

TRIBUNAL
CONSTITUCIONAL CHILE



JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

1971-1973

Sentencias Pronunciadas
entre 1972 y 1973

Roles N^{OS} 1 - 17

JURISPRUDENCIA
CONSTITUCIONAL

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de la cubierta, puede ser reproducida, almacenada o transmitida en manera alguna ni por ningún medio, ya sea eléctrico, químico, mecánico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin permiso previo del editor.

En la recopilación y edición de este volumen participó la Dirección de Estudios del Tribunal.

**Editado por
Tribunal Constitucional
de Chile**

Director de Publicaciones, Cristián García Mechsner

© Tribunal Constitucional, diciembre 2014
Avda. Apoquindo 4.700, La Condes, Santiago, Chile

Registro de Propiedad Intelectual
Inscripción N° 248.654
ISBN: 978-956-8186-41-8
Santiago de Chile

Diseño e impresión:
versión | producciones gráficas Ltda.

IMPRESO EN CHILE | PRINTED IN CHILE

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
CHILE

JURISPRUDENCIA
CONSTITUCIONAL

1971-1973

SENTENCIAS PRONUNCIADAS ENTRE 1972 Y 1973
ROLES N^{os} 1 - 17

El Excelentísimo Tribunal Constitucional de Chile
está integrado por

CARLOS CARMONA SANTANDER (PRESIDENTE)

MARISOL PEÑA TORRES

RAÚL BERTELSEN REPETTO

HERNÁN VODANOVIC SCHNAKE

FRANCISCO FERNÁNDEZ FREDES

IVÁN ARÓSTICA MALDONADO

GONZALO GARCÍA PINO

DOMINGO HERNÁNDEZ EMPARANZA

JUAN JOSÉ ROMERO GUZMÁN

MARÍA LUISA BRAHM BARRIL

ÍNDICE GENERAL

<i>Presentación del Presidente del Excmo. Tribunal Constitucional</i>	11
Sentencias pronunciadas por el Tribunal Constitucional entre 1972 y 1973	15
Índice:	
– Índice general de sentencias	261

PRESENTACIÓN

Durante la labor de reedición de los primeros Tomos de Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, se hizo presente la necesidad de publicar en el formato clásico de la colección Tomos de Jurisprudencia, las sentencias dictadas durante el periodo de funcionamiento del llamado “Primer Tribunal Constitucional”, esto es, entre 1971 y 1973.

Debe recordarse que el Tribunal Constitucional nació en Chile después de un muy debatido proceso legislativo a través de una reforma constitucional contenida en la Ley N° 17.284, publicada en el Diario Oficial el 23 de enero de 1970. No obstante, por disposición del artículo 2° de la Ley N° 17.284, su vigencia se postergó para el 4 de noviembre del mismo año, fecha que coincidiría con la asunción del cargo por el próximo Jefe de Estado, Salvador Allende Gossens.

Su creación obedeció a la necesidad creciente de contar con un órgano que controlara de algún modo el poder del órgano legislativo y que, a su vez, resolviera las discrepancias que surgieran entre éste y el Poder Ejecutivo.

De acuerdo al texto aprobado, el Tribunal Constitucional se compondría de 5 miembros, 3 elegidos por el Presidente de la República con acuerdo del Senado, y 2 elegidos por la Corte Suprema. Durarían 4 años en sus cargos, pudiendo ser reelegidos.

Durante buena parte del año 1971 se desarrolló el proceso de designación de los miembros que compondrían el recién creado Tribunal Constitucional, el que, una vez completo, se constituyó formalmente el 10 de septiembre de 1971.

Los dos miembros elegidos por la Corte Suprema fueron Ramiro Méndez –que luego sería sustituido por Israel Bórquez– y Rafael Retamal. Por su parte, los tres miembros propuestos por el Presidente de la época (Salvador Allende) y aprobados por el Senado fueron Jacobo Schaulsohn Numhauser, Adolfo Veloso Figueroa y Enrique Silva Cimma. Este último fue designado Presidente del Tribunal.

Durante su funcionamiento hasta el año 1973, el Tribunal Constitucional alcanzó a dictar 17 sentencias y 2 autos acordados, uno (23 de noviembre de 1971) que regulaba su organización, funcionamiento y personal, y otro (11 de diciembre de 1971) que regulaba el procedimiento aplicable ante el mismo.

Ese Tribunal Constitucional fue disuelto por el DL 119/1973, sobre la base de considerar que su propósito ya no se justificaba, toda vez que *“tiene por función primordial resolver conflictos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, que no pueden presentarse por estar disuelto el Congreso Nacional”*¹.

Los 17 fallos pronunciados en esos años se encuentran en esta edición, lo que no sólo es un aporte a la conservación de la memoria histórica y republicana de esta Magistratura, sino que busca promover el conocimiento sobre la labor realizada por el Tribunal en ese entonces, tanto a la comunidad jurídica como a las nuevas generaciones de ciudadanos.

CARLOS CARMONA SANTANDER
Presidente
Tribunal Constitucional

¹ Vistos letra c), DL 119/1973.

SENTENCIAS PRONUNCIADAS
POR EL EXCELENTÍSIMO
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
ENTRE 1972 Y 1973

Roles N^{os} 1 - 17

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL RECAIDA
EN EL EXPEDIENTE N° 1, SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD
DE DIVERSAS NORMAS DEL PROYECTO DE LEY DE
PRESUPUESTO PARA EL AÑO 1972

(Publicada en el Diario Oficial N° 28.210, de 25 de marzo de 1972)

Santiago, diecinueve de enero de mil novecientos setenta y dos.

VISTOS:

El requerimiento de lo principal de fs. 1, formulado por el Presidente de la República, por el cual solicita la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 24 a 67, ambos inclusive, del proyecto de Ley de Presupuesto para el año 1972 aprobado por el Congreso, por infringir los artículos 44, N° 4, y 48 de la Constitución Política del Estado. Lo fundamenta en que la infracción del artículo 44, N° 4, se habría producido porque todas esas disposiciones no constituirían normas presupuestarias, en razón de que no constituirán normas presupuestarias, en razón de que no aprueban cálculos de entradas ni fijan gastos, únicos objetivos que una norma de ese tipo puede tener de acuerdo al artículo citado, y que, sin dicho carácter, estarían gozando del especial sistema de aprobación que la Constitución contempla para la Ley de presupuesto, aplicando de esa manera en forma amplia una disposición especial que debe interpretarse en forma restrictiva; que la infracción a ese mismo artículo se habría producido también porque en él la Constitución fijaría taxativamente la competencia del Congreso en la etapa de la discusión de ese proyecto de ley especial, y los parlamentarios la habrían sobrepasado al hacer las indicaciones que se tradujeron en los artículos cuya inconstitucionalidad se solicita ya que ninguno de ellos tiene por objeto “*disminuir o suprimir*

los gastos variables”; que, finalmente, la infracción de esa misma norma, en relación con el artículo 48 de la Constitución, se habría consumado al aprobar el Congreso las disposiciones señaladas, en circunstancias que ellas no tienen relación directa con la idea matriz o fundamental del proyecto, que es la de aprobar el cálculo de entradas y fijar los gastos de la administración pública, idea matriz que estaría fijada no sólo por el mensaje presidencial con que se inició el proyecto de ley, sino por el propio artículo 44, N° 4.

El requerimiento del tercer otrosí de fs. 1, por el cual el Presidente de la República pide se declare la inconstitucionalidad de las asignaciones 015 y 016 del ítem 029 del programa 02 de la Secretaría y Administración General del Ministerio de Educación, por infringir ellas el artículo 44, N° 4, de la Constitución Política del Estado; infracción que resultaría del hecho de no haberse respetado las normas especiales de los artículos 32 de la Ley N° 17.377 y 78 de la Ley N° 17.416, que exigen que el producto de ciertos tributos se distribuyan en una determinada proporción entre el Consejo Nacional de Televisión y los canales de televisión 4, 7, 9 y 13, ya que se habría aprobado el gasto en lo relativo a los canales 4 y 13 y se habría rechazado el de los canales 7 y 9 y el del Consejo Nacional de Televisión, con lo cual se rompería la proporcionalidad que esas leyes establecen, alterándose de esa manera un gasto fijo, lo que la disposición constitucional citada prohíbe.

Los documentos de fs. 1 a 387 del cuaderno de documentos, acompañados a los requerimientos anteriormente citados.

El desistimiento del Presidente de la República de la petición de inconstitucionalidad de la Partida 02 “Congreso Nacional” del Proyecto de Ley de Presupuesto para 1972, aceptado a fs. 25.

La presentación de fs. 29, en la que S. E. desarrolla las argumentaciones contenidas en los requerimientos, analizando brevemente y en forma separada las diversas disposiciones cuya inconstitucionalidad pide.

A fs. 37 el H. Senado solicita el rechazo de los requerimientos de lo principal y tercer otrosí de fs. 1, fundado en vicios procesales y consideraciones de fondo y expresa que, en cuanto a lo procesal, existirían vicios en el requerimiento, porque él no contendría una exposición clara de los hechos y fundamentos de derecho que le sirven de apoyo, como lo exige el artículo 3° del Auto Acordado de 11 de diciembre de 1971, habiendo el Presidente de la República tratado de reparar la omisión a través de su escrito de fs. 29 y siguientes; y existiría, también, otra causal de improcedencia de los recursos, por cuanto la cuestión de inconstitucionalidad que en ellos se plantea no se habría suscitado durante la tramitación del proyecto como lo exige el artículo 78 b) de la Constitución, ya que ni el Presidente de la República ni sus representantes habrían pedido al Congreso la inadmisibilidad de los artículos que se impugnan y porque, en

virtud de esa misma norma, no es procedente presentar ante el Tribunal Constitucional una cuestión de inconstitucionalidad sin haberse suscitado antes en el Congreso.

Que, en cuanto al fondo, procedería rechazar el requerimiento de lo principal de fs. 1, ya que el Congreso no habría extralimitado su competencia al aprobar las disposiciones impugnadas, en razón de que la competencia para fijar gastos implicaría la facultad de configurar todo un estatuto jurídico del gasto público que establezca el límite máximo autorizado, el objeto y destinación del mismo, las modalidades de empleo de los fondos y todas las demás, condiciones, requisitos, formalidades y circunstancias que sean necesarias para regular tal autorización, y todas las disposiciones impugnadas cumplirían alguno de esos objetivos; que esta interpretación de la norma constitucional sería compartida por el Ejecutivo, quien no ha pedido la inconstitucionalidad de otras disposiciones del mismo proyecto de ley, como serían, por ejemplo, los artículos 21 y 22, que no tendrían por objeto aprobar el cálculo de entradas o fijar los gastos de la administración pública; que, aún más, habría agregado, a través de observaciones al proyecto, otras normas que tampoco tendrían esa finalidad y que habría incorporado modificando derechamente la glosa de ciertos ítem como por ejemplo, los ítem 05|01|01.35.001.07|01|01.017 07|01|02 080 003 y 09|01|01|.022; constando, además, que normas similares se habrían incorporado en la Ley de Presupuesto para 1971, promulgada por el Presidente de la República sin objeciones.

Para probar la relación estrecha entre las normas impugnadas y el artículo 44, N^º 4, señala, a manera de ejemplo, que el artículo 27 implicaría un ordenamiento presupuestario respecto de la forma de utilización del ítem 015 “Servicios Generales” de los distintos capítulos presupuestarios; que los artículos 29, 30, 31 y 32 reglamentarían el empleo de los recursos de los ítems de contrataciones, al disponer que deben ser usados en pagar las mismas personas contratadas en 1971; lo mismo ocurriría con los preceptos N^{os} 39, 42, 45 y 46; que el artículo 47 las inversiones que pueden efectuar las instituciones del sector público y otras; que el artículo 50 regularía, la aplicación de los fondos contemplados para difusión o propaganda.

Para el caso que el Tribunal estimara que cualquiera de las normas desglosadas no estuviera comprendida en el concepto de “fijar gastos”, expresa el H. Senado que ellas constituirían adiciones o correcciones que guardarían relación con las ideas matrices del proyecto, de acuerdo con el artículo 48 de la Constitución.

Que en cuanto al requerimiento del tercer otrosí, éste debe rechazarse porque las asignaciones 015 y 016 constituyen aprobación de gastos fijos que el Congreso está obligado a aprobar y porque respecto de las asignaciones suprimidas, que también serían aprobación de gastos fijos, el

Senado habría tenido competencia para rechazarlas, ya que la obligación de aprobar estos gastos llevaría involucrarla la de constreñir su inversión a los propósitos y finalidades de las leyes que los establecieron, propósitos que los Canales 7 y 9 y el Consejo Nacional de Televisión no habrían cumplido en 1971 sino que habrían reiteradamente infringiendo, violentando con su actuación, al mismo tiempo, el artículo 10, N° 3, de la Constitución Política del Estado.

Los documentos de fs. 389 a 597 del cuaderno de documentos acompañados por el Senado.

El escrito de fs. 53 de la H. Cámara de Diputados por el cual solicita el rechazo de los requerimientos de lo principal y tercer otrosí del escrito de fs. 1, por los mismos fundamentos de hecho y de derecho que se invocan en las observaciones del Senado.

La adhesión de 55 diputados a la petición de inconstitucionalidad solicitada por Presidente de la República, haciendo presente que constituyen más de un tercio de los diputados en ejercicio, que rola a fs. 64.

Las observaciones que 17 senadores formulan apoyando los requerimientos del Presidente de la república, y el acta de fs. 84 por la cual el Ministro señor Jacobo Schaulsohn da cuenta de la vista hecha al Congreso con el fin de imponerse de la tramitación que allí tuvo el Proyecto de Ley de Presupuesto para 1972.

Se trajeron los autos en relación.

PRIMERO. Que este Tribunal Constitucional procedió a admitir a tramitación el requerimiento del Presidente de la República porque estimó que cumplía no sólo con el precepto del artículo 78 b), letra a), de la Constitución Política del Estado, sino que también con las exigencias previstas en los artículos 2° y 3° del Estatuto Jurídico sobre procedimiento aplicable ante este Tribunal, en especial, al indicar específicamente los vicios de inconstitucionalidad hechos valer, sin que tenga relevancia el hecho que con posterioridad a su presentación se hiciera llegar al Tribunal un escrito de téngase presente que bien puede estimarse superabundante para el efecto de cumplir con las normas precitadas;

SEGUNDO. Que en cuanto a los vicios formales en que aquel requerimiento habría incurrido –alegados en los escritos de observaciones tanto del Presidente del Senado como de la Cámara de Diputados– y que consistirían en que las cuestiones de constitucionalidad que puedan alegarse ante este Tribunal son aquellas que se susciten durante la tramitación de los proyectos de ley y pretender lo contrario sería violatorio del texto expreso del artículo 78 b) del texto constitucional, es sabido, no sólo porque lo establece la Constitución Política del Estado en su párrafo relativo a la “Formación de las Leyes” (artículos 45 a 55, inclusive), sino porque así lo reconoce unánimemente la doctrina nacional, que el proceso de formación de la ley no termina en el Congreso Nacional ya que aprobado un proyecto de ley en ambas ramas, el Presidente de la República, legisla-

dor, puede hacer uso de su facultad de desaprobado el proyecto (artículo 53), situación en la cual éste debe continuar su tramitación. En el caso de autos, consta que el Presidente de la República procedió a formular la cuestión de constitucionalidad *sublite*, antes de la promulgación parcial dispuesta con arreglo al artículo 31 de la Ley Orgánica de Presupuestos y que, en todo caso, hizo uso también de la facultad de vetar partes de él, vetos que, según es público y notorio, penden de la consideración del Congreso Nacional, por manera que para los efectos del artículo 78 letra b), letra a), de la Constitución no puede estimarse que haya planteado la cuestión después de la tramitación del proyecto sino que, precisamente, “durante” ella;

TERCERO. Que tampoco puede aceptarse, como parecería deducirse de las objeciones contenidas en los escritos de observaciones ya citados que para que este Tribunal conozca de una cuestión de constitucionalidad es menester que, previamente, ella se haya producido en alguna de las instancias anteriores del proceso formatorio de la ley en el Congreso, tanto porque no lo exige así en forma alguna el precepto ya mencionado de la letra a) del artículo 78 b) que se limita a disponer que el proyecto sólo esté en tramitación –y el de la especie, como se ha visto aún lo está– cuanto porque aquella alegación, de establecerse como requisito de cumplimiento riguroso equivaldría prácticamente a transformar este Tribunal en una especie de órgano de apelación, en vía jurisdiccional, lo que no se desprende en manera alguna ni del texto constitucional que lo creó ni de la historia fidedigna de su establecimiento;

CUARTO. Que nada impide, por cierto, que tal posibilidad pudiera darse, esto es, que durante alguna de las etapas porque pasa el proyecto de ley en el Congreso Nacional pudiera plantearse la cuestión de constitucionalidad y, manteniéndose la duda por quien la provocó, se recurre ante este Tribunal en la forma prevista en el texto constitucional, pero como queda visto, ésta no es la única forma de acción que permite la Carta Fundamental, de donde hay que concluir que abocado este Tribunal a conocer de la cuestión por la vía del requerimiento directo y jurídica y constitucionalmente posible, sólo le queda entrar a conocer del asunto, como lo ha hecho, desechando en consecuencia la cuestión de inadmisibilidad que en su contra se ha hecho valer;

QUINTO. Que, a mayor abundamiento, consta en estos autos, por antecedentes acompañados por el Ministro señor Jacobo Schaulsohn, que le fueron proporcionados por el Secretario de la Comisión Mixta del Congreso en diligencia que se cometiera a aquél por este Tribunal, que diversos parlamentarios efectivamente plantearon la cuestión de constitucionalidad ante aquella sobre algunos artículos que ahora se impugnan y que tal cuestión fue rechazada por el Presidente de la Comisión por estimarla improcedente;

SEXTO. Que, como se reseña en la parte expositiva, el Presidente de la República sostiene que los siguientes artículos no promulgados y, por lo tanto, en trámite, de la ley Anual de presupuestos, transgreden las disposiciones contenidas en los artículos 44, Nº 4 y 48 de la Constitución Política del Estado: 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, y 67;

SÉPTIMO. Que, para los efectos de determinar el vicio de inconstitucionalidad de cada uno de los preceptos mencionados, en relación con los artículos 44, Nº 4, y 48 de la Constitución, interesa, previamente, analizar el sentido y alcance de estas disposiciones;

OCTAVO. Que prevé el artículo 44, Nº 4, que sólo en virtud de una ley se puede:

“Aprobar anualmente el cálculo de entradas y fijar en la misma ley los gastos de administración pública. La Ley de Presupuestos no “podrá alterar los gastos o contribuciones acordados en leyes generales “o especiales. Sólo los gastos variables pueden ser modificados por ellas: “pero la iniciativa para su aumento o para alterar el cálculo de “entradas corresponde exclusivamente al Presidente de la República. El “Proyecto de Ley de presupuesto debe ser presentado al Congreso con “cuatro meses de anterioridad a la fecha en que debe empezar a regir: “y si, a la expiración de este plazo, no se hubiera aprobado, regirá “el proyecto presentado por el Presidente de la República. En caso de “no haberse presentado el proyecto oportunamente, el plazo de cuatro “meses empezará a contarse desde la fecha de presentación”.

“No podrá el Congreso aprobar ningún nuevo gasto con cargo a los “fondos de la Nación, sin crear o indicar, al mismo tiempo, las fuentes “de recursos necesarios para atender a dicho gasto”;

NOVENO. Que dentro de este contexto resulta indispensable precisar, desde luego, los conceptos de “Ley de Presupuesto”, “cálculo de entradas”, “gasto de la administración pública”, “gastos o contribuciones” y “leyes generales o especiales” que el constituyente ha empleado;

DÉCIMO. Que del próximo texto en análisis es posible inferir que, para la Carta Fundamental, la noción de la Ley de Presupuesto incluye dos ideas esenciales que han de materializarse en ella, a saber: un cálculo de las entradas para cada ejercicio anual y una determinación de los gastos que pueden acordarse con cargo a esas entradas. Esta noción de lo que abarca o comprende una Ley de Presupuesto con arreglo al texto constitucional se ve corroborada por lo prescrito en la Ley Orgánica del Presupuesto (D.F.L. Nº 47, de 4 de diciembre de 1959), que debe estimarse complementaria de aquél, cuando su artículo 3º dispone que “*los presupuestos contendrán el cálculo de todas las entradas probables y el cómputo de los gastos que presumiblemente se requerirán durante el año presupuestario. Los ingresos y los gastos serán incluidos íntegramente en dichos presupuestos sin deducciones de ninguna especie*”.

