efecto colateral de la moción o indicación parlamentaria. Constituirían un efecto colateral aquellas consecuencias indirectas, que no están destinadas a aumentar el gasto público, pero que eventualmente podrían afectarlo por su aplicación”* (Sebastián Soto Velasco: Iniciativa exclusiva e ideas matrices: los aportes del Tribunal Constitucional, HEMICICLO Revista de Estudios Parlamentarios, Academia Parlamentaria de la Cámara de Diputados, N°1, segundo semestre de 2009, p. 53), razonamiento que es plenamente pertinente en gran parte de las impugnaciones planteadas en este caso, en caso de haber algún aumento indirecto de gasto y en función de tal estándar, este sentenciador estuvo por declarar solamente dos inconstitucionalidades.

REDUCCIÓN POR EL EJECUTIVO DEL PRESUPUESTO DE GOBIERNOS REGIONALES.

34°. En uno de los diversos capítulos del requerimiento, se impugnan normas introducidas por vía de indicación para requerir acuerdo por 2/3 de los miembros del Consejo Regional para los casos que el poder ejecutivo ejerza la potestad presidencial establecida en el decreto ley 1.263 en orden a reducir partidas de presupuesto, en tal caso respecto del presupuesto de gobiernos regionales.



35°. A este respecto, lo primero que cabe reflexionar es el sentido de los artículos 3, 111 y 113 de la Constitución Política. En primer lugar, el artículo 3° dispone que a pesar de ser Chile un Estado unitario, la administración del mismo será territorial y funcionalmente descentralizada o desconcentrada de conformidad a la ley, debiendo los órganos del Estado promover el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas. Dicha norma, elevada al nivel de principio y objetivo en el capítulo de Bases de la institucionalidad, establece un deber activo de propender a la regionalización y a fortalecerla como proceso, lo que significa profundizarla y a la vez aumentar la capacidad de gestión administrativa de las regiones, cuestión que es un imperativo normativo y que incluye por cierto su capacidad decisoria en materia presupuestaria, alcanzando también a la dotación de recursos a las regiones como eje interpretativo. Es del caso señalar lo obvio, cuál es que el deber constitucional de fortalecer a las regiones y propender a su mayor descentralización y autogestión tiene el carácter de norma jurídica, y no de declaración vacua.

36°. En tal sentido, la misma Constitución dispone en el artículo 111 dispone que la administración superior de cada región reside en un gobierno regional, que tendrá por objeto el desarrollo social, cultural y económico de la región, agregando que el gobierno regional estará constituido por un gobernador regional y el consejo regional. Para el ejercicio de sus funciones, el gobierno regional gozará de personalidad jurídica de derecho público y tendrá patrimonio propio, no dejando lugar a dudas que el mismo es distinto del patrimonio del poder central y que además es auto gestionado, cuestión que se colige del concepto de "patrimonio propio" y de administración por una persona jurídica que no es el poder central, constitucionalmente reconocida como descentralizada.

37°. A su vez, en el artículo 113 de la Constitución dispone que corresponderá al consejo regional aprobar el proyecto de presupuesto de la respectiva región considerando, para tal efecto, los recursos asignados a ésta en la Ley de Presupuestos, sus recursos propios y los que provengan de los convenios de programación. Es decir, la atribución de disposición presupuestaria del gobierno regional es de fuente constitucional, contenida en una norma de carácter auto ejecutivo, introducida a la Constitución por una norma posterior a las atribuciones que se establecen desde la dictación del decreto ley 1.263, le entrega al ejecutivo, en una norma pre constitucional y anterior también al régimen de descentralización regional vigente al día de hoy, las cuales se contienen en un decreto legislativo dictado por una Junta sin Congreso Nacional en funciones, para un régimen administrativo que nada tiene que ver con el vigente hoy. De esta forma, lo que podría resultar de dudosa constitucionalidad es aplicar por extensión o analogía la atribución del poder central de modificar presupuestos regionales y exigir entrega de dineros de los mismos, pues a la luz de



las normas constitucionales aludidas, la existencia de una atribución presidencial en ese orden debiera tener fuente constitucional al ser una limitación y una excepción que va en sentido frontalmente contrario a lo normado por los artículos 3º, 11 y 113 de la Constitución a propósito de la autogestión regional. De todas formas, no es en esta sede de control preventivo que este Tribunal deba pronunciarse sobre normas legales vigentes, como lo son las pre constitucionales del decreto ley 1.263, que además son pre descentralización vigente.

