




000912 1  
Novecientos doce

Santiago, treinta de diciembre de dos mil diez.

**VISTOS:**



Mediante presentación de fecha 30 de noviembre de 2010, complementada por la ingresada el día 7 de diciembre del mismo año, un grupo de 10 senadores, que representan más de la cuarta parte de los miembros en ejercicio de esa Corporación, han deducido ante esta Magistratura un requerimiento para que se declaren inconstitucionales "la Glosa 09, introducida por la Cámara de Diputados y aprobada por el Senado, mediante la indicación N° 8 a la Partida 05 (Ministerio del Interior), Capítulo 01, Programa 05 (Programa de Seguridad y Participación Ciudadana), denominada "Encuesta INE" y "las Glosas N° 05 y 06, introducidas mediante indicación N° 29 A y 29 B, respectivamente, en la Cámara y aprobadas por el Senado, a la Partida 08 (Ministerio de Hacienda), Capítulo 01, Programa 01; denominadas compromisos sobre ampliación del postnatal y eliminación de la cotización de salud del 7% de los pensionados", todas ellas contenidas en el proyecto de ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2011 (Boletín 7226-05).

La nómina de senadores requirentes es la siguiente: Jovino Novoa Vásquez (designado como representante), Andrés Chadwick Piñera, Juan Antonio Coloma Correa, José García Ruminot, Antonio Horvath Kiss, Hernán Larraín Fernández, Pablo Longueira Montes, Evelyn Matthei Fornet, Jaime Orpis Bouchon y Víctor Pérez Varela.

A fojas 295 de los autos consta que el día 30 de noviembre de 2010 el Tribunal puso en conocimiento de S.E. el Presidente de la República la acción deducida.



000913 2  
Novecientos trece

Las glosas cuya constitucionalidad se cuestiona en este proceso disponen:

"09. La encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC) que deberá realizarse anualmente por el Instituto Nacional de Estadísticas.

La distribución de los fondos de seguridad ciudadana a las comunas, se hará en consideración al nivel de victimización exhibida por dicha comuna en la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) en el año inmediatamente anterior."



"05. A más tardar el 31 de marzo de 2011 la Subsecretaría de Hacienda deberá informar a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos sobre las líneas de acción desarrolladas, el cronograma de implementación y aspectos técnicos generales, que estén dentro del marco de sus competencias, relacionados con el cumplimiento del compromiso presidencial de extender el descanso de maternidad hasta seis meses después del parto."

"06. A más tardar el 31 de marzo de 2011 la Subsecretaría de Hacienda deberá informar a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos sobre las líneas de acción desarrolladas, el cronograma de implementación y aspectos técnicos generales, que estén dentro del marco



000914 3  
Novecientos catorce

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

Los requirentes expresamente señalan que la eventual inconstitucionalidad de las aludidas glosas se fundamenta en el hecho de que fueron incorporadas al proyecto de ley de que se trata, en el primer trámite constitucional, por indicaciones de los diputados que se mencionan y no por la vía idónea prevista en la Ley Fundamental, vulnerándose, de esta forma, la iniciativa legislativa exclusiva del Presidente de la República y excediéndose, además, la idea matriz del mismo proyecto de ley, ambas cuestiones reguladas constitucionalmente.



Antes de entrar al fondo de la cuestión de constitucionalidad que se somete al conocimiento y resolución de este Tribunal, y como consideraciones de carácter general los requirentes se refieren en detalle a la tramitación legislativa de las reglas cuestionadas y a la oportunidad y forma en que diversos senadores formularon reserva de inconstitucionalidad a su respecto. Desarrollan también las características y principios básicos del régimen presupuestario indicando, en síntesis, que la Ley de Presupuestos sería una norma de carácter “temporal” y “sui generis” que tiene un contenido preciso y específico definido en la Constitución Política -en el artículo 67- y en la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional. Se hace alusión, asimismo, al contenido del Mensaje con el que se inició la tramitación de este proyecto de ley, que contiene 24 artículos que, siguiendo las ideas matrices de esta clase de legislación, regulan el cálculo de ingresos y la autorización de gastos relativa a la



000915, 4  
Novecientos quince

ejecución del presupuesto y a la administración financiera del Estado. En este punto, recuerdan los requirentes que esta Magistratura Constitucional ha declarado que las expresadas constituyen las ideas matrices del proyecto de ley de Presupuestos del Sector Público, en su sentencia Rol 1005, de 2007 (considerando 12°).

Luego hacen hincapié en que como prioridades del correspondiente ejercicio presupuestario, el Mensaje definió las siguientes: a) Poner acento en el gasto social; b) Reforzar la seguridad ciudadana; c) Fortalecer a las regiones, y d) Poner un especial énfasis en la inversión.

Refiriéndose al deber de información que pesa sobre la Administración del Estado hacia el Congreso Nacional en materia presupuestaria y financiera, los requirentes, a su vez, aducen que *"mediante glosas específicas, insertas en las distintas partidas de la ley de Presupuestos, se exigen (sic) a los diferentes ministerios entregar periódicamente a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos (en su mayoría en forma trimestral) información respecto de los beneficiarios de diferentes programas, criterios de elección de éstos, monto de recursos asignados y la modalidad de asignación, individualización de proyectos beneficiados y de personas o entidades ejecutoras, y la distribución a nivel regional y comunal de los recursos ejecutados"*. De esta forma, indican, lo que se le exige a la Administración es informar en materias ligadas exclusivamente con *"el grado y forma de ejecución del gasto estimado en la respectiva ley"*, lo que excluiría otro tipo de aspectos, como podrían ser las *"promesas"* o los *"compromisos"* de carácter político, que son adquiridos por *"las*





000916 5  
Novecientos dieciséis

autoridades del Ejecutivo", pero que no tienen expresión o carácter normativo y que incluso pueden contemplar asuntos ajenos a la idea matriz y a la naturaleza de la ejecución presupuestaria.

Entrando al fondo de la cuestión que se plantea en el requerimiento de autos, los senadores requirentes plantean que las glosas impugnadas presentan los siguientes vicios de inconstitucionalidad de forma:

En primer lugar, se afirma que aquéllas excederían la idea matriz del proyecto de ley de que se trata, incumpléndose así lo dispuesto en el artículo 69 de la Carta Fundamental.

En esta parte del requerimiento se efectúa una síntesis de los pronunciamientos que esta Magistratura Constitucional ha emitido en torno al concepto de idea matriz del proyecto de ley de presupuestos, partiendo con la referencia a la sentencia de 19 de enero de 1972 y continuando con la más reciente dictada en el Rol 1005, de 24 de diciembre de 2007. Acuden, también, a la cita de doctrina especializada y de normas atinentes contenidas en el Decreto Ley N° 1.263, de 1975 (artículo 9°, entre otros).

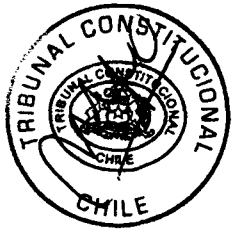
Tomando esos antecedentes como base, señalan que el Presupuesto del Sector Público constituye "un cálculo anticipado de los ingresos y gastos de la nación" para el período de un año y que ésa, además, sería la idea matriz del proyecto de ley por medio del cual aquél se debe aprobar. Añaden que esa idea matriz o fundamental, a diferencia de la de otra clase de legislación, no es de libre determinación, sino que se encuentra fijada y circunscrita por la Constitución, en su artículo 67.





000917 6  
Novecientos diecisiete

En razón de lo anterior concluyen que las glosas 05 y 06 impugnadas infringen la idea matriz de la Ley de Presupuestos prevista en la Constitución, pues no se encuentran referidas directamente a los ingresos o gastos públicos, sino que consagran un deber de informar relacionado con el cumplimiento de normas que tampoco tienen el carácter de disposiciones legales concretas y que se refieren a ciertos compromisos o metas programáticas asumidas por el Jefe de Estado para ser cumplidas durante su mandato, como son el de extender el descanso maternal hasta 6 meses después del parto y la eliminación del 7% de la cotización de salud para los pensionados. De esta forma, a juicio de los requirentes, se estaría utilizando indebidamente el proyecto de ley en examen como instrumento de control del cumplimiento de promesas asumidas por las autoridades políticas del país.



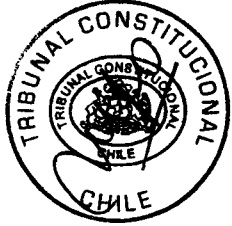
Se aduce asimismo que siendo el de Presupuestos un proyecto de ley que da origen a una ley anual, conforme a lo dispuesto en la Constitución, las glosas cuestionadas no debieran regular materias relacionadas con políticas públicas que se encuentran recogidas en otros cuerpos legales de carácter permanente, como efectivamente lo hacen. Se pone de relieve, en este aspecto, que cualquier iniciativa legislativa que diga relación con el permiso post natal, al que alude la glosa N° 05 impugnada, debiera verificarse en el ámbito del Código del Trabajo y del Decreto con Fuerza de Ley N° 44, del Ministerio del Trabajo, de 1978, que establece el cálculo de subsidios, topes, requisitos de afiliación y cotización. Y, a su vez, cualquier proyecto de ley referido al 7% de cotización de salud debiera abordarse dentro de la regulación contenida en el Decreto Ley N° 3.500, de 1980,



000918 7  
Novecientos dieciocho

en relación con el Decreto con Fuerza de Ley N° 1, del Ministerio de Salud, de 2005.

El segundo vicio de inconstitucionalidad de forma que denuncian los senadores requirentes consiste en que, al haber tenido origen en indicaciones parlamentarias que inciden en la administración financiera del Estado, en la modificación de normas de seguridad social y en la determinación de nuevos deberes y potestades para ciertos órganos públicos, las glosas impugnadas invadirían el ámbito de materias de iniciativa legislativa exclusiva presidencial, previsto en el inciso tercero y en los numerales 2° y 6° del inciso cuarto del artículo 65 de la Carta Fundamental.



Consta en autos que el requerimiento en examen fue admitido a tramitación por el Tribunal mediante resolución dictada el 9 de diciembre de 2010. Con fecha 7 de diciembre de 2010 ingresó al Tribunal una presentación suscrita por un grupo de 9 diputados en la que se solicitó al Tribunal declarar inadmisibles el requerimiento, argumentando su extemporaneidad.

Teniendo presente las consideraciones hechas valer en dicho escrito y examinada la acción deducida conforme a las exigencias constitucionales y legales pertinentes, por resolución fechada el 14 de diciembre pasado, el Tribunal declaró admisible el requerimiento formulado en autos y dispuso ponerlo en conocimiento del Presidente de la República, del Senado y de la Cámara de Diputados para que, dentro del plazo previsto en el artículo 67, inciso segundo, de la Ley Orgánica Constitucional de esta Magistratura, hicieran llegar sus observaciones y los antecedentes que estimaren necesarios.



El Presidente de la República, en escrito de 19 de diciembre de 2010, suscrito, además, por el señor Ministro Secretario General de la Presidencia, formuló observaciones y acompañó antecedentes solicitando acoger la acción planteada. A su vez, como consta a fojas 899, el Tribunal ordenó tener presente las consideraciones que hizo valer la Cámara de Diputados, representada por su Presidenta, en escrito ingresado el día 20 de diciembre del año en curso, con el objeto de fundar la petición de que el requerimiento en examen sea rechazado en definitiva.

**OBSERVACIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A FAVOR  
DEL REQUERIMIENTO MATERIA DE ESTE PROCESO CONSTITUCIONAL:**



En su presentación el Jefe de Estado, básicamente, apoya la argumentación que han hecho valer los honorables senadores requirentes para justificar las inconstitucionalidades de forma que afectarían a las glosas del proyecto de ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2011 que se han impugnado en el libelo y agrega que, a su juicio, también se configurarían vicios de inconstitucionalidad de fondo.

En concreto, en cuanto a las Glosas 05 y 06, denominadas ampliación del postnatal y supresión del 7% de salud de los pensionados, respectivamente, el Jefe del Estado sostiene que el deber de información que ellas establecen configura una extralimitación de atribuciones por parte del Congreso Nacional, en cuanto se entromete en las funciones que son propias del Presidente de la República en su calidad de "más poderoso colegislador" y de Jefe del Gobierno y de la Administración del Estado. En este sentido, se denuncia que las referidas glosas admiten que el Congreso Nacional intervenga en la





000920 9  
Novecientos veinte

formulación y en el diseño de políticas públicas, lo que sólo compete al Presidente de la República con la colaboración de sus Ministros de Estado, conforme a lo establecido en los artículos 24 y 33 constitucionales. Con ello se alteraría, asimismo, el régimen presidencial y el sistema de frenos y contrapesos entre las distintas funciones del Estado que se contemplan por la Carta Fundamental.

En segundo lugar, el Ejecutivo plantea que estas glosas "se han saltado" la etapa de formulación y discusión que es propia del procedimiento que ha de seguir el Presupuesto de la Nación y que se encuentra a cargo de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.



