

Sentencia del Tribunal Constitucional 4118-17 de 15 de diciembre de 2017 sobre la Ley de Presupuestos del sector público para el año 2018 (Ley N° 21.053).

Tribunal	Tribunal Constitucional
Rol	4118-17
Fecha	15 de diciembre de 2017
Materia	Derecho Constitucional
Submateria	Ley de presupuestos
Procedimiento	Control de Constitucionalidad
Hechos	La discusión de la Ley de Presupuestos del sector público para el año 2018 incorporó una innovación en su tramitación. En efecto, fue la primera oportunidad en que el Congreso Nacional, aplicando el artículo 93, numeral 1 de la Constitución Política de la República, remitió al Tribunal Constitucional el Proyecto de Ley de Presupuestos del sector público para efectos de control preventivo y obligatorio.
Tema central discutido	¿Es constitucional el artículo 28 del proyecto de ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2018, que establece reglas complementarias para la rendición de cuentas de los gastos reservados del Ministerio de Educación?
Considerandos relevantes	<p>VIGESIMOPRIMERO: Que, es contrario a la letra y espíritu de la norma contenida en el artículo 67 de la Carta Fundamental, introducir regulaciones permanentes en una normativa especial como lo es la referida a la ley de presupuestos, que, por su especial naturaleza jurídica, sólo puede normar materias presupuestarias y de gastos;</p> <p>TRIGÉSIMO: Que si se acepta legislar al margen de las ideas matrices de la Ley de Presupuestos, estaríamos reconduciendo los modos de crear derecho a un legislador expedito, que afectaría todas las modalidades permanentes de formación de la ley, tengan o no tengan un quórum especial. Con ello se alteraría el modo competencial en que se recogen las atribuciones normativas de cada uno de los órganos del Estado involucrados en la formación de la ley, afectando el principio de corrección funcional que nuestra M. ha utilizado en otras determinaciones jurisprudenciales. El principio de corrección funcional tendrá una aplicación esencial en el ejercicio de una potestad concurrente por parte del Gobierno y el Congreso Nacional, en el proceso de formación de la ley. Por lo mismo, en torno a la cautela de las ideas matrices de la Ley de Presupuestos se puede asociar toda normativa que aplica a una determinación de gastos en la medida que respete la ley permanente previa. Por tanto, bajo ningún respecto es que impida legislar sobre estos asuntos, sino que no puede utilizar la vía financiera de la Ley de Presupuestos para innovar en el contraste con leyes vigentes;</p> <p>TRIGESIMOSEGUNDO: Que, por lo anterior, el indicado precepto se sustenta en ideas matrices que son diferentes a las que fundamentan en nuestro</p>

	<p>ordenamiento jurídico constitucional financiero, una ley de presupuestos, por lo que no puede ampararse en su especial marco regulatorio (en idéntico sentido, STC Rol N° 1005, c. 13). Con lo razonado, este Tribunal Constitucional reafirmará su doctrina en torno a que debe rechazarse la inclusión de regulaciones ajenas a lo estrictamente pertinente en materia presupuestaria, reforzándose el principio constitucional de que éstas deben ser objeto de un proyecto de ley con ideas matrices precisas que las consignen, “única forma de lograr una coherencia en la legislación que regula las bases institucionales de nuestro ordenamiento jurídico” (STC Rol N° 1005, c. 13);</p>		
<p>Decisión</p>	<p>1) Que, la disposición contenida en el artículo 24, inciso primero, en la expresión “cuya remuneración total le permita mantener su remuneración bruta.”, del proyecto de ley, es conforme con la Constitución Política.</p> <p>2) Que, este Tribunal Constitucional no emite pronunciamiento en examen preventivo de constitucionalidad, por no versar respecto a materias propias de ley orgánica constitucional, sobre las disposiciones contenidas en el artículo 28, numeral 1° y, en su inciso final, del proyecto de ley examinado.</p> <p>3) Que, las disposiciones que se señalan a continuación son inconstitucionales y, en consecuencia, deben eliminarse del texto del proyecto de ley sometido a control preventivo de constitucionalidad: artículo 24 inciso primero, artículo 28 N° 2, párrafos primero, segundo y tercero, Párrafo tercero, Glosa N° 4, asociada al Subtítulo 24 (Transferencias Corrientes), Ítem 03 (A otras Entidades Públicas), Asignación 001 (Evaluación de Logros de Aprendizaje), del Programa 01 del Capítulo 03 de la Partida 09, correspondiente al Ministerio de Educación.</p>		