38°. Siendo la atribución de aprobación de presupuesto regional una de aquellas de explícita fuente constitucional, resulta evidente que la modificación de ellos mismos tiene al mismo titular y al mismo procedimiento: al poder constituyente, mediante el procedimiento de creación de nuevas normas constitucionales. A mayor abundamiento, la especificación legislativa de las atribuciones constitucionales de aprobación y disposición de presupuesto regional se contienen en el artículo 36 de la Ley N° 19.175, en una norma permanente y de tipo orgánico constitucional.

39°. En efecto, en el marco de la reserva de ley orgánica del artículo 113 de la Constitución, el artículo 36 c) de la Ley N° 19.175 específica y detalla las normas por las que se le entrega al Consejo Regional la aprobación del presupuesto regional. La reducción del presupuesto emana de las atribuciones del decreto ley 1.263, como ya se ha dicho, anterior al texto actual de la Constitución. En este sentido, las normas de la glosa en cuestión solamente reiteran lo dispuesto por el artículo 113 de la Constitución y por el artículo 36 de la Ley N° 19.175, cuál es que la determinación del presupuesto regional es atribución del Consejo, agregándose que la norma en cuestión introduce un límite no permanente -de vigencia anual- a las facultades del pre constitucional decreto ley 1.263 que el ejecutivo aplica por analogía o extensión. A partir del claro texto artículo 113 constitucional resulta perfectamente colegible que una reducción del presupuesto regional requiere acuerdo del Consejo regional, pues un decreto ley pre constitucional no puede entenderse que modifica una norma constitucional posterior y tampoco puede entenderse que la ley de presupuestos otorgue facultades presidenciales por sobre el mismo artículo 113 constitucional, de lo que se colige que la norma sólo reitera que la decisión de disposición modificatoria de presupuestos regionales requiere acuerdo de los consejos respectivos conforme a la normativa constitucional y legal vigente, concluyéndose que la única innovación es el establecimiento de un quorum especial de 2/3.

40°. Desde esta perspectiva, lo único que puede tenerse por inconstitucional en dicha glosa es el quorum nuevo y especial de 2/3, mas no la atribución en sí misma. En efecto, el quorum especial viene a ser uno de los casos y formas de ejercicio nuevo y específico de la preexistente atribución, que se enmarca en la reserva de ley orgánica constitucional de atribuciones de los Consejos regionales, establecida en el inciso primero del artículo 113 de la Constitución Política. Así, no habiéndose aprobado el



nuevo quorum de 2/3 con la votación correspondiente a norma de ley orgánica constitucional, la exigencia de tal quorum resulta inconstitucional por forma.

GLOSA SOBRE NORMAS DE LICITACIÓN DE RETIRO DE BASURA

41°. Como ya se señalara, no tienen nada de inconstitucional que los parlamentarios formulen indicaciones acerca de los casos y formas en las cuales será ejecutado el gasto propuesto por el ejecutivo, mientras no aumenten el ítem ni creen gastos nuevos, estando además perfectamente facultados para introducir normas de escrutinio, eficacia del derecho, probidad y control. Lo expresado cobra aún más sentido si las indicaciones se refieren a que para verificar la erogación de recursos públicos se requiere promover el cumplimiento de la ley laboral y previsional, verificando que el destinatario de los dineros la ha cumplido, para que los recursos públicos no signifiquen un subsidio a su incumplimiento como parte de un negocio particular.

42°. En este caso, no puede preterirse que el cumplimiento de la ley laboral y previsional es la verificación empírica de la eficacia de las normas de garantía de los derechos fundamentales a la seguridad social y a la protección constitucional del trabajo (las cuales son parte del catálogo de derechos fundamentales y de sus garantías, en los numerales 16° y 18° del artículo 19 de la Constitución), por lo que su resguardo es un fin constitucionalmente legítimo, más aún si no se irroga gasto adicional ni se crea uno nuevo, en el marco del pago con fondos públicos de servicios prestados en un rubro de trabajo altamente expuesto a accidentes y que presta servicios en la calle, en condiciones de higiene y seguridad por definición difíciles y con sueldos que histórica y empíricamente han sido bajos, en el rubro de retiro y tratamiento de basura .