En cuanto concierne a la Glosa 09, que ordena, como ya se ha señalado, que la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana que el Ministerio del Interior debe practicar para determinar el nivel de victimización de los habitantes de cada comuna, para efectos de la asignación de recursos prevista en el respectivo programa, deba efectuarse por el Instituto Nacional de Estadísticas, el Presidente de la República denuncia que su inconstitucionalidad obedece a que, por una parte, vulnera los principios de eficiencia y eficacia que rigen la actuación de los órganos de la Administración del Estado, conforme a lo establecido en los artículos 3°, 5° y 62, N° 8°, de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, en relación con el inciso primero del artículo 8° de la Ley Fundamental, que consagra el principio de probidad.

Lo anterior, ya que el mencionado organismo público no tendría las "competencias específicas" para ejercer



000921 10  
Novecientos veintiocho

esa función, si se atiende a lo normado en el artículo 2° de su Ley Orgánica, contenida en la Ley N° 17.374, y, además, denuncia que la ejecución de dicha tarea distraería recursos públicos, humanos y materiales, siempre escasos. En este punto, se pide considerar que durante la tramitación del proyecto de ley de que se trata, el Ejecutivo, sin éxito, tuvo la intención de incorporar una norma que establecía la externalización del desarrollo de esta encuesta, a entes privados previa competencia verificada dentro de un proceso de licitación, lo que, precisamente, perseguía optimizar el uso de los recursos públicos.



Por otra parte, se plantea que la Glosa 09 estaría viciada de inconstitucionalidad, toda vez que autorizaría al Estado para la realización de una actividad económica, pero sin los resguardos previstos en el artículo 19, N° 21°, de la Carta Fundamental; en concreto, sin que esta materia se regule por ley aprobada con quórum calificado.

**OBSERVACIONES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS EN CONTRA DEL REQUERIMIENTO DEDUCIDO EN ESTOS AUTOS:**

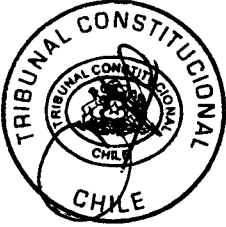
En su presentación, la Cámara de Diputados se refiere, en términos generales, a los caracteres del Presupuesto de la Nación como instrumento de planificación y programación, al carácter estimativo del presupuesto que converge en la flexibilidad en su ejecución y, también, a la Ley de Presupuestos propiamente tal, haciendo hincapié en su naturaleza especialísima, por su contenido y por las reglas que determinan su tramitación.

Alude también esa Corporación al concepto de "idea matriz" de un proyecto de ley, el cual, indica, se extrae del Texto Constitucional, de los "requisitos técnicos



000922<sup>11</sup>  
Novecientos veintidos

materiales que debe cumplir el acto legislativo para asegurar su eficacia y conveniencia", como también de la jurisprudencia emanada de esta Magistratura Constitucional (STC de 19 de enero de 1972 y roles N°s. 254, 410 y 768).



En síntesis, expresa que la idea matriz o fundamental se incorporó al ordenamiento constitucional por la reforma aprobada en el año 1970, como una forma de evitar las llamadas "leyes misceláneas" y, en cuanto a su concepto, éste sería de carácter amplio y comprensivo de la representación intelectual del asunto que se quiere abordar o problema que se desea resolver con el proyecto de ley; por ende, la idea matriz, a juicio de la Cámara de Diputados, debe estar contenida en el Mensaje o Moción, respectivos. A su vez, argumenta que si las adiciones o indicaciones que se formulan durante la tramitación del proyecto de ley deben relacionarse y ajustarse a esta idea matriz en la forma de una "relación causal sincera", ellas también han de considerarse para determinar cuál es la idea matriz propia del proyecto de ley de que se trate. Se agrega que para la determinación de la idea matriz de un proyecto de ley también habrá que acudir a la discusión general del mismo proyecto en que se apruebe la idea de legislar en la respectiva Cámara o al fundamento del veto presidencial si existiere y, en fin, a todo antecedente legislativo en que ella se deduzca.

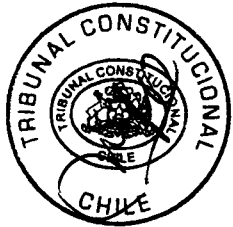
La Cámara de Diputados también se refiere a la obligación de entrega de información que pesa sobre los órganos de la Administración del Estado, que se contiene en las leyes de presupuestos, la cual sería una concreción legal del principio constitucional de



000923 12  
Novecientos veintitres

publicidad de las actuaciones públicas consagrado en el inciso segundo del artículo 8° de la Ley Suprema.

Refiriéndose al fondo de la cuestión debatida en este proceso, el organismo afirma que las tres glosas del proyecto de ley de Presupuestos que se impugnan por los honorables senadores que suscriben el requerimiento se inscriben dentro del referido principio de publicidad e inciden directamente en dos de las cuatro prioridades que tiene el mismo proyecto, según el Mensaje que inició su tramitación legislativa: la seguridad ciudadana y la salud y, por consiguiente, no serían contrarias a la Carta Fundamental.



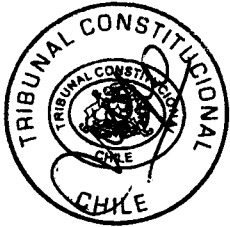
En particular, respecto de la Glosa 09 sobre seguridad pública, se señala que la realización de la encuesta de que se trata por parte del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) no fija una atribución o función a este organismo público ni tampoco interferiría en la disposición del gasto público, por cuanto el deber y la facultad de realizar encuestas ya se encuentran radicados en el mismo ente administrativo por disposición legal precisa contenida en la letra d) del artículo 2° de la Ley N° 17.374 -orgánica de la entidad-. También se sostiene que esta Glosa debe ser analizada en conjunto con la signada con el N° 8, que hace expresa mención a la victimización de los habitantes de la comuna, según datos que refleje la encuesta en cuestión realizada por el mismo Instituto.

Sobre las glosas 05 y 06, de la Partida 08 Ministerio de Hacienda, también cuestionadas en este proceso, la Cámara de Diputados expresa que éstas no hacen más que determinar la entrega de información, por parte de los entes públicos competentes, sobre dos



000924 13  
Novecientos veinticuatro

materias que han estado presentes tanto en el programa del actual gobierno como en la exposición sobre el estado de la Nación que el Presidente de la República realizó ante el Congreso Nacional el pasado 21 de mayo. También tratan temas prioritarios del proyecto de ley de Presupuestos, conforme se declaró en su Mensaje. Por ello, no vulnerarían las ideas matrices o fundamentales del proyecto. El deber de información que establecen tales disposiciones que, como se ha señalado, responden a compromisos presidenciales, se inscribiría dentro de las normas sobre acceso a la información pública que buscan una mejor ejecución de los gastos y de la administración financiera del Estado; por lo tanto, la Cámara informante entiende que tales glosas no imponen, ni regulan y tampoco generan una iniciativa de gasto. Tampoco incidirían en materias de seguridad social, sino que lo que han hecho los parlamentarios al formular la respectiva indicación al proyecto de ley es una "adición" conforme a la facultad que se les reconoce en el artículo 69 constitucional.




Se estima igualmente constitucional que el Congreso Nacional solicite información a la Administración del Estado, dentro del ejercicio presupuestario, ya que el acceso a la información pública tiene como objetivo el control de los gastos y, en particular, permite a ese organismo ejercer su rol como ente fiscalizador de los actos del gobierno, de acuerdo con lo establecido en el artículo 52 de la Carta Fundamental.

Finalmente, el Órgano Legislativo pide a esta Magistratura tener presente que para el año 2011 el Presupuesto de la Nación contempla, en la Partida Tesoro Público, los recursos necesarios para financiar tanto proyectos de ley que se encuentran en actual tramitación



legislativa como también los que se requieran para los proyectos que el Ejecutivo contempla tramitar durante el referido año. Y que las glosas impugnadas, justamente, buscan precisar si el Ejecutivo financiará con cargo a dichos recursos tanto el término del 7% de cotización de salud para los pensionados como el aumento a 6 meses del post natal, o lo hará con otras fuentes de financiamiento. Se aduce que estas mismas glosas fueron incorporadas en otras partidas del mismo proyecto de ley, siendo aprobadas por amplias mayorías, como aparece en la sesión 100ª, páginas 152 y 173, cuya acta se acompaña a la presentación.

**VISTA DE LA CAUSA:**



Habiéndose traído los autos en relación y, de conformidad con lo resuelto por el Tribunal a fojas 378, el día veintitrés de diciembre de dos mil diez se procedió a la vista de la causa, oyéndose la relación y, previo anuncio escrito, los alegatos de la abogada Olga Feliú Segovia, por los senadores requirentes.

**PRÓRROGA DEL PLAZO PARA DICTAR SENTENCIA EN ESTE PROCESO CONSTITUCIONAL:**

Por resolución fundada expedida el 23 de diciembre de 2010, el Tribunal amplió en diez días el plazo previsto en el inciso quinto del artículo 93 de la Constitución.

**CONSIDERANDO:**

**I. CONSIDERACIÓN PREVIA:**

**PRIMERO.** Que, previamente, es preciso señalar que resulta innecesario entrar a dilucidar la naturaleza jurídica de las glosas de la Ley de Presupuestos,



000926 15  
Novecientos veintiséis

teniendo en cuenta su carácter complejo, dados los guarismos, partidas, ítems y demás clasificaciones presupuestarias que la conforman, por lo cual, para los efectos de resolver el presente conflicto constitucional, esta Magistratura estimará que las glosas forman parte de dicha ley y, por tanto, pueden ser objeto de requerimiento de inconstitucionalidad en los términos previstos en el N° 3° del inciso primero del artículo 93 de la Constitución. Así se desprende, por lo demás, del fallo Rol 1005, de 2007, de este Tribunal, que señala en su considerando decimosegundo: *"Que, como se aprecia, no hay obstáculo para que en la ley anual de presupuestos se incluyan normas sobre materias relativas a su ejecución o a la administración financiera del Estado..."*; este mismo 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 roles 259 y 271). Las glosas impugnadas fueron introducidas como indicaciones parlamentarias y fueron tratadas como tales por el Congreso Nacional y por el Poder Ejecutivo;



**II. RESPECTO DE LA IMPUGNACIÓN PLANTEADA EN CONTRA DE LA GLOSA 09, PARTIDA 05 (MINISTERIO DEL INTERIOR), CAPÍTULO 01, PROGRAMA 05 (SEGURIDAD Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA):**

**SEGUNDO.** Que, en primer lugar, este Tribunal resolverá el requerimiento respecto de lo planteado sobre la Glosa 09, Partida 05 (Ministerio del Interior), Capítulo 01, Programa 05 (Seguridad y Participación Ciudadana);



000927<sup>16</sup>  
Novecientos veintisiete

**TERCERO.** Que, como ya se indicó en la parte expositiva de esta sentencia, la Glosa 09 impugnada dispone:

*"La Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC) que deberá realizarse anualmente por el Instituto Nacional de Estadísticas.*

*La distribución de los fondos de seguridad ciudadana a las comunas, se hará en consideración al nivel de victimización exhibida por dicha comuna en la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) en el año inmediatamente anterior."*;



**CUARTO.** Que, como consta en las actas de sesiones de la Cámara de Diputados, dicha Glosa 09 fue introducida por indicación N° 8 de los diputados señores Burgos, Harboe, Ortiz y Montes y de las diputadas señoras Sepúlveda y Pacheco, presentada en la Sala de la Cámara de Diputados, en Sesión N° 100. Asimismo, consta que dicha glosa, aprobada en la Cámara de Diputados luego de rechazarse la declaración de inadmisibilidad que había formulado la Presidenta de esa Corporación, dio origen a una indicación sustitutiva del Ejecutivo en el Senado, que fue rechazada. Al debatir la glosa 09 varios senadores hicieron expresa reserva de constitucionalidad;

**QUINTO.** Que del análisis de la glosa impugnada se desprende que ella regula las siguientes materias: en primer lugar, establece quién deberá realizar la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana, ordenando que dicha tarea corresponderá al Instituto Nacional de

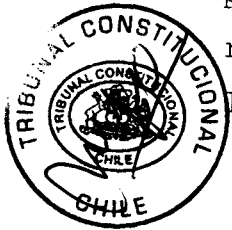




000928.17  
Novecientos veintiocho

Estadísticas; en segundo lugar, dispone la forma en que deberá efectuarse la distribución de los recursos de la Dirección de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior, según el nivel de victimización de las comunas que arroje la encuesta del año anterior;

**SEXTO.** Que, conforme al artículo 65 de la Constitución, las leyes pueden originarse por mensaje de Presidente de la República o por moción de cualquiera de los miembros de la Cámara de Diputados o del Senado. Las mociones no pueden ser firmadas por más de diez diputados ni por más de cinco senadores. Carecen de iniciativa legislativa todos los demás órganos del Estado. Los órganos facultados para dar inicio a la discusión de un proyecto de ley pueden, por regla general, hacerlo respecto de la generalidad de las materias propias de Ley;



**SÉPTIMO.** Que, sin perjuicio de la regla general enunciada en el considerando anterior, 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;

**OCTAVO.** 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;



000929 18,  
Novecientos veintinueve

**NOVENO.** Que la Constitución de 1925 consagraba la iniciativa exclusiva del Presidente de la República especialmente respecto de suplementos a partidas o ítems de la Ley General de Presupuestos. Al analizar los fundamentos de esta limitación a la iniciativa legislativa, la doctrina señala: *"A poco andar el sistema legislativo diseñado por el constituyente de 1925, se advirtió que los parlamentarios no eran capaces de sustentar o apoyar una conducción económica pública unitaria. En efecto, los intereses de cada congresal movían a promover iniciativas legales con impacto económico siguiendo las necesidades particulares de cada clientela política. Para un Poder Ejecutivo deseoso de invertir recursos fiscales en programas de desarrollo técnicamente planificados, este casuismo económico representaba el creciente alejamiento de la posibilidad de llevar adelante una gestión de gobierno exitosa. De allí que ya a mediados de los años treinta el Presidente comience a reclamar la aprobación de una reforma constitucional que acabe con la iniciativa económica de los parlamentarios."* (ALDUNATE L., EDUARDO; BRONFMAN V., ALAN, CORDERO Q., EDUARDO: Informe Final del Estudio "Actualización de Normas y Prácticas Parlamentarias", encargado por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Santiago, 2009);

**DÉCIMO.** Que la iniciativa exclusiva del Presidente de la República fue fortalecida en las reformas constitucionales de 1943, durante el mandato del Presidente Juan Antonio Ríos, que agregó a las materias de iniciativa exclusiva: 1) la alteración de la división política o administrativa del país; 2) la creación de nuevos servicios públicos o empleos rentados; y 3) la concesión o aumento de sueldos y gratificaciones al





000930 19  
Novecientos treinta

personal de la administración pública, de las empresas fiscales y de las instituciones semifiscales.

