

### La Ley de Presupuestos ¿Es Propiamente una Ley?

Tribunal	Tribunal Constitucional
Rol	1005
Fecha	27 de noviembre de 2007
Materia	Derecho Constitucional
Submateria	Ley de Presupuestos
Procedimiento	Requerimiento de inconstitucionalidad
Hechos	Una cuarta parte de los miembros en ejercicio de la Cámara de Diputados presentó un requerimiento con el objetivo de que el Tribunal Constitucional declarara inconstitucional la segunda parte del artículo 24 del proyecto de ley de presupuestos del Sector Público para el año 2008. Lo anterior, fundado en el vicio formal de contener materias ajenas a las ideas matrices de la ley.
Tema central discutido	¿Es constitucional la segunda parte del artículo 24 de la Ley de Presupuestos para el año 2008, o fue su aprobación contraria al artículo 69 de la Constitución, que prohíbe que se incorporen preceptos a un proyecto de ley sin relación directa con las ideas matrices o fundamentales del mismo?
Considerandos relevantes	<p>DÉCIMO: Que, en consecuencia, este Tribunal considera que una indicación es una propuesta de cambio a la normativa contenida en un proyecto de ley con objeto de perfeccionarla, motivo por el que, necesariamente, ha de tener una vinculación próxima con la materia específica del proyecto, lo que la Constitución llama sus ideas matrices o fundamentales. De ahí que las indicaciones del todo ajenas al proyecto o cuya vinculación con el mismo sea remota, lejana, no resultan constitucionalmente admisibles;</p> <p>DECIMOTERCERO: Que, por su contenido, la parte impugnada del artículo 24 de la Ley de Presupuestos de 2008 no tiene relación directa con sus ideas matrices o fundamentales. Para llegar a esta conclusión es suficiente considerar que contempla un nuevo caso de vulneración del principio de probidad administrativa, el cual no hace referencia alguna al mal uso de recursos públicos, pues ésta es una materia tratada en la primera parte del artículo 24, que no ha sido impugnada, sino a la realización de ciertas actividades políticas;</p> <p>En el caso de la segunda parte del artículo 24 de la Ley de Presupuestos 2008, la materia que trata es de gran importancia desde el momento que se refiere a las faltas a la probidad en que podrían incurrir las personas que ocupen cargos de la exclusiva confianza del Presidente de la República, siendo el principio de probidad desde la Reforma Constitucional contenida en la Ley N° 20.050 una base de la institucionalidad que obliga a todos cuantos ejerzan una función pública a darle estricto cumplimiento. Por su naturaleza, la norma en análisis tiene que sustentarse en forma autónoma en las ideas matrices que sostengan un proyecto de ley y que son diferentes a las que fundamentan una ley de presupuestos, por lo cual no puede ampararse dentro de su marco regulatorio. Ello implica rechazar la inclusión de las materias comprendidas en la segunda parte del artículo 24 de la Ley de Presupuestos 2008 en el texto de ésta, reforzándose el principio</p>

	<p>constitucional de que deben ser objeto de un proyecto de ley con ideas matrices precisas que las consignent, única forma de lograr una coherencia en la legislación que regula las bases institucionales de nuestro sistema político, confirmando este Tribunal su plena competencia para entrar a pronunciarse sobre la constitucionalidad de las mismas cuando sea requerido en la forma prevista en la Carta Fundamental;</p>		
<p>Decisión</p>	<p>El requerimiento fue acogido.</p>		
<p>Disidencias y prevenciones</p>	<table border="1" style="width: 100%;"> <tr> <td data-bbox="505 520 1421 583"> <p>Minorías:</p> </td> </tr> <tr> <td data-bbox="505 583 1421 1892"> <p>Disidencia:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Ministro Fernández Baeza: estuvo por no limitar el pronunciamiento del Tribunal al eventual vicio de forma en la tramitación de la ley que se solicita en el requerimiento. DÉCIMO: Que, en consecuencia, el requerimiento debe rechazarse considerando que aun con la nutrida normativa constitucional y legal destinada a cautelar la probidad en el ejercicio de las funciones públicas, el proyecto de la especie viene a precisar la naturaleza del desempeño político de quienes ostentan tales cargos, aun cuando lo hace con nivel de generalidad que esta disidencia intenta reducir. Los funcionarios públicos de exclusiva confianza del Presidente de la República no pueden ser privados de su derecho a realizar proselitismo, en el sentido referido, en todo momento y lugar, pero sí deben abstenerse de participar en campañas electorales durante el cumplimiento de sus funciones, conducta que de ejecutarse debe ser sancionada con las medidas que establece el orden jurídico vigente, siendo la destitución sólo posible en caso de declaración de culpabilidad en la acusación constitucional.