43°. Por lo expuesto, el requerimiento será rechazado a este respecto.

GLOSA SOBRE COMPRA DE TERRENOS PARA PROYECTOS HABITACIONALES

44°. En consonancia con lo ya señalado, cabe señalar que las indicaciones que dan origen a las normas cuestionadas no se refieren a otra cosa que los casos y formas de gasto, sin modificar ideas matrices ni aumentar gasto final, sino solamente refiriéndose a la exigencia de una certificación relativa a los usos y aptitud del suelo.

45°. En efecto, lo cuestionado se refiere a la exigencia de requisitos de orden urbanísticos en compra de inmuebles por órganos públicos, lo cual es claramente una cuestión de mérito legislativo, de examen de razonabilidad técnica, de determinación



de usos de suelo, pero no una cuestión de constitucionalidad, en el marco de la regulación del gasto en un área que enlaza con materias específicas y de orden técnico reguladas en la Ley General de Urbanismo y Constituciones y en la ordenanza del ramo, debiendo recordarse además que el uso del suelo es una materia regulada a nivel de instrumentos de planificación comunal y regional, que reconoce especificidades altamente técnicas también.

46°. A su vez, la norma no ordena comprar tales o cuales terrenos, sino que sólo se refiere a la regulación de la determinación de inmuebles que pueden o no ser comprados, sin aumentar el ítem de gastos y sin crear gastos nuevos, dentro del objeto y fin del gasto propuesto por el poder ejecutivo.

47°. De tal forma, el requerimiento a este respecto debe ser rechazado, pues no aparecen vulneradas las normas constitucionales ni de iniciativa, ni de aumento ni de creación de gastos públicos en la ley de presupuestos.

GLOSA DE INCLUSIÓN CURRICULAR DE CHILOÉ

48°. Que, examinada la impugnación formulada respecto de la glosa referida a inclusión curricular de contenidos educativos en Chiloé, debe precisarse que también se refiere a casos y formas de ejecución de gasto para facultar su destinación en el mismo rubro educativo, no vulnerando la idea matriz, que en específico se refiere a gasto en educación, dentro de un determinado marco curricular.

49°. A este respecto, no establece un contenido mínimo obligatorio nuevo para planes y programas, tampoco se establece un “deber de gasto”, ni tampoco un nuevo gasto, solo señala que con esos recursos “se podrá estudiar” la inclusión de contenidos referidos a la incorporación de Chiloé y Magallanes al territorio de Chile y la incorporación de ramos referidos a fortalecer pertenencia cultural y tradiciones de territorios chilotes y de la región de los lagos, lo cual no es sino ejercicio de atribuciones de sostenedores de establecimientos educacionales en el marco del uso de recursos públicos, respecto de los cuales siempre existen usos determinados y cargas asociadas.

50°. A partir de ello, solamente se especifican contenidos opcionales que quedan habilitados para el uso de recursos educativos, en una clara alusión a materias de identidad regional, que claramente tienen que ver con el fortalecimiento de la identidad de la región, en consonancia con lo dispuesto por el artículo 3 de la Constitución, sin crear un gasto nuevo y sin aumentar el monto de recursos.

51°. Es por ello que en esta materia el requerimiento debe también ser rechazado, pues no aparecen vulneradas las normas constitucionales ni de iniciativa, ni de aumento ni de creación de gastos públicos en la ley de presupuestos.



GLOSA SOBRE BONO MANIPULADORAS DE ALIMENTOS ZONAS EXTREMAS

52°. En lo referido a las normas sobre el bono para manipuladoras de alimentos de zonas extremas, cabe mencionar que las normas introducidas por vía de indicación, y que se cuestionan, tienen varios ejes normativos.

53°. En primer lugar, la indicación tiende a especificar y determinar normas de igualdad de trato y no discriminación entre los trabajadores destinatarios de tal bono, incluyendo reglas que explicitan pagos proporcionales, que en materia laboral pueden ser perfectamente colegibles por vía interpretativa. En ese orden, introducir normas referidas a la eficacia y cumplimiento de la garantía constitucional de igualdad ante la ley y el derecho a no ser discriminado, constituye un fin constitucionalmente legítimo, que se refiere a los casos y formas de ejecución del gasto, sin crear un nuevo gasto, por lo que a este respecto tales normas no resultan ser inconstitucionales.