El Presidente Jorge Alessandri intentó ampliar su radio de acción, lo que sólo se logró por insistencia del Presidente Eduardo Frei Montalva en el año 1970, aprobándose una reforma constitucional en que las nuevas materias reservadas correspondían a: 1) suprimir, reducir o condonar impuestos o contribuciones de cualquier clase, sus intereses o sanciones, postergar o consolidar su pago y establecer exenciones tributarias totales o parciales; 2) fijar o modificar las remuneraciones y demás beneficios pecuniarios del personal de la administración del Estado, tanto centralizada como descentralizada; 3) 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; 4) establecer o modificar los regímenes previsionales o de seguridad social; 5) conceder o aumentar, por gracia, pensiones u otros beneficios económicos; y 6) condonar las sumas percibidas indebidamente por concepto de remuneraciones u otros beneficios económicos, pensiones de jubilación, retiro o montepío o pensiones de gracia;




**DECIMOPRIMERO.** Que la Constitución de 1980 mantuvo, con algunos ajustes, las materias de iniciativa exclusiva. A ellas agregó las siguientes: 1) todos los proyectos que tengan relación con la administración financiera o presupuestaria del Estado, incluyendo las modificaciones de la Ley de Presupuestos; 2) contratar empréstitos o celebrar otra clase de operaciones que puedan comprometer el crédito o la responsabilidad financiera del Estado, de las entidades semifiscales, autónomas, de los gobiernos regionales o de las



000931 20  
Novecientos treinta y uno

municipales, y condonar, reducir o modificar obligaciones, intereses u otras cargas financieras de cualquier naturaleza establecidas a favor del Fisco o de los organismos o entidades referidos; 3) establecer modalidades y procedimientos de la negociación colectiva y determinar los casos en que no se podrá negociar; 4) fijar normas sobre enajenación de bienes del Estado o de las municipalidades y sobre su arrendamiento y concesión; 5) fijar las fuerzas de aire, mar y tierra que han de mantenerse en pie en tiempo de paz o de guerra, y las normas para permitir la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República, como, asimismo, la salida de tropas nacionales fuera de él;



**DECIMOSEGUNDO.** Que, como se aprecia de la evolución constitucional reseñada, ha sido una constante desde el año 1925 que dentro de las normas sobre iniciativa exclusiva del Presidente de la República se incluyan las materias que implican gasto público y las que afectan la administración financiera del Estado;

**DECIMOTERCERO.** Que las normas constitucionales sobre iniciativa exclusiva del Presidente de la República en materias legislativas guardan estrecha relación con la forma como nuestra Carta Fundamental ha consagrado el régimen presidencial de Gobierno. Tales normas permiten resguardar, asimismo, las esferas de competencia que la Constitución ha reservado para el Presidente de la República. En este sentido, se ha señalado que "el constituyente desea que todas las leyes que tengan un impacto económico en la vida nacional, sean iniciadas por quien tiene a su cargo 'el gobierno y la administración del Estado', quien es el Jefe de Estado: el Presidente de la República (Art. 24)." (FERMANDOIS V., ARTURO Y GARCÍA G., JOSÉ: "Origen del Presidencialismo Chileno: Reforma



000932 21  
Novecientos treinta y dos

Constitucional de 1970, Ideas Matrices e Iniciativa Legislativa Exclusiva", en Revista Chilena de Derecho. Vol. 36 N° 2, 2009, p. 297). Este punto adquiere particular relevancia tratándose de la Ley de Presupuestos, que contiene una estimación de los ingresos y gastos del sector público en un año determinado. La historia política y constitucional del país demuestra la importancia que tiene la discusión parlamentaria de esa ley al entrar en juego las atribuciones de ambos poderes colegisladores;

**DECIMOCUARTO.** Que, por otra parte, las normas sobre iniciativa exclusiva previstas en la Constitución son hechas operativas por el artículo 24 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, que en sus incisos segundo y tercero señala: "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."



000933 22  
novecientos treinta y tres

De ahí que las materias de iniciativa exclusiva no sólo importen la imposibilidad de que los parlamentarios ingresen proyectos de ley sobre tales materias, sino también la imposibilidad de que éstos presenten indicaciones que incidan en ellas;

**DECIMOQUINTO.** Que, concordante con las disposiciones citadas, el artículo 46 de la Constitución prescribe que ambas ramas del Congreso Nacional *"concurren a la formación de las leyes en conformidad a esta Constitución"*, lo que resulta especialmente relevante para los trámites de aprobación de la Ley de Presupuestos, pues ella presenta características especiales. Como ha señalado este Tribunal, *"la Ley de Presupuestos disminuye las atribuciones del Congreso y amplía las facultades colegisladoras del Presidente de la República"* (C. 21°, STC Rol 254), según se puede desprender del artículo 67 de la Constitución;



**DECIMOSEXTO.** Que las materias sobre administración financiera o presupuestaria del Estado son de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, conforme lo prescribe el inciso tercero del artículo 65 de la Constitución. Tal como lo recuerda Alejandro Silva Bascuñán, la Constitución actual no estableció explícitamente la necesidad de que se dictara una ley orgánica para fijar las bases del régimen presupuestario. Al hacerlo tuvo en cuenta la existencia del Decreto Ley N° 1.263, de 1975, sobre Administración Financiera del Estado, el cual ha sido modificado en dos oportunidades posteriores a 1990.

El Decreto Ley N° 1.263, de 1975, sirve para precisar el concepto de administración financiera o presupuestaria del Estado usado por la Constitución, el



000934 23  
Novecientos treinta y cuatro

cual va más allá de lo monetario y cambiario. En su artículo 5° establece que: "El sistema presupuestario estará constituido por un programa financiero de mediano plazo y por presupuestos anuales debidamente coordinados entre sí.

Tanto en el programa financiero como en el presupuesto se establecerán las prioridades y se asignarán recursos globales a sectores, sin perjuicio de la planificación interna y de los presupuestos que corresponda cobrar a los servicios integrantes."

Luego, su artículo 6° establece que: "Se entiende por administración de fondos, para los efectos de este decreto ley, el proceso consistente en la obtención y manejo de los recursos financieros del Sector Público y de su posterior distribución y control, de acuerdo a las necesidades de las obligaciones públicas, determinadas en el presupuesto.



El sistema antes citado operará sobre la base de recaudaciones y de asignaciones globales de recursos, las que se efectuarán a través de la Cuenta Única Fiscal, abierta en el Banco del Estado de Chile, formada por la cuenta principal y las subsidiarias.

La cuenta principal se destinará al ingreso de las recaudaciones y al egreso de los giros globales. Estos últimos deberán depositarse en las cuentas subsidiarias pertenecientes a los respectivos servicios.";

**DECIMOSÉPTIMO.** Que corolario de lo razonado en los considerandos precedentes es que la Glosa 09 de la Ley de Presupuestos para 2011, aprobada por el Congreso Nacional, corresponde a una materia de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, no obstante lo



000935 24  
Novecientas treinta y cinco

cual fue incorporada al proyecto de ley respectivo mediante una indicación parlamentaria;

**DECIMOCTAVO.** Que lo anterior es evidente, toda vez que la Glosa 09 impugnada se refiere a la forma en que han de distribuirse los fondos de seguridad ciudadana previstos para la realización de la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana.

**DECIMONOVENO.** Que, de esta manera, la referida glosa es una norma destinada a regular la administración de fondos en los términos previstos por el artículo 6° del Decreto Ley N° 1.263, de 1975, Orgánico de Administración Financiera del Estado;

**VIGÉSIMO.** Que, en consecuencia, la Glosa 09 impugnada por el requerimiento es inconstitucional y así se declarará;

**VIGESIMOPRIMERO.** Que, resuelto el conflicto constitucional sometido a este Tribunal de la manera señalada, resulta innecesario emitir pronunciamiento respecto de vicios distintos a aquellos que se han mencionado en los considerandos anteriores y que fueron alegados en autos, como una eventual vulneración a los principios de eficacia y eficiencia de la Administración Pública en relación con el de probidad establecido en el artículo 8° de la Constitución, así como una hipotética vulneración del artículo 19, N° 21°, de la misma Carta;

**III. RESPECTO DE LA IMPUGNACIÓN PLANTEADA EN CONTRA DE LAS GLOSAS 05 Y 06 DE LA PARTIDA 08 (MINISTERIO DE HACIENDA) :**

**A. LA IMPUGNACIÓN.**

**VIGESIMOSEGUNDO.** Que el requerimiento también impugna dos glosas, contenidas en la partida del







000936<sup>25</sup>  
Novecientos Treinta y seis

Ministerio de Hacienda (Partida 08), en el Capítulo 01 (Secretaría y Administración General), Programa 01 (Secretaría y Administración General), signadas con los números 05 y 06.

La glosa 05 señala lo siguiente:

"05. A más tardar el día 31 de marzo de 2011 la Subsecretaría de Hacienda deberá informar a la Comisión Especial Mixta de Presupuesto sobre las líneas de acción desarrolladas, el cronograma de implementación y aspectos técnicos generales que estén dentro del marco de sus competencias, relacionadas con el compromiso presidencial de extender el descanso de maternidad hasta seis meses después del parto."

La glosa 06, por su parte, dispone lo siguiente:

"06. A más tardar el día 31 de marzo de 2011 la Subsecretaría de Hacienda deberá informar a la Comisión Especial Mixta de Presupuesto sobre las líneas de acción desarrolladas, el cronograma de implementación y aspectos técnicos generales que estén dentro del marco de sus competencias, relacionadas con el compromiso presidencial de eliminar el 7% de cotización de salud para los pensionados del país";

**VIGESIMOTERCERO.** Que la impugnación respecto de ambas glosas radica, en primer lugar, en que se excede la idea matriz del presupuesto. La idea matriz, se sostiene, es la que sustenta o en la que se apoyan las ideas secundarias o derivadas. Tratándose de la Ley de Presupuestos, la idea matriz está fijada por la





000937.26  
Novecientos treinta y siete

Constitución y se refiere a ingresos y gastos. No obstante, puede haber materias relativas a la administración financiera del Estado, en la medida que tengan relación directa con dicha idea. Sin embargo, estas glosas no regulan ni gastos ni ingresos. Se refieren a compromisos que no tienen expresión normativa; son planes; compromisos futuros, hipotéticos o eventuales. Además, dichas glosas obligan a informar sobre compromisos cuya concreción es propia de leyes permanentes, no de una ley anual como la de Presupuesto.

En segundo lugar, se dice que dichas glosas invaden la iniciativa exclusiva del Presidente de la República en materia presupuestaria, pues fueron presentadas por diputados durante la tramitación de la Ley de Presupuestos. Dicha invasión se produce, por una parte, porque se consagra un nuevo deber de informar, no reconocido en nuestro sistema. Por la otra, inciden en deberes de seguridad social, pues tienen que ver con el descanso de la maternidad y la supresión de la cotización del 7% para los pensionados del país;

**VIGESIMOCUARTO.** Que el Presidente de la República, a pesar de no haber requerido, en sus observaciones de fecha 19 de diciembre en curso, que rolan a fojas 386 y siguientes, también sostiene la inconstitucionalidad de estas glosas. En primer lugar, porque se excede con ellas la idea matriz del presupuesto, toda vez que los compromisos programáticos del Presidente de la República no son parte de esta ley. La Ley de Presupuestos no es la vía idónea para controlar estos compromisos. Además, abordan materias propias de leyes permanentes.

En segundo lugar, el Presidente sostiene que se afecta su iniciativa exclusiva porque se establece una nueva función o atribución para el Ministerio de





000938 27  
Novecientos treinta y ocho

Hacienda, en el sentido de informar compromisos de carácter político, futuros, hipotéticos o eventuales. El Ejecutivo, durante la tramitación de la respectiva ley, buscó suprimir estas glosas, incorporadas en la Cámara, presentando las respectivas indicaciones en el Senado. Sin embargo, éstas fueron rechazadas.