Esta idea se ve implícitamente confirmada por lo que concierne al llamado por dicha ley “Presupuesto Fiscal” en los artículos 5°, 7° y 14 de la misma;

DECIMOPRIMERO. Que este concepto viene simplemente a reiterar que lo históricamente y de manera invariable, se ha entendido con materias fundamentales comprensivas de la ley de presupuesto, ya que si se estudia en la raigambre de los diversos textos constitucionales anteriores a la Constitución Política del estado vigente, resulta que, desde la Constitución de 1823, que estableció la Ley anual de Presupuesto, a iniciativa del presidente de la Republica y después en los artículos 36, 37 y 89 de la Constitución de 1833, el concepto de ley de presupuestos ha sido similar al que deduce del actual texto constitucional;

DECIMOSEGUNDO. Que, todavía más, aparece como un antecedente normativo importante que confirma en forma amplia el concepto establecido precedentemente, el análisis de preceptos que contienen los reglamentos de ambas Cámaras, en especial, el de la cámara de Diputados, en lo relativo a la tramitación de Presupuestos en la Corporación. En efecto, si se observan, entre otras, las disposiciones de los artículos 271, 273, 274, 276, 277, 278 y 280 de dicho Reglamento, es posible afirmar que todos ellos están regulando situaciones que dicen relación con las entradas y los gastos que es la materia matriz de dicha ley especial. Idea semejante se contempla en los artículos 194 y 198 del Reglamento de Senado. Ambos reglamentos constituyen fuentes escritas del Derecho Constitucional Chileno a juicio de nuestra doctrina científica (Alejandro Silva Bascuñán: “Tratado del derecho Constitucional”. T.I. pág. 24).

DECIMOTERCERO. Que la idea de que la Ley de Presupuesto específicamente es un cálculo estimativo de ingresos y una autorización máxima de gastos, obedece, igualmente, a una noción universal de Ley y de doctrina. Basta, a este respecto, con citar en la legislación francesa el decreto de 31 de mayo de 1862, que dispone que:

“El Presupuesto es el acto por el cual se prevén y autorizan los ingresos y los gastos anuales del Estado o de los otros Servicios que las leyes someten a las mismas reglas”.

Más adelante, el Decreto de 19 de junio de 1956, dice que el Presupuesto del Estado prevé y autoriza en forma legislativa los gastos y los ingresos del Estado. Y la Ordenanza, de 2 de enero de 1959 –en fin– actualmente vigente, define al Presupuesto diciendo que *“está constituido por el conjunto de cuentas que describen para un año civil todos ingresos y todas las cargas permanentes del Estado.”* (Précis de Finances Publiques, Paul Marie Gaudemet. T. 1°. Paris, 1970, págs. 234 y sigtes.).

En el mismo, sentido, puede citarse la Ley Belga de 5 de marzo de 1952, sobre Presupuesto y Contabilidad del Estado, cuyo artículo 1° dice

que “los ingresos y los gastos públicos que deben efectuarse para el servicio de cada ejercicio son autorizados por las leyes anuales y forman el Presupuesto General del Estado”.

En el Derecho Inglés, todavía, se contempla un concepto, semejante: “Las atribuciones financieras de la Cámara de los Comunes no permiten crear ningún impuesto ni sancionar ningún gasto si no es por medio de una Ley del Parlamento, pero sólo el Gobierno puede recomendar los gastos de fondos públicos: es ésta una regla fundamental de la Constitución. Le corresponde al Gobierno proponer la forma de obtener los ingresos y la manera de invertirlos”. (“El Parlamento Británico”. Strathean. Traducción al español por José Rodríguez Olazábal. Pág. 47, edic. de 1948).

Y, en cuanto a la doctrina, se ha definido al Presupuesto “como, el acto jurídico y político por el cual el Poder Legislativo prevé y autoriza en nombre de los ciudadanos, al Poder Ejecutivo para utilizar los medios financieros que él le acuerda función de asegurar el servicio público del que está encargado, u observando el programa que ha definido y respetado las reglas generales y permanentes relativas a la gestión administrativa”. (“Traité de Science Administrative”. Obra en conjunto de los más destacados profesores de las Universidades francesas, dirigida por el Decano G. Vedel. Paris. 1966. Pág. 676).

Queda entonces en claro que tanto para la Constitución Política del Estado, como para la ley y la doctrina, el concepto de Ley de Presupuesto tiene un sentido específico y concreto, significativo del acto por el cual el legislador autoriza al Ejecutivo el conjunto estimativo de ingresos y el gasto máximo con cargo a esos recursos;

DECIMOCUARTO. Que, sin embargo, en un sentido extensivo, puede estimarse, sobre todo después de la vigencia de la Ley Orgánica de Presupuesto, aprobada por el D.F.L. N° 47, de 1959, de cuya parte considerativa se deduce la necesidad de asimilar un progreso técnico en materia presupuestaria, sobre todo, observando el carácter que los propios órganos financieros del Estado encargados de la gestación del Presupuesto le han dado, que bien puede entenderse dentro de aquella noción, como una idea directamente relacionada con su idea matriz, lo que la Legislación Francesa denomina Ley Financiera, es decir, “aquéllas que determinan la naturaleza, el monto y la afectación de fuentes de recursos y de cargas del Estado, subordinados al equilibrio económico y financiero del mismo”. (Obra citada, Gaudemet. Pág. 234);

DECIMOQUINTO. Que, con tal sentido amplio, es posible aceptar también dentro del concepto de Ley de Presupuesto empleado por la Constitución, básicamente, las siguientes materias: un cálculo de las entradas públicas cuya alteración es de iniciativa exclusiva del Presidente de la República: la determinación de los gastos de la administración pública; respecto de los gastos o contribuciones no podrá alterar aquellos comprensivos de destinación de fondos a determinados objetivos, que hayan

sido acordados por leyes generales o especiales: estas leyes generales o especiales son aquéllas que se dicten durante un año presupuestario, que contemplan un determinado financiamiento y disponen su correspondiente gasto en función del fin de la misma y que deben incorporarse al Presupuesto del año siguiente, todos los cuales tienen por eso el carácter de gastos fijos (artículo 24 del D.F.L. N^º 47); y, en fin, los llamados “gastos variables” que tienen su origen solamente en la Ley Anual de Presupuestos y pueden, por lo tanto, ser modificados por ella, obviamente sin cambiar su destino, pero con la limitación de que la iniciativa para su aumento corresponde también al Presidente de la República;

DECIMOSEXTO. Que, además, esta noción, amplia de Ley de Presupuesto, en el sentido de ley financiera por excelencia admite aun constitucionalmente, que dentro de ella tengan cabida un conjunto de normas complementarias –que, dado este último carácter, no pasan a constituir ideas matrices–, pero que dicen relación con las materias presupuestarias, siendo tales: todos los ordenamientos o clasificaciones previstos en la Ley Orgánica de Presupuestos; aquellas materias que por expresa disposición legal deban incorporarse a ella, *v. gr.*, el caso de la determinación de los porcentajes de asignación de zona ordenados por el Estatuto Administrativo para los Empleados de la Administración Civil del Estado; y, en fin, las normas sobre regulación de la inversión de los gastos variables que tengan el mismo carácter de transitoriedad del Presupuesto Anual, pero con la limitación indicada en la frase final del considerando precedente;

DECIMOSÉPTIMO. Que, con todo, la noción precisada tiene aquellos límites que emanan de la interpretación armónica no sólo del texto del artículo 44, N^º 4, sino que también de la preceptiva del artículo 48, de tal manera que la Ley de Presupuesto, a pesar de su amplitud, no podría implicar alteración de las disposiciones legales permanentes y orgánicas de la Administración del Estado, tanto porque las modificaciones no tendrían relación directa con las ideas matrices o fundamentales de la misma ley que no puede ser otra que el cálculo de entradas y la autorización de los gastos, cuanto porque si tal ley no puede modificar los gastos acordados en leyes permanentes, generales o especiales, con tanto mayor razón no podría afectar otros aspectos de esas mismas leyes, y, en fin, porque a través del mecanismo de la Ley Anual de Presupuesto se podrían alterar, para cada año, las leyes orgánicas de todos los servicios de la Administración del Estado, lo que, naturalmente, exorbita con mucho a la filosofía con que el legislador la ha concebido;

DECIMOCTAVO. Que la consideración anterior se confirma aún más si se tiene presente el sentido específico con que la denominó el constituyente y el carácter excepcional con que la ha configurado para todos sus aspectos y trámites esenciales. En efecto, basta con señalar que la Ley de Presupuesto tiene una serie de particularidades propias que la hacen

diferir de una ley común u ordinaria, para concluir que, constitucionalmente hablando, todo conduce a asignarle un sentido restringido, aun cuando aceptando la noción de ley financiera. Son demostrativas de esta afirmación, entre otras, las siguientes características jurídicas: Se trata de una ley que tiene su iniciativa exclusiva en el Presidente de la República; la forma de prepararla está explícitamente señalada en la ley como, asimismo, el marco, o esquema al cual ha de someterse; la fecha de su presentación y la obligación, no una mera facultad, de subordinarse a tal fecha es norma constitucional explícita; su vigencia en el tiempo es esencialmente temporal; se trata de una ley anual a diferencia del carácter general de permanencia de las leyes comunes; debe, obligatoriamente, presentarse en la Cámara de Diputados; las partes fundamentales de ella *deben* ser aprobadas por el Congreso, es decir, se altera en la especie el principio de la esencia de toda ley cual es el de su eventual aprobación o desaprobación; el conocimiento de la misma en el seno del Congreso Nacional se realiza también de una manera especialísima, mediante el sistema de la llamada Comisión Mixta de Presupuesto integrada por el mismo número de Diputados y Senadores; puede, excepcionalmente, ser votada sin debate; el ejercicio de la facultad presidencial del veto no impide aquí su promulgación en la parte no vetada, y, en fin, puede entenderse tácitamente aprobada concurriendo determinados requisitos o circunstancias;

DECIMONOVENO. Que en tal virtud resulta por lo tanto concluyente que no pueden considerarse dentro de ella cualquiera clase de materias y que, en cuanto a las de índole financiera, sólo aquéllas que diciendo relación directa con la idea matriz de la misma y reseñada en los considerandos anteriores, no impliquen modificación de las leyes permanentes.

Lo anterior se confirma aún más si se tiene presente que la Ley de Presupuesto se tramita dentro del período extraordinario de sesiones del Congreso y, en tal período, sólo pueden discutirse los negocios legislativos que están expresamente indicados en la convocatoria llamada por el Presidente de la República, de acuerdo con el artículo 57 de la Carta Fundamental;

VIGÉSIMO. Que aun cuando no es posible dejar de reconocer que, históricamente hablando, y en particular desde 1942 en adelante, ha sido costumbre que, año a año, se haya utilizado la Ley de Presupuesto para aprobar las materias más inconexas por todos los Gobiernos y todos los Congresos, sin que hasta ahora se hubiera hecho cuestión constitucional sobre tal procedimiento, pues se impone asimismo destacar que, aparte de que no había mecanismo para recurrir alegando tal vicio, faltaba también el órgano llamado a emitir ese pronunciamiento. Dicha práctica viciosa se observa aun dentro de la tramitación en el Congreso del proyecto de ley que ha motivado este requerimiento, ya que un detenido análisis de las indicaciones que los Parlamentarios hicieron en ella, muchas de las

cuales obtuvieron aprobación, demuestra que incurrieron en esa práctica personeros representantes de las más diversas corrientes de opinión, todo lo cual permite concluir que se trata de un procedimiento hasta ahora no reparado pero que no puede, obviamente, ser constitutivo de derecho, ya que la doctrina científica en materia de derecho público sostiene invariablemente que las prácticas contrarias y la mera tolerancia no pueden provocar la derogación de la norma jurídica;

VIGESIMOPRIMERO. Que esta circunstancia no puede, por otra parte, ser limitativa en el ejercicio de sus funciones para este Tribunal de derecho, mucho más si se tiene presente que el alcance restringido que el alcance que este fallo asigna a la Ley de Presupuesto con arreglo a la adecuada interpretación del texto constitucional, sólo vino a cobrar nítidamente vivencia con la reforma de enero de 1970, que al dar fuerza de prohibición constitucional al impedimento hasta entonces meramente reglamentario para aprobar las disposiciones legales que no dijeran relación con las ideas fundamentales del respectivo proyecto, obviamente, redujo a sus justos términos la interpretación adecuada de lo que la misma Constitución entendió por Ley de Presupuesto en el artículo 44, N^º 4;

VIGESIMOSEGUNDO. Que lo anterior, claro está, no implica desconocer la facultad que los parlamentarios tienen para iniciar un proyecto de ley en las materias que han sido objeto de requerimiento, pero por la vía ordinaria y siempre que se respeten las limitaciones que la Carta señala, entre otros, en los artículos 45 y 44, N^º 4, inciso final. Es decir, que el presente fallo y el requerimiento que lo ha originado, inciden concretamente en la improcedencia de utilizar el mecanismo de la Ley de Presupuesto que es una ley especial para aprobar materias o normativas que exorbitan nítidamente de su contenido en la forma y con los condicionamientos establecidos en los considerandos precedentes;

VIGESIMOTERCERO. Que el requerimiento sostiene que juntamente con el artículo 44, N^º 4, los artículos tachados de inconstitucionales lo son por infracción del artículo 48 del texto constitucional. Este precepto, incorporado en la reforma de enero de 1970, establece textualmente en su inciso primero que es el que interesa:

“Todo proyecto puede ser objeto de adiciones o correcciones, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado; pero en ningún caso se admitirán las que no digan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto”;

VIGESIMOCUARTO. Que el fundamento que movió a su incorporación surge nítidamente de las palabras del ex Presidente de la República y promotor del Mensaje respectivo, don Eduardo Frei, cuando en su artículo intitulado “La Reforma Constitucional en su contenido histórico político”, expresa:

“En primer término, la consagración constitucional de la norma actualmente contenida en los reglamentos de ambas Cámaras, pero constantemente violada, de

que en un proyecto de ley no son admisibles las indicaciones y observaciones que no digan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto. Estos preceptos pondrán fin a la práctica arraigada de las llamadas “leyes misceláneas” que tratan toda clase de asuntos y que se prestan al abuso frecuente de que se aprovecha una ley importante para introducirle disposiciones destinadas a favorecer a determinados grupos y aun a personas individuales y que significa hacer de las leyes una maraña ininteligible para el hombre común y aun difícil de entender por los intérpretes avezados”.

Por su parte, en el informe con que la Comisión de Constitución, Legislación y justicia de la Cámara de Diputados propuso la aprobación del precepto, se dice a la letra:

“Esta disposición, al estar consagrada en la Carta Fundamental pasa a tener un valor de carácter absoluto, y ninguna mayoría ocasional o interpretación liberal de las normas reglamentarias, podrá permitir que se incorporen indicaciones, correcciones o adiciones ajenas al objetivo fundamental del proyecto”.

En el informe de la Comisión de Constitución del Senado se lee textualmente:

“Vuestra Comisión, con los votos de los H. Senadores presentes en la Sala, señores Reyes, Fuentealba, Juliet y Luengo, compartió plenamente la idea contenida en la modificación constitucional en estudio, porque con ella se permitirá mejorar notablemente la técnica legislativa, impidiendo la aprobación de leyes, como ha sucedido hasta ahora, que contienen normas sobre numerosas materias que hacen difícil su consulta y engorrosa su aplicación y cumplimiento, dada la falta de correspondencia entre la materia principal, que sirve de título a la ley, y la profusa legislación que contiene sobre asuntos que nada tienen que ver con sus ideas matrices o fundamentales”.;

VIGESIMOQUINTO. Que el análisis del texto del artículo 48 conduce a aclarar, desde luego, que el impedimento para que un proyecto pueda ser objeto de adiciones o correcciones dice relación con el concepto de idea matriz o fundamental, dado que, categóricamente, no pueden ser admitidas aquellas adiciones o correcciones que no dicen relación directa con aquella idea. El concepto de idea matriz implica el de generadoras o fundamentales del mismo, vale decir, aquél que imprime carácter y permite definir o concretizar al proyecto de ley de que se trata. Es por eso que, en función de esa idea, el constituyente llega a exigirla de tal manera que impone, aun, que sólo se admitirán aquellas adiciones o correcciones que tienen relación directa, es decir inmediata, pertinente o atinente a aquella noción y, en ningún caso, opuesta o ajena a la misma;

VIGESIMOSEXTO. Que, en principio, para la determinación de lo que el artículo 48 de la Constitución entiende por idea matriz o fundamental de un proyecto de ley ordinario o común, habrá que estarse al análisis de su propio texto, a las justificaciones o comentarios contenidos en el Mensaje o en la, moción que lo iniciare, o la discusión, general del

proyecto, o, a todo antecedente legislativo de donde aquélla se deduzca, que puedan producirse en el primer trámite de la misma. Sin embargo, tratándose de una ley específica que define o conceptualiza la propia Constitución o una ley, la idea matriz aparece precisada por su esencia en el texto mismo constitucional o legal que la define. Es precisamente el caso de, la especie en que es el propio artículo 44, N^º 4, del texto constitucional el que se encarga de determinar, complementado por los antecedentes de toda índole que se han indicado en los considerandos precedentes, cuál es la idea matriz o fundamental de la Ley de Presupuesto y tal idea no es otra que un cálculo estimativo de entradas y una fijación del monto de gastos. Esta idea que se deduce nítidamente del texto del precepto en análisis se ve todavía confirmada por antecedentes históricos producidos en la discusión del artículo 48. En efecto, obsérvese que en el párrafo ya transcrito del informe de la Comisión de Constitución, Legislación y justicia del Senado (considerando vigesimocuarto) se habla de la falta de correspondencia entre la materia principal –en el sentido de idea matriz– “*que sirve de título a la ley, y la profusa legislación que contiene sobre asuntos que nada tienen que ver con sus ideas matrices o fundamentales*”. Quedó en todo caso en claro en la misma Comisión que un proyecto de ley puede tener una o varias ideas centrales, pero que no se le pueden introducir por la vía de las adiciones o correcciones, más ideas no contempladas en el proyecto primitivo (La Reforma Constitucional, pág. 86. Guillermo Piedrabuena Richards);

VIGESIMOSEPTIMO. Que, en suma, de los considerandos precedentes se deduce que por lo que toca a la Ley de Presupuesto la idea matriz o fundamental aparece especificada por el propio constituyente en el artículo 44, N^º 4, y en los términos ya vistos, por manera que toda adición o corrección de que sea objeto y que no diga relación con dicha idea matriz o fundamental adolecerá de inconstitucionalidad por infracción del artículo 48 en consonancia con el artículo 44, N^º 4, de la Carta;

VIGESIMOCTAVO. Que para los efectos de analizar las tachas de inconstitucionalidad opuestas por el Presidente de la República a los artículos del proyecto de ley de Presupuesto aprobado por el Congreso Nacional y que se mencionan en el considerando sexto, procede en definitiva concluir que las ideas matrices o fundamentales de dicho proyecto están formadas por el cálculo de entradas y la determinación de los gastos de la Administración Pública. También es admisible contemplar dentro de ella, dado su carácter de ley financiera, aquellos preceptos que persigan regular los gastos variables, pero sin que en estos últimos dos eventos se modifiquen leyes generales o especiales y leyes orgánicas de los Servicios de la Administración Pública del Estado, por las razones constitucionales que precedentemente se han establecido;

VIGESIMONOVENO. Que todas las consideraciones anteriores permiten deducir que no es constitucionalmente valedera la argumentación que se contiene en el escrito de observaciones presentado por los Presidentes del Senado y de la Cámara de Diputados y que sostienen que la Ley de Presupuesto debe constituir no sólo una enumeración de ítem a los que se asigna una determinada cantidad de recursos sino “*que debe configurarse todo un estatuto jurídico del gasto público que establezca el límite máximo autorizado, el objeto y destinación del mismo, las modalidades de empleo de los fondos y todas las demás condiciones, requisitos, formalidades y circunstancias que sean necesarias para regular tal autorización*”. Semejante doctrina, aparte de que olvida que la iniciativa en esta materia corresponde específicamente al Presidente de la República, por disponerlo así explícitamente el tantas veces citado artículo 44, N° 4, pierde también de vista de que dentro de los gastos de la Administración Pública deben incluirse no sólo los variables, sino que preponderantemente los fijos y que, por estar ellos predeterminados en leyes generales o especiales, no pueden ser alterados, no sólo por iniciativa parlamentaria sino que tampoco por el propio Ejecutivo al elaborar el proyecto de Ley de Presupuesto;

TRIGÉSIMO. Que con arreglo a estas consideraciones y conclusiones, se pasan a examinar enseguida los artículos que han sido tachados de inconstitucionalidad por el Presidente de la República haciéndose presente a este respecto y por lo que toca a la consideración contenida en los oficios de observaciones mencionados en el considerando anterior y relativa a que el propio Ejecutivo habría incurrido en los vicios que se imputan a aquellos artículos de origen parlamentario, que toca a este Tribunal pronunciarse solamente sobre aquellos preceptos que han sido impugnados expresamente en tiempo y forma, y no por la vía extensiva a otros preceptos del proyecto en cuestión;

TRIGESIMOPRIMERO. Que el artículo 24 adolece de inconstitucionalidad porque al regular normas relativas al Cálculo de Entradas infringe el precepto del artículo 44, N° 4, de la Constitución Política del Estado y porque, en su inciso segundo, al referirse a una materia ajena a la idea matriz o fundamental del proyecto transgrede el artículo 48 del mismo texto;