<p>Previsiones y disidencia.</p>	<table border="1" style="width: 100%;"> <tr> <td data-bbox="505 1041 1421 1528"> <p>PREVENCIÓN: De los Ministros Aróstica, Romero, Brahm, Letelier y Vásquez y tiene relación con la inconstitucionalidad declarada respecto del artículo 24.</p> <p>1) (...) le corresponda cuya remuneración total le permita mantener su remuneración bruta”, aquella que reviste el carácter de norma orgánica e inconstitucional. La oración resaltada, del precepto copiado, desvirtúa el “principio de que a funciones análogas, que importen responsabilidades semejantes y se ejerzan en condiciones similares, se les asignen iguales retribuciones y demás beneficios económicos”, recogido en el artículo 50 de la Ley N° 18.575, como una de aquellas bases generales de la Administración del Estado que ordena disponer el artículo 38, inciso primero, de la Carta Fundamental, conforme lo ratificara esta M. en STC Rol N° 39-86.</p> <p>2) La segunda parte del mismo artículo 24 (“Se entenderá que se mantiene la remuneración cuando...”) es inconstitucional, únicamente por ser consecuencia necesaria o complemento indispensable de lo anterior. (...)</p> </td> </tr> <tr> <td data-bbox="505 1528 1421 1892"> <p>PREVENCIÓN: de la Ministra Peña.</p> <p>(...) en el caso de la norma contenida en el artículo 24, inciso primero, segunda parte (...) fue partidaria de examinarla en ejercicio del control preventivo obligatorio encomendado al Tribunal Constitucional respecto de las normas contenidas en un proyecto de ley que versen sobre materias orgánicas constitucionales. Sin embargo, no consideró que, en este caso concreto, haya debido examinarse dicho precepto por estar aludido en la supuesta reserva de constitucionalidad que se transcribe en el considerando trigesimonoveno. En efecto, y conforme lo ha asentado reiteradamente esta M., entre otras, en sentencias roles N°s 2231 (c. 18°), 2224 (c. 17°) y 2191 (c. 27°), la formulación de</p> </td> </tr> </table>	<p>PREVENCIÓN: De los Ministros Aróstica, Romero, Brahm, Letelier y Vásquez y tiene relación con la inconstitucionalidad declarada respecto del artículo 24.</p> <p>1) (...) le corresponda cuya remuneración total le permita mantener su remuneración bruta”, aquella que reviste el carácter de norma orgánica e inconstitucional. La oración resaltada, del precepto copiado, desvirtúa el “principio de que a funciones análogas, que importen responsabilidades semejantes y se ejerzan en condiciones similares, se les asignen iguales retribuciones y demás beneficios económicos”, recogido en el artículo 50 de la Ley N° 18.575, como una de aquellas bases generales de la Administración del Estado que ordena disponer el artículo 38, inciso primero, de la Carta Fundamental, conforme lo ratificara esta M. en STC Rol N° 39-86.</p> <p>2) La segunda parte del mismo artículo 24 (“Se entenderá que se mantiene la remuneración cuando...”) es inconstitucional, únicamente por ser consecuencia necesaria o complemento indispensable de lo anterior. (...)</p>	<p>PREVENCIÓN: de la Ministra Peña.</p> <p>(...) en el caso de la norma contenida en el artículo 24, inciso primero, segunda parte (...) fue partidaria de examinarla en ejercicio del control preventivo obligatorio encomendado al Tribunal Constitucional respecto de las normas contenidas en un proyecto de ley que versen sobre materias orgánicas constitucionales. Sin embargo, no consideró que, en este caso concreto, haya debido examinarse dicho precepto por estar aludido en la supuesta reserva de constitucionalidad que se transcribe en el considerando trigesimonoveno. En efecto, y conforme lo ha asentado reiteradamente esta M., entre otras, en sentencias roles N°s 2231 (c. 18°), 2224 (c. 17°) y 2191 (c. 27°), la formulación de</p>
<p>PREVENCIÓN: De los Ministros Aróstica, Romero, Brahm, Letelier y Vásquez y tiene relación con la inconstitucionalidad declarada respecto del artículo 24.</p> <p>1) (...) le corresponda cuya remuneración total le permita mantener su remuneración bruta”, aquella que reviste el carácter de norma orgánica e inconstitucional. La oración resaltada, del precepto copiado, desvirtúa el “principio de que a funciones análogas, que importen responsabilidades semejantes y se ejerzan en condiciones similares, se les asignen iguales retribuciones y demás beneficios económicos”, recogido en el artículo 50 de la Ley N° 18.575, como una de aquellas bases generales de la Administración del Estado que ordena disponer el artículo 38, inciso primero, de la Carta Fundamental, conforme lo ratificara esta M. en STC Rol N° 39-86.</p> <p>2) La segunda parte del mismo artículo 24 (“Se entenderá que se mantiene la remuneración cuando...”) es inconstitucional, únicamente por ser consecuencia necesaria o complemento indispensable de lo anterior. (...)</p>			