En tercer lugar, a juicio del Ejecutivo, hay otros instrumentos más idóneos para canalizar los deberes de información, que no desvirtúan la Ley de Presupuestos. En este sentido se orientan el Mensaje a la Nación del 21 de mayo de cada año (artículo 24 de la Constitución); las sesiones especiales que la Cámara de Diputados o el Senado convoquen para informarse sobre asuntos de los respectivos Ministerios (artículo 37 constitucional); las facultades fiscalizadoras de la Cámara de Diputados (artículo 52 de la Ley Fundamental); la solicitud de información a los órganos de la administración (Ley N° 18.918, artículos 9° y siguientes).



En cuarto lugar, el Presidente sostiene que se quebranta el régimen presidencial con estas glosas, de un lado, porque el Congreso Nacional pasa a intervenir en la formulación, estudio o elaboración de políticas públicas, rol que de acuerdo al mandato del artículo 24 de la Constitución le corresponde únicamente al Presidente de la República. Del otro, porque se obliga a informar sobre compromisos presidenciales incluidos en su agenda programática, que aún no se manifiestan en medidas concretas.

Finalmente, el Ejecutivo afirma que mediante las glosas se afecta el proceso de elaboración presupuestaria, pues ellas se saltaron la etapa de formulación y discusión;

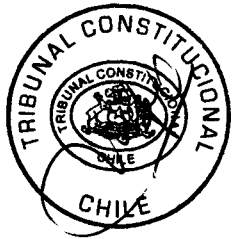


000939 28  
Novecientos treinta y nueve

## B. EXAMEN DE LAS GLOSAS IMPUGNADAS.

**VIGESIMOQUINTO.** Que, para hacernos cargo de dichas objeciones, partiremos por analizar las glosas cuestionadas.

En primer lugar, éstas establecen una obligación. Ella está definida por los siguientes elementos. Por de pronto, establece un sujeto pasivo, pues quien debe informar es la Subsecretaría de Hacienda. Enseguida, se establece un sujeto activo, ya que la información debe ser remitida a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, no a la Cámara ni al Senado ni a las Comisiones de Hacienda de dichas corporaciones. A continuación, se establece un plazo: la obligación de informar debe hacerse a más tardar el 31 de marzo de 2011. Nada impide que se haga antes. Se trata de un acto único, en el sentido de que, entregada la información, se entiende cumplida la obligación.



En segundo lugar, estas glosas establecen un deber de informar. Este deber está acotado a través de distintas variables. Desde luego, es un mero deber de informar. La glosa no establece que la Subsecretaría de Hacienda deba comprometerse a algo más que comunicar. Por lo mismo, cabe perfectamente que sostenga que no tiene contemplado avanzar en esta materia durante el año 2011. Los proyectos de ley que su ejecución pueda conllevar, son de iniciativa exclusiva del Ejecutivo. Asimismo, la información que debe proporcionar la Subsecretaría es sólo respecto de lo que esté "dentro del marco de sus competencias". Es decir, lo que tenga que ver con compromisos financieros. Recordemos que la Dirección de Presupuestos, como organismo técnico encargado de proponer la asignación de recursos financieros del Estado (artículo 15 del Decreto Ley N° 1.263, de 1975), se



000940 29,  
Novecientos cuarenta

inserta orgánicamente como un servicio dependiente de esta Subsecretaría (D.S. N° 4727/1957, Hacienda, artículo 6°). También la glosa obliga a informar respecto de lo realizado ("líneas de acción desarrolladas"), de un itinerario posible para materializar el compromiso ("cronograma de implementación"), y la manera en que se tiene pensado llevar a cabo el compromiso ("aspectos técnicos generales"). Sin embargo, dicha información no es vinculante ni para el Ejecutivo ni para el Congreso. Ello implica, por una parte, que el Ejecutivo puede cambiar dicho cronograma y la modalidad de materializarlo. Por la otra, la glosa no establece un deber de materializar los compromisos, ni de llevarlos a cabo. Finalmente, este deber se acota por el área de cada glosa. En una (la 05), el deber de informar se relaciona *"con el cumplimiento del compromiso presidencial de extender el descanso de maternidad hasta los seis meses después del parto"*. En la otra (la 06), se refiere al *"cumplimiento del compromiso presidencial de eliminar el 7% de cotización para salud de los pensionados del país"*.



En tercer lugar, las glosas no establecen una manera específica de materializar este deber de información. Por ejemplo, no se exige la concurrencia personal del Subsecretario. Por lo mismo, puede cumplirse por un mero oficio.

En cuarto lugar, las glosas reconocen expresamente que tanto la extensión del descanso de maternidad como la eliminación del 7% no son obligaciones, sino que un "compromiso presidencial". Es decir, palabra dada durante la campaña presidencial;



000941 39  
Novecientos cuarenta y uno

### C. CONSIDERACIONES SOBRE EL PRESUPUESTO.

**VIGESIMOSEXTO.** Que, antes de entrar a analizar las objeciones formuladas en el requerimiento, es necesario realizar algunas precisiones sobre el presupuesto.

En primer lugar, 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, que en la actualidad supera los 50 mil millones de dólares; ello equivale a prácticamente un cuarto del PGB del país. 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.



En segundo lugar, esta Magistratura ya ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre la Ley de Presupuestos, destacando que ésta requiere una interpretación flexible, racional y lógica, a fin de que su operatividad no se vea congelada. Por ello validó que la legalidad presupuestaria fuera atenuada y flexible, entregando al Ejecutivo todas las potestades indispensables para que pudiera llevarla a cabo (STC Rol 254/1997).



000942 31  
Novecientos cuarenta y dos

En tercer lugar, 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.



Finalmente, el Congreso tiene un plazo limitado para su análisis: sesenta días desde su presentación.

No obstante lo anterior, 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;

**VIGESIMOSÉPTIMO.** Que, en cuarto lugar, para nadie es un misterio que la aprobación de la Ley de Presupuestos es un ejercicio de negociación política que tiene dos



000943 32  
Novecientas cuarenta y tres

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.

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;







000944 33  
Novecientos cuarenta y cuatro

**VIGESIMOCTAVO.** Que, en quinto lugar, 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.

En efecto, progresivamente nuestro ordenamiento jurídico ha establecido mayores deberes de información a favor del Congreso Nacional en materia presupuestaria. Ello se refleja de varias maneras.

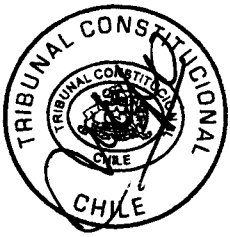
Primeramente, en la propia Ley de Presupuestos. Si se analizan las leyes de presupuestos desde el año 1990 en adelante, se observa que el actual artículo 15, que obliga a entregar una serie de informes al Congreso, recién aparece en el presupuesto del año 1995. Los presupuestos de los años 91 (Ley N° 19.012), 92 (Ley N° 19.103), 93 (Ley N° 19.182) y 94 (Ley N° 19.259) no contemplaban una normativa de esta naturaleza. Dichos deberes de información, sin embargo, fueron tímidos al principio. El artículo respectivo, cuya numeración varía de ley en ley, no tenía en un principio más que cuatro incisos. Entre el presupuesto del año 1995 (Ley N° 19.356) y el presupuesto del año 2002 (Ley N° 19.774), estos cuatro incisos permanecen estables. Es a partir del presupuesto del 2003 (artículo 18, Ley N° 19.842) que los incisos comienzan a aparecer más intensamente: cinco en el presupuesto del 2003; ocho en el del 2004 (artículo 14, Ley N° 19.915), 2005 (artículo 14, Ley N° 19.986) y 2006 (artículo 16, Ley N° 20.083); once en el presupuesto del 2007 (artículo 15, Ley N° 20.141); doce en el presupuesto del 2008 (artículo 15, Ley N° 20.232); trece en el 2009 (artículo 15, Ley N° 20.314); quince en el de 2010 (artículo 15, Ley N° 20.481). Cada inciso o numeral equivale a una obligación específica de informar al Congreso Nacional.





000945 <sup>B4</sup>  
Novecientos cuarenta y cinco

Enseguida, estos mayores deberes de información se reflejan en el carácter permanente de la Comisión Especial Mixta de Presupuesto, que le dio la Ley N° 19.875, el año 2003. Con anterioridad a esta normativa, dicha Comisión agotaba su trabajo informando a la Cámara y al Senado, para efectos de su aprobación, el contenido del proyecto de ley anual de presupuestos. A contar de la Ley N° 19.875, esta Comisión se hizo permanente, en el sentido de que sigue funcionando después de despachado el presupuesto. Además, se le dio un propósito: *"realizar un seguimiento de la ejecución de la Ley de Presupuestos durante el respectivo ejercicio presupuestario"*. Para tal efecto, puede *"solicitar, recibir, sistematizar y examinar la información relativa a la ejecución presupuestaria proporcionada por el Ejecutivo"*.



Asimismo, estos mayores deberes de información se expresan en que por modificaciones introducidas a la Ley de Administración Financiera del Estado, el año 2003, por la Ley N° 19.896, el Ministerio de Hacienda está obligado a enviar al Congreso Nacional los resultados de los informes que se emitan por aplicación de las evaluaciones que empresas auditoras realicen de los programas sociales, de fomento productivo y de desarrollo institucional que año a año se definan en la Ley de Presupuestos (artículo 52, D.L. N° 1.263).

A continuación, estos mayores deberes de información del Ejecutivo al Congreso Nacional se trasuntan en las glosas de la Ley de Presupuestos. Éstas también establecen deberes de información asociados a ciertos gastos. De hecho, en la Ley de Presupuestos del año 2011 se contemplan varias glosas equivalentes a las impugnadas. Así, en el Ministerio de Educación, se contempla la de informar sobre la forma de resolver el



problema de la deuda histórica con el Magisterio (Partida 09, Capítulo 01, Programa 01, Glosa 16); en el de Salud, se obliga a informar las metas de reducción de las listas de espera (Partida 16, Capítulo 09, Programa 01, Glosa 16). Dichas glosas no fueron objetadas en el presente requerimiento. Y en cada Partida de la Ley de Presupuestos se observan glosas destinadas a que órganos de la administración informen al Congreso sobre el gasto autorizado;

**VIGESIMONOVENO.** Que estos deberes de información que el legislador diseña a propósito de la ejecución presupuestaria, son distintos y separados del resto de las obligaciones de información que regula nuestro sistema, como la que se enmarca dentro de las facultades fiscalizadoras de la Cámara (artículo 52, N° 1, letra a), inciso segundo, así como letras b) y c)); de las sesiones especiales que la Cámara de Diputados o el Senado convoquen para *"informarse sobre asuntos que, perteneciendo al ámbito de atribuciones de las correspondientes secretarías de Estado, acuerden tratar"* (artículo 37) o de los informes y antecedentes específicos que los parlamentarios o las comisiones pueden solicitar a los órganos de la administración del Estado, en virtud de los artículos 9° y siguientes de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional (Ley N° 18.918). En ello, el legislador sigue la lógica de la Constitución, de diseñar instrumentos específicos para la Ley de Presupuestos.

Sin embargo, estos instrumentos tienen elementos comunes. Por una parte, los que se encuentran en la Constitución (artículos 37 y 52) fueron incorporados por la reforma constitucional del 2005. Por la otra, todos tienen que ver con información que el Ejecutivo debe





000947 36  
Novecientos cuarenta y siete

entregar al Congreso. En efecto, las sesiones especiales son para que las Cámaras puedan "informarse" sobre lo que están realizando los distintos ministerios (artículo 37). En materia de fiscalizaciones, cualquier diputado, con el voto favorable de un tercio de los miembros presentes de la Cámara, "podrá solicitar determinados antecedentes al Gobierno" (artículo 52 N° 1, letra a)). La interpelación es para "formularle preguntas" a un Ministro de Estado en relación con materias vinculadas al ejercicio de su cargo, estando obligado éste a asistir y "responder las preguntas y consultas que motiven su citación" (artículo 52, N° 1, letra b)). Y las comisiones investigadoras son para "reunir informaciones relativas a determinados actos del gobierno". Y los funcionarios que sean citados a ellas deben "suministrar los antecedentes y las informaciones que se les soliciten" (artículo 52, N° 1, letra c)).



Incluso en un ámbito tan exclusivo para el Presidente de la República como es conducir las relaciones internacionales, la reforma del 2005 obliga a éste a que cuando someta a aprobación del Congreso los tratados, informe a éste "sobre el contenido y alcance del tratado, así como de las reservas que pretenda confirmar o formularle" (artículo 54 N° 1).