</li> <li>2) Ministro Venegas Palacios: estuvo por rechazar el requerimiento de fojas 1 por estimar que éste no cumple con presupuestos constitucionales básicos pues, al momento de su interposición, no existía un conflicto de constitucionalidad que resolver y 23, de los 32 diputados requirentes, carecían de legitimación activa para ejercitar la acción constitucional deducida, no alcanzando los restantes nueve requirentes habilitados la cuarta parte de los miembros en ejercicio de la Cámara de Diputados. DECIMOPRIMERO: Que de lo relacionado en los motivos precedentes se deduce, con nitidez, que si bien durante la tramitación del proyecto de ley de presupuesto se insinuó, primero, la existencia de una discrepancia sobre la constitucionalidad de la norma impugnada en estos autos, la que paulatinamente se fue acentuando, al momento de deducirse el presente requerimiento no se mantenía, pues habían funcionado, exitosamente, lo que don A.S. B. llama “el juego normal de los resortes jurídicos” y los “acuerdos políticos, logrados dentro del libre juego de nuestras instituciones”, que permiten solucionar los conflictos de poderes (...). En suma, operaron los mecanismos internos jurídico-políticos propios del régimen democrático representativo de solución de conflictos, que habían permitido a los órganos colegisladores, mediante un acuerdo alcanzado en una comisión mixta</li> </ol> </td> </tr> </table>	<p>Minorías:</p>	<p>Disidencia:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Ministro Fernández Baeza: estuvo por no limitar el pronunciamiento del Tribunal al eventual vicio de forma en la tramitación de la ley que se solicita en el requerimiento. DÉCIMO: Que, en consecuencia, el requerimiento debe rechazarse considerando que aun con la nutrida normativa constitucional y legal destinada a cautelar la probidad en el ejercicio de las funciones públicas, el proyecto de la especie viene a precisar la naturaleza del desempeño político de quienes ostentan tales cargos, aun cuando lo hace con nivel de generalidad que esta disidencia intenta reducir. Los funcionarios públicos de exclusiva confianza del Presidente de la República no pueden ser privados de su derecho a realizar proselitismo, en el sentido referido, en todo momento y lugar, pero sí deben abstenerse de participar en campañas electorales durante el cumplimiento de sus funciones, conducta que de ejecutarse debe ser sancionada con las medidas que establece el orden jurídico vigente, siendo la destitución sólo posible en caso de declaración de culpabilidad en la acusación constitucional.</li> <li>2) Ministro Venegas Palacios: estuvo por rechazar el requerimiento de fojas 1 por estimar que éste no cumple con presupuestos constitucionales básicos pues, al momento de su interposición, no existía un conflicto de constitucionalidad que resolver y 23, de los 32 diputados requirentes, carecían de legitimación activa para ejercitar la acción constitucional deducida, no alcanzando los restantes nueve requirentes habilitados la cuarta parte de los miembros en ejercicio de la Cámara de Diputados. DECIMOPRIMERO: Que de lo relacionado en los motivos precedentes se deduce, con nitidez, que si bien durante la tramitación del proyecto de ley de presupuesto se insinuó, primero, la existencia de una discrepancia sobre la constitucionalidad de la norma impugnada en estos autos, la que paulatinamente se fue acentuando, al momento de deducirse el presente requerimiento no se mantenía, pues habían funcionado, exitosamente, lo que don A.S. B. llama “el juego normal de los resortes jurídicos” y los “acuerdos políticos, logrados dentro del libre juego de nuestras instituciones”, que permiten solucionar los conflictos de poderes (...). En suma, operaron los mecanismos internos jurídico-políticos propios del régimen democrático representativo de solución de conflictos, que habían permitido a los órganos colegisladores, mediante un acuerdo alcanzado en una comisión mixta</li> </ol>
<p>Minorías:</p>			