54°. Otro tema es la determinación del monto del bono y su reajustabilidad, pues de los antecedentes allegados al proceso y lo argumentado en el requerimiento, tal parte de las indicaciones, al fijar un monto del aludido bono, estaría aumentando el gasto, en un monto que la Dirección de Presupuesto estimaría en 1.300 millones de pesos, obrando en autos antecedentes suficientes para constatar el monto original y el monto final resultante, siendo claro que el gasto es aumentado por vía de tal indicación.

55°. Desde esa perspectiva, resulta ser inconstitucional la frase “*tendrá un valor mensual equivalente a \$100.000*” y también la norma que seguidamente dispone el reajuste, por infringir el artículo 67 de la Constitución al aumentar el gasto propuesto por el proyecto de ley de presupuestos.

GLOSA SOBRE PORCENTAJE DE ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA DEL FONDO SOLIDARIO DE ELECCIÓN DE VIVIENDA.

56°. Respecto a las normas cuestionadas de la Glosa de de asignación presupuestaria del fondo solidario de elección de vivienda, cabe observar nuevamente que la norma cuestionada no crea nuevo gasto, ni aumenta uno propuesto, sino que solamente se refiere a los casos y formas del mismo, sin alterar el objeto ni el fin de la glosa respectiva. En efecto, solamente se agrega por la indicación que con esos recursos se podrán hacer estudios preliminares y adquirir terrenos, dentro del motivo y fin de la glosa aludida.

57°. Así, de acuerdo a lo expuesto, en este capítulo procede rechazar también el requerimiento, pues la norma se refiere solamente a casos y formas de la misma partida y dentro del mismo monto, por lo que no aparecen vulneradas las normas



constitucionales ni de iniciativa, ni de aumento ni de creación de gastos públicos en la ley de presupuestos.

GLOSA IMPUGNADA DE REPOSICIÓN DE VACANTES

58°. A este respecto, se cuestiona una norma generada por vía de indicación, que establece el deber de proveer en breve plazo cargos vacantes, en el marco de ítem presupuestario de pago de remuneraciones para funcionarios.

59°. A este respecto, cabe observar que no hay aumento de gasto propuesto, sino norma de eficacia y garantía de ejecución presupuestaria, en una glosa que contempla pago de remuneraciones para planta completa por los 365 días del año, agregando normas de eficacia y celeridad para la ejecución presupuestaria en lo relativo a la provisión del personal que servirá y devengará tales remuneraciones, reconociendo la necesidad de regularidad y continuidad de la prestación del servicio público, lo cual no tiene vicios de constitucionalidad más allá de los problemas de técnica y mérito legislativo, pues el derecho administrativo suele enseñar que los plazos para la administración no son fatales, de lo que deriva que los procedimientos administrativos de concurso difícilmente podrán verificarse en tan breve plazo, pero ello no constituye cuestión de constitucionalidad sino una materia propia de la legalidad administrativa, en la medida que en ella se regulan los procedimientos de provisión de cargos por concurso.

GLOSA SOBRE ATENCIÓN A VÍCTIMAS DE VIF

60°. Se cuestionan también normas creadas por vía de indicación, en lo que se refiere al programa de prevención y atención de violencia contra mujeres.

61°. De la sola lectura de las normas cuestionadas y del nombre de la glosa se constata que las indicaciones se refieren al objeto del programa, incorporando expresamente la VIF, en cumplimiento del deber estatal de asistencia a víctimas de violencia, que tiene incluso fuentes de derecho internacional. En este sentido, lo que hacen las reglas introducidas por vía de indicación no es aumentar el ítem de gastos ni crear beneficios, pues mal podría señalarse que la atención a víctimas de violencia ilegítima sea un “beneficio” del Estado, que debe garantizar y promover su derecho a la integridad física y síquica.

62°. En este orden, no se aumenta el monto de gasto, las normas solamente redundan al referirse a casos y forma, o más bien a destinatarios, con mayor especificidad dentro del objeto y fin de la glosa, además de lo cual se especifica un parámetro para examinar la eficacia de la ejecución del gasto.