La información, por tanto, ha sido considerada por el constituyente como un elemento indispensable para que el Congreso pueda cumplir su tarea;

**TRIGÉSIMO.** Que no es extraño, entonces, que estos deberes de información permitan afirmar que se ha configurado un nuevo principio que regula al presupuesto. Además de los clásicos de legalidad (no se puede gastar sin autorización previa), equilibrio presupuestario (los gastos deben corresponder a los ingresos, sin que pueda



000948 37  
Novecientos cuarenta y ocho

haber gastos desfinanciados), preponderancia del Ejecutivo (iniciativa exclusiva, reducidas potestades del Congreso, exclusividad en la ejecución), anualidad (presupuesto dura un año), unidad (un solo presupuesto para todo el sector público), universalidad (todos los ingresos y todos los gastos que efectúa el Estado se reflejan en el presupuesto; por excepción cabe el tributo de afectación) y especialidad (fecha de presentación y de despacho definidas, tramitación distinta al resto de las leyes, publicación en el Diario Oficial de sólo un resumen de ella, modificación vía potestad reglamentaria), existe ahora el de transparencia. Éste obliga al Ejecutivo a entregar cierta información de la ejecución presupuestaria al Congreso Nacional;



**TRIGESIMOPRIMERO.** Que dicho principio ha sido instaurado paulatinamente, en las sucesivas leyes de presupuesto o en modificaciones legales específicas, como la incorporación permanente de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, hecha por la Ley N° 19.875; o la remisión al Congreso Nacional de los informes de evaluación de programas sociales, de fomento productivo y desarrollo institucional que se determinen año a año, contemplada por la Ley N° 19.896.

Este principio revela una tendencia que se enmarca dentro del giro que significó la reforma constitucional del 2005 para los órganos del Estado, con la instauración del artículo 8°. Esto obliga a la publicidad de sus actuaciones. Complementando dicha regulación, la ley (Ley N° 20.285) configuró un derecho de acceso a la información pública, que puede invocar cualquier persona. Si bien este derecho es configurado por el legislador respecto a la relación que deben tener con las personas los órganos del Estado, ello no obsta a que la publicidad



y la transparencia también sean predicables respecto de las relaciones entre órganos del Estado;

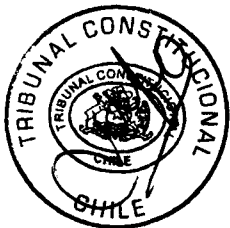
**TRIGESIMOSEGUNDO.** Que, además, dicha instauración revela un proceso de negociación entre el Congreso y el Ejecutivo, extremadamente delicado, que esta Magistratura, por el principio de corrección funcional, no puede romper, pues revela un equilibrio en el sistema de frenos y contrapesos diseñado conjuntamente por ambos órganos.

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

**TRIGESIMOTERCERO.** Que la consolidación de este principio sólo es comparable con las sucesivas restricciones que distintas leyes de presupuesto fueron incorporando a la posibilidad del Ejecutivo de modificar la Ley de Presupuestos por decreto. Regulada esta posibilidad en los artículos 26 y 26 bis del D.L. N° 1.263, en los artículos 4° de los presupuestos, a partir del año 1994, con la Ley N° 19.259, las leyes de presupuestos fueron restringiendo esa facultad general, agregando nuevas prohibiciones;

**D. LAS GLOSAS IMPUGNADAS NO EXCEDEN LA IDEA MATRIZ DEL PRESUPUESTO.**

**TRIGESIMOCUARTO.** Que, luego de efectuadas las precisiones anteriores, estamos en condiciones de analizar la primera objeción que se formula en el requerimiento a estas glosas, es decir, que excederían la idea matriz del presupuesto. Estas, se sostiene, no cabrían en la idea que sustenta esta ley especial;

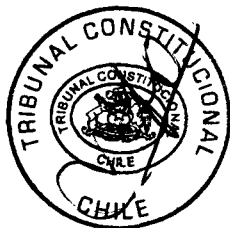




000950 39  
Novecientos cincuenta

**TRIGESIMOQUINTO.** Que esta Magistratura no comparte dicha argumentación. En primer lugar, porque ambos compromisos implican, de materializarse, proyectos de ley. Su elaboración supone estudios, informes, destinación de personal a su elaboración. Es decir, implican gastos. Gastos e ingresos son parte de la idea matriz del presupuesto tal y como se desprende del artículo 67 de la Constitución y de lo afirmado por este Tribunal en sentencia Rol 1005.

Si, por el contrario, el Ejecutivo informa que no tiene contemplado durante el año 2011 avanzar en estos compromisos, se entiende que no usará recursos presupuestarios destinados a tal efecto;



**TRIGESIMOSEXTO.** Que, en segundo lugar, la propia Ley de Presupuestos contiene un artículo (el 15) que obliga a la Dirección de Presupuestos a proporcionar una serie de informes y documentos a las Comisiones de Hacienda del Senado y de la Cámara de Diputados y a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos. La obligación de entregar información está incorporada, entonces, en la idea matriz del presupuesto. De hecho, este artículo era parte del Mensaje con que el Ejecutivo remitió al Congreso Nacional el proyecto de ley de presupuestos. Incluso, en el mismo Mensaje, se indicaba que el proyecto *"refleja una nueva forma de gobernar, caracterizada por la responsabilidad y transparencia en el uso de los recursos de todos los chilenos"*.

Mal puede afirmarse, entonces, que estas glosas excedan la idea matriz del Presupuesto;

**E. LAS GLOSAS IMPUGNADAS NO AFECTAN LA INICIATIVA EXCLUSIVA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.**



000951 40  
Novecientos cincuenta y uno

**TRIGESIMOSEPTIMO.** Que la segunda objeción que se formula a las glosas es que éstas invadirían la iniciativa exclusiva en materias de ley del Presidente de la República, al establecer un deber de información a la Subsecretaría de Hacienda, es decir, se estaría estableciendo una potestad pública;

**TRIGESIMOCTAVO.** Que tampoco comparte esta Magistratura dicha argumentación. En primer lugar, porque el deber de información que establecen las glosas no es radicalmente distinto del establecido a favor de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, la que, como ya se indicó, puede "*solicitar, recibir, sistematizar y examinar la información relativa a la ejecución presupuestaria*". En este sentido, no es una atribución innovativa, que modifique radicalmente el ordenamiento jurídico vigente;

**TRIGESIMONOVENO.** Que, en segundo lugar, es importante señalar que la Ley N° 19.875, que incorporó la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, de modo permanente en el funcionamiento del Congreso Nacional, fue producto de una moción parlamentaria de los entonces senadores E. Boeninger, A. Foxley, C. Ominami y del actual senador J. García y de la senadora E. Matthei (Boletín N° 3051-07).

Cuando esta Magistratura ejerció el control de constitucionalidad de dicha iniciativa, mediante la sentencia Rol 372/2003, no formuló reproche alguno sobre el hecho de que se haya generado mediante iniciativa parlamentaria, declarando expresamente que sus disposiciones no eran contrarias a la Carta Fundamental.

Ello se ve ratificado en el examen de constitucionalidad realizado por esta Magistratura con ocasión de la modificación a la Ley Orgánica del Congreso







000952 41  
Novecientos cincuenta y dos

Nacional (STC Rol 1602/2010), en que las solicitudes de información que pueden formular las comisiones o los parlamentarios a los órganos de la administración, de acuerdo a los artículos 9° y siguientes, fueron producto de indicaciones del Ejecutivo adicionadas o modificadas por los parlamentarios, o de indicaciones parlamentarias. Tampoco en esta oportunidad se formuló reproche.

En este sentido, este Tribunal tiene un criterio en orden a que la solicitud de información del Congreso Nacional al Ejecutivo no es un asunto materia de ley de iniciativa exclusiva del Presidente de la República;

**CUADRAGÉSIMO.** Que, en tercer lugar, estos deberes de información equilibran adecuadamente las enormes potestades del Ejecutivo en materia de gastos, sin ponerlas en entredicho, con las limitadas potestades del Congreso.

En efecto, por de pronto, estos deberes de información no implican una intervención en la administración de las finanzas públicas que le corresponde al Presidente de la República (artículos 24 y 32, N° 20). Por una parte, porque no obligan a nada distinto que no sea transferir dichos antecedentes. Ni siquiera dicha información vincula al Congreso o al Ejecutivo. Ella sólo busca que el Congreso pueda conocer la forma en que el Ejecutivo está ejecutando el gasto y asegurarse de que esa ejecución sea concordante con lo que aprobó en su momento. Distinto es que esa información pueda servir para que el Congreso haga uso de otras potestades, en el caso de que considere que dicha ejecución no supera sus expectativas. Por la otra, porque no afecta el proceso de ejecución del gasto. Dicha entrega no afecta la recaudación, la inversión, el ritmo del gasto, el manejo de los recursos financieros del





000953 42  
Novecientos cincuenta y tres

sector público ni su distribución y control (artículo 6°, D.L. N° 1.263). Tampoco implica inmiscuirse en la elaboración del presupuesto. Eso sigue siendo resorte del Ejecutivo. Ni significa, finalmente, un aumento o un nuevo gasto;

**CUADRAGESIMOPRIMERO.** Que, enseguida, la propia legislación actual establece que solicitar, recibir, sistematizar y examinar información relativa a la ejecución presupuestaria no puede implicar *"ejercicio de funciones ejecutivas, o afectar las atribuciones propias del Poder Ejecutivo, o realizar actos de fiscalización"* (artículo 19, inciso final, Ley Orgánica del Congreso Nacional);

**CUADRAGESIMOSEGUNDO.** Que, asimismo, tampoco produce esa interferencia el hecho de que un ciudadano cualquiera solicite a la Administración, en ejercicio de su derecho de acceso a la información, copia de ciertos actos o resoluciones que ésta haya emitido. Mal puede, entonces, considerarse que la obligación de entregar cierta información por el Ejecutivo al Congreso produzca dicha distorsión. El Congreso Nacional representa al pueblo (artículo 5°, inciso primero, de la Constitución) en la democracia representativa diseñada por ésta (artículos 4°, 47 y 49). No puede, por tanto, tener un status desfavorable en relación al simple ciudadano, al momento de acceder a la información del Estado;

**CUADRAGESIMOTERCERO.** Que, además, no hay que olvidar que aquí estamos analizando una glosa que establece una potestad en favor del Congreso Nacional y no de un órgano de la administración del Estado. En este último caso, esto es, si la atribución fuese asignada a un órgano administrativo, conforme a lo establecido en el artículo





000954<sup>43</sup>  
Novecientos cincuenta y cuatro

65, inciso cuarto, N° 2°, de la Constitución, regiría la iniciativa exclusiva del Presidente de la República;

**CUADRAGESIMOCUARTO.** Que, de este modo, la entrega de información relativa al gasto público es un mecanismo adecuado y proporcional a favor del Congreso, frente a las enormes potestades que el Ejecutivo tiene en materia presupuestaria, que articula una sana relación entre dichos órganos. Dicha entrega no implica ni interferir, ni entorpecer, ni entrometerse en la administración financiera del Estado. Es decir, no desnaturaliza la relación entre ambos órganos del Estado. Respeta, por tanto, el principio de interpretación de corrección funcional;

**F. LAS GLOSAS IMPUGNADAS NO QUEBRANTAN EL RÉGIMEN PRESIDENCIAL.**

**CUADRAGESIMOQUINTO.** Que un tercer reproche que se formula a las glosas se refiere a que quebrantarían el régimen presidencial porque juridifican compromisos presidenciales e intervienen en la formulación, estudio o elaboración de políticas públicas.

Tampoco comparte esta Magistratura dicha afirmación. En primer lugar, porque el régimen presidencial es configurado a nivel constitucional, no a nivel presupuestario. Los elementos centrales del régimen presidencial permanecen incólumes, pues el Presidente es electo por la ciudadanía, no por el Congreso, y dura un período fijo (artículos 26 y 30); los Ministros son de la exclusiva confianza del Presidente (artículos 32, N° 7, 52, 57, N° 1, y 59); el Presidente de la República no puede disolver la Cámara ni el Senado (artículos 47 y 49);





000955 44  
Novecientos cincuenta y cinco

**CUADRAGESIMOSEXTO.** Que, en segundo lugar y como ya se indicó, las glosas impugnadas sólo obligan a informar sobre ciertos compromisos programáticos. No obligan a materializarlos o a llevarlos a cabo dentro del año presupuestario. La forma en que ello se materialice en determinada política pública y el itinerario de su implementación es algo que sigue siendo de resorte exclusivo del Ejecutivo. En su momento, el Ejecutivo enviará, si así lo estima pertinente, los respectivos proyectos de ley y el Congreso se pronunciará sobre ellos.