TRIGESIMOSEGUNDO. Que son inconstitucionales los artículos 25 y 26 del proyecto de Ley de Presupuesto porque vulneran los dos artículos de la Constitución citados en el considerando precedente. En otras palabras, aparte de no decir relación con la idea matriz o fundamental del proyecto, están modificando leyes permanentes y orgánicas de Servicios Públicos, *v. gr.*, el artículo 59, inciso 2°, de la Ley N° 10.336 y el artículo 385 del D.F.L. N° 338, de 1960, respecto del primero, y las leyes orgánicas que regulan la actividad de los servicios autónomos, respecto del segundo. Sólo a manera de ejemplo, puede citarse el artículo

10 del D.F.L. N^º 211, de 1960, orgánico de la Corporación de Fomento de la Producción;

TRIGESIMOTERCERO. Que se ajusta, en cambio, a la Constitución el precepto del artículo 27 que no tiene otra finalidad que la de regular el gasto variable de pasajes y fletes que se imputan al ítem 015 “Servicios Generales”, pero, sin que ello implique ni aumento del gasto ni alteración de su destino. Esta conclusión se sostiene en el bien entendido que fluye de su texto, de que tal precepto rige para los servicios de la Administración Pública propiamente tal o centralizada y no para los organismos descentralizados;

TRIGESIMOCUARTO. Que es inconstitucional el artículo 28 del proyecto de ley porque aparte de no decir relación con la idea matriz o fundamental del proyecto, con lo cual se infringe los dos artículos constitucionales que reiteradamente se han señalado como vulnerados, modifican o alteran la Ley Orgánica del Banco Central y el Estatuto para los Empleados de la Administración Civil del Estado, leyes ambas que por su contenido quedan fuera de la idea matriz del proyecto en cuestión;

TRIGESIMOQUINTO. Que son inconstitucionales también, los artículos 29, 30, 31 y 32 del proyecto de ley, y su inconstitucionalidad surge nítidamente al considerar que las materias que están regulando no obedecen, en cuanto a su contenido, a lo que debe ser la Ley de Presupuesto, sin que sea impedimento para llegar a esta conclusión el hecho de que se haya querido dar normas sobre empleados a contrata que se pagan con cargo a ítems variables del Presupuesto, ya que, aparte de que por esta vía se está alterando implícitamente el destino para la inversión de los ítem referidos, todos ellos alteran el Estatuto Administrativo, que es una ley permanente que no tiene el carácter de financiera, con lo cual se incurre en infracción a los dos artículos constitucionales señalados en el requerimiento;

TRIGESIMOSEXTO. Que las normas sobre concursos para la designación de funcionarios del Estado en sentido amplio, o aún, de empresas en que aquél tenga participación, están absolutamente desvinculadas de la idea matriz del proyecto de Ley del Presupuesto, porque el artículo 33 adolece también de inconstitucionalidad al vulnerar el artículo 48 en relación con el artículo 44, N^º 4, de la Carta Fundamental. La misma falta de vinculación tiene la norma que él contempla, relativa a la participación de un representante del Contralor General de la República en la proyectada Comisión de Concursos;

TRIGESIMOSÉPTIMO. Que el establecimiento de determinados requisitos para proveer cargos públicos, la modificación explícita de un artículo del Estatuto Administrativo aprobado por el D.F.L. N^º 338, de 1960, la creación de nuevas causales o medidas de eliminación de cargos públicos y la aplicación extensiva de algunos preceptos de aquel estatuto,

por una parte, y suspensión de la aplicación de otras normas del mismo que se contemplan, respectivamente, en los artículos 34, 35, 36 y 37 del proyecto de Ley de Presupuesto, son todas materias de carácter estatutario, que aparte de modificar una ley permanente destinada a regular situaciones de empleados del Sector Público en general, no tienen, claro está, relación directa con la idea matriz o fundamental del proyecto de ley en que figuran y, por lo tanto, adolecen también de inconstitucionalidad al infringir los reiteradamente citados artículos 44, N° 4, y 48 del texto constitucional;

TRIGESIMOCTAVO. Que los preceptos de los artículos 38 y 39 están aún más alejados de la idea matriz o fundamental e incurrir por lo tanto en una contravención más flagrante a las disposiciones constitucionales invocadas en el requerimiento, al imponer el primero normas sobre prohibición de traslados no sólo en el sector público sino que en el privado, aparte de que modifican tanto el Estatuto Administrativo ya mencionado como el Código del Trabajo y leyes que lo complementan y, en cuanto al segundo, señala principios sobre inamovilidad para los empleados del Estado en general y Municipalidades que resultan ajenos, con mucho, a la idea matriz o fundamental del proyecto.

Del mismo vicio de inconstitucionalidad adolecen los artículos 40, 41, 42 y 43, que están regulando materias estatutarias y, en cuanto al artículo 41, asignando, además, a la Contraloría General de la República una función que no figura en su ley orgánica y que importa también modificar el Estatuto Administrativo.

Todos los artículos citados en este considerando vulneran, por lo tanto, la norma constitucional del artículo 48, en consonancia con el artículo 44, N° 4, del mismo Código;

TRIGESIMONOVENO. Que es inconstitucional también, por infracción de los textos ya citados, el artículo 44, que pretende por la vía declarativa extender la calidad de empleados de confianza del Presidente de la República, que consagra el N° 5 del artículo 72 de la Constitución Política del Estado. Tal declaración es contraria o ajena a la idea fundamental del proyecto de Ley de Presupuesto y contraviene los artículos 48 y 44, N° 4;

CUADRAGÉSIMO. Que los artículos 45 y 46 contienen normas de carácter estatutario, al regular situaciones relativas al personal de la Administración del Estado y, por lo tanto, fuera de ser ajenas a la idea fundamental del proyecto en que inciden, no tienen el carácter de ley financiera. Son, en consecuencia, inconstitucionales por infracción de los dos artículos de la Carta en referencia;

CUADRAGESIMOPRIMERO. Que los artículos 47 y 48 contienen normas, imponen prohibiciones y obligaciones a instituciones públicas y aun privadas ajenas por completo a la idea matriz del proyecto de Ley de

Presupuesto, aparte de que modifican leyes generales o especiales de carácter permanente, como, por ejemplo, la ley orgánica de la Corporación de Fomento de la Producción, la del Banco del Estado, la del Banco Central, la Ley General de Bancos y la que creó las Oficinas de Informaciones del Congreso. El contenido de esas leyes, que sólo se citan a manera de ejemplo, no dice relación directa con la Ley de Presupuesto. Estos dos artículos, por lo tanto, transgreden las normas constitucionales que se han invocado como infringidas por el requerimiento del, Presidente de la República;

CUADRAGESIMOSEGUNDO. Que la Ley de Presupuesto es diferente de aquella que tiene por finalidad disponer su fiscalización, aparte de que la primera no está destinada a regular en detalle los presupuestos de las instituciones semifiscales, descentralizadas, empresas del Estado o aquellas en que el Estado tenga aportes o intervenga en su administración. Utilizar, por lo tanto, la primera para regular materias relativas a fiscalización resulta exorbitante del concepto de idea matriz o fundamental, por lo que el artículo 49 que aprueba disposiciones en tal sentido infringe lo dispuesto en los artículos 44, N^º 4, y 48 de la Constitución;

CUADRAGESIMOTERCERO. Que es ajena también a la Ley de Presupuesto, por la misma razón, el artículo 50 que da normas prohibitivas y limitativas en materia de publicidad y propaganda, no sólo para instituciones del Sector Público sino que para empresas del Sector Privado, aun cuando en el primer evento parte de esas instituciones, las de la Administración Central propiamente tal, puedan detallar sus gastos en ítems variables del Presupuesto fiscal; en este último caso, porque el precepto cuestionado no está modificando los gastos variables, sino alterando su destino y, en todo lo demás, vale decir, en lo relativo a instituciones del Sector Público que van más allá de la Administración Central y aun en empresas del Sector Privado, las referidas prohibiciones y limitaciones se alejan del contenido de la Ley de Presupuesto. El artículo 50 resulta, por lo tanto, inconstitucional por las razones ya dichas;

CUADRAGESIMOCUARTO. Que es inconstitucional, por la misma razón, el artículo 51 del proyecto en cuanto impone limitaciones a las importaciones que realice la Empresa de Comercio Agrícola, ya que tal materia es ajena por completo al proyecto de Ley de Presupuesto. Infringe, entonces, los artículos 44, N^º 4, y 48 de la Constitución;

CUADRAGESIMOQUINTO. Que son inconstitucionales también los artículos 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59 y 60 del proyecto de Ley del Presupuesto. En todos ellos se contienen modificaciones expresas o implícitas a la Ley Orgánica del Ministerio de Obras Públicas; en el caso particular del artículo 56, además, a la de la Dirección de Aprovisionamiento del Estado; en el del artículo 58, a la del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, y en el del artículo 60, al Estatuto Administrativo.

Ninguna de estas leyes regula materias que tengan relación directa o fundamental con la Ley de Presupuesto, por lo que los preceptos mencionados han infringido también las disposiciones de los artículos 44, N° 4, y 48 de la Constitución;

CUADRAGESIMOSEXTO. Que el artículo 61 es inconstitucional porque aprueba normas ajenas a la Ley de Presupuesto. Contraviene los dos artículos constitucionales reiteradamente citados;

CUADRAGESIMOSEPTIMO. Que es inconstitucional el artículo 62 no sólo por referirse a materias ajenas a la Ley de Presupuesto, por lo que vulnera el artículo 48 de la Constitución, sino porque al disponer un destino específico aparte de los recursos del cobre, está alterando el cálculo de entradas al margen de lo dispuesto en el artículo 44, N° 4, de la Carta Fundamental;

CUADRAGESIMOCTAVO. Que es cierto que las subvenciones a los institutos de educación privada figuran en la Ley de Presupuesto, pero, para el otorgamiento de ellas y regulación de las mismas, el Ejecutivo debe sujetarse a una ley especial, cual es la N° 9.864. El contenido de esta última ley no dice relación directa con el Presupuesto, aparte de que se trata de una ley especial que no puede ser alterada en aquél. El artículo 63, por lo tanto, al modificar el artículo 3° de la Ley N° 9.864, infringe no sólo el artículo 48, sino también, específicamente, el artículo 44, número 4, del texto constitucional;

CUADRAGESIMONOVENO. Que la materia contenida en el artículo 64, relativa al control de los colegios particulares pagados, no dice relación directa con la Ley de Presupuesto y, por lo tanto, infringe el artículo 48 y el 44, N° 4, de la Constitución. Además, porque modifica las atribuciones establecidas en la Ley Orgánica de la Dirección de Industria y Comercio para este Organismo, materia igualmente ajena a la Ley de Presupuesto;

QUINCUAGÉSIMO. Que la contratación de empréstitos y el compromiso por lo tanto del crédito del Estado, deben ser objeto de una ley especial, ya sea que ese crédito esté destinado al servicio del Estado o de las Municipalidades. La materia de esta clase de leyes, entonces, resulta ajena a la idea matriz de la Ley de Presupuesto. El artículo 65, en cuanto aprueba disposiciones de esta índole, transgrede los preceptos de los artículos 44, N° 4, y 48 de la Constitución;

QUINCUAGESIMOPRIMERO. Que son, finalmente, inconstitucionales, los artículos 66 y 67 del Proyecto de Ley de Presupuesto, porque aprueban normas extrañas a la idea matriz de esta ley y porque esto se demuestra aún más al comprobarse que, en ambos casos, se están modificando leyes permanentes: en el primero, la de la Dirección de Aprovechamiento del Estado y, en el segundo, la de la junta de Auxilio Escolar y Becas.

Se han transgredido, igualmente, en los casos de la especie, los artículos 44, N° 4, y 48 de la Constitución Política del Estado;

QUINCUAGESIMOSEGUNDO. Que el tercer otrosí de su oficio de requerimiento, el Presidente de la República sostiene que el Congreso Nacional al aprobar las asignaciones 015 y 016 del ítem 029 concediendo determinadas cantidades a los Canales de Televisión 4 y 13 y no estableciendo, en cambio, cantidad alguna para el Consejo Nacional de Televisión y los Canales 7 y 9, procedió a alterar los gastos acordados en una ley vigente y violentó con ello la disposición del artículo 44, N^º 4, de la Constitución Política del Estado en cuanto dispone que *“la Ley de Presupuesto no podrá alterar los gastos o contribuciones acordados en leyes generales o especiales”*, y, por lo tanto, pide que se declare la inconstitucionalidad de las asignaciones 015 y 016 del ítem 029 del programa 02 de la Secretaría y Administración General del Ministerio de Educación;

QUINCUAGESIMOTERCERO. Que en el escrito de observaciones del Senado se sostiene que tales asignaciones son constitucionales, porque con ella se da cumplimiento al artículo 32 de la Ley N^º 17.377 y, agrega, textualmente:

“El Senado estima que la obligación de aprobar los gastos fijos lleva involucrada la obligación de constreñir la inversión de ellos en los propósitos y finalidades de las leyes que los autorizan, hecho que si bien concurre en el caso de las asignaciones antes citadas, no aparece en el caso de otras instituciones, como los Canales 7 y 9 de Televisión de Santiago que, en forma reiterada han dejado de dar cumplimiento no sólo a las normas legales sino también a las constitucionales que regulan la libertad de expresión”;

QUINCUAGESIMOCUARTO. Que el artículo 44, N^º 4, del texto constitucional dispone que *“la Ley de Presupuesto no podrá alterar los gastos o contribuciones acordados en leyes generales o especiales”*. Por su parte, la Ley N^º 17.377 de 24 de octubre de 1970 sobre televisión nacional destina a partir del 19 de enero de 1971 a financiar esta ley el saldo del presupuesto del Impuesto al Patrimonio establecido en el Título II, de la Ley N^º 17.073, una vez deducida la parte que le corresponde al Fondo de Pensiones del Servicio de Seguro Social en conformidad al artículo 1^º de la Ley N^º 17.290 de 12 de febrero de 1970;

a) Un 10% a los fines indicados en la letra a) del artículo 13 de esta ley, y

b) El 90% restante se repartirá en un 40% para la Empresa de Televisión Nacional de Chile y en un 50% para cada uno de los tres canales universitarios.

Por su parte, la Ley N^º 17.416, de 9 de marzo de 1971 dispone en su artículo 78, lo que sigue:

“Artículo 78. A contar del año tributario 1971, será de exclusivo beneficio fiscal el rendimiento total del Impuesto al Patrimonio, establecido en el Título II de la Ley N^º 17.073 y sus modificaciones posteriores.

La participación que de acuerdo a lo establecido en la letra a) de la Ley N^º 17.290 y en el artículo 32 de la Ley N^º 17.377 corresponde “en dicho impuesto

al Fondo de Pensiones del Servicio de Seguro Social, el Consejo Nacional de Televisión, la Empresa de Televisión y los canales universitarios de televisión, será reemplazada en 1971 “por las cantidades asignadas en la Ley de Presupuesto de dicho año y, a partir del año 1972, por las cantidades que deberán consignarse en las Leyes de Presupuesto de la Nación, determinadas sobre la base de las establecidas en la Ley de Presupuesto para 1971, reajustadas anualmente, a lo menos, de acuerdo con la variación que haya experimentado el índice de precios al consumidor durante el año inmediatamente anterior.

Sin perjuicio del reajuste recién indicado, las cantidades que correspondan al Consejo Nacional de Televisión, la Empresa Nacional de Televisión y los canales universitarios de televisión, se aumentarán, además, en un 5% sobre la cantidad correspondiente al año anterior reajustada cada año, como mínimo, a partir de 1972.

Las cantidades que se asignen a las entidades a que se refiere este artículo, deberán mantener la proporción que establece el artículo 32 de la Ley N° 17.377, cuyas normas conservan su vigencia, y les serán entregadas por duodécimos mensuales.

Los saldos no girados al 31 de diciembre de cada año no ingresarán a rentas generales de la Nación”;

QUINCAGESIMOUINTO. Que estas leyes especiales de carácter permanente, no pueden ser alteradas en la Ley de Presupuesto porque lo impide explícitamente el mencionado artículo 44, N° 4, de la Carta. Consta, además, en estos autos, porque se ha tenido a la vista el proyecto de Ley de Presupuesto del Ministerio de Educación para 1972 enviado por el Ejecutivo al Congreso Nacional, que aquel dio cumplimiento exacto a los textos de leyes especiales transcritos, figurando en él las siguientes asignaciones:

- “015 Canal 4 Universidad Católica de Valparaíso E° 18.144.000;
- 016 Canal 13 Universidad Católica de Chile E° 18.144.000;

Con las asignaciones 015 y 016, se da cumplimiento al artículo 32 de la Ley N° 17.377.

006 Consejo Nacional de Televisión E° 10.080.000;

007 Canal 7, Televisión Nacional E° 36.288.000;

008 Canal 9, Universidad de Chile E° 18.144.000;

Con las asignaciones 006, 007 y 008 se da cumplimiento al artículo 32 de la Ley N° 17.377”.

Esta afirmación acerca del cumplimiento por parte del Ejecutivo de las disposiciones de la citada ley, fluye de la simple operación aritmética hecha en relación a las cantidades asignadas en cada caso, no ha sido rectificada o contradicha en estos autos y fue, por el contrario, expresamente admitida por los funcionarios Secretarios de las Comisiones Mixtas de Presupuesto y Hacienda del Senado, en cuanto a que durante la discusión respectiva no se cuestionó la exactitud del monto fijado, al Ministro de este Tribunal don Jacobo Schaulsohn, en visita que por mandato de

este Tribunal practicara dicho señor Ministro al Senado para imponerse de determinados aspectos que era necesario dilucidar en este expediente;

QUINCUAGESIMOSEXTO. Que el Congreso Nacional, al pronunciarse sobre estas asignaciones procedió, como se ha acreditado también por los antecedentes acompañados al requerimiento, a aprobar las asignaciones correspondientes de los Canales 4 y 13 y, en cambio, no estableció cantidad alguna para el Consejo Nacional de Televisión y para los Canales 7 y 9.

Al proceder de esta manera omitió el cumplimiento de una ley especial, la Ley N^º 17.377, explícitamente reiterada en cuanto al respeto de los porcentajes que su artículo 32 indica, por el art. 78 de la Ley N^º 17.416. Con tal determinación transgredió el artículo 44, N^º 4, de la Constitución Política del Estado, que le impedía hacerlo de una doble manera: al omitir asignaciones prescritas, por una ley especial, y al mantener inalterables otras dispuestas por la misma ley, de forma que, con este procedimiento, alteró también automáticamente la distribución de porcentajes ordenados por aquélla;

QUINCUAGESIMOSÉPTIMO. Que esta resolución implica, como se ha visto, vulnerar abiertamente el precepto contenido en el artículo 44, N^º 4, de la Carta Fundamental, sin que tenga a este respecto valimiento la argumentación que se menciona para justificar tal decisión en el considerando quincuagesimosegundo de esta sentencia, porque el eventual incumplimiento a normas constitucionales y legales por parte de los canales 7 y 9 no puede ser juzgado en la vía del pronunciamiento sobre la Ley de Presupuesto, tanto más si ese pronunciamiento implica transgresión de una norma constitucional explícita. Lo anterior se refuerza si se tiene en consideración que el régimen jurídico chileno contempla los arbitrios adecuados para fiscalizar el correcto cumplimiento de la ley. Corresponde a la Cámara de Diputados, con arreglo al artículo 39, N^º 2, de la Carta Fundamental, fiscalizar los actos del Gobierno, por cuya vía podría requerir que se investigue cómo se está cumpliendo la inversión del dinero que el Estado entrega a título de aportes a entidades estatales o particulares; pero que, ninguna presunción sobre eventual incumplimiento de normas jurídicas por parte de los beneficiarios de aportes emanados de una ley especial, puede ser sancionado mediante el arbitrio del cual se ha reclamado por el Presidente de la República.

Por lo tanto, forzoso es concluir que el procedimiento seguido por el Congreso al pronunciarse sobre las asignaciones ya referidas adolece de inconstitucionalidad por infringir los términos explícitos del artículo 44, N^º 4, de la Constitución Política del Estado.

Y VISTO, además, lo dispuesto en los artículos 78 b) y 78 c), inciso 2^º, de la Constitución Política del Estado y 2, 3, 4, 5, 6, 7 y 8 del Auto Acordado

sobre procedimiento aplicable ante el Tribunal Constitucional, publicado en el Diario Oficial de 11 de diciembre de 1971, SE RESUELVE:

1°. NO HA LUGAR a la cuestión previa de inadmisibilidad del requerimiento de fs. 1, formulada en las presentaciones de fs. 37 del Senado y 53 de la Cámara de Diputados;

2°. HA LUGAR a lo pedido en lo principal de fs. 1 por el Presidente de la República, sólo en cuanto declárense inconstitucionales los artículos 24, 25, 26, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66 y 67 del Proyecto de Ley de Presupuesto para 1972, los que no podrán convertirse en ley; y NO HA LUGAR a declarar inconstitucional el artículo 27 del mismo Proyecto;

3°. HA LUGAR a lo pedido en el tercer otrosí del requerimiento de fs. 1.