63°. Nada de lo expuesto precedentemente resulta entonces contrario a la Constitución.

GLOSA SOBRE REGLAS PARA EL OTORGAMIENTO DE PENSIONES DE GRACIA

64°. Como primer tema, cabe señalar que la atribución presidencial de otorgar pensiones de gracia encuentra su fuente explícita en el numeral 11 del art. 32 de la Constitución, debiendo ejercerse “*de conformidad a la ley*”, reserva de dominio legislativa que se establece en términos amplios y sin grandes límites en el texto constitucional, de lo cual resulta que el legislador aparece dotado de una amplia capacidad normativa al respecto. La materia se regula entonces en la Ley N° 18.056 desde 1981, su art. 2 dispone que “*Podrán solicitar pensiones de gracia:*

a) Las personas que hubieren prestado servicios distinguidos o realizado actos especialmente meritorios en beneficio importante del país, más allá de su personal deber.

En caso de fallecimiento de las personas indicadas, podrán solicitar el beneficio su cónyuge, padre, madre o hijos.

b) Las personas afectadas por accidente o catástrofe, respecto de las cuales existan circunstancias extraordinarias que justifiquen el otorgamiento de una pensión.

c) Las personas que se encuentren incapacitadas o con graves e insalvables dificultades para ejercer labores remuneradas que les permitan su subsistencia y la del grupo familiar que viva a sus expensas, en razón de enfermedad, invalidez, vejez o cualquier otra causa debidamente justificada.”.

58°. La misma ley establece en su artículo 6° agrega que “*El Presidente de la República podrá otorgar pensiones de gracia, aunque no se reúnan las exigencias previstas en esta ley para optar a ellas, en casos calificados y por decreto supremo fundado.*” es decir, si ya en el artículo 2° de la ley aludida aparece que la potestad es amplia, el artículo 6 permite ir más allá de dichos casos y formas, solamente utilizando un decreto supremo e invocando motivos calificados, que al estar fuera de las reglas de derecho del artículo 2, serán siempre motivos de hecho.

59°. Se observa entonces que el ejercicio de la facultad de otorgamiento de pensiones de gracia no emana de la ley de presupuesto, sino de la constitución y de leyes permanentes, y se encuentra recogida en términos bastante amplios, por lo que mal puede estar ampliando “*un beneficio*”, como se señaló en la discusión, la indicación cuestionada, pues el mismo es ya lo suficientemente amplio, al punto que el poder presidencial en la materia permitiría, por la vía del artículo 6°, otorgar pensiones de gracia a todo el universo de personas a que alude la indicación, además de que lo



regulado por el proyecto de ley de presupuesto en este ítem, antes y después de la indicación, podría tener cabida en la ley 18.056 ya aludida, por lo que la glosa nada innova, salvo especificar casos y formas posibles para un gasto ya determinado, y habilitado de forma abierta, en una ley permanente.

60°. Adicionalmente, la norma cuestionada no establece directamente el otorgamiento de pensiones, es decir, no crea un gasto ni aumenta otro, sólo alude a la posibilidad de que se otorguen nuevas pensiones en ejercicio de potestades presidenciales pre existentes, las cuales ya emanan del texto de la ley 18.056 y de la propia Constitución. A lo más, puede decirse que la norma se refiere a casos y formas del gasto en pensiones de gracia, pero sin aumentar el ítem ni crear gasto nuevo, agregando reglas expresas para el ejercicio de la atribución, es decir, incorporando normas de ejecución presupuestaria.

61°. Es por ello que el requerimiento a este respecto también debe ser rechazado.

Redactó la sentencia el Ministro señor MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ. La disidencia ha sido redactada por los Ministros señores NELSON POZO SILVA, JUAN JOSÉ ROMERO GUZMÁN y RODRIGO PICA FLORES, respectivamente.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 9869-20-CPT

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

Firma la señora Presidenta del Tribunal, y se certifica que los demás señora y señores Ministros concurren al acuerdo y fallo, pero no firman por no encontrarse en dependencias físicas de esta Magistratura, en cumplimiento de las medidas dispuestas ante la emergencia sanitaria existente en el país.

Autoriza la Secretaria del Tribunal Constitucional, señora María Angélica Barriga Meza.