El hecho de que se obligue al Ejecutivo a informar sobre estos compromisos programáticos en la Ley de Presupuestos obedece, como ya se indicó, a que éstos pueden implicar gastos, tanto en su etapa de formulación (estudios, informes) como en su etapa de ejecución. Dichos compromisos no son algo que interese únicamente al Ejecutivo, ni son algo respecto a lo cual el Congreso no tenga nada que decir;



**CUADRAGESIMOSÉPTIMO.** Que, en tercer lugar, existen peticiones de información especiales en materia presupuestaria (artículo 19, Ley N° 18.918; artículo 15, Ley N° 20.481) y de fiscalización (artículo 52 de la Constitución) y de informes y antecedentes que se pueden pedir a los órganos de la administración (artículos 9° y siguientes de la Ley N° 18.918), que no desvirtúan el régimen presidencial y que han sido validados por esta Magistratura (STC roles 372/2003; 1602/2010). Más todavía, si las glosas objetadas establecen menos obligaciones que las consagradas en dichas normas. Además, estas otras normas ni siquiera se detienen frente al secreto o reserva de la información solicitada



(artículo 9°, incisos segundo y tercero, de la Ley N° 18.918);

**CUADRAGESIMOCTAVO.** Que, en cuarto lugar, cabe tener presente que el Congreso Nacional despachó una ley, impulsada por el Ejecutivo, sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública (boletín 3562-06), la que se encuentra para control preventivo de esta Magistratura. Esta iniciativa obliga a los órganos de la administración del Estado a *"poner en conocimiento público información relevante acerca de sus políticas, planes, programas, acciones y presupuestos, asegurando que ésta sea oportuna, completa y ampliamente accesible. Dicha información se publicará en medios electrónicos u otros"*, como consecuencia de reconocer a las personas *"el derecho de participar en sus políticas, planes, programas y acciones"*. Dicho proyecto no fue vetado por el Ejecutivo.



Sin que implique adelantar juicios sobre el fondo de dicho proyecto, cabe señalar que si el ciudadano común puede, a juicio del Congreso, tener acceso a esta información, no se ven razones para que el Congreso Nacional se vea marginado de ella. Un poder del Estado no puede quedar en peor pie para que pueda cumplir adecuadamente su función de fiscalizar y legislar;

**CUADRAGESIMONOVENO.** Que, finalmente, si estuviera en juego el régimen presidencial, no se entiende que el Ejecutivo no haya vetado la normativa que no compartía. Tampoco, que no haya requerido él directamente, ni que haya aceptado o tolerado glosas de igual sentido y alcance que las objetadas;

**G. LAS GLOSAS IMPUGNADAS NO VIOLENTAN LA FORMULACIÓN PRESUPUESTARIA.**



000957<sup>46</sup>  
Novecientos cincuenta y siete

**QUINCUAGÉSIMO.** Que, por último, el Presidente de la República, en sus observaciones, añade a las objeciones analizadas que las glosas impugnadas violentan la formulación presupuestaria, toda vez que no se sujetaron a las etapas que regulan dicha elaboración;

**QUINCUAGESIMOPRIMERO.** Que, a pesar de que esta Magistratura no está obligada a hacerse cargo de ella, pues implica una ampliación del requerimiento, sólo por deferencia hacia quien la formula, emitirá un pronunciamiento. Pero la rechazará;

**QUINCUAGESIMOSEGUNDO.** Que, para ello, es necesario señalar que el ciclo presupuestario son las fases por las cuales atraviesa el presupuesto. Este tiene, en nuestro sistema jurídico, tres etapas: la de preparación, la de aprobación y la de ejecución;

**QUINCUAGESIMOTERCERO.** Que la etapa de preparación o confección es el conjunto de actos que ocurren dentro del Ejecutivo, destinados a elaborar el proyecto de ley de presupuestos. En este proceso juega un rol clave la Dirección de Presupuestos, organismo dependiente del Ministerio de Hacienda. Esta tiene por misión "proponer la asignación de los recursos financieros del Estado" (artículo 15, D.L. N° 1.263). Esta etapa concluye con el envío al Congreso, "con tres meses de anterioridad a la fecha en que debe empezar a regir" (artículo 67 constitucional), del proyecto de ley de Presupuestos.

La etapa de aprobación o de discusión es aquella que ocurre en el Congreso Nacional. El presupuesto es una ley; sólo que una ley especial. Esta etapa comienza con el ingreso a la Cámara de Diputados del proyecto y termina cuando el Congreso lo despacha, con aprobación formal o con silencio positivo por no haberlo despachado





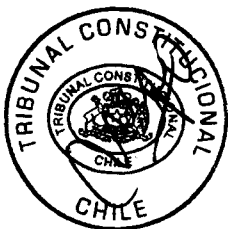
000958 47  
Novecientos cincuenta y ocho

"dentro de los sesenta días contados desde su presentación" (artículo 67 aludido).

La etapa de ejecución es aquella que comienza con la publicación en el Diario Oficial de "un resumen de la Ley de Presupuestos" (artículo 20, D.L. N° 1.263). Ésta consiste en la percepción o recaudación de los ingresos y en la materialización del gasto previsto en ella;

**QUINCAGESIMOCUARTO.** Que la Constitución regula dos de estas etapas. Por una parte, lo hace respecto de la aprobación, en los artículos 65 y 67. Por la otra, lo hace respecto de la ejecución. Así señala que le corresponde al Presidente de la República decretar la inversión de las rentas públicas con arreglo a la ley (artículo 32, N° 20); que la Contraloría "en ningún caso dará curso a los decretos de gastos que excedan el límite señalado en la Constitución" (artículo 99); 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" (artículo 100).

Dicha regulación es complementada por normas legales. Por ejemplo, en materia de aprobación, la Ley Orgánica del Congreso Nacional se refiere a ello (artículo 19, Ley N° 18.918). Y, en lo que se refiere a la ejecución, el D.L. N° 1.263 establece que "el ejercicio presupuestario coincidirá con el año calendario. Las cuentas del ejercicio presupuestario quedarán cerradas al 31 de diciembre de cada año" (artículo 12). La misma normativa agrega que la Dirección de Presupuestos debe proponer al Ministerio de Hacienda "un programa de ejecución del presupuesto en el mes de diciembre del año anterior a su vigencia. Asimismo, confeccionará programas de gastos, denominados Programas





de Caja, donde fijará el nivel y prioridad de los mismos" (artículo 22). De acuerdo a dicho programa de ejecución, "se pondrán fondos a disposición de cada servicio por cuotas periódicas. Estas cuotas se autorizarán mediante el Programa de Caja Mensual (artículo 23). Asimismo, dicha normativa establece la rendición de cuentas por quienes manejan recursos públicos (artículos 57 a 59, D.L. N° 1.263); lo mismo regula, con mayor detalle, la Ley Orgánica Constitucional de la Contraloría General de la República (artículos 85 y siguientes);

**QUINCUAGESIMOQUINTO.** Que nada dice la Constitución respecto de la preparación del presupuesto. La elaboración del presupuesto y su calendario respectivo de preparación no es un asunto constitucional, pues no hay normas de la Constitución que expresamente se refieran a ella. En cambio, esto lo aborda la ley; específicamente el D.L. N° 1.263. Su artículo 13 señala que "el Ministerio de Hacienda tendrá la responsabilidad de especificar dicho calendario". Ello es complementado por el artículo 15, que dispone que a la Dirección de Presupuestos le corresponde "orientar y regular el proceso de formulación presupuestaria".

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

**QUINCUAGESIMOSEXTO.** Que, además, las indicaciones que se presentan durante la discusión del presupuesto, no siguen este procedimiento. Éste está diseñado para regir en la elaboración del presupuesto y así tenerlo a tiempo para ser presentado en la oportunidad que exige la Constitución, esto es "a lo menos con tres meses de anterioridad a la fecha en que debe empezar a regir"







(artículo 67). Las indicaciones que presentan el Ejecutivo o los parlamentarios, durante la etapa de aprobación del presupuesto en el Congreso, no están sujetas a estos trámites que lleva a cabo la Dirección de Presupuestos. Este calendario opera antes de enviar el proyecto al Congreso; pero no una vez en trámite el proyecto de ley. Nuestro ordenamiento lo que exige es que los proyectos de ley que impliquen gastos deben contar con informe financiero (artículo 14, Ley N° 18.918). Es decir, con un documento que explique los gastos de la regulación que se propone, la fuente de los recursos que la iniciativa demande y la estimación de su posible monto;

**QUINCAGESIMOSÉPTIMO.** Que, por todas estas razones, esta Magistratura considera que debe rechazar las objeciones a las glosas 05 y 06, ya individualizadas, y así se declarará.

**Y TENIENDO PRESENTE** lo prescrito, entre otros, en los artículos 8°, 19, N° 21°, 32, 54, 67, 69 y 93, inciso primero, N° 3°, e inciso cuarto, de la Constitución Política de la República y en los artículos 61 a 71 de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional de este Tribunal, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el Decreto con Fuerza de Ley N° 5, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, del año 2010,

**SE DECLARA:**

1) Que se acoge el requerimiento, sólo en cuanto se declara inconstitucional la Glosa 09 de la Partida 05 (Ministerio del Interior), contenida en el proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2011, la que, en consecuencia, deberá eliminarse de la Ley N° 20.481 -Ley de Presupuestos del Sector Público para el





000961 50  
Novecientos sesenta y uno

año 2011-, publicada en el Diario Oficial en su edición de 18 de diciembre de 2010.

2) Que se rechaza el requerimiento interpuesto en cuanto impugna la constitucionalidad de las glosas 05 y 06 de la Partida 08 (Ministerio de Hacienda) del mismo proyecto de ley referido.

**Se previene que el Ministro señor Mario Fernández Baeza** concurre a lo razonado en los considerandos DECIMOCTAVO y DECIMONOVENO del fallo y a lo declarado en el punto resolutivo N° 1, sin perjuicio de lo señalado en el voto disidente que ha formulado respecto del punto resolutivo N° 2.

**Se previene que los Ministros señora Marisol Peña Torres y Enrique Navarro Beltrán** no comparten lo expresado en el considerando CUADRAGESIMOCTAVO del fallo.



Acordado el Capítulo III (considerandos VIGESIMOSEGUNDO a QUINCAGESIMOSÉPTIMO) y la resolución segunda de la sentencia, que rechazan el requerimiento en lo relativo a las glosas 05 y 06 de la Partida 08 (Ministerio de Hacienda), con el voto en contra del **Presidente del Tribunal, Ministro señor Marcelo Venegas Palacios**, quien estuvo por acoger el requerimiento en su totalidad, por estimar que si bien las indicaciones parlamentarias que dieron origen a las referidas glosas fueron constitucionalmente admisibles en lo relativo a su iniciativa, ya que únicamente establecen una exigencia de información propia de la iniciativa parlamentaria, resultan, en cambio, inconstitucionales por infringir el artículo 69 de la Carta Política, al ser ajenas a las ideas matrices o fundamentales del Proyecto de Ley de Presupuestos para 2011 propuesto por el Presidente de la



000962 51  
Novecientos sesenta y dos

República al Congreso Nacional. Tiene presente para ello los motivos siguientes:

1°. Que las glosas impugnadas vienen a imponer al Poder Ejecutivo, en la ley de presupuestos, una obligación de informar sobre el "compromiso presidencial de extender el descanso de maternidad hasta los seis meses después del parto" (Glosa 05) y sobre el "compromiso presidencial de eliminar el 7% de cotización para salud de los pensionados del país" (Glosa 06), materias ambas que precisan, para su realización, de la aprobación de reformas legislativas previas que aún no han sido propuestas al Congreso Nacional por el Presidente de la República, único constitucionalmente habilitado para hacerlo -o no- durante cualquiera de los cuatro años que dura su mandato, pues se trata de materias de su iniciativa exclusiva por incidir en la seguridad social.


2°. Que, en efecto, es el propio Presidente de la República, a quien -como se dijo- corresponde la iniciativa legislativa exclusiva en la materia, quien expresa a fojas 418, en su escrito de observaciones al requerimiento, que "dichos compromisos aún no se encuentran previstos en la ley de presupuestos ni en ninguna otra norma legal sino que se trata de propósitos de llevar a cabo en el futuro, metas programáticas asumidas por el Jefe de Estado, para cumplir durante su mandato presidencial, pero que aún no poseen expresión normativa, mientras no se concreten en los respectivos proyectos de ley que establezcan los aspectos regulatorios y presupuestarios necesarios para su concreción."





000963<sup>52</sup>  
Novecientos sesenta y tres

3°. Que corolario de lo expresado en los motivos precedentes es que, no formando parte, ni indirectamente, de la autorización de gastos prevista por el Mensaje del proyecto de Ley de Presupuestos 2011 lo relativo a los denominados "*compromiso presidencial de extender el descanso de maternidad hasta los seis meses después del parto*" y "*compromiso presidencial de eliminar el 7% de cotización para salud de los pensionados del país*", las indicaciones que dieron origen a las cuestionadas glosas 05 y 06 de la Partida 08 (Ministerio de Hacienda), introdujeron en dicho proyecto de ley materias claramente ajenas a sus ideas matrices, en abierta contravención del artículo 69 de la Constitución, por lo que las aludidas glosas debieron, a juicio de este disidente, ser declaradas inconstitucionales por esta Magistratura Constitucional y eliminadas del texto de la Ley de Presupuestos de 2011.



**Acordado el punto resolutivo N° 2 de la sentencia con el voto en contra del Ministro señor Mario Fernández Baeza,** quien estuvo por declarar inconstitucionales las tres glosas contenidas en el proyecto de Ley de Presupuestos para el año 2011 sometidas al examen de esta Magistratura y, en consecuencia, resolver la cuestión de constitucionalidad formulada al cobijo del numeral 3° del artículo 93 de la Constitución, acogiendo el requerimiento de autos, sustentado en los argumentos que a continuación se exponen:

1°. Que las atribuciones que la Constitución Política de la República entrega al Presidente de la República y al Congreso Nacional se encuentran nítidamente establecidas en sus Capítulos IV y V, respectivamente.