Se previene que el Ministro señor Schaulsohn concurre al fallo con las siguientes salvedades:

1°. No comparte los fundamentos de los considerandos noveno, decimocuarto, decimosexto, decimonoveno y trigésimotercero;

2°. En los considerandos segundo, decimoquinto, decimoctavo, decimonoveno, vigésimo, vigésimosegundo, vigésimosexto y vigésimoctavo, elimina siguientes partes: en el segundo, la oración “dispuesta con arreglo artículo 31 de la Ley Orgánica de Presupuesto” y, en el mismo, substituye “es público y notorio” por “consta del instrumento respectivo agregando a los autos”: en el decimoquinto, “con tal sentido amplio”, “estas leyes o especiales... se dictan durante un año presupuestario” y en el párrafo modificado por ella”; en el considerando vigésimo, “y en particular desde 1942”; en el considerando decimonoveno, “y reseñada en los considerandos anteriores”, además de todo el párrafo que comienza con “Lo anterior se confirma...”; en el vigésimosegundo, en la frase final “y con los condicionamientos establecidos en los considerandos precedentes”; en el vigésimosexto, la oración que comienza en las palabras “A las justificaciones” y que termina en el punto seguido y en el considerando vigésimoctavo, la frase: “preceptos que persigan regular los gastos variables”.

3°. Opina también el Ministro señor Schaulsohn a favor de la declaración de inconstitucionalidad del artículo 27 del Proyecto de Ley de presupuesto para el año 1972 despachado por el Congreso Nacional, que la mayoría excluyó en la parte resolutive segunda. Igualmente, discuerda con la eliminación de la decisión tercera del fallo de mayoría en cuanto elimina del texto legal las asignaciones 015 y 016 del ítem 029 del programa 02 de la Secretaría y Administración General del Ministerio de

Educación, propuesto por el propio Presidente de la República, en razón de considerar constitucionalmente incorporadas en aquél las asignaciones que también propuso el requirente bajo los números 006, 007 y 008 del ítem 035 del mismo programa, pese al rechazo ineficaz *de iure* del pronunciamiento en contrario emitido por el Congreso Nacional.

Y tiene, además, presente:

a) Que refuerza su apoyo a las fundaciones de los considerados segundo, tercero y cuarto de la mayoría, la circunstancia de que la historia fidedigna del establecimiento del precepto contenida en la letra a) del artículo 78 b) de la Constitución Política del Estado, determina categóricamente que en el caso la facultad del Tribunal es “preventiva”, no limitada a vicios de inconstitucionalidad flagrante, ni excluyente para el caso de los vicios meramente formales, resueltos o no por los mecanismos reglamentarios de cualesquiera de las ramas del Parlamento. Exigir que se “promueva”, esto es, “inicie” o “suscite” la “cuestión”, o sea, “pregunta que se hace o se propone para averiguar la verdad de una cosa controvertiéndola” previamente ante el Congreso Nacional, fuera de que como se ha dicho precedentemente, no lo exige la Constitución, podría conducir a hacer ilusorio el derecho para los titulares de recurso de inconstitucionalidad. En efecto, imaginar numerosas situaciones inconstitucionales o reglamentarias propias del funcionamiento del Congreso nacional en que no existe forma ni manera para proceder antes por la vía que se echa de menos. Si la violación se produce en una rama del Parlamento, el tercio de la otra no tiene como formular “previamente” la cuestión. Otro tanto sucederá si el vicio llega a conocimiento de los Parlamentarios después de despachado por el Congreso el proyecto, dado el carácter limitado de los artículos 208 y 216 del reglamento de la Cámara de Diputados y 171 del Senado. Agréguese que dichos reglamentos no contemplan el derecho para el Presidente de la República, ni la oportunidad o forma, para hacer presente y recabar una decisión de tal clase; tanto más que el Jefe de Estado no asiste al Parlamento y la facultad es suya y no de los Ministros de Estado. No es aceptable la argumentación aducida en orden a que la tesis del Tribunal pudiera significar “*abrir la puerta para que se interfiera el proceso de formación de las leyes*”, ya que la norma en examen expresamente percibe que el reclamo “*no suspenderá la tramitación del proyecto*” agregando, para el caso de los proyectos sobre presupuesto de la Nación que ni siquiera se impide la promulgación de los preceptos cuestionados pendiente el reclamo de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. La historia de la reforma al respecto sienta sin lugar a equívocos que precisamente por la ausencia de medios y mecanismos para resolver las discrepancias constitucionales entre los poderes colegisladores, creó este Tribunal y lo investió, entre otras cosas, de la facultad ejercitada en la especie por el Presidente de la República, circunstancia que evidencia

que el constituyente no agregó el requisito preliminar que agregan los oponentes a la pertinencia del requerimiento. Por último, debe tenerse en cuenta que durante la tramitación de la reforma en examen contenida en la Ley N^o 17.284, de 23 de enero de 1970, hubo indicaciones aprobadas tendientes a regular el ejercicio del derecho para suscitar la cuestión constitucional surgida “*durante la tramitación del proyecto*” y que ellas no refirieron ni intentaron regular la exigencia de promoverse directamente en el cuerpo legislativo, sino que, por la inversa, versaron sobre plazos según el vicio pretendido hubiere acaecido en el primero, segundo u otro trámite de la formación de la ley o en relación con la observaciones o veto presidencial. Se optó, en el sentido claro de la palabra por condicionar la admisibilidad a este respecto sólo a que el requerimiento se formalizara mientras estuviere pendiente el texto o precepto del proyecto incriminado, antes de su promulgación. También es regla de hermenéutica de manifiesta vigencia que no puede el intérprete adicionar o extender requisitos para el ejercicio de un derecho si la norma no lo contempla directa y claramente. La interpretación es necesariamente restrictiva. No está de más recordar que siendo la ley conocida por presunción de derecho por todos los habitantes, las normas constitucionales lo son, y con certeza, del conocimiento de los cuerpos o poderes colegisladores y de cada uno de los señores Diputados y Senadores que, además, tienen limitadas la amplia esfera de su potestad legislativa solamente por las normas constitucionales a cuya observancia están sometidos, circunstancia que haría ociosa la reclamación previa de violación constitucional antes de recurrir a este Tribunal, ya que lo normal será que se estará en presencia, simplemente de una mera discrepancia interpretativa constitucional, materias no susceptibles de solución por la vía del compromiso o consenso, sino por la decisión del o los órganos que la Constitución prevé para tal fin;

b) Que, abundando en lo recién dicho, es natural la inclinación a esperar que los poderes o representantes populares no se vean impulsados a recurrir a este Tribunal, tanto más que el sistema democrático representativo, con su clásica división de poderes públicos independientes e interdependientes a la vez, descansa sobre la base de la armonía y equilibrio y en su funcionamiento; pero, y aun cuando por la jerarquía representativa de los Poderes que emiten un pronunciamiento, están lógicamente amparados por una presunción de constitucionalidad, no es menos cierto que requerido este Tribunal queda en la necesidad ineludible de juzgar con estricto y riguroso apego a las normas constitucionales que se encuentren en juego, y dentro de los fatales plazos previstos por la Constitución bajo severos apercibimientos, estándole vedada toda gestión o trámite “de conciliación” o de dilación. Sin embargo, tan cierto es que el Congreso Nacional tuvo conocimiento, conciencia y certeza de existir controversia constitucional “*durante la tramitación del proyecto*”, antes del veto

presidencial, y que no obstante ello las divergencias de apreciación no pudieron ser superadas, hecho que prueba la firmeza de las respectivas convicciones interpretativas, que hubo reiteradamente reclamaciones sobre estos particulares respecto de numerosos preceptos de los cuestionados en el requerimiento en fallo, comprensivos en cuanto a las materias de todos ellos, que las grabaciones magnetofónicas de los debates en la Comisión Mixta de Presupuesto, de la cual rola en poder del Tribunal una versión taquigráfica de las partes pertinentes, que las actas de la Comisión nombrada y su propio informe al Congreso, no sólo consigna los planteos de inadmisibilidad constitucional y las decisiones reglamentarias del Presidente, que se señaló explícitamente por éste, en forma reiterada, que la materia habría de ser resuelta por el Tribunal Constitucional. Así, se lee en el texto recorregido de la grabación, lo que sigue:

“El señor Phillips. La mesa desea hacer presente lo siguiente. Esta disposición figura en el presupuesto del año pasado, con la reforma constitucional, con el número 102. Me parece, honorable señor Palma, que podríamos estar discutiendo toda la noche, todo el día de mañana y hasta pasado mañana, pero no vamos a llegar a ninguna conclusión, porque conocemos el criterio. Y yo también conozco el criterio del Ejecutivo, que recurrirá al Tribunal Constitucional. Pero ésa es la verdad creo que no avanzamos absolutamente nada. Por último, el gobierno vetará la disposición y la enviará al Tribunal Constitucional. Por eso, considero que se trata de una discusión estéril”. (Fs. 4 y 5 de la versión).

El señor Phillips (Presidente). –Más adelante, en la fs.34– *“Para que discutimos más, cuando sabemos que esto va a ir al Tribunal Constitucional. Ya hace un mes y medio que discutimos por aquí y por allá”*.

El informe de la Comisión Mixta de Presupuesto del día 26 de diciembre de 1971, si bien declaró improcedentes indicaciones de origen parlamentario, consigna las representaciones generales de los señores Senadores Ramón Silva Ulloa y Rafael Agustín Gumucio, por no haber ocurrido otro tanto con las relativas a las materias propias de la iniciativa. La mesa –regida por el reglamento del Senado y con facultades para resolver y llevar a cabo sus decisiones– expresa en el mismo documento que sobre *“la improcedencia de ciertas indicaciones con la opinión compartida de los parlamentarios democratacristianos y nacionales, no le merecieron duda por cuanto en la Ley de Presupuestos vigente se incorporaron normas semejantes de origen parlamentario”*; *“lejos de invadir atribuciones tienen por objeto regular el ejercicio de las mismas para el próximo año”*, y por último dicen relación con la materia del proyecto en cuanto se refieren a la destinación y manejo de los recursos presupuestarios consultados en los ítem de remuneraciones de todos los programas de gastos propuestos por el Ejecutivo.

Las versiones de la discusión del Proyecto en el Senado (en la Cámara de Diputados no pudo haber debate por encontrarse cerrada la discusión por vencimiento del plazo reglamentario y debió votarse sin más trámite)

en los trámites segundo y cuarto, correspondientes a las sesiones 44 y 45 de los días 29 y 31 de diciembre de 1971, registran igualmente, en las páginas 2227 y 2227 vta., 2245, 2285, 2286, 2291, 2299, etc., representaciones o cuestiones de constitucionalidad relativas a las materias en debate proveniente de varios señores Senadores, entre otros, señores Silva Ulloa, Miranda Ramírez, Baltra Cortés, Luengo don Fernando, Gumucio Vives y Rodríguez. Este último hizo constar que habría de recurrirse, para los fines consiguientes, a este Tribunal. No es posible, por ende, coincidir con la queja de los señores Presidentes del Senado y de la Cámara de Diputados cuando, sosteniendo la necesidad de una antelada formulación de inconstitucionalidad ante el Congreso, recuerdan que *“es frecuente que durante la discusión de los proyectos de ley en las Comisiones y en las Salas de los Cuerpos legislativos se susciten cuestiones sobre constitucionalidad de proyectos, artículos, indicaciones y observaciones”*, como si en esta situación ello no hubiere ocurrido según lo recordado. La aseveración de que: *“Generalmente ellas dan origen a acuerdos que solucionan satisfactoriamente el problema, evitando la aprobación de disposiciones inconstitucionales”*, en cuanto a la posibilidad presunta de tales acuerdos, al margen por ahora del fondo controvertido, es un hecho cierto que esos acuerdos o soluciones no se produjeron en las discrepancias entre el Presidente de la República y la mayoría del Parlamento, a pesar de las representaciones parlamentarias y aun del conocimiento que se utilizaría la ocurrencia a este Tribunal como fluye de las resumidas transcripciones de los instrumentos parlamentarios;

c) Que, por efecto de todo lo que se lleva dicho en este fallo, aun en el extremo de ser exigible la ocurrencia con la cuestión ante el Poder Público al que se represente quebrantamiento de norma constitucional, no podría sostenerse que tal posibilidad de conocimiento y oportunidad de solución coincidente, no hubiere existido, consideración que conduce inexorablemente a desestimar la excepción de improcedencia por falta de oportunidad de requerimiento opuesta por los Presidentes de ambas ramas del Congreso Nacional;

d) El disidente juzga de interés adicionar, en cuanto al fondo, de la materia comprendida en el fallo, cuyas fundamentaciones ha compartido en la forma parcial dicha al inicio de esta prevención, los razonamientos que siguen. Para disipar la extrañeza que normal y naturalmente causa y debe causar la limitación sentada para la iniciativa parlamentaria en la discusión y aprobación del presupuesto de la Nación, al margen de la amplitud de sus prerrogativas normales como representantes populares de legatarios del ejercicio de la soberanía, es indispensable tener muy presente el carácter y naturaleza verdaderamente excepcionales de la materia de que se trata, del todo distinta a un proyecto de ley. Es así como la inconstitucionalidad de los preceptos afectados por la sentencia proviene, en el ámbito limitado de ésta, no en cuanto al fondo o contenido

dispositivo de las normas, menos en cuanto a sus motivaciones políticas, financieras o de cualquier orden que escapan a nuestro juzgamiento, sino únicamente en la oportunidad de la circunstancia de si ha sido y es posible incorporarlos en el proyecto de presupuesto para 1972. De manera que aunque pudiere ser innecesario recalcarlo, el pronunciamiento de inconstitucionalidad no obsta, por sí mismo, para que puedan los mismos ser convertidos en mociones y tramitados conforme a las reglas constitucionales generales sobre formación de la ley, salvo, por cierto, en cuanto –no ya por razones de forma u oportunidad– pudieren algunas vulnerar limitaciones establecidas en la Carta Fundamental ajenas a las que han sido objetos del requerimiento y fallo presente.

Le parece al Ministro que previene que el Proyecto de Presupuesto de la Nación no es en sentido técnico, ni sustancial, ni formalmente una ley y que sólo puede tener tal nombre porque el artículo 44 de la Constitución así lo asigna, si bien en su enmarcamiento, en todo caso, lo separa rotundamente de su propia normativa aplicable a las leyes propiamente tales. Esta opinión, fuera de las argumentaciones recorregidas durante el acuerdo y vertidas especialmente en el considerando número 17, ésta sólidamente apoyada por la doctrina predominante, por la legislación comparada, por la historia constitucional chilena que condujo al texto actual del número 4° del artículo 44 recordado y a la dictación de las leyes complementarias del mismo, especialmente al Decreto con Fuerza de Ley N° 47 de 1959, orgánico del Presupuesto, y por las reformas constitucionales convertidas a través de las leyes 7.727, de 23 de noviembre de 1943, y muy particularmente por la de la ley N° 17.284 de 23 de enero de 1970. Así, en lo que se refiere a la doctrina, creo útil que autores como Gastón Jèze y Emmanuelle Morselli, entre otros, ven en el pronunciamiento del Congreso un simple acto aprobatorio del presupuesto, sin que este acto complementario sea ley. Se trata, según la doctrina, de la existencia de un derecho propio del gobierno en esta materia, garantizado por estatutos y leyes e incluso, reconocido por los parlamentos. No se trata de un derecho de iniciativa, sino de una atribución reservada a su exclusiva competencia. Morselli agrega: *“Basta recalcar que por lo general los parlamentos no tienen facultad de introducir modificaciones a los presupuestos preparados y presentados por los Gobiernos”*. El acto de aprobación del Presupuesto –según el mismo autor– es un acto periódico, general y completo de función política inspectiva en materia financiera. (Citas tomadas de la *“Teoría General del Presupuesto”*, de Pedro Massone, Editorial Universitaria, 1959). En cuanto a los antecedentes históricos-constitucionales, basta consultar lo que al respecto afirma el Profesor José Guillermo Guerra en su conocida obra *“La Constitución de 1925”* y sólo de manera muy extractada resalta alguna de sus opiniones tales como las de que *“ha confiado únicamente al Presidente de la República, con absoluta exclusión del Congreso, la facultad de*

alterar el cálculo de entradas”; “ha excluido que por medio de la Ley de Presupuesto se alteren las contribuciones establecidas por leyes generales o especiales”; “incorporado en la Constitución la división de los gastos públicos en los fijos y variables, privando al Congreso y al Presidente de la República de toda facultad para aumentarlos, disminuirlos o suprimirlos por medio de la Ley de Presupuestos”; “que sólo los gastos variables pueden ser aprobados, disminuidos o suprimidos por las Cámaras, correspondiendo la iniciativa para aumentarlos exclusivamente al Presidente de la República”; y “que el Congreso sólo tiene la facultad de aprobar la Ley de Presupuestos de Entradas y Gastos, mas no la de rechazarla o aplazarla”. En cuanto a las razones de la reforma, se refiere latamente a que “un procedimiento de carácter financiero se había llegado a convertir en arma política” y sigue Guerra sosteniendo que el Parlamento se había arrogado la facultad “de rehacer los presupuestos... para invadir las funciones administrativas del Gobierno”. (Págs. 267 a 272, Edición 1929).

Es absolutamente exacto que el sistema chileno sigue el régimen conocido como de Presupuesto Ejecutivo en razón de corresponder preeminencia en materia del presupuesto anual al Presidente de la República. Ello explica que la preparación, formulación y presentación del Presupuesto Anual sea reglada por el Estatuto Orgánico complementario de la Constitución contenido en el D.F.L. N^o 17, de manera tal que el Jefe de Gobierno está obligado a cumplir con esa Ley, circunstancia que, concordante con la regulación especial y específica del Número 4^o del artículo 41 de la Constitución, hacen que la forma y fondo del proyecto estén predeterminados de una manera rígida. Por lo mismo, se deslinda en la regulación de ambos textos obligatorios la discusión y pronunciamiento limitado del Parlamento y lo que el Estatuto Orgánico presupuestario llama “ejecución del presupuesto”, que significa igualmente precondicionar necesariamente el manejo del Presupuesto después de aprobado por el Parlamento.

Es la esencia de la materia –constitucional y legalmente recordadas– como la naturaleza verdadera del proyecto de Presupuesto, la que explica que tradicionalmente –y por cierto en el proyecto en que incide este fallo– que el Mensaje con que el Presidente lo somete a la consideración del Congreso, no contiene el texto completo de lo que constituirá la llamada “Ley de Presupuesto”, sino que todos los guarismos, partidas é ítem y demás, consisten en folletos separados por el orden, legalmente prefijado: que el Congreso al comunicar la aprobación del Proyecto al Presidente, tampoco incluye en el texto de la llamada Ley las partidas y demás menciones y guarismos aprobados; y que el Decreto promulgatorio del Presidente de la República también lo omite; con lo cual se da el caso único de que una llamada ley no contiene todo su texto en ella misma, y *a posteriori* las oficinas administrativas le dan estructura material. La iniciativa del Proyecto es obligatoria para el Presidente –obligatoriedad no propia de

la potestad legislativa— la oportunidad, contenido y forma de su presentación, en forma estricta y obligatoria, son prerregladas. El Parlamento no puede sino aprobar el Proyecto no obstante que es de la esencia de su papel legislativo poder aprobar, modificar o rechazar cualquiera iniciativa, tenga su origen en mensaje o moción. Después de aprobado el Proyecto. El Presidente de la República tiene importantes facultades para actuar en su ejecución. En verdad, como ocurre en la mayor parte del mundo contemporáneo, incluyendo el Reino Unido de Gran Bretaña, el Parlamento es una oportunidad anual para que el país, a través de sus representantes directos en el Congreso Nacional, se imponga y examine la marcha financiera y económica de la nación. Por eso, la norma tradicional de la exposición de la Hacienda Pública con que se inicia el debate general: el tratamiento mezclado de diputados y senadores. El Congreso se noticia de la política y programa del Gobierno. En el Proyecto mismo nada puede hacer en las materias recordadas en otros considerandos de] fallo. En cuanto a los gastos variables, únicamente puede aprobarlos, rechazarlos o disminuirlos, ya que ese es el alcance del N.º 4 del artículo 44 de la C. P. del E., fijado por el artículo 29 del D.F.L. N.º 47. El reglamento de la Cámara de Diputados, invocado en otra parte del fallo, limita con igual alcance restrictivo la prerrogativa para presentar indicaciones reservadas a los señores diputados. Abundando, las reformas de la Constitución más arriba recordadas afianzan este criterio restrictivo después que el constituyente aceptó reducir las prerrogativas legislativas de los congresales en materias financieras, económicas y fiscales de la latitud de las reglas actualmente en vigor.