<p>Disidencia:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Ministro Fernández Baeza: estuvo por no limitar el pronunciamiento del Tribunal al eventual vicio de forma en la tramitación de la ley que se solicita en el requerimiento. DÉCIMO: Que, en consecuencia, el requerimiento debe rechazarse considerando que aun con la nutrida normativa constitucional y legal destinada a cautelar la probidad en el ejercicio de las funciones públicas, el proyecto de la especie viene a precisar la naturaleza del desempeño político de quienes ostentan tales cargos, aun cuando lo hace con nivel de generalidad que esta disidencia intenta reducir. Los funcionarios públicos de exclusiva confianza del Presidente de la República no pueden ser privados de su derecho a realizar proselitismo, en el sentido referido, en todo momento y lugar, pero sí deben abstenerse de participar en campañas electorales durante el cumplimiento de sus funciones, conducta que de ejecutarse debe ser sancionada con las medidas que establece el orden jurídico vigente, siendo la destitución sólo posible en caso de declaración de culpabilidad en la acusación constitucional.</li> <li>2) Ministro Venegas Palacios: estuvo por rechazar el requerimiento de fojas 1 por estimar que éste no cumple con presupuestos constitucionales básicos pues, al momento de su interposición, no existía un conflicto de constitucionalidad que resolver y 23, de los 32 diputados requirentes, carecían de legitimación activa para ejercitar la acción constitucional deducida, no alcanzando los restantes nueve requirentes habilitados la cuarta parte de los miembros en ejercicio de la Cámara de Diputados. DECIMOPRIMERO: Que de lo relacionado en los motivos precedentes se deduce, con nitidez, que si bien durante la tramitación del proyecto de ley de presupuesto se insinuó, primero, la existencia de una discrepancia sobre la constitucionalidad de la norma impugnada en estos autos, la que paulatinamente se fue acentuando, al momento de deducirse el presente requerimiento no se mantenía, pues habían funcionado, exitosamente, lo que don A.S. B. llama “el juego normal de los resortes jurídicos” y los “acuerdos políticos, logrados dentro del libre juego de nuestras instituciones”, que permiten solucionar los conflictos de poderes (...). En suma, operaron los mecanismos internos jurídico-políticos propios del régimen democrático representativo de solución de conflictos, que habían permitido a los órganos colegisladores, mediante un acuerdo alcanzado en una comisión mixta</li> </ol>			

	<p>de diputados y senadores, ratificado unánimemente por ambas Cámaras y aprobado por el Presidente de la República, resolver la discrepancia, poniéndose fin al conflicto. Esta solución se fue gestando en el resultado de las consultas que formularan sus respectivos presidentes sobre la constitucionalidad de la norma, así como en las decisiones y votaciones de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, en los acuerdos logrados en la comisión mixta formada después del tercer trámite del proyecto y, más elocuentemente, en las unánimes aprobaciones de ambas corporaciones legislativas y en la rápida aprobación de la iniciativa por parte de S.E. la Presidente de la República, que descartó de inmediato la posibilidad de que la norma fuese vetada, confirmando que la aprobación de la proposición de la comisión mixta reflejaba un legítimo acuerdo de los poderes colegisladores, que había tenido el efecto de poner fin al conflicto;</p> <p>Prevención de los Ministros señora Peña Torres y señor Fernández Fredes: concurren al fallo teniendo presente que la segunda parte del artículo 24 de la Ley de Presupuestos, adolece de inconstitucionalidad de forma no sólo por la razón indicada en su considerando 13º, sino porque, además, tratándose de un precepto que complementa o modifica normas de ley orgánica constitucional, debió haberse sometido al control preventivo obligatorio de constitucionalidad previsto en el artículo 93 N° 1 de la Constitución, lo que no ocurrió.</p>
<p>Resumen del comentario</p> <p>Olga Feliú de Ortúzar y Macarena Letelier Velasco</p> <p>Sentencias Destacadas 2008</p>	<p>El presente artículo recae en el fallo del Tribunal Constitucional que acogió un reclamo de 32 Diputados respecto de una norma de la ley de presupuestos para el año 2008, que reglaba la conducta de los funcionarios de exclusiva confianza y que disponía que la participación de estos en actividades de proselitismo político infringía gravemente el principio de probidad administrativa y debía ser sancionada con la destitución.</p> <p>En su sentencia el Tribunal declaró inconstitucional el precepto, por razones de forma, por ser ajeno a las ideas matrices de la ley de presupuestos.</p> <p>En el comentario, si bien se coincide con lo resuelto por el Tribunal al declarar la inconstitucionalidad, se destacan las especiales características constitucionales de las leyes de presupuestos y sobre la base de esas peculiares condiciones se concluye que la inclusión de normas ajenas a los ingresos y gastos del Estado, no se ajusta a la Constitución Política.</p> <p>Se destaca la jurisprudencia del Tribunal Constitucional contenida en sentencia recaída en los autos rol N° 1, de 1972, cuya tesis se comparte.</p>