2°. Que de tales atribuciones se deriva que el régimen político de Chile es presidencial, definido por la doctrina como la *"amplia separación del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo; poder ejecutivo unitario, elección popular del presidente, imposibilidad de revocar el puesto del ejecutivo durante su gestión, imposibilidad de disolución del parlamento por parte del presidente."* (Eckhard Jesse/ Dieter Nohlen: *"Presidencialismo/ Sistema presidencial"*, en: Dieter Nohlen (Editor): *Diccionario de Ciencia Política*, Porrúa, México, 2006, tomo II).

3°. Que el régimen presidencial presenta manifestaciones muy diversas en América Latina, que lo distinguen del modelo clásico norteamericano. Dos de ellas, observables en Chile, son *"la primacía del Ejecutivo y la inexistencia de federalismo, es decir, las carencias en la separación y equilibrio horizontal y vertical del poder"* (Dieter Nohlen / Mario Fernández Baeza: *"El Presidencialismo Latinoamericano: evolución y perspectiva"*, en: Dieter Nohlen y Mario Fernández Baeza (editores): *El Presidencialismo Renovado. Instituciones y Cambio Político en América Latina*, Ediciones Nueva Sociedad, Caracas, 1998, pp. 116-117).

4°. Que el artículo 24 de la Constitución dispone en su inciso primero: *"El gobierno y la administración del Estado corresponde al Presidente de la República, quien es el Jefe del Estado"*. Ambas funciones, verificadas copulativamente, son el fundamento del régimen presidencial chileno.

5°. Que, sobre el sustento anotado, el presidencialismo chileno ha sido descrito por el tratadista Alejandro Silva Bascuñán después de analizar





000965 54  
Novecientos sesenta y cinco

las atribuciones especiales del Presidente de la República dispuestas en el artículo 32 de la Constitución: *"Tan vastísima acumulación de atribuciones, comprendidas en la esfera del poder estatal confiado al Presidente de la República configuran, como analizaremos más adelante, un fuerte presidencialismo, que se muestra aun más vigoroso al proyectarse en un Estado unitario. Así, pues, al Presidente corresponde tal grado de suprema potencialidad que llega a abarcar de un modo notablemente extenso e intenso, una buena porción de lo que pudiera entenderse - más allá de la simple titularidad del Poder Ejecutivo- con la dirección general de la vida política. Por lo demás, si el Presidente no puede cumplir por sí mismo todas las tareas, las cumple a través de personeros designados por él, de su exclusiva confianza, mantenidos mientras cuenten con la suya y removidos desde que son privados de ella, como son los Ministros de Estado y subsecretarios, los intendentes regionales, los gobernadores, etc. El gobierno se realiza, pues, por el Presidente, en la intensidad de su potestad, colocado en una culminación de jerarquía que subraya el vigor con que puede ejercerse."* (Alejandro Silva Bascuñán: Tratado de Derecho Constitucional, Editorial Jurídica de Chile, Tomo V, 2000, p.85-86).



6°. Que, refiriéndose a la función de "administración" dispuesta en el inciso primero del artículo 24, ya citado, el mismo autor señala, citando el articulado de la Constitución con la numeración vigente en el año 2000, fecha de la publicación: *"Al confiarle la administración, la Carta le entrega al Presidente la responsabilidad de su mejor organización y funcionamiento y para ello le concede iniciativa exclusiva en numerosas materias de esa índole (art. 62, incisos 3° y 4°), la*



000966 55  
Novecientos sesenta y seis

facultad de nombramiento de multitud de funcionarios (art. 32, Nos. 6, 9, 10, 11, 12, 14 y 18), la de cuidar la recaudación de las rentas públicas y decretar su inversión (art. 32, N° 22), el manejo tributario, financiero y presupuestario (art. 64)." (Alejandro Silva Bascuñán: ob. cit., p. 86).

7°. Que, aun dotado constitucionalmente de una tramitación especial, el proyecto de Ley de Presupuestos no sólo está inserto en el funcionamiento del régimen presidencial señalado, sino que lo determina considerablemente. La combinación del inciso cuarto del artículo 65 con el artículo 67, especialmente sus incisos tercero y cuarto, configura de un modo concreto la primacía que el Presidente de la República dispone sobre el Parlamento y la claridad con que el texto constitucional le entrega la exclusividad de su iniciativa formal y de la fijación sustantiva de su contenido.



8°. Que, en efecto, el inciso cuarto del artículo 65 dispone: "Corresponderá al Presidente de la República la iniciativa exclusiva en los proyectos de ley que tengan relación con la alteración de la división política y administrativa del país, o con la **administración financiera o presupuestaria del Estado, incluyendo las modificaciones de la Ley de Presupuestos**, y con las materias señaladas en los números 10 y 13 del artículo 63". A su vez, el inciso tercero del artículo 67 señala: "La estimación del rendimiento de los recursos que consulta la Ley de Presupuestos y de los nuevos que establezca cualquiera otra iniciativa de ley, corresponderá exclusivamente al Presidente, previo informe de los organismos técnicos respectivos", agregándose en el inciso siguiente: "No podrá el Congreso



000967<sup>56</sup>  
Novecientos sesenta y siete

aprobar ningún nuevo gasto con cargo a los fondos de la Nación sin que se indiquen, al mismo tiempo, las fuentes de recursos necesarios para atender dicho gasto.”.

9°. Que las tres glosas incorporadas al proyecto de Ley de Presupuestos para el año 2011 sometidas a la consideración de esta Magistratura en sede de inconstitucionalidad, vulneran directamente las normas arriba expuestas y con ello la estructura del régimen político presidencial que la Carta establece. Ni la Cámara de Diputados ni el Congreso a través de la Comisión Mixta de Presupuestos están facultados para ejercer la iniciativa verificada a través de las indicaciones N° 8 a la Partida 05 (Ministerio del Interior), Capítulo 01, Programa 05 (glosa 09)); y N° 29A y 29B a la Partida 08 (Ministerio de Hacienda), Capítulo 01, Programa 01 (glosas 05 y 06). Todas ellas importan un involucramiento en la administración financiera y presupuestaria del Estado y en la estimación del rendimiento de los recursos consultados en la Ley de Presupuestos.

10°. Que el tenor de las citadas glosas es el siguiente: a) Glosa 09: "La Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC) que deberá realizarse anualmente por el Instituto Nacional de Estadísticas. La distribución de los fondos de seguridad ciudadana a las comunas, se hará en consideración al nivel de victimización exhibida por dicha comuna en la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) en el año inmediatamente anterior", b) Glosa 05: "A más tardar el 31 de marzo de 2011 la Subsecretaría de Hacienda deberá informar a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos sobre las líneas de acción desarrolladas, el cronograma





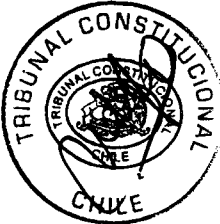


000968 574  
Novecientos sesenta y ocho

de implementación y aspectos técnicos generales que están dentro del marco de sus competencias, relacionadas con el cumplimiento del compromiso presidencial de extender el descanso de maternidad hasta seis meses después del parto.", c) Glosa 06: "A más tardar el 31 de marzo de 2011 la Subsecretaría de Hacienda deberá informar a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos sobre las líneas de acción desarrolladas, el cronograma de su implementación y aspectos técnicos generales que estén dentro del marco de sus competencias, relacionadas con el cumplimiento del compromiso presidencial de eliminar el 7% de cotización de salud para los pensionados del país."

11°. Que, junto a la evidente contrariedad de estas glosas con las atribuciones constitucionales del Presidente de la República en materia presupuestaria, que fluyen de su sola lectura, debe agregarse una vulneración constitucional adicional, tan sustantiva como la descrita. Las glosas impugnadas no sólo lesionan la atribución presidencial de administración del Estado, sino también la muy esencial de su gobierno.

12°. Que, en efecto, los denominados "compromisos presidenciales" mencionados en las glosas 05 y 06 corresponden a los programas que el gobierno conducido por el Presidente se propone realizar durante su período. Esos "compromisos" no constituyen una obligación jurídica, sino una obligación política contraída entre el Presidente y el pueblo que lo elige, derivada de dos preceptos jurídico-constitucionales, radicados en el inciso primero del artículo 5° y en el primer apartado del inciso primero del artículo 26 de la Constitución. El primero señala: "La soberanía reside esencialmente en la Nación. Su ejercicio se realiza por el pueblo a través





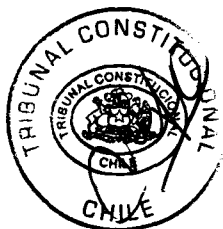
000969 58  
Novecientos sesenta y nueve

del plebiscito y de elecciones periódicas y, también, por las autoridades que esta Constitución establece. Ningún sector del pueblo ni individuo alguno puede atribuirse su ejercicio.". El segundo precepto mencionado dispone: "El Presidente de la República será elegido en votación directa y por mayoría absoluta de los sufragios válidamente emitidos".

13°. Que, según las disposiciones constitucionales referidas, es el pueblo, no el Congreso, el llamado a requerir del Presidente el cumplimiento de su programa o de los compromisos que adopte públicamente para su cumplimiento. Este carácter político y no jurídico, tampoco se altera si esos compromisos han sido formulados durante la cuenta al país del estado administrativo y político de la Nación ante el Congreso pleno, dispuesta en el último inciso del artículo 24 de la Constitución, la que también es objeto de una valoración política y en ningún caso jurídica, como es de público conocimiento año tras año después del 21 de mayo.

14°. Que no procede confundir la obligación de dar cuenta del avance de un programa de gobierno como la establecida en las glosas bajo examen, con la de informar acerca de los actos y resoluciones de los órganos del Estado dispuesta en el inciso segundo del artículo 8° de la Carta, como tampoco con aquellas materias objeto de fiscalización parlamentaria debidamente descritas en el número 1) del artículo 52 de la Constitución Política de la República.

15°. Que, en consecuencia, otorgar conformidad constitucional al carácter legal que tendrían las obligaciones establecidas en las glosas impugnadas, significa distorsionar el deber de informar a cuyo

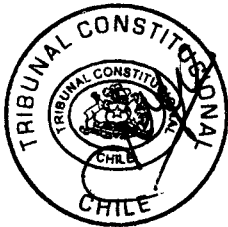




000970<sup>59</sup>  
Novecientos setenta

cumplimiento se deben los órganos públicos, exceder los límites de la fiscalización de la Cámara de Diputados y arrebatarse al pueblo una dimensión del derecho a ejercer la soberanía a través de las elecciones que la Constitución le otorga. Todo lo anterior en desmedro de la función de gobernar que le cabe al Presidente de la República y que no le compete al Parlamento en un régimen presidencial como el que rige en Chile.

16°. Que, en suma, por las consideraciones expuestas, el requerimiento de autos debe ser acogido en todas sus partes y las glosas impugnadas eliminadas del proyecto de Ley de Presupuestos en el que se han incorporado.



**Acordada la decisión de declarar inconstitucional la glosa 09, Partida 05 (Ministerio del Interior), Capítulo 01 (Secretaría y Administración General), Programa 05 (Programa de Seguridad y Participación Ciudadana), contenida en el punto resolutivo N° 1 de la sentencia, con el voto en contra de los Ministros Hernán Vodanovic Schnake, Marisol Peña Torres, Francisco Fernández Fredes y Carlos Carmona Santander, quienes fundamentan su disidencia en las siguientes consideraciones:**

1°. Que, para la mayoría, la glosa 09, Partida 05 (Ministerio del Interior), Capítulo 01 (Secretaría y Administración General), Programa 05 (Programa de Seguridad y Participación Ciudadana), adolece de dos inconstitucionalidades. Por una parte, excede la idea matriz del proyecto de Ley de Presupuestos. Por la otra, afecta la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, pues establece una obligación para un órgano de la administración del Estado, y afecta la administración financiera del Estado, porque se entromete



000971<sup>60</sup>  
Novecientos setenta y uno

en la distribución de recursos, habiendo sido producto de una indicación parlamentaria.

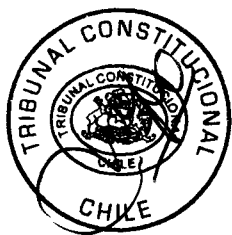
#### **I. LA GLOSA IMPUGNADA.**

2°. Que, para un adecuado análisis de estas objeciones, es necesario examinar previamente la glosa que se impugna.

Ésta tiene dos partes. En la primera, se señala que una encuesta ("la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana") debe realizarse "anualmente por el Instituto Nacional de Estadísticas". En la segunda, se indica que para la distribución de fondos de seguridad ciudadana entre las comunas del país, se debe tener en consideración "al nivel de victimización exhibido por dicha comuna en la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana, realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) en el año inmediatamente anterior".

3°. Que cabe señalar que la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC) y el hecho de que la haga el INE no son una creación de la glosa que se impugna. En primer lugar, porque tal encuesta se viene realizando desde hace seis años mediante un convenio entre el INE y el Ministerio del Interior. De ello da cuenta el informe sobre la ENUSC 2009, que se acompaña al escrito de observaciones que hizo llegar la Presidenta de la Cámara de Diputados con ocasión del presente requerimiento, el que rola a fojas 867 y siguientes.

4°. Que, en segundo lugar, esta encuesta se enmarca dentro del Programa de Seguridad y Participación Ciudadana del Ministerio del Interior, que año a año regula la Ley de Presupuestos. Este programa tiene su reglamento en el D.S. N° 382, de Interior, del año 2006. En esta normativa se contemplan "estudios para el





000972<sup>61</sup>  
Novecientos setenta y dos

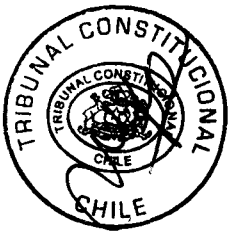
seguimiento y apoyo del Programa de Seguridad y Participación Ciudadana, con una asignación de recursos destinados al financiamiento de encuestas y otros estudios orientados a apoyar científicamente la intervención social y la elaboración de diagnósticos y Planes Comunales de Seguridad Pública" (artículo 3°).

5°. Que, en tercer lugar, a esta encuesta se refiere la Glosa 08 de la misma Partida 05, en que se inserta la glosa impugnada. No es, por tanto, atribuible a la glosa impugnada su existencia.

6°. Que, por otra parte, la segunda parte de la glosa establece un criterio orientador para la distribución de los recursos entre las comunas. No establece un mandato. Señala que la distribución de los fondos de seguridad ciudadana a las comunas "se hará en consideración al nivel de victimización exhibido por dicha encuesta... en el año inmediatamente anterior".

## II. LA GLOSA NO EXCEDE LA IDEA MATRIZ.

7°. Que el primer reproche que se formula a la glosa es que excede la idea matriz. Estos disidentes no comparten esa afirmación. En primer lugar, porque en el propio mensaje con que el Ejecutivo envió el proyecto de Ley de Presupuestos al Congreso Nacional, se pone como una de sus prioridades "la seguridad ciudadana" (pág. 1); agregando más adelante que "con este proyecto de presupuesto vamos a fortalecer el piso de las seguridades de nuestras familias" (pág. 2). En uno de los apartados del proyecto, titulado "Un proyecto de presupuesto para una sociedad de seguridades", se indica que "en materia de combate a la delincuencia y al narcotráfico, el proyecto de ley de presupuestos de Carabineros de Chile permite tener durante el próximo año más de 4.000 nuevos





000973 62  
Novecientos setenta y tres

efectivos policiales, de los 10.000 que comprometimos para nuestro período" (pág. 3).

8°. Que, en segundo lugar, no hay que olvidar que la glosa se incorpora en el Programa 05 del Capítulo 01 de la Partida 05, titulado justamente "Programa de Seguridad y Participación Ciudadana". No se advierte cómo, entonces, puede estar fuera de la idea matriz una glosa inserta dentro de dicho programa.

9°. Que, en tercer lugar, existen ocho glosas que anteceden a la impugnada, que tienen que ver con el Programa de Seguridad y Participación Ciudadana. En todas ellas se detallan obligaciones de distinta naturaleza para el Ministerio del Interior. En nada difieren estas obligaciones de las que establece la glosa.

10°. Que, en cuarto lugar, durante la discusión parlamentaria el Ejecutivo, en el Senado, formuló una indicación (la 190), que reemplazaba la glosa impugnada y que fue rechazada. Había dos diferencias básicas entre esta propuesta y la glosa impugnada. Por una parte, señalaba que la encuesta la debía realizar una empresa o institución externa vía licitación. Por la otra, establecía la distribución de los recursos de seguridad ciudadana mediante una serie de indicadores.

Para el Ejecutivo, entonces, la idea de la encuesta y de los criterios de distribución no estaba ajena a la idea matriz. No se explica de otro modo que haya presentado una indicación en tal sentido.

### **III. LA GLOSA NO AFECTA LA INICIATIVA EXCLUSIVA DE LEY DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.**

11°. Que, para el voto de mayoría, la glosa invadió en un doble sentido la facultad exclusiva del Presidente en materia de ley. De un lado, al establecer una nueva





000974 63  
Novecientos setenta y cuatro

atribución para el INE en orden a realizar anualmente una encuesta. Del otro, al inmiscuirse en la administración de fondos, estableciendo un mecanismo de distribución.

**a. No establece una nueva obligación.**

12°. Que, para estos disidentes, tal objeción no es admisible. En primer lugar, debemos reiterar que la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana no es una creación de la glosa. Ésta se viene realizando hace seis años por el INE, mediante convenios con el Ministerio del Interior. Además, la glosa anterior a la impugnada se refiere expresamente a ella, al establecer un criterio para la distribución de fondos del programa Barrio en Paz.

13°. Que, en segundo lugar, la glosa tampoco entrega al INE la facultad para hacer encuestas. Este servicio público tiene, en el artículo 2°, letra d), de la Ley N° 17.374, la facultad de "efectuar periódicamente encuestas destinadas a actualizar las bases de los diferentes índices, en especial los del costo de vida". No es la glosa la que confiere la facultad de realizar una encuesta.

14°. Que, en tercer lugar, tampoco la glosa impugnada establece la obligación de realizar esta encuesta anualmente, pues esto lo hace la glosa 08 ya referida, al establecer la victimización de los habitantes como criterio objetivo y público del Programa Barrios en Paz, en base a los resultados de la ENUSC "del año inmediatamente anterior".

Esta glosa fue incorporada como indicación del Ejecutivo (la 189) durante la tramitación de la Ley de Presupuestos en el Senado.





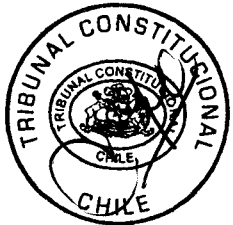
000975<sup>64</sup>  
Novecientos setenta y cinco

**b. No implica inmiscuirse en la administración financiera.**

15°. Que tampoco para estos disidentes la glosa 09 implica inmiscuirse en la administración financiera del Estado.

En primer lugar, porque no establece una distribución de fondos. Sólo consagra un criterio para hacerlo. La glosa dice "la distribución... se hará en consideración". La expresión "consideración" es, en su sentido natural y obvio, la acción de "estimar", "ponderar", "evaluar con atención y cuidado". La facultad de distribución de los fondos sigue siendo resorte del Ejecutivo.

16°. Que, en segundo lugar, el criterio que se establece no es el único que puede considerar el Ejecutivo; éste puede ponderar otros. En ninguna parte la glosa emplea expresiones como "exclusivamente", "únicamente", que connotarían la idea de criterio único. Además, esta interpretación es consistente con el reglamento del Programa de Seguridad y Participación Ciudadana (D.S. N° 382/2006, Interior), el que establece que la determinación de las comunas del Programa se realizará tomando en cuenta otros criterios. Su artículo 4° señala que ello se hará "evaluando las características sociales y delictuales de las comunas, conforme a un Índice de Vulnerabilidad Social Delictual elaborado por el Ministerio del Interior, el que considerará variables e indicadores relacionados con factores de riesgos presentes en cada comuna y será ponderado con criterios relativos a población comunal, tasa de denuncias por delitos de mayor connotación social y, según corresponda, tasa de victimización".







000976<sup>65</sup>  
Novecientos setenta y seis

Como se observa, la "victimización" no es un criterio innovador, pues se encontraba presente en esta regulación reglamentaria.

17°. Que, en tercer lugar, la glosa presupuestaria no modifica la facultad que establece el artículo 22 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, que expresamente entrega a los ministerios la facultad de "asignar recursos". Por lo mismo, el Ministerio del Interior sigue conservando esta potestad.

18°. Que, en cuarto lugar, lo anterior es consecuente con lo establecido en el mismo Reglamento recién señalado, el cual deja a salvo la facultad de administración financiera del Ministerio del Interior, es decir, del Ejecutivo.

En efecto, por una parte, porque establece que la selección y ejecución de los proyectos financiados por los recursos del Programa "deberán ajustarse a las orientaciones técnicas y administrativas que serán elaboradas y aprobadas por el Ministerio del Interior".

Por la otra, porque establece que los fondos que asigne la Ley de Presupuestos "podrán ser invertidos año a año, en las áreas o subprogramas señalados en el artículo 3° del presente decreto, en los porcentajes y montos que determine el Ministerio del Interior". Dichas áreas o subprogramas son el pago de honorarios de los secretarios técnicos comunales de seguridad pública; el apoyo a los municipios para asignar recursos para la calidad de la gestión municipal en materia de seguridad pública; la capacitación y difusión de planes de capacitación; gastos de administración; el fondo destinado a apoyar la estrategia de seguridad pública en





000977<sup>66</sup>  
Novecientos setenta y siete

materia de prevención social y situacional, rehabilitación y asistencia a víctimas.

**IV. LA GLOSA IMPUGNADA NO AFECTA LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA Y EFICACIA. TAMPOCO EL ARTÍCULO 19 N° 21 DE LA CONSTITUCIÓN.**

19°. Que el Presidente de la República, en su escrito de observaciones, agrega dos nuevas objeciones a la glosa en examen. Por una parte, afirma que se afecta el principio de eficiencia y eficacia como parte de la probidad administrativa. Por la otra, sostiene que entregar esta encuesta al INE afecta el artículo 19 N° 21 de la Constitución, porque permite al INE desarrollar una actividad económica privada, ajena a su actual función.

20°. Que no compartimos la primera objeción, pues, en primer lugar, los principios de eficacia y eficiencia sólo tienen consagración legal (artículos 3°, 11 y 62, N° 8, de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado). La Constitución utiliza otros parámetros para evaluar la gestión administrativa. Así, considera la legalidad (artículos 7°; 20; 27; 52, N° 2, letras a) y b); 98), la arbitrariedad (artículos 19, N°s. 2°, 20° y 22°), el respeto a los derechos (artículos 5°; 20; 38), la conveniencia u oportunidad de una decisión (artículo 52, N° 1). Pero no consagra dichos principios. En este sentido, una eventual vulneración de ellos es un problema de legalidad, no de constitucionalidad.

En segundo lugar, controlar la eficacia y la eficiencia implica evaluar si se han obtenido resultados o se han empleado óptimamente los recursos asignados. Ello es propio de un control de mérito, ajeno a las atribuciones de esta Magistratura. Dicho control incluso es ajeno a las atribuciones de la Contraloría (artículo





000978 67  
Novecientos setenta y ocho

21 b), Ley Orgánica Constitucional de la Contraloría General de la República) y recae más bien en los órganos internos de la propia administración, vía control jerárquico (artículo 11, Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado) o vía verificación y evaluación del cumplimiento de fines y la obtención de metas (artículo 52, D.L. N° 1.263).

En el presupuesto es esencial distinguir el control de legalidad de su ejecución del control de la política económica que se pretende llevar a cabo con los recursos que involucra el presupuesto. Este último es un control que escapa a los organismos de control diseñados por nuestro sistema.



**21°.** Que, en relación a la eventual vulneración del artículo 19 N° 21°, tampoco la compartimos. En primer lugar, porque, como ya hemos señalado, el INE tiene la atribución otorgada por ley para realizar encuestas. De acuerdo a la Constitución, ése es el principal parámetro para evaluar si la actuación de un órgano de la administración del Estado es o no legítima (artículo 65, inciso cuarto, N° 2, y artículo 7°). En segundo lugar, la realización de encuestas no es un monopolio privado ni público. Por lo mismo, el legislador puede perfectamente autorizar a un servicio para realizar encuestas. En tercer lugar, los servicios pueden cumplir sus tareas con sus propios medios o recursos, o recurrir a los privados. En tal sentido, el INE puede encargar, mediante un contrato a una empresa privada, la realización de una encuesta. De este modo, la oposición tajante entre la actividad estatal y la privada, tal como es formulada en el escrito del Presidente, no es tal.



000979<sup>68</sup>  
Novecientos setenta y nueve

Redactaron la sentencia los Ministros señores Carlos Carmona Santander (el Capítulo III) y José Antonio Viera-Gallo Quesney (los capítulos I y II). Las prevenciones y disidencias fueron redactadas por los Ministros que las suscriben.

Notifíquese, comuníquese, regístrese y archívese.

Rol 1867-10-CPT.

*[Handwritten signature]*  
S. D. T. F. B.

*[Handwritten signature]*  
S. H. U. S. C. H.

*[Handwritten signature]*  
S. D. T. F. B.



~~*[Handwritten signature]*~~  
S. D. T. F. B.

*[Handwritten signature]*  
S. D. T. F. B.

*[Handwritten signature]*

*[Handwritten signature]*  
S. D. T. F. B.



000980,69  
Novecientos ochenta

Se certifica que el Ministro señor Enrique Navarro Beltrán concurrió a la vista de la causa y al acuerdo del fallo, pero no firma por encontrarse haciendo uso de feriado legal.

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por los Ministros señores Marcelo Venegas Palacios (Presidente), Hernán Vodanovic Schnake, Mario Fernández Baeza, señora Marisol Peña Torres y señores Enrique Navarro Beltrán, Francisco Fernández Fredes, Carlos Carmona Santander y José Antonio Viera-Gallo Quesney.

Autoriza la Secretaria del Tribunal Constitucional, señora Marta de la Fuente Olguín.

*Marta de la Fuente Olguín*