Lo expuesto no obsta, lógicamente, a que los congresales puedan, al margen del N.º 4 del artículo 44 y sin vulnerar otras disposiciones de la misma Constitución, iniciar antes, en forma coetánea o posterior, los proyectos de ley destinados a “*configurar un estatuto jurídico del gasto público con los límites máximos, objeto y destinación del mismo, modalidades del empleo de los fondos y demás condiciones, requisitos, formalidades y circunstancias que sean necesarias para regular tal autorización*”, según reclaman los señores Presidente del Senado y Cámara de Diputados, corresponderles, en su escrito de observaciones. La prohibición se reduce al Proyecto de Presupuesto. También, naturalmente, de resultas del proceso aprobatorio del Presupuesto, durante su discusión y en cualquier tiempo, los parlamentarios o sus corporaciones pueden ejercitar las facultades fiscalizadoras y otras que a cada cual corresponda. El continente —proyecto de Presupuesto—, la oportunidad —discusión del mismo—, son las circunstancias formales que impiden en el Proyecto incluir textos que reflejan el derecho de iniciativa. Además, no es extraño este ámbito estrecho comoquiera que el artículo 45 de la C. P. del E. también compete exclusivamente al Presidente de la República “*la iniciativa para proponer suplementos o partidas o ítem de la*

Ley General de Presupuestos". El propio Presidente de la República, según el artículo 26 del D.F.L. N.º 47, puede proponer un Proyecto de Presupuesto con déficit y sin embargo, en el mismo texto no puede proponer preceptos para su financiamiento, sino que su iniciativa en tal dirección constituye "un proyecto de ley complementario que debe presentar antes del 1º de septiembre", que se tramita separadamente del de Presupuesto y que, si es aprobado, podrá, en su oportunidad, refundirlo con el de Presupuesto, en un solo texto (Art. 27 del mismo D.F.L.). Ni siquiera a ese Proyecto de financiamiento los parlamentarios "podrán incorporar materias ajenas". Nada tiene de extraño, entonces, la improcedencia constitucional en razón de la tipicidad del Proyecto de que se trata, que los parlamentarios queden tan faltos de iniciativa. La materia en que explícitamente pueden emitir pronunciamiento decisorio, esto es, en "los gastos variables", también con el enmarcamiento ya indicado, no hay que olvidar que es todavía para mayor restricción de aquéllas que se traducen en "gastos facultativos" –equivalente de variable– que el Presidente en la, ejecución del Presupuesto, según los recursos y/o programas puede o no llevar a cabo.

e) No puede desconocerse la fuerza justificativa que desde un punto de vista moral o público, si bien no constitucional, o jurídico, asiste cuando se invoca por el Parlamento que la tradición legislativa ha permitido incorporar en las leyes anuales de Presupuesto artículos iguales o parecidos o afectados de vicios como los que se atribuyen en el requerimiento, con la aceptación de los jefes de Estado y con la participación de legisladores de Gobierno y de oposición indistintamente, como ha sucedido en el caso de algunos de los artículos tachados de inconstitucionales que fueron provenientes de indicación de parlamentarios que no integran las mayorías de sus corporaciones.

Pero tales argumentaciones no pueden alterar la decisión de un Tribunal como éste, llamado, única y exclusivamente, a confrontar el precepto que se trata de convertir en ley con el correspondiente artículo de la Constitución Política del Estado, y sin que le sea lícito en su juzgamiento ponderar de manera alguna las bondades o defectos y fines y motivos y efectos de los artículos del Proyecto objeto de su sentencia;

f) Que amén del recuerdo hecho en otra parte de este fallo acerca de la inexistencia de este Tribunal como explicación de una práctica que no por ser tal pudo no estar viciada, debe significarse que dentro de la convivencia entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo y de los parlamentarios de distintas tendencias y partidos en el mismo seno de la Corporación, no es ajeno el entendimiento para abordar con criterios armónicos muchas materias, circunstancia propia de la filosofía del sistema institucional vigente en el país, y es natural que si, como resultado de ese concierto de voluntades de tales Poderes, se introducen preceptos y materias fuera de los límites restrictivos, comoquiera que este Tribunal sólo puede actuar a

requerimiento de sus componentes, de no surgir éste y promulgarse las normas correspondientes, ya su decisión según la letra a) del artículo 78 b) de la Constitución no podrá emitirse. No hace falta recordar que el constituyente creyó del caso evitar el riesgo de que el Ejecutivo, por falta del órgano con jurisdicción a quien acudir, se sometiera a violaciones de sus prerrogativas, como reiteradamente en los últimos años precedentes a la reforma que te dio nacimiento se sostuvo pública y reiteradamente. No puede, en estricta justicia, omitirse que el Presidente de la República, en agosto de 1971, envió al Congreso Nacional por mensaje separado del otro conteniendo el Proyecto de Presupuesto, iniciativa para incluir en ese proyecto de ley las *“numerosas disposiciones absolutamente extrañas a la ley anual de presupuesto de entradas y gastos de la Nación que se ha convertido en una costumbre incorporar en su texto... práctica viciosa originada en el interés de aprovechar su rápida tramitación”*. En este proyecto separado del de Presupuesto, el Ejecutivo dijo: *“Con el propósito de evitar en el futuro estos procedimientos e impedir que las próximas Leyes de Presupuesto contengan materias extrañas, he resuelto proponer éste para dar carácter permanente a las de la ley...”*. Este proyecto fue rechazado en general –esto es, la idea de legislar– por la Comisión respectiva de la Cámara de origen. Es fuerza concluir que el Congreso Nacional fue, por esa vía, oportunamente noticiado de que el jefe del Ejecutivo, en virtud de las reformas constitucionales, mostraba decisión para no aceptar la inclusión de iniciativas que antes habían sido de uso en la Ley de Presupuesto;

g) Que para los efectos de la ponderación del quebranto del artículo 48 invocado en el requerimiento, es útil, en complemento de las fundamentaciones del fallo, que el concepto de idea matriz o fundamental de un Proyecto queda determinado exclusivamente por el texto de la moción o mensaje, sin que pueda extenderse el examen a consideraciones externas ajenas a aquél y cuidando con extrema literalidad que la relación de las adiciones o correcciones condigan directamente con su idea central, dado que de manera indirecta –no necesariamente consecencial– todas las materias se vinculan o pueden vincularse articuladamente. No resulta de estricta necesidad, subsidiariamente, auxiliarse con el N^º 4 del artículo 44 de la Constitución Política, para dar por quebrantado en el articulado incriminado el artículo 48 directamente. El proyecto del Presidente no contuvo las ideas matrices compatibles con las del conjunto de artículos reclamados de inconstitucionalidad. Si no fuera la propia Constitución la determinante excepcional en el N^º 4 de su artículo 44 de las ideas fundamentales o matrices, por aplicación del artículo 48, dado los términos del proyecto a que se adicionaron dichos artículos, estos últimos excederían los límites formales de su admisibilidad;

h) Fuera de la fundamentación particular que para cada uno de los artículos cuestionados se aduce en los considerandos respectivos, es fuer-

za destacar que ninguno de ellos al no estar referidos a Partidas o Ítem del Proyecto de Presupuesto, y en relación específica con gastos variables y para el solo efecto de rechazarlos, o reducirlos, escapan a la idea fundamental de éste. Tales normas han debido de manera concreta y específica determinar, en el ámbito de su posibilidad constitucional estrecha, las partidas, ítem y programas en que incidirían. Su presentación con ausencia de tal mención impide evitar que se las pudiere extender, como de hecho y derecho ocurre, a gastos fijos o al propio cálculo de entradas. El propio reglamento de la Cámara de Diputados, acorde con la Constitución y legislación complementaria, obliga a votar partidas e ítems en la votación particular. El vicio constitucional de forma por consecuencia del vigor del N^o 4 del artículo 44 de la Constitución surge inevitable. Pero, al referirse esos textos a toda clase de materias, violan flagrantemente también el artículo 48 de la misma Ley Suprema de la Nación que determinadamente se propuso impedir estas “misceláneas” según la palabra ya incorporada al léxico de los cultores del derecho público nacional;

i) Disintiendo con la mayoría opina por la declaración de inconstitucionalidad también del artículo 27 por sostener que le está vedado al Congreso Nacional alterar el destino de cualquiera partida de gasto variable, correspondiéndole sólo reducirla en su monto o rechazarla. Condicionar su empleo o variar su destino equivale a no circunscribir la decisión legislativa a los términos constitucionales complementados por el artículo 29 del D.F.L. N^o 47, en relación con el artículo 33 del mismo, conforme a la historia de la reforma según cita anterior del juriscultor Guerra. El gasto que está integrado indivisible e inseparablemente por el guarismo y su destino, sea a través de su motivo significativo o específico, en su caso. El Presidente da iniciativa para gastar tanto en tal cosa. El Congreso, si le aprueba el guarismo pero lo compele a invertirlo en la forma que él desea, está en verdad rechazando la iniciativa dada por el, Presidente y creando otra conforme a su voluntad. No puede retener la autorización para crear el gasto si termina no afectando su monto sino el objeto perseguido por él. Lo contrario a aumentar es disminuir sin que pueda decirse que si lo más es rechazar se puede lo menos que sería cambiar el destino. No es lo menos cambiar la destinación del, gasto variable, es apropiarse de una cifra para un fin no querido por el que la somete privativamente al Congreso, bastando al efecto contemplar que de no haberse aprobado el fin en la forma querida o de haberse sabido el nuevo, destino surgiente de voluntad ajena, está en lo posible que no se hubiera propuesto la iniciativa.

El considerando trigesimotercero no lo acepta porque el pronunciamiento del Tribunal Constitucional no puede ser condicionado o “en el bien entendido” de que no tenga un alcance mayor. Es el precepto en materia de facultad legislativa restringida y excepcional el que debe cuidar la especificación que asegure su límite en un sentido literal inequívoco, y

j) Que respecto del requerimiento de inconstitucionalidad a que se refieren los considerandos quincuagesimoprimeros a quincuagesimosexto inclusivos, son compartidos por el disidente; pero, juzga que los mismos conducen a la conclusión contraria de la consignada bajo el número 3º de la parte resolutive. Para ello tiene presente que mal pueden rechazarse por inconstitucionalidad las asignaciones 015 y 016 del ítem 029 del Programa 02 de la Secretaría y Administración General del Ministerio de Educación toda vez que ellos fueron propuestos por el Presidente de la República en cumplimiento de la ley y aprobados por el Congreso Nacional. Distinta es la conclusión a que llega el infrascrito en cuanto a que las asignaciones 006, 007 y 008 del ítem 035 del mismo Programa, que en votación fueron rechazadas, están no obstante de pleno derecho aprobadas y forman parte del Presupuesto de la Nación de 1972, tanto porque el Congreso Nacional no puede rechazar gastos fijados en leyes generales o especiales los que se entienden en todo caso aprobados (en la Cámara de Diputados la aprobación general del Proyecto presupone su aceptación) cuanto porque el artículo 34 del D.F.L. N.º 47 prescribe que *“los gastos aprobados por leyes especiales se incorporarán al presupuesto vigente”*.

Se previene que el Ministro señor Retamal concurre a la sentencia de mayoría en cuanto ésta declara inconstitucionales los artículos 29-31-32-37 y 39 aprobados por el Congreso y contenidos en el escrito de requerimiento del Presidente de la República; y en cuanto acoge la petición de inconstitucionalidad del tercer otrosí de dicho escrito relativa a las asignaciones del Consejo, de Televisión y de los Canales 7 y 9.

Concurre, asimismo, a la declaración de constitucionalidad del artículo 27 aprobado por el Congreso por las razones del considerando trigésimotercero del fallo de mayoría, exceptuada su última parte que comienza con las palabras *“esta conclusión...”*

Tiene presente para opinar como lo hace respecto de las inconstitucionalidades admitidas que las materias a que ellas se refieren fueron objeto de un cuestionamiento explícito en uno de los trámites cuando menos de la Ley de Presupuesto en el Congreso.

Y tiene, además, presente con respecto a la inconstitucionalidad de los artículos 29, 31 y 32 lo dispuesto en el artículo 45 de la Constitución Política del Estado, que entrega privativamente al Presidente de la República la facultad de crear nuevos servicios públicos y empleos rentados, precepto que los mencionados artículos infringen, porque es de la esencia de los cargos a contrata que cesen a más tardar el 31 de diciembre de cada año, salvo alguna excepción; por lo cual la prórroga resulta ser una nueva creación a contar desde el 1º de enero siguiente y el Congreso no pudo tomar la iniciativa, por lo tanto, para crear por este año de 1972 los que cesaron el último día de 1971.

Para acoger la inconstitucionalidad de los artículos 37 y 39 considera, también, el nombrado Ministro, lo dispuesto en el artículo 48 de la Carta Política, puesto que las adiciones al Proyecto del Presidente de la República en que tales artículos consisten no tienen relación alguna con las disposiciones presupuestarias o con alguna ley que las complementa; en efecto, ni el artículo relativo a la duración de las comisiones de los empleados del Sector Público ni el que establece la inamovilidad de los empleados de dicho Sector o del Semifiscal o Autónomo y de las Empresas Estatales tiene vinculación directa con el Proyecto de Presupuesto o con las leyes que lo complementan y, por lo tanto, su aprobación infringe el precepto constitucional sobre la correlación de las adiciones y las ideas matrices de la ley proyectada.

Para concurrir al fallo de mayoría en cuanto se refiere al Consejo y Canales de Televisión 7 y 9 el Ministro señor Retamal tiene como fundamento la misma cuestión de inconstitucionalidad que se promovió en el Senado, y las consideraciones quincuagesimosegunda a quincuagesimocuarta, inclusive, quincuagesimoquinta, exceptuado su último párrafo, y quincuagesimosexta de la sentencia de mayoría.

Acordada en contra del voto del mismo Ministro señor Retamal en cuanto el fallo acoge la petición de inconstitucionalidad de los artículos 25, 26, 28, 30, 33, 34, 35, 36, 38, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66 y 67 del Proyecto de Ley de Presupuestos para este año de 1972, Ministro que estuvo por rechazar dicha petición.

Tiene para ello presente las consideraciones que siguen:

I

PRINCIPIOS ELEMENTALES

La tarea del Congreso de legislar tomando la iniciativa está limitada por la Constitución Política relativamente a la inconstitucionalidad pedida en cuanto no puede alterar gastos o contribuciones acordados en leyes generales o especiales, ni el cálculo de entradas y no puede tampoco iniciar leyes destinadas a crear empleos remunerados ni introducir en los proyectos de ley adiciones o correcciones que no tengan relación directa con sus ideas matrices.

II

IDEAS FUNDAMENTALES

Las ideas matrices se refieren, según la Constitución al Proyecto de Ley que se discute. No se refieren al proyecto modelo que debiera conformarse a algún principio constitucional o a los legales o doctrinarios.

Las matrices no son sólo ideas financieras porque el presupuesto es expresión de propósitos, programas y actividades estatales.

Las leyes complementarias completan el cuadro financiero y las glosas dan nombre a los gastos.

III

LEYES PERMANENTES Y PRESUPUESTARIAS

Salvo las limitaciones conocidas, la Constitución no contiene una regla absoluta que prohíba que la Ley de Presupuestos Anuales pueda modificar leyes permanentes. Podría ser eso un ideal que no está convertido en norma.

Por eso es que durante todas las administraciones se ha convertido en práctica constante que la Ley de Presupuestos contenga modificaciones de leyes de carácter permanente y tanto ha sido así que la ley de este año también ha seguido la práctica en su articulado general y hasta en algunas glosas.

IV

LEYES DE CONTROL FINANCIERO

El Congreso no está limitado para dictarlas como complementarias o para introducirlas en las glosas correspondientes porque el Presidente de la República cuida, es cierto, de la recaudación de las rentas públicas y de su inversión, pero debe hacerlo con arreglo a la ley. Las limitaciones del Congreso son las que expresamente están establecidas.

Si no lo están el Congreso es libre.

V

EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Es resolutor o resolvente de “*las cuestiones que se susciten durante la tramitación de los proyectos de ley*”.

Suscitar: es levantar, provocar, causar.

Ha de provocarse la cuestión durante la tramitación de la ley.

Según lo que el infrascrito ha visto en el legajo a que se refiere el acta del Ministro señor Schaulsohn, fuera de una alusión demasiado genérica y equívoca hecha en la Comisión de Legislación y, Justicia, el 16 de noviembre de 1971 y en el informe de la misma Comisión y una tercera en la Cámara sin fundamentación de inconstitucionalidad ni determinación de los preceptos eventualmente inconstitucionales, sólo los artículos 29, 31, 32, 37 y 39 del Proyecto aprobado por el Congreso fueron explícitamente cuestionados de inconstitucionalidad durante la tramitación de la

ley. También lo fue la supresión del Presupuesto del Consejo y Canales 7 y 9 de Televisión.

La tesis del cuestionamiento previo en el Congreso la sostienen los constitucionalistas Francisco Cumplido, Guillermo Piedrabuena y Alejandro Silva en sus conocidos trabajos que figuran en el libro llamado “Reforma Constitucional, 1970” y “La Reforma Constitucional”. El primero de ellos funda su tesis en la historia del establecimiento de la ley respectiva.

VI

ARTÍCULOS TACHADOS DE INCONSTITUCIONALES EN EL REQUERIMIENTO DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Lo fueron desde el 24 al 67, pero explícitamente sólo los artículos 29, 31, 32, 37 y 39 y el ítem relativo a la televisión sé cuestionaron precisamente en la tramitación de la ley, como se expresó. Lo dicho bastaría para rechazar el requerimiento conforme a la tesis que se sostiene en el párrafo anterior, respecto de los artículos 25, 26, 27 (respecto de éste la sentencia lo rechaza), 28, 30, 33, 34, 35, 36, 38, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66 y 67. Pero los razonamientos de otro orden no huelgan respecto de la constitucionalidad sustancial de los más importantes:

Artículo 24. No es inconstitucional considerándolo en relación con el artículo 20 aprobado por el Congreso y no vetado por el Presidente.

Este artículo modifica al artículo 20 que trata de una materia semejante. No hay posibilidad pues de que no tenga relación con la idea matriz del artículo modificado. No altera, como se piensa, el cálculo de entradas, sino que fija el monto máximo de un préstamo de acuerdo con la autoridad que confiere al Congreso el artículo 44, N° 2, de la Constitución Política.

Artículo 25. No infringe ningún precepto de la Constitución, porque no aumenta gastos, tiene relación con el Presupuesto de la Nación y establece una norma relativa a cuentas pendientes.

Artículo 26. Se relaciona con el control de los gastos en los organismos autónomos sujetos a la Ley Orgánica de Presupuestos y a los decretos de fondos. El Congreso puede establecer por ley una forma de control preventivo que no llegue hasta entorpecer la inversión. No infringe, por lo tanto, los artículos 44, N° 4, y 48 de la Constitución.

Artículo 28. Las normas de control que establece el inciso tercero puede adoptarlas el Congreso sin contrariar la Constitución Política.

Artículos 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 57, 58, 59, 60 y 61. Se relacionan todos ellos con el control preventivo de la inversión del Presupuesto, respecto de lo cual el Congreso no está constitucionalmente inhibido si no entorpece la administración.

Artículo 56. Se relaciona directamente con el Presupuesto porque tiene de a incrementar los fondos del de capital en la Dirección General de Obras Públicas.

Artículo 62. Resuelve una inversión sin alterar el cálculo de entradas, para lo cual está facultado el Congreso si su proyecto se convierte en ley, puesto que el Presidente de la República debe someterse a la ley, en la inversión de las rentas.

Artículo 63. Está ajustado estrictamente a las facultades constitucionales del Parlamento, órgano no limitado acerca del asunto por precepto alguno de la Constitución: el artículo 44 N^º 4 invocado no contiene prohibición para que el Parlamento reglamente las subvenciones a que se refiere el artículo agregado porque se trata de adiciones a la Ley de Presupuestos.

La no alteración de leyes permanentes –ya se dijo– por la de Presupuestos, tiene valor ideal y, desde el punto de vista de la ley positiva, muy relativo. Sólo la Constitución puede prohibir la iniciativa del Parlamento.

Artículo 67. Este artículo se refiere a la inversión del 5% de aporte municipal a las Juntas Locales de Auxilio Escolar y Becas. Está relacionado con el artículo 10 de la misma Ley de Presupuestos para este año, artículo aprobado por el Congreso y no vetado por el Presidente de la República, y con el artículo 54, párrafo final de la Ley Orgánica de Presupuestos, aplicable a la junta en virtud del indicado artículo 10 y del artículo 20, párrafo a), de la Ley N^º 15.720, que hace figurar entre los recursos de las juntas Provinciales los aportes de las Municipalidades.

En consecuencia, el nombrado Ministro, señor Retamal, está por rechazar el requerimiento del Presidente de la República para que se declaren inconstitucionales los artículos 25, 26, 28, 30, 33, 34, 35, 36, 38, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66 y 67 del Proyecto de Ley de Presupuestos para este año de 1972.

Concurre, como ya se dijo, al rechazo de la inconstitucionalidad pedida respecto del artículo 27 del, mismo proyecto que decidió la sentencia de mayoría.

Comuníquese al Presidente de la República, al Senado y a la Cámara de Diputados para los fines a que haya lugar.

Redacción del Presidente, don Enrique Silva Cimma.

Rol N^º 1

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional integrado por su Presidente, don Enrique Silva Cimma, y los Ministros señores Ramiro Méndez Brañas, Rafael Retamal López, Jacobo Schaulsohn Numhauser y

Adolfo Veloso Figueroa. René Pica Urrutia, Secretario del Tribunal Constitucional.

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
RECAIDA EN EL EXPEDIENTE N° 2, SOBRE
INCONSTITUCIONALIDAD DE TRES NORMAS DEL PROYECTO
DE LEY MODIFICATORIO DE LA
LEY N° 11.622

(Publicada en el Diario Oficial N° 28.210, de 25 de marzo de 1972)

Santiago, veinticinco de enero de mil novecientos setenta y dos.

VISTO:

El requerimiento de lo principal de fs. 1, por el cual el Presidente de la República solicita la declaración de inconstitucionalidad de tres normas contenidas en el proyecto de ley modificatorio de la ley N° 11.622, que le fue enviado por el Congreso para su promulgación por oficio N° 1.505, en razón de que ellas infringirían el artículo 54 de la Constitución Política del Estado; estas normas son a) la contenida en la frase final del artículo 23, que lleva la letra “t” del artículo 1° del proyecto, que dice: “...y de su fallo podrá recurrirse de queja ante la Corte Suprema”; b) la correspondiente al artículo nuevo que se agrega con el N° 31 a la Ley 11.622 por el artículo 2° del proyecto, que expresa: “En los contratos que se celebren a contar de la vigencia de esta ley...”, y c) la del artículo nuevo que se agrega con el N° 37 a esa misma ley, que establece textualmente: “no responden del pago de las costas; pero sí del pago de los derechos o impuestos de las diligencias que hubieren encomendado o realizado a nombre de sus mandantes, a menos que éstos gozaren de privilegio de pobreza, en cuyo caso quedan también liberados de esta obligación”.

Que el Presidente de la República funda su requerimiento, en general, en el hecho de que esas tres normas han sido vetadas por él y el Congreso no habría reunido, para hacer primar su voluntad, las dos terceras partes de los votos de los miembros presentes en cada una Cámaras, a favor del texto que originalmente habían aprobado, por lo cual, de acuerdo Con lo dispuesto en el artículo 54 de la Constitución Política del Estado, dichas disposiciones no se habrían convertido en ley y no deberían, en

consecuencia, haber sido incluidas en el proyecto que el Congreso devolvió al Ejecutivo para su promulgación. Agrega que las infracciones por las cuales él recurre al Tribunal se relacionan con la calificación que, al margen de la Constitución Política, el Congreso o una de sus ramas ha hecho de las observaciones planteadas por él a las normas impugnadas, ya que de la calificación del veto como aditivo derivó la circunstancia de que el Congreso estimara que no necesitaba insistir para dar por aprobadas las disposiciones objetadas; que con esto se violaría el principio fundamental de la formación de la regla legal que exige que para que una norma se convierta en ley debe haber acuerdo del Presidente de la República y del Congreso, de modo que si dicho acuerdo no existe, no habrá ley sobre la materia, a menos que el Congreso reúna dos tercios de los miembros presentes en cada rama, quórum especial que le permitirla insistir en su criterio.

Las observaciones hechas por el Senado, a fs. 18, en las cuales esa Corporación expresa que, en lo referente al artículo 37 que se impugna, no se trataría de una cuestión de constitucionalidad, ya que sería evidente que no debió incluirse en el texto del proyecto que se envió al Presidente de la República para su promulgación, porque al haber aprobado la Cámara de Diputados la observación del Ejecutivo y al haberla rechazado el Senado, no hay ley en la materia. Respecto de las otras dos normas, sostiene, como consideración general, que el requerimiento no impugnaría la facultad que asiste a cada Cámara para calificar las observaciones que el Ejecutivo formula a un proyecto de ley, sino que objetaría la forma como esta facultad se habría ejercido en los casos de estas normas, cuya inconstitucionalidad pide declarar; plantea que no hay en esta materia una cuestión jurídica de colisión entre una norma constitucional y una legal, sino una cuestión política, por lo cual el Tribunal no tendría competencia para entrar a conocer de ella, ya que si lo hiciera estaría ejercitando una facultad legislativa; que esto se desprendería del hecho de que la Constitución no contiene ninguna norma o criterio para hacer la calificación de vetos presidenciales, siendo dicha calificación una creación de la doctrina y la práctica legislativa; luego, no habiendo norma constitucional que regule la materia, mal podría el Congreso haberla infringido. En particular, manifiesta el Senado que la observación que el Presidente de la República hizo al artículo 23 de la Ley N^º 11.622 fue calificada por el Congreso como aditiva, y por ello se entendió aprobada la norma de acuerdo con el texto que le había dado el Congreso, por el solo hecho de no aceptarse el veto del Ejecutivo; agrega, además, que la observación del Presidente sería violatoria del artículo 86 de la Constitución Política del Estado, por lo cual el Congreso no podía dejar de rechazarlas, prescindiendo de aspectos formales. Respecto del veto al artículo 31, afirma que también lo calificó de aditivo en razón de que a través de él se extendería

el ámbito de aplicación de la norma aprobada por el Congreso, y en razón de esta calificación, habiendo rechazado la observación, dio por aprobado el artículo con el texto originalmente aprobado por él; señala, finalmente, que la observación también sería violatoria de la Constitución, ya que con ella se transgrediría la garantía constitucional del derecho de propiedad.

Los documentos de fs. 1 a 200 del cuaderno respectivo acompañados al requerimiento ya citado.

La resolución de fs. 27 vta. que ordenó trae los autos en relación.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Que el requerimiento formulado a fs. 1 por el Presidente de la República somete a este Tribunal la declaración de inconstitucionalidad de tres Preceptos contenidos en el proyecto de ley que modifica la Ley N° 11.622 sobre arrendamientos, por transgresiones al artículo 54 de la Constitución política del Estado en que habría incurrido el Congreso Nacional al calificar las observaciones o vetos del Ejecutivo y al dar por aprobados una parte del artículo 23, una parte del artículo 31 y el artículo 37, nuevos preceptos éstos que se agregan a la indicada ley por el proyecto mencionado;

SEGUNDO. Que son hechos de estos autos, no controvertidos en el escrito del Senado en que proporciona antecedentes de hecho y de derecho y que corroboran los documentos de fs. 1 a 200 del cuaderno se parado, los que se consignan en los motivos que siguen;

TERCERO. a) Que el Congreso Nacional remitió al Presidente de la República el referido proyecto de ley con el siguiente nuevo texto del artículo 23 de la Ley N° 11.622.

“Artículo 23. El corredor de propiedad que, con pleno “conocimiento de causa, infringiere o contribuyere a infringir las normas de esta ley será sancionado con una multa de uno a cinco sueldos vitales mensuales del respectivo departamento. En caso de reincidencia, podrá aplicarse una multa superior en un 50% a la anterior o suspendersele, hasta por tres meses del ejercicio de su profesión, atendida la gravedad de la infracción. En caso de segunda reincidencia, se le cancelará la inscripción respectiva. La aplicación de las sanciones corresponderá a la Asesoría jurídica del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción. De la resolución que cancele la inscripción podrá apelarse ante el Tribunal establecido en el artículo 21 de la Ley N° 17.066, y de su fallo podrá recurrirse de queja ante la Corte Suprema”.

b) En el veto correspondiente, el Presidente propuso en la frase final del artículo, donde dice: *“y de su fallo podrá recurrirse de queja ante la Corte Suprema”*, se intercalara la palabra “no” entre las expresiones “fallo” y “podrá”.

c) En la Cámara de Diputados este veto fue calificado de aditivo; el Senado no hizo una calificación especial, y ambas Cámaras rechazaron la observación del Presidente.

d) El Congreso envió al Ejecutivo el proyecto para su promulgación, incluyendo como artículo 23 todo el texto originalmente aprobado por aquél, sin haber votado ninguna insistencia;

CUARTO. a) Que el Congreso despachó el proyecto de Ley en referencia con el siguiente nuevo artículo 31:

“Artículo 31. En los contratos que se celebren a contar de la vigencia de esta ley, la prohibición de ceder el arriendo establecida en el artículo 1.946 del Código Civil, no regirá para los locales comerciales o industriales, si la cesión accede a la transferencia del respectivo establecimiento comercial o industrial y el adquirente continúa en la misma actividad, a menos de estipulación en contrario.

Las relaciones entre el arrendador y el cesionario del arrendamiento se someterán a las mismas normas contractuales o legales del contrato cedido.

El arrendatario deberá notificar de la cesión, al arrendador por carta entregada por un notario público o receptor judicial en el domicilio del arrendador o de quien lo represente.

El arrendador podrá oponerse a la cesión alegando que el cesionario carece de las adecuadas condiciones económicas o morales.

La oposición deberá formularse dentro del quinto día de practicada la antedicha notificación, ante el juzgado Civil de Mayor Cuantía del domicilio del cedente o cesionario o ante el de turno, si hubiere más de uno, y el Juez deberá citar de inmediato a comparendo al arrendador, al cedente y al cesionario, para los efectos de designar un árbitro que resuelva el asunto. Este árbitro tendrá el carácter de arbitrador y en contra de su fallo no procederá otro recurso que el de queja.

Si el arrendador no hiciere notificar la citación dentro del plazo de quince días de proveída su solicitud, se tendrá por desistida la oposición, salvo que el juez ampliare este plazo por motivos justificados. La oposición fundada en la forma prevenida en el inciso cuarto, que se hubiere interpuesto y notificado en los plazos señalados en los incisos que preceden, suspenderá los efectos de la cesión”.

b) En el veto correspondiente, el Presidente propuso suprimir en el inciso primero la frase inicial: *“En los contratos que se celebren a contar de la vigencia de esta ley”.*

c) Esta observación, calificada en ambas Cámaras como aditiva, fue rechazada y consecuentemente con tal calificación, no se votó ninguna insistencia.

d) El Congreso despachó en definitiva el Proyecto para su promulgación incluyendo como artículo 31 todo el texto inicial aprobado por aquél;

QUINTO. a) Que el nuevo artículo 37 ya indicado y que se contenía en el proyecto remitido inicialmente al Ejecutivo, decía:

“Artículo 37. Los procuradores no responden del pago de las costas; pero sí del pago de los derechos o impuestos de las diligencias que hubieren encomendado o realizado a nombre de sus mandantes, a menos que éstos gozaren de privilegio de pobreza, en cuyo caso quedan también liberados de esta obligación”.

b) En el veto de esta disposición el Presidente propuso sustituir la frase inicial de dicho artículo, “Los procuradores”, por la siguiente:

“En los juicios que se promovieren con motivo de la aplicación de esta ley, los procuradores de los arrendatarios”.

c) El Senado rechazó tal observación y acordó insistir en el texto aprobado por, el Congreso, pero la Cámara de Diputados aprobó la observación.

d) En el Proyecto remitido al Presidente para la promulgación de la ley se incluye el citado artículo con el siguiente tenor:

“Artículo 37. ...no responden del pago de las costas; pero si del pago de los derechos o impuestos de las diligencias que hubieren encomendado o realizado a nombre de sus mandantes a menos que éstos gozaren de privilegio de pobreza, en cuyo caso quedan también liberados de esta obligación”;

SEXTO. Que el requerimiento de fs. 1 solicita declarar la inconstitucionalidad de las disposiciones contenidas en la frase final del artículo 23 que dice: “y de su fallo podrá recurrirse de queja ante la Corte Suprema”, en la frase inicial del inciso primero del nuevo artículo 31, que dice: “En los contratos que se celebraren a contar de la vigencia de esta ley” y en todo el artículo 37 ya transcrito, fundándose en que los dos primeros preceptos fueron observados por el Presidente de la República, no contaron con su aprobación y, no obstante ello, el Congreso los tuvo por aprobados sin que se hubiere cumplido con el quórum previsto en el inciso segundo del artículo 54 de la Constitución, relativo a la insistencia necesaria para hacer primar la voluntad del Parlamento. Y en lo pertinente al nuevo artículo 37, el requerimiento se basa en el mismo argumento de la desaprobación del Presidente de la República, en la regla del citado inciso segundo del artículo 54 y en que la observación substitutiva se refería lógicamente a todo el artículo y éste íntegro debió desaparecer del proyecto y no mantenerse una parte del mismo, sin sujeto y carente de sentido;

SÉPTIMO. Que en lo principal del escrito de observaciones y antecedentes de fs. 18, el Senado aduce inicialmente una alegación de improcedencia o inadmisibilidad del requerimiento del Presidente de la República, en la parte atinente a las cuestiones que éste plantea en torno a los nuevos artículos 23 y 31, modificado el primero y agregado el último a la ley de arrendamientos por el proyecto ya mencionado. Sostiene el Senado que la Constitución Política no establece ninguna norma o criterio para calificar las observaciones presidenciales como supresivas, substitutivas o aditivas; que dicha distinción, que responde a la realidad del diferente carácter que aquéllas pueden asumir, se ha originado en la doctrina y en la práctica legislativa; que no existiendo norma constitucional que determine una pauta o criterio calificadorio es claro que no puede imputarse infracción a la Constitución a ninguna rama del Congreso cuando, en uso de sus facultades, en ejercicio de un acto autónomo por esencia, califica una observación y procede a votarla con el quórum constitucional

que corresponde a tal calificación; que las cuestiones de hecho, las circunstancias políticas y las razones de técnica y lógica jurídica que hayan tenido presentes para decidir, conforman una cuestión política y no una cuestión constitucional; y, en suma, que no hay en este proceder autónomo y político del Congreso ninguna “*cuestión sobre constitucionalidad que se suscite durante la tramitación de un proyecto de ley*”, de que puede conocer el Tribunal Constitucional;

OCTAVO. Que sobre la alegación precitada debe tenerse presente que el claro sentido de la letra del artículo 78 b), letra a), del texto constitucional y el espíritu del mismo manifestado en la historia fidedigna de su establecimiento evidencian que las cuestiones de constitucionalidad a que el precepto alude son tanto las relativas al contenido sustantivo de los proyectos de ley como aquellas atinentes al procedimiento, constitucional de generación o formación de la ley. Así, *v. gr.*, consta en el informe que la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados emitió con fecha 7 de, abril de 1969, durante el primer trámite cumplido en el Congreso por el Proyecto de Reforma Constitucional que se convirtió luego en la Ley N° 17.284 (Bol. N° 11.015 citado por Carlos Andrade G.: “Elementos de Derecho Constitucional Chileno”. Pág. 594). Debe agregarse que la doctrina coincide con este criterio: así el autor don Alejandro Silva B. menciona como un ejemplo de cuestión de constitucionalidad que puede suscitarse en la tramitación de un proyecto de ley “*la forma en que deben calificarse y votarse las observaciones formuladas por el Presidente de la República, según su respectiva índole aditiva; supresiva o substitutivas*” (“Reforma Constitucional 1970” Cap. VIII. El, Tribunal Constitucional. Pág. 250). Puede también citarse el informe emitido el 10 de noviembre de 1971 por la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados referente “*a la aplicación de los artículos 53 y 54 de la Constitución Política del Estado en relación con el artículo 269 del Reglamento Interior de la Corporación*”, donde se expresa que la calificación jurídica de las observaciones del Presidente de la República, cuando hubiere lugar a dudas, deberá ser hecha por la Cámara y por el quórum de la simple mayoría de los miembros presentes; que esta calificación previa puede dar lugar a abusos de mayorías con el fin de eludir el quórum de los dos tercios exigidos por la Constitución Política para los casos de insistencia, que este peligro si es menor que el otro que advierte en relación con observaciones de diverso carácter jurídico del que aparentemente resulta de sus expresiones; terminando el párrafo con la afirmación siguiente:

“*El peligro de que ocurra lo anterior es menor, si se tiene presente que la Reforma Constitucional que entró a regir el 4 de noviembre de 1970 creó un Tribunal Constitucional, ante el que se puede recurrir en situaciones como la descrita*”. (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados correspondiente a Sesión de 10 de noviembre de 1971);

NOVENO. Que debe concluirse, por tanto, que las facultades de la Cámara de Diputados o del Senado para calificar las observaciones o vetos del Presidente de la República a un determinado proyecto de ley, no son óbice a la competencia de este Tribunal para decidir cuestiones de constitucionalidad referentes a eventuales quebrantamientos de normas de la Carta Fundamental que pueden haberse cometido mediante una errada determinación sobre el carácter de una observación o veto;

DÉCIMO. Que de los términos y del contexto del requerimiento de fs. 1 resulta claro y evidente que el Presidente de la República impugna las calificaciones que, en la especie, el Congreso hizo de sus vetos, expresa o implícitamente, sólo en cuanto mediante ellas se habría vulnerado la norma del artículo 54 de la Constitución Política, en relación con el artículo 53 del mismo cuerpo jurídico, reglas éstas relativas al proceso generador de la ley, y, por ende, es indudable que en este caso han sido sometidas al Tribunal cuestiones de constitucionalidad y no asuntos políticos o de discrecional competencia del Parlamento;

DECIMOPRIMERO. Que, las consideraciones precedentes son suficientes para rechazar la cuestión previa de Inadmisibilidad o improcedencia del requerimiento que se ha venido analizando;

DECIMOSEGUNDO. Que para los efectos de resolver las concretas cuestiones de constitucionalidad sometidas al Tribunal en este requerimiento, es menester considerar previamente algunos principios y reglas generales pertinentes a la materia, que surgen de la sistemática de nuestro ordenamiento institucional y, especialmente, de lo dispuesto en los artículos 52, 53 y 54 de la Constitución Política del Estado y de su adecuada y armónica interpretación. Estos principios, reglas precisiones interpretativas se señalan en los considerandos que a continuación se exponen;

DECIMOTERCERO. Que en Chile, la potestad legislativa corresponde a un órgano complejo, integrado por dos autoridades a quienes se atribuye en la Carta Fundamental calidad de colegisladores: el Congreso Nacional y el Presidente de la República. Deben confluir las voluntades de ambas partes del Poder Legislativo para generar una norma legal.

De acuerdo con lo anterior y en relación con las observaciones o vetos que puede formular el Presidente de la República a un determinado proyecto de ley despachado por el Parlamento, el principio es que sólo nace la ley cuando se produce una concordancia de voluntades entre el Presidente de la República y ambas Cámaras legislativas, y si este consenso no se logra, no se forma dicha norma jurídica. Esta regla de la confluencia de voluntades puede ser alterada cuando en el Congreso se produce una mayoría especial, dos tercios de los votos en ambas ramas, a favor de una norma que ha desaprobado el Presidente de la República, pues en este caso la Constitución hace primar la voluntad de aquella parte del órgano legislativo;

DECIMOCUARTO. Que de modo consecuente con el principio reseñado, y sin que el análisis se extienda a algunas reglas particulares de la tramitación de un proyecto de reforma constitucional, el mencionado informe de 10 de noviembre de 1971 de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados, que fue aprobado por dicha Corporación en sesión de igual fecha, concluye, con razón, que según nuestra Constitución Política la ley se genera en los siguientes casos: “a) cuando el proyecto despachado por el Congreso no es observado por el Presidente de la República (Art. 52); b) cuando el proyecto observado por el Presidente de la República es aceptado con sus observaciones por ambas ramas del Congreso con el quórum la simple mayoría de los miembros presentes (Art. 54) y, c) cuando se trata de observaciones supresivas o substitutivas y ambas ramas del Congreso insisten en el proyecto primitivo con el quórum de los dos tercios de sus miembros presentes. En todos los demás casos no hay ley”;

DECIMOQUINTO. Que con el objeto de esclarecer el alcance de las normas constitucionales ya citadas, la doctrina y la práctica legislativa han clasificado las observaciones o vetos que puede plantear el Presidente de la República, atendiendo a su naturaleza y finalidad, en aditivos, supresivos y substitutivos. Fúndase esta clasificación en el hecho de que tales observaciones están llamadas a adicionar, suprimir o substituir la totalidad o parte del proyecto de ley que el Congreso Nacional ha enviado al Ejecutivo.

Las supresiones tienden a hacer desaparecer total o parcialmente un proyecto de ley. Constituyen un rechazo que el Presidente de la República hace a todas las ideas del proyecto, aprobado o solamente, a alguna o algunas de ellas. Significan una disconformidad en cuanto a que se legisle sobre una materia determinada o sobre un aspecto de ésta, y por ello eliminan formalmente una parte o la totalidad del proyecto.

Las substituciones o enmiendas tienen por objeto reemplazar la totalidad o parte del proyecto aprobado por el Congreso por otra totalidad o parte propuesta por el Presidente de la República. Significan una disconformidad respecto del modo en que se legisla o regula la materia, o un aspecto de ésta, en el proyecto remitido por el Congreso, pero indicando al mismo tiempo la regla distinta que se propone, esto es, rechaza una o más ideas y propone en cambio otras. La observación substitutiva normalmente reemplaza expresiones. Si agrega términos, reconócese en que substancialmente contiene un precepto incompatible, que no puede coexistir con el proyecto observado. Y si elimina términos, reconócese en que así no suprime sino que modifica la regla, esto es, mantiene normada la materia en que incide la observación.

Las adiciones tienen por objeto agregar formalmente una expresión y sustantivamente una idea nueva compatible, es decir, que puede coexistir con la idea del proyecto aprobado por el Congreso. Significan una dis-

conformidad del Presidente de la República sólo en cuanto a la carencia de regulación de una determinada materia. El veto aditivo aprueba el proyecto en todo lo que éste dice o expresa, pero observa que la ley debe gobernar además otra materia u otro aspecto del asunto, proponiendo la nueva regla que debe sí tener relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto;

DECIMOSEXTO. Que para calificar una observación como aditiva, supresiva o substitutiva, debe atenderse fundamentalmente a su propia naturaleza jurídica, de acuerdo a las ideas que la misma plantea; sin perjuicio de la importancia de las formas expresivas empleadas, ya que éstas constituyen el medio de comunicación y conocimiento de esas ideas y normalmente corresponden unas a otras;

DECIMOSEPTIMO. Que, en todo caso, la calificación de aditivo, substitutivo o supresivo de un veto dice relación con el contenido del mismo, según los elementos ya analizados, independientemente del alcance que tenga desde el punto de vista de la mayor o menor extensión de los efectos de la norma observada. Puede así un veto proponer que se suprima un determinado precepto de un proyecto y resultar con ello que se amplía el ámbito de sus efectos, sin que por tal circunstancia el veto se transforme en aditivo;

DECIMOCTAVO. Que la recta interpretación del inciso segundo del artículo 54 de la Constitución Política determina que el quórum de los dos tercios que él prescribe no es aplicable al caso de las observaciones aditivas, porque dicho quórum se refiere a insistencia en la totalidad o parte del proyecto aprobado por el Congreso y que el Presidente hubiere objetado, y ya se ha señalado que tratándose de esta clase de vetos no hay objeción a lo que el proyecto expresa sino disconformidad tocante a algo que éste no regula y, por tanto, nada hay que insistir en lo ya aprobado;

DECIMONOVENO. Que la clasificación doctrinaria y práctica de las observaciones o vetos del Presidente de la República, que hemos venido dilucidando, tiene como marco básico y fundamental la preceptiva reguladora de los artículos 52, 53 y 54 de la Constitución Política, lo cual significa que ninguna conclusión clasificatoria y ninguna decisión de calificación tiene idoneidad para exceder o rebasar las prescripciones de esas normas;

VIGÉSIMO. Que es necesario tener presente, para determinar este marco constitucional que el veto constituye una atribución exclusiva del órgano colegislador Ejecutivo y que, por otra parte, por definición y origen el veto consiste en la facultad de desaprobación un proyecto de ley acordado por el otro órgano colegislador. De tal manera que si el Presidente ejerce el veto respecto de una norma, no podría entenderse que en una determinada parte de la misma hay aprobación sino cuando ello se manifiesta expresamente. Y esto no sólo por lo ya expresado, sino

también porque de todo el mecanismo de formación de la ley consagrado en nuestra Constitución aparece nítidamente que la regla general es que la voluntad de aprobar no se presume. Sus normas señalan la necesidad de la aprobación expresa, tanto al fijar en forma detallada los quórum de aprobación y de rechazo –artículos 49, 50– como al decir, en forma reiterada; “*aprobado un proyecto en la Cámara de su origen*” (artículo 48, inciso 2º), “*aprobado un proyecto por ambas Cámaras*” (artículo 52), “*será remitido al Presidente de la República quien, si también lo aprueba*”, (Art. 52); y, por otra parte, cuando se hace una excepción a la regla, esta excepción se establece con precisión (Art. 55);

VIGESIMOPRIMERO. Que fluye de lo ya expresado que la calificación en el Congreso Nacional de una observación del Presidente de la República como aditiva, de lo cual va a derivar la excepcional no aplicabilidad de la segunda parte del inciso segundo del citado artículo 54 de la Constitución, debe apoyarse en un antecedente esencial: la circunstancia de que en dicho veto hay una clara voluntad del Presidente de no objetar lo que el proyecto expresa, circunscribiendo la disconformidad a algo que aquél no regula o contempla en sus preceptos;

VIGESIMOSEGUNDO. Que de los fundamentos anteriores se infiere también que una determinada observación del Presidente de la República que elimine una expresión del proyecto aprobado por el Congreso, si bien nunca podrá tener carácter aditivo, es perfectamente posible que pueda constituir un veto substitutivo, y la correcta calificación resguardará, en su caso, la observancia de los principios y reglas constitucionales sobre la voluntad del órgano legislativo y el proceso generador de la ley;

VIGESIMOTERCERO. Que, examinando en forma particular los preceptos impugnados y en orden primeramente al artículo 37, agregado por el Proyecto como nueva disposición de la Ley de Arrendamientos, el Senado en su escrito de fs. 18 expresa que no hay aquí un verdadero problema de constitucionalidad; que es evidente que al haber aprobado la Cámara la observación presidencial por la cual se cambiaba el sujeto de la norma jurídica y haber la rechazado el Senado, no hay ley sobre la materia; que se trata de un simple error producido en la transcripción del texto por la Cámara de origen al Presidente de la República;

VIGESIMOCUARTO. Que resulta manifiesto, de acuerdo con los fundamentos generales de esta sentencia, que en el caso de este artículo 37 hubo un veto del Ejecutivo de carácter substitutivo y al no haberse producido en el Parlamento ni la aprobación ni la insistencia prevista en el artículo 54 del texto constitucional, no se formó ley sobre la materia, esto es, no se generó en definitiva el aludido artículo 37. En cuanto a la precitada advertencia del Senado sobre error de transcripción, no podría este fallo apoyarse en dicha posibilidad pues, aparte de que nada ha dicho

sobre el particular la Cámara de Diputados, no aparece de los antecedentes que se haya rectificado el oficio N° 1.505 de 14 de diciembre de 1971, en que se comunicó al Ejecutivo el Proyecto despachado por el Congreso y es lo cierto que el requerimiento de autos se fundamenta a este respecto en una situación de hecho actualmente comprobada;

VIGESIMOQUINTO. Que en lo referente al veto para intercalar la palabra “no” en la frase final del nuevo texto del artículo 23 antes precisado, el Tribunal concluye que en esto no hay una observación aditiva sino substitutiva y, en consecuencia, para determinar si prima o no la voluntad del Congreso, votado ya el rechazo del veto, deberá procederse de acuerdo con lo estatuido en el inciso 2° del artículo 54 de la Carta Fundamental, pues actualmente no hay aún aprobado un precepto legal sobre el particular. Debe desestimarse la alegación del Senado de carecer este Tribunal de competencia en este asunto, pues la cuestión de constitucionalidad incide en el cumplimiento de la norma del inciso segundo del citado artículo 54, que resultaría transgredida de tenerse como texto del artículo 23, el primitivamente aprobado por el Congreso mediante las votaciones efectuadas hasta ahora, cual es la pretensión contenida en el ya señalado oficio N° 1.505 de la Cámara de Diputados al Presidente de la República. Y debe igualmente rechazarse la argumentación del Senado en cuanto a que aceptar el requerimiento sobre este punto involucraría legitimar una inconstitucionalidad de fondo del veto, por quebrantamiento del artículo 86 de la Constitución que se produciría al negarse el recurso de queja ante la Corte Suprema en el caso de que se trata pues, aparte de ser esta eventual inconstitucionalidad ajena a la materia del presente requerimiento, no sería un medio lógico ni jurídico incurrir en inconstitucionalidades de procedimiento o forma para resguardar constitucionalidades de fondo o sustantivas;

VIGESIMOSEXTO. Que en cuanto a la observación del Presidente de la República relativa al artículo 31 que se agrega por el Proyecto a la Ley N° 11.622, el Tribunal concluye igualmente que no hubo en la especie un veto aditivo sino substitutivo y, en consecuencia, para decidir si se impone o no la voluntad del Congreso Nacional, después de haber sido rechazada la observación, deberá cumplirse con lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 54 de la Constitución Política. Valen sobre este punto las mismas consideraciones anteriores en cuanto a la competencia del Tribunal Constitucional, y, respecto a lo que expresa el Senado sobre eventual inconstitucionalidad en el fondo que afectaría a la regla en los términos concebidos por el Ejecutivo, por transgresión a la garantía constitucional del derecho de propiedad, vicio que sería motivo para no acoger el requerimiento, se tienen presentes las mismas razones de la parte final del considerando precedente para desestimar este planteamiento del Senado.

Y conforme, además, a lo dispuesto en los artículos 78 b) y 78 c), inciso 2°, de la Constitución Política del Estado, y 2, 3, 4, 6, 7 y 8 del Auto Acordado sobre Procedimiento Aplicable ante el Tribunal Constitucional, publicado en el Diario Oficial de 11 de diciembre de 1971, SE RESUELVE:

HA LUGAR al requerimiento formulado en lo principal de fs. 1 por el Presidente de la República, declarándose:

1°. La regla contenida en la frase final del artículo 23 ya mencionado, que expresa “*y de su fallo podrá recurrirse de queja ante la Corte Suprema*” y el precepto del nuevo artículo 31, también individualizado, que se incluyen como texto del Proyecto en el oficio N^º 1.505 que la Cámara de Diputados envió al Ejecutivo, no han concluido con los trámites constitucionales estatuidos para la formación de las leyes y por ello no corresponde aún la promulgación a su respecto, debiendo el Congreso Nacional resolver si insiste o no en la aprobación inicial que dio a esos preceptos, cumpliéndose con lo prescrito en el inciso segundo del artículo 54 de la Constitución Política del Estado, y,

2°. El artículo 37 que se agrega como nueva disposición de la Ley N^º 11.622 por el Proyecto en referencia, y que se contiene en el citado oficio N^º 1.505 de la Cámara de Diputados, no existe como precepto legal, debiendo excluirse del texto que fue aprobado por los órganos del Poder Legislativo.

El Ministro señor Schaulsohn concurre con su voto a la sentencia de mayoría en la forma, extensión y con la salvedad que consigna en la prevención que entrega con el siguiente tenor:

Previene que no procede, constitucionalmente a la fecha, promulgar el texto comunicado al Presidente de la República, como substitutivo del artículo 23 de la Ley N^º 11.622, de 25 de septiembre de 1954, incorporado bajo la letra t) en el artículo 1° del proyecto comunicado para los efectos de su promulgación por la Cámara de origen que conoció de la iniciativa según oficio N^º 1.505, de 14 de diciembre de 1971.

Asimismo, también opina que no puede ni podrá promulgarse, ni convertirse en ley, en el proyecto mencionado, el nuevo artículo 37, comunicado al Presidente de la República por el mismo oficio y fin anteriormente dichos, como agregado a la Ley N^º 11.622, por el artículo 2°.

Para opinar de esta manera tiene presente:

a) No procede promulgar el señalado artículo 23 por cuanto se encuentra pendiente de la decisión constitucional del Congreso Nacional el veto opuesto por el Presidente de la República. En efecto, a la disposición aprobada en la discusión del proyecto durante su tramitación en el Parlamento, éste introdujo de manera explícita que del fallo correspondiente “podrá recurrirse de queja ante la Corte Suprema”. Despachado

el proyecto de ley, en tiempo y forma, el Presidente de la República vetó esta parte del texto de manera de excluir, en forma igualmente expresa, la posibilidad de la interposición de un recurso de esa clase. Es decir, al intercalar por agregación el adverbio “no”, el colegislador planteó una observación substitutiva como quiera que, conceptualmente, por una parte rechazaba la idea parlamentaria de explicitar el derecho a recurrir de queja y, por la otra, en su reemplazo introducía la idea contraria al prohibir la posibilidad de tal recurso. En tales circunstancias el Congreso Nacional, según consta de las versiones oficiales agregadas a los autos, se limitó a rechazar la observación del Presidente de la República. Pero omitió dar cumplimiento a la exigencia del artículo 54 de la Constitución en orden a requerir los correspondientes pronunciamientos de insistencia. La decisión parlamentaria adoptada en el caso, en orden a calificar la observación como aditiva y, por ende, a tenerla por rechazada manteniendo como aprobado el texto primitivo, es inconstitucional, según se ha dicho, ya que no ha podido con su determinación unilateral privar al Presidente de los efectos de su veto e imponerle una promulgación sin que concurra previamente la voluntad de los dos tercios de los votantes en cada Cámara en el sentido de insistir en el texto primitivo desaprobado por el referido poder colegislador. Deberá emitirse el pronunciamiento respectivo y sólo según cual fuere el resultado, será llegado el momento de determinar si la norma deba o no ser promulgada e integrar el texto de la ley de que se trata.

b) No procede promulgar el mencionado artículo 37 nuevo comunicado al efecto por la Mesa de la Cámara de Diputados en oficio 1.505, de 14 de diciembre de 1971, ya que ésta incurrió en error manifiesto según consta de los documentos de autos. En efecto, en el Congreso Nacional se votó la insistencia de este artículo 37 y no se reunió en ambas Cámaras el quórum para mantenerlo. Así a fs. 1.703 del Diario de Sesiones del Senado, correspondiente a la Sesión 36 de martes 7 de diciembre de 1971, se lee: “*EL SR. AYLWIN (PRESIDENTE). NO OBSTANTE QUE LA RESOLUCION DEL SENADO EN CUANTO A LA INSISTENCIA no produce efectos jurídicos, ya que no habrá ley sobre el particular puesto que la Cámara había aprobado la observación, en todo caso es necesario votar, para los efectos de comunicar a la Cámara el pronunciamiento del Senado. Si le parece a la Sala, se acordará insistir en el criterio del Congreso con la misma votación anterior. Acordado*”.

Desde que la Cámara de Diputados aprobó la observación y el Senado la rechazó e insistió en el artículo 37 primitivo, el oficio de comunicación incurre en error, hecho que admite el Presidente del Senado en su escrito de fs. 18, y el Congreso no ha incurrido en violación constitucional. Simplemente el Presidente de la República, de acuerdo con el pronunciamiento real del Parlamento, no deberá promulgar el texto que se le transcribió como artículo 37 incorporado en el artículo 2º del proyecto de

ley correspondiente y con tal alcance se pronuncia en el requerimiento de fs. 1.

Acordada contra la opinión del Ministro señor Schaulsohn, que estuvo por rechazar el requerimiento de inconstitucionalidad del pronunciamiento parlamentario recaído en el veto opuesto al artículo 31 agregado como nuevo a la Ley N^º 11.622 por el artículo 2^º del proyecto materia de este fallo.

Funda su voto en las razones que siguen:

1^º. Que el Presidente de la República observó en este precepto de seis incisos, la frase inicial del primero que dispone: “*En los contratos que se celebren a contar de la vigencia de esta ley...*”. Fundó la observación, en su oficio 892, de 28 de septiembre de 1971, en la siguiente forma:

“*Ello en razón de que no se ve la causa por la cual la posibilidad de cesión del contrato de arrendamiento con todas las limitaciones que el precepto contiene, haya de aplicarse sólo para contratos que se celebren en el futuro, dejándose de lado el sinnúmero de convenciones vigentes sobre locales comerciales e industriales, cuya transferencia se vería impedida de no suprimirse la frase*”.

2^º. Que la sentencia, en su considerando vigesimosexto y en la decisión 1^º, concluye declarando que este veto no es aditivo sino sustitutivo y que, por ende, no corresponde promulgar como ley el artículo en examen mientras no se cumpla por el Congreso con lo dispuesto por el inciso 2^º del artículo 54 de la Constitución Política del Estado.

3^º. Que para justificar la opinión del disidente en orden a que la observación en este caso tuvo carácter aditivo, es indispensable consignar las diferencias que lo separan de la mayoría en algunos aspectos rectores de los elementos que conducen a tipificar las distintas clases de vetos y, por ende, la forma y efectos de su pronunciamiento sobre ellos por el Congreso Nacional. De lo que pasa a expresar fluirán sus divergencias en lo pertinente con los razonamientos que sobre estos particulares se contienen en los considerandos decimoquinto a vigesimosegundo de esta sentencia. Entendemos que las observaciones tendrán carácter supresivo no sólo cuando eliminen todo o parte del texto del proyecto vetado, sino que cuando la eliminación o supresión afecte a una idea o norma que deba por tanto desaparecer, sin dar lugar a que subsista la norma o una norma de las aprobadas por el Congreso Nacional, con un alcance y efecto distinto o contrario al querido por éste. Así las supresiones de palabras pueden reemplazar y no suprimir la idea, caso en el cual se trataría de una observación formalmente supresiva y substancialmente sustitutiva. La importancia del distingo tiende a impedir que por una errada calificación de supresivo pueda un veto convertir en norma legal una regla que no ha contado con la aprobación de ambas ramas del Congreso Nacional. No es el nombre que a la observación se dé la que determinará

su encasillamiento o fisonomía jurídica, ni la forma en que se la redacte, ya que, en el caso, el derecho trasciende del interés del Presidente al poder mirar al derecho de los parlamentarios para que un precepto de ley no sea tal sin la aprobación mayoritaria de las Corporaciones. El veto sustitutivo supone reemplazo de un precepto o norma en cuanto a que las ideas aprobadas en él no son aceptadas y se desea incorporar otra u otras en su sustitución. Tampoco será la exterioridad la determinante de su condición jurídica, sino que el significado conceptual de la observación frente al artículo afectado o contexto del proyecto de que forma parte. La consecuencia supresiva o sustitutiva, en su caso, debe ser directa e inmediata y no fruto de una consideración por vía indirecta o mediata referida a leyes distintas del proyecto en que incide. La sustitución supone un efecto negativo y otro positivo. El negativo, suprime una norma y el positivo, crea una nueva en su reemplazo (totalmente nueva o parcialmente nueva), según altere requisitos adicionándolos o suprimiéndolos dentro de la conformación estructural imperativa, prohibitiva o permisiva del mandato que encierra). El veto aditivo es aquel que introduce ideas nuevas al proyecto dentro del límite del actual inciso segundo del artículo 53 de la Constitución: bajo la forma de un artículo nuevo, inciso agregado o simple ampliación de los hechos, actos o personas a que será aplicable el precepto del Congreso sin modificar ninguno de los requisitos del mandato legislativo. Se limita solamente a hacer aplicable, si se trata de adicionar un precepto aprobado por el Congreso, a un mayor número o cantidad de situaciones. En el veto aditivo, conforme al Diccionario de la Lengua, se “añade”, “agrega”, “suma”, “anexa”, es decir, “se aumenta” o “reúne en una sola varias cantidades homogéneas” o se agrega “uno a un grupo” o se “acrecienta o amplía” o, finalmente, se une o agrega una cosa a otra con dependencia de ella”. En caso de duda, el carácter de aditivo de un veto surgirá si a la norma legal observada se trata de agregar una idea que se traduzca, por ejemplo, en la frase “y también se aplicará...”; o sea, con tal que no excluya sino que extienda el campo de aplicación en cuanto al sujeto de la norma pero no en lo relativo a los requisitos conformadores de la misma que la constituyen. Es evidente que el Presidente de la República puede expresamente dar carácter sustitutivo a una observación aditiva, ya que puede en uso de su derecho decir que para el caso de no aprobarse la extensión del ámbito del artículo, no acepta que éste se convierta en ley. Parece obvio que se evitarán las dificultades en la medida en que haya mayor claridad en la formulación del veto. Queda fuera de dudas que una calificación errada de la clase de veto en cuanto altere la normativa constitucional sobre formación de la ley puede ser resuelta por este Tribunal a requerimiento idóneo. La interpretación de la clase de veto no está sujeta a restricciones o extensiones basadas en caracteres supuestamente excepcionales, sino que su alcance dependerá de su mérito conformativo real y verdadero en el caso concreto de que

se trate. Será la manera de evitar que el Congreso imponga como ley sin precepto objeto de veto supresivo o sustitutivo sin concurrir los dos tercios de cada Cámara, bajo pretexto de ser aditivo; ni que el Presidente legisle contra la voluntad del Parlamento, por la mera calificación no procedente, de observación supresiva. En suma, las palabras y las formas empleadas sirven para la interpretación; pero por sobre éstas priman las ideas y conceptos que en verdad la conforman ya que las cuestiones de “calificación” inciden en problemas de derecho –no de hecho– como que se trata de domiciliar jurídicamente el veto respectivo para después aplicarle los efectos o consecuencias de esa clasificación.

4°. Que en la especie, mediante la supresión de la frase inicial y dada la propia fundamentación del veto, transcrita en el fundamento I, el Presidente de la República dijo querer extender la norma del artículo 31 a todos los contratos celebrados y no “sólo para los que se celebren en el futuro”, “con todas las limitaciones que el precepto contiene” y no “dejándose de lado las convenciones vigentes”, etc. El Presidente de la República aprobaba la norma pero la adicionaba “añadiéndole” o “agregándole” los contratos celebrados vigentes. En el fondo, por el veto aditivo agregaba un artículo transitorio retroactivo. Ninguna objeción a los requisitos, alcances, procedimientos y efectos de la regulación del artículo 31, sino que su vigencia idéntica extendida también a otro sector contractual.

5°. Que la Cámara de Diputados y el Senado, por unanimidad, calificaron el veto como aditivo y lo rechazaron sin haber tenido que insistir en ninguna idea ya que la observación no se proponía eliminar a los destinatarios sino que, como se ha dicho agregar a otros. Los menos según el texto aprobado por el Congreso estaban, obviamente, incluidos y no eliminados en los más que el Presidente quiso agregar. El artículo 31 encierra una disposición perfectamente compatible con la idea del Presidente de la República para aplicarla también a tan sector más amplio de contratos y por consiguiente puede subsistir sin la adición y podría subsistir con ella –en la ampliación transitoria– de haber prosperado la agregación buscada bajo la forma de suprimir la oración de que se trata.

Por todas las consideraciones precedentes concluye que el artículo 31 agregado por el artículo 2° del proyecto de ley modificatorio de la Ley N° 11.622, a su juicio personal, debería ser promulgado e incluido en el texto de la ley por haberse rechazado el veto aditivo de que fue objeto.

Redactó el fallo de mayoría el Ministro señor Veloso y la prevención y el voto disidente su autor, el Ministro señor Schaulsohn.

Comuníquese al Presidente de la República, al Senado y a la Cámara de Diputados.

Rol N° 2

Pronunciado por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, don Enrique Silva Cimma, y por los Ministros señores Ramiro Méndez Brañas, Jacobo Schaulsohn Numhauser y Adolfo Veloso Figueroa. René Pica Urrutía, Secretario del Tribunal Constitucional.

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL RECAÍDA EN
EL EXPEDIENTE N^o 3, SOBRE PETICIÓN DE INHABILIDAD DEL
MINISTRO SEÑOR JOSÉ TOHÁ GONZÁLEZ

(Publicada en el Diario Oficial N^o, 28.210 de 25 de marzo de 1972)

Santiago, diez de febrero de mil novecientos setenta y dos.

VISTOS:

El requerimiento de fs. 3, por el cual 17 Senadores solicitan se declare la inhabilidad del señor Ministro del Interior, don José Tohá González, para ser designado Ministro de Defensa Nacional, permanecer en dicho cargo y desempeñarlo, en razón de encontrarse constitucionalmente suspendido de sus funciones de Ministro de Estado por haber declarado la Cámara de Diputados que ha lugar a la acusación constitucional deducida en su contra, la que se encontraría pendiente para la decisión del Senado. Antes de expresar sus fundamentos, los requirentes manifiestan que han recurrido al Tribunal por estar éste encargado de resguardar “*la prestancia con que deben recibirse, ejercerse y mantenerse las funciones ministeriales*” y por estar en juego no solo el estatuto jurídico aplicable a los Ministros de Estado, si la eficacia de una prerrogativa básica del Congreso Nacional, cual es la de acusar constitucionalmente a los Secretarios de Estado y a los más altos funcionarios del Poder Ejecutivo y Judicial, ya que si la declaración de haber lugar a la acusación no implica un impedimento para que el acusado sea designado y desempeñe otra cartera ministerial, además del desacato que importaría para el Congreso esta conducta, significaría “*el cercenamiento de una función esencial del Parlamento y la esterilidad de los juicios políticos*” y una burla “*al claro sentido del mandato constitucional*”.

Los hechos que invoca el requerimiento son los siguientes: a) con fecha 6 de enero de 1972, la Cámara de Diputados acogió la acusación formulada por 10 parlamentarios en contra del Ministro del Interior don José Tohá González y tal decisión fue comunicada al Presidente de la Re-

pública; b) por Decreto N^º 79 de Interior, de 7 de enero de 1972, publicado en el Diario Oficial del día siguiente, se aceptó, a contar de la misma fecha, la renuncia presentada por don Alejandro Ríos al cargo de Ministro de Defensa Nacional y se nombró en su reemplazo, a contar de tal fecha, a don José Tohá; c) por Decreto N^º 80, de 7 de enero de 1972, teniendo presente que el Ministro de Interior don José Tohá G. se encontraba ausente de su cargo, se nombró suplente a don Alejandro Ríos, mientras durara esta ausencia.

Estos hechos importarían, a juicio de los requirentes, una clara infracción a la Carta Fundamental, ya que el Ministro señor Tohá no se habría encontrado ausente de sus funciones, sino que constitucionalmente suspendido, por lo que no podría haberse designado un suplente en su cartera, como tampoco habría podido nombrarse al señor Tohá en otro Departamento mientras la suspensión estuviere pendiente.

Argumentando al respecto, se expresa en el requerimiento que la función constitucional que se ve afectada por la suspensión que se establece en el artículo 39, regla 1^a, de la Constitución, es la de “Ministro de Estado”, definida según el Estatuto que para ese cargo fija la misma Constitución y no la de Ministro de una determinada cartera, ya que la circunstancia de estar a cargo de una u otra o de varias carteras deriva de disposiciones simplemente legales, complementarias del artículo 73 de la Carta Fundamental contenidas en la Ley Orgánica de Ministerios (D.F.L. N^º 7.912 de 1927). Esta aseveración se funda en los preceptos que la Constitución dedica a los Ministros, ya que todos ellos estarían inspirados en la idea substancial de que los Ministros de Estado, cualquiera que sea la cartera que desempeñen, integran a las órdenes del Presidente de la República “un mismo Poder del Estado”, “el Poder Ejecutivo y Administrador”. Es así como, por integrar el Poder Ejecutivo, son inhábiles para ser elegidos Diputados o Senadores (Art. 28, N^º 1); sus cargos son incompatibles con las funciones de Diputados o Senador (Art. 30, N^º 2); pueden asistir a las sesiones de la Cámara de Diputados o del Senado y tomar parte en sus debates (Art. 78); cada Ministro es responsable personalmente de los actos que firmare, solidariamente de los que suscribiere o acordare con los otros Ministros (Art. 76); todas las órdenes del Presidente deberán firmarse por el Ministro del Departamento respectivo y no serán obedecida sin este esencial requisito (Art. 75), y, finalmente, son susceptibles de ser acusados ante el Senado por cualquier particular con motivo de los perjuicios que pueda haber sufrido injustamente por algún acto de ellos (Art. 42, atribución 2^a).

Esta misma idea se pondría aún más de relieve si se considera que a la subrogación del Presidente de la República es llamado el Ministro a quien favorezca el orden de precedencia que señala la ley y, a falta de éste, el Ministro que sigue en ese orden de precedencia (Art. 66); y si se

tiene presente que ciertos actos deben ser “*realizados bajo la responsabilidad plena y conjunta del Presidente de la República y de todos sus Ministros*”, entre los cuales se menciona el del artículo 72, N^o 10, de la Constitución y los relativos a los decretos, de insistencia, cancelación de la carta de nacionalidad, declaración de guerra.

Sostiene, en consecuencia, que la libertad de que goza el Presidente de la República para nombrar a sus Ministros está limitada, no sólo por el artículo 74 de la Constitución, sino también “*en relación a quien se encuentra condicionalmente suspendido*”, siendo por lo tanto “*el decreto que designa al suspendido en otros departamentos ministeriales*”, evidentemente nulo; y el Tribunal Constitucional no podrá menos de reconocerlo así.

Expresa, además, respecto al significado de la declaración de la Cámara de Diputados de dar lugar a una acusación, que ésta constituiría un juicio adverso en tal extremo al Ministro que sería “*incompatible con la continuación de su desempeño*” y que implicaría que el suspendido carecería de la necesaria confianza ciudadana indispensable para actuar como Ministro. Sostiene, en relación con la circunstancia de que los acuerdos de la Cámara de Diputados tomados en uso de sus facultades fiscalizadoras no comprometen la responsabilidad política de los Ministros, que la Cámara, al admitir una acusación, “*no expresa una simple diferencia de criterio por la dirección dada por el Ministro a los asuntos de su cargo, ya que el constituyente ha exigido para acordarla que el Ministro, a juicio de la Cámara, sea responsable de alguno de los delitos o abusos de poder que con precisión señala*”.

Manifiesta, por otra parte, que la suspensión es “*una necesaria facilidad*” destinada a impedir la alteración de los hechos que van a ser juzgados y que podría producirse por intervenir personalmente el acusado en los propios asuntos que serían analizados y juzgados por el Senado.

Se refiere también el requerimiento al hecho de haberse designado por el ex Presidente de la República señor Ibáñez, a un Ministro que había sido anteriormente destituido por el Senado, expresando que esa situación es substancialmente diferente de la que se analiza, por lo que “*no puede derivarse fuerza alguna*” de ella. La diferencia consistiría en que, mientras nuestra Constitución no consagra una “*inhabilidad cívica destinada a impedir nuevamente la ocupación por el destituido de cargos de gran responsabilidad política*”, lo que constituiría un vacío constitucional si contempla una regla constitucional, según la cual el funcionario acusado queda suspendido de su cargo al aceptarse la acusación, por lo que “*en el decreto de designación del señor Tóhá como Ministro de Defensa Nacional hay una abierta oposición a la regla constitucional*”, mientras que en la determinación del Presidente Ibáñez de 1958 habría la constatación de un vacío constitucional, ya que no habría impedimento qué derivara directamente de la Constitución para ser nombrado nuevamente después de ser destituido del cargo de Ministro.

Termina el requerimiento analizando, a modo de ejemplo, los efectos que la declaración de haber lugar a la acusación produce en el caso de los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia, expresando que nadie podría concebir que si se suspendiera a un Ministro de la Corte de Apelaciones de Talca pudiera él ser designado Ministro de la Corte de Apelaciones de Santiago o de la Corte Suprema y que esta situación es análoga a la de los Ministros de Estado; y agrega que algo semejante sucedería con los funcionarios públicos de acuerdo con el artículo 13 del Estatuto Administrativo, norma que establece que *“el impedimento derivado de la suspensión no sólo dice relación con el cargo mismo en el desempeño del cual el funcionario se ha visto afectado por la suspensión, sino con cualquier otro empleo público al que postule el empleado suspendido en virtud de un sumario administrativo”*.

La defensa del Ministro José Tohá, de fs. 29, en la que solicita desestimar la petición de inhabilidad formulada en el requerimiento de fs. 3 por las siguientes razones:

”a) Por ser improcedente el reclamó debido a que ni la Constitución ni la ley han establecido, hasta el momento, las causales por las cuales un ciudadano puede incurrir en inhabilidad para ser nombrado o mantenerse en el cargo de Ministro de Estado;

b) Subsidiariamente, porque la suspensión del Ministro en sus funciones, que establece la atribución primera del artículo 39 no constituye una causal de inhabilidad, debiendo primar por sobre toda interpretación posible de dicha suspensión, el carácter absoluto de la atribución del Presidente de la República para designar a su entera voluntad y discreción, a sus Ministros de Estado, y

c) Subsidiariamente, porque la suspensión sólo inhabilita para el desempeño del cargo específico que se servía, y en caso alguno respecto de las demás designaciones de que pueda ser objeto el acusado”.

Funda la improcedencia en que no existiría ni en la Constitución ni en la ley causal alguna de inhabilidad para que una persona sea nombrada o desempeñe el cargo de Ministro; y que, siendo las inhabilidades reglas prohibitivas o restrictivas, *“deben ser siempre interpretadas restrictivamente, limitando su alcance a aquello que aparece clara y derechamente querido por la ley, sin extenderlas por analogía o inducción a casos no expresamente previstos”*, por lo cual los hechos invocados en el requerimiento no constituirían una de las causales de inhabilidad a las que se refiere el artículo 78 b), letra d), de la Carta Fundamental.

Afirma que corrobora lo dicho la historia fidedigna del establecimiento de la reforma y, además, diversos textos jurídicos, ya que: a) al discutirse esta reforma en la Cámara de Diputados, el profesor Francisco Cumplido habría hecho notar que el recurso carecería de sentido mientras en la propia Constitución o en la ley no se configuraran las causales de inhabilidad respectivas, ya que ellas no existían hasta el momento: b)

el inciso penúltimo del artículo 78 b) faculta al Tribunal Constitucional para proceder “*como jurado respecto de la apreciación de los hechos cuando se trate de las inhabilidades de Ministro de Estado, aclarando así que el problema sometido a la discusión del Tribunal no sería de mero derecho, sino de hecho, lo que implicaría que una cuestión de puro derecho no puede configurar una cuestión de inhabilidad*”; c) el artículo 12 del Auto Acordado de 11 de diciembre de 1971 del Tribunal Constitucional, reconocería que el recurso lo subyacente referido a la dilucidación de situaciones de hecho encuadrables en normas jurídicas y no a meros conflictos interpretativos, ya que el derecho nacional no es susceptible de prueba, por lo que la norma citada sólo puede ser referida a hechos; d) el informe de la Comisión respectiva del Senado en que se dejó constancia de que “*la Contraloría General de la República podría cursar el nombramiento de un Ministro de Estado pendiente una solicitud de inhabilidad ante el Tribunal Constitucional, puesto que no estaría declarado aún*”, constancia que implicaría, por una parte, que la inhabilidad debe basarse en la ocurrencia de hechos descritos como inhabilidades, ya que si el reparo fuere de orden jurídico su resolución entraría en la competencia de la Contraloría misma la que debería reparar el Decreto por ilegal o inconstitucional, y, por otra, que al haber tomado razón del decreto impediría que cualquier otro órgano se pronunciara sobre el mismo punto, ya que no sería ésta una situación asimilable a las de protección de la supremacía de la Constitución.

Analiza la defensa, a continuación, el alcance que tendría la suspensión de un Ministro de sus funciones derivada de la declaración de haber lugar a la acusación constitucional. Al respecto, expresa que –en oposición a lo manifestado en el requerimiento– la función de la cual se suspende a un Secretario de Estado acusado no es la de Ministro de Estado indeterminadamente, sino la de Ministro de Estado de una cartera específica.

Esta afirmación se funda en diversas razones. La primera sería la de que nuestro régimen político es de tipo presidencial y en él, el Poder Ejecutivo se entrega exclusivamente al Presidente de la República, siendo los Ministros sólo auxiliares de la función. En segundo lugar no sería efectivo que “*la asignación de carteras ministeriales específicas derive simplemente de la ley*”, ya que es la propia Constitución la que daría tal mandato al legislador en sus artículos 73, donde habla de “*sus respectivos departamentos*”; 75, que obliga al Ministro del “*Departamento respectivo*” a firmar las órdenes del Presidente de la República; 77, que obliga a cada Ministro a dar cuenta al Presidente de la República de los negocios relativos al departamento que cada uno tiene a su cargo, y 39, atribución 2ª, que indica que los actos de fiscalización pueden y deben ser contestados verbalmente “*por el Ministro que corresponda*”. En tercer término, la regla general es la responsabilidad no solidaria como lo señala el artículo 76. Agrega que “*esta especificidad es tan clara que en su oportunidad un tratadista de la envergadura*

de don Jorge Huneus pudo plantear la duda de si sería admisible que una misma persona desempeñare simultáneamente dos o más cargos de Ministro”.

Para dar más relieve a la argumentación, la defensa considera las hipótesis de un actual Ministro que es acusado por el desempeño que antes tuvo en una Cartera distinta y la de un ex Ministro que es acusado y a quien se quiere nombrar en otra Cartera mientras está pendiente la decisión del Senado, manifestando que, en la primera, la declaración de haber lugar a la acusación no podría producir el efecto de suspender las funciones para las que está en ese momento nombrado, y en la segunda, esta misma declaración no podría implicar la suspensión de sus posibles funciones futuras.

Expresa también que la finalidad de la suspensión no sería otra que la que le reconoce el propio libelo, es decir, la de alejar temporalmente al Ministro para impedir que su injerencia en los asuntos de la cartera de la cual se le suspendió, dificulte la labor de los órganos encargados de investigar.

Refuta enseguida la defensa los dos ejemplos propuestos por los recurrentes a fs. 15 y que asimilan el cargo de Ministro de Estado al de Magistrado de los Tribunales Superiores de Justicia y al de empleado público. En cuanto a la comparación con estos magistrados, señala que su caso presenta evidentes diferencias con el que se debate ante el Tribunal Constitucional ya que el sistema de generación de los mismos sería distinto, la función que ellos ejercen sería siempre la jurisdiccional, no importando sobre qué casos particulares se ejercita; y la causal que autoriza la acusación a ellos es también distinta, pues el notable abandono de sus deberes es una infracción amplia que cubre todas las actuaciones que le corresponden al magistrado en el ejercicio de su función. En lo referente a los empleados públicos, expresa que el artículo 2^º, letra b), del D.L.F. N^º 338, de 1960, dispone que: *“empleado público o funcionario es la persona que desempeña un empleo público en algún servicio fiscal o semifiscal y que, por lo tanto se remunera con cargo al presupuesto general de la Nación o del respectivo servicio. Los Ministros de Estado no quedan comprendidos en esta denominación y no le serán aplicables las disposiciones del presente Estatuto, salvo aquellos preceptos en los cuales se les ha incluido expresamente”.*

Como un tercer capítulo, la defensa sostiene que la suspensión de un Ministro acusado en juicio político no constituye causal de inhabilidad para su nombramiento en otro cargo de Ministro de Estado. Funda su afirmación en el hecho de que el Presidente de la República sólo estaría obligado a respetar, al designar a sus Ministros, las condiciones mínimas que señala el artículo 74 de la Constitución Política del Estado y que como lo expresa el propio requerimiento, ni aún la destitución producida por la declaración de culpabilidad del Senado en el juicio político constituiría una inhabilidad. Además, en que *“la suspensión no puede entenderse en caso*

alguno como manifestación parcial o provisional de desconfianza”, ya que desde un punto de vista jurídico-político la manifestación de desconfianza sólo tendría sentido en un régimen parlamentario que no es el nuestro; por otra parte, porque existe una presunción de inocencia que protege al individuo mientras el juez no lo condena; porque éticamente no tiene sentido el considerar a un individuo parcial o provisionalmente objeto de desconfianza; y porque la suspensión no es un efecto sustantivo sino una precaución meramente procesal, lo que se deduce del hecho de que se puede acusar a los ex Ministros. La misma idea resaltaría aún más si se considera que la suspensión cesa si el Senado no se pronuncia dentro de 30 días, y si se tiene presente que en una situación similar, como es la del artículo 35 de la Constitución, la suspensión del Diputado o Senador no constituye presunción de culpabilidad, pudiendo éste optar a la reelección en el intertanto.

Como último fundamento reitera que las normas sobre inhabilidad deben interpretarse en forma restrictiva por su propio carácter y que *“la creación jurisprudencial de inhabilidad no se compadece con el carácter de la función pública y de la jurisdicción en particular”*.

La minuta de fs. 55 hecha por el Departamento Jurídico de la Contraloría General de la República, que contiene las consideraciones que ese Organismo tuvo en vista para tomar razón de los decretos números 79 y 80 de Interior, por los que se aceptó la renuncia de don Alejandro Ríos como Ministro de Defensa, se nombró en esa Secretaría de Estado a don José Tohá y se designó al señor Ríos Valdivia como Ministro del Interior, en carácter de suplente,

Los documentos de fs. 2, 18 y siguientes, 60 y siguientes de estos autos. Se trajeron los autos en relación.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Que el número exigido de Senadores firmantes de la presentación de fs. 3 pide que el Tribunal declare que el Ministro del Interior don José Tohá González no pudo ser designado por el Presidente de la República para servir el cargo de Ministro de Defensa Nacional, ni permanecer en él y desempeñarlo, en razón de haberse producido dicho nombramiento mientras se encontraba constitucionalmente suspendido de sus funciones de Ministro de Estado por haber declarado la Cámara de Diputados haber lugar a la acusación constitucional deducida en su contra y estar esta última entonces pendiente del conocimiento del Senado;

SEGUNDO. Que en verdad las circunstancias de hecho aducidas por los requirentes se encuentran establecidas en los autos con el mérito del certificado de la Secretaría de la Cámara de Diputados y el ejemplar N^o 28.144 del Diario Oficial, del día 8 de enero de 1972, en que aparecen publicados los decretos supremos de nombramiento mencionados en la

presentación aludida, instrumentos que rolan a fs. 2 y 18 de los autos, respectivamente;

TERCERO. Que es de pública notoriedad y, por lo demás, aparece del Diario de Sesiones del Senado del día 22 de enero de 1972, agregado al expediente a fs. 278, que dicha Corporación, en esa fecha, resolvió acerca de la acusación y declaró “culpable” al acusado Ministro del Interior. Asimismo, debe hacerse constar el hecho igualmente sobreviniente que por Decreto Supremo N° 147, del día 24 de enero de 1972, el Presidente de la República aceptó a contar del mismo día 22 de ese mes, la renuncia que del cargo de Ministro de Defensa Nacional presentó el referido señor Tohá González (instrumento de fs. 279);

CUARTO. Que como a la fecha el señor Tohá no permanece en el cargo, para el cual fue nombrado por el Decreto Supremo N° 79, de 7 de enero de 1972, ni desempeña por ende las funciones de Ministro de Defensa Nacional provenientes de ese nombramiento, resulta improcedente la posibilidad de declarar que deba o no permanecer y desempeñar esas funciones en virtud del título impugnado;

QUINTO. Que, empero, existe para el Tribunal la obligación de considerar y decidir el requerimiento en lo tocante a si el nombramiento del 7 de enero de 1972 recayó en una persona inhábil por estar a esa fecha acusado constitucionalmente por diversos hechos y causales en que habría incurrido mientras desempeñaba la Cartera del Interior y suspendido de sus funciones por haberse pronunciado la Cámara de Diputados haciendo lugar al libelo correspondiente; necesidad tanto mayor cuanto que