<p>PREVENCIÓN: de la Ministra Peña.</p> <p>(...) en el caso de la norma contenida en el artículo 24, inciso primero, segunda parte (...) fue partidaria de examinarla en ejercicio del control preventivo obligatorio encomendado al Tribunal Constitucional respecto de las normas contenidas en un proyecto de ley que versen sobre materias orgánicas constitucionales. Sin embargo, no consideró que, en este caso concreto, haya debido examinarse dicho precepto por estar aludido en la supuesta reserva de constitucionalidad que se transcribe en el considerando trigesimonoveno. En efecto, y conforme lo ha asentado reiteradamente esta M., entre otras, en sentencias roles N°s 2231 (c. 18°), 2224 (c. 17°) y 2191 (c. 27°), la formulación de</p>			

	<p>una reserva de constitucionalidad, durante el curso del trámite parlamentario de un proyecto de ley exige que se indique, en forma precisa, la infracción de determinada norma de la Carta Fundamental sin que puedan admitirse, con tal carácter, observaciones genéricas como aquélla de que da cuenta la intervención consignada en el aludido considerando.</p> <p>DISIDENCIA: Ministro Cristián Letelier, quien estuvo por declarar orgánico constitucional íntegramente el artículo 28 del proyecto de Ley controlado.</p> <p>2) Que, la disposición legal sometida a control constitucional de esta M. contiene las reglas complementarias relativas a la rendición de cuentas de los gastos reservados a que se refiere la Ley N° 19.863. Dichas reglas, señalan que los ministerios y entidades señaladas en el artículo 3 de la citada ley tendrán que identificar por decreto fundado las unidades operativas que requerirán gastos reservados para el desempeño de sus atribuciones, imponiendo la obligación a los jefes de unidades de rendir cuenta en la utilización de los recursos sobre gastos reservados al ministro respectivo.</p> <p>4) Que, el cumplimiento del procedimiento señalado en el numeral 1°, del artículo 28 del proyecto de ley, deberá ser fiscalizado por el Órgano Contralor, y por consiguiente es una función de aquellas se le encomienda, lo que hace que ella deba entenderse como de naturaleza Orgánica Constitucional, atendido el tenor del artículo 98 Constitucional.</p>			
<table border="1"> <tr> <td data-bbox="203 1010 477 1104">Resumen del comentario</td> </tr> <tr> <td data-bbox="203 1104 477 1178">Ernesto Silva Méndez</td> </tr> <tr> <td data-bbox="203 1178 477 1262">Sentencias Destacadas 2017</td> </tr> </table>	Resumen del comentario	Ernesto Silva Méndez	Sentencias Destacadas 2017	<p>El Tribunal Constitucional (TC) ha intervenido en diversas oportunidades en materia presupuestaria. El presupuesto 2018 contempla, sin embargo, una situación excepcional. Por primera vez el Congreso envía al Tribunal Constitucional para control preventivo y obligatorio la ley de presupuestos, pues en su contenido se incorporaron materias que serían propias de ley orgánica constitucional. Junto con analizar los planteamientos del legislativo, el TC actúa también de oficio invocando una reserva de constitucionalidad planteada por diputados durante el debate legislativo. Dicha reserva o cuestión de constitucionalidad no fue manifestada por el Congreso en su oficio al TC ni fueron acompañadas actas que dieran cuenta de la discusión. En efecto, fue el propio tribunal quien de oficio incorporó las actas del debate legislativo al expediente y actuó de oficio para evaluar la constitucionalidad de la disposición en debate. De esta forma se suscitaron tres materias para pronunciamiento del tribunal: definición de criterios de remuneración en el traspaso de funcionarios de honorarios a contrata en el Estado; regulación de la rendición de los gastos reservados; y criterios de difusión de los resultados de evaluaciones de logros de aprendizaje escolar. En su sentencia, y para los tres casos, el TC declara la inconstitucionalidad de al menos una parte de las disposiciones contenidas en el proyecto despachado por el Congreso. En las tres materias sentenciadas, la disposición presupuestaria revela un debate de política pública que excede el ámbito presupuestario y sería parte de debates asociados a legislación permanente. Pero de los tres aspectos analizados, el que resulta más interesante es aquel vinculado a las condiciones de remuneración para los funcionarios a honorarios que son traspasadas a suma alzada a contrata durante la vigencia de la ley, pues da cuenta de un debate pendiente y sin resolución sobre cómo debe proyectarse el empleo público hacia el futuro.</p>
Resumen del comentario				
Ernesto Silva Méndez				
Sentencias Destacadas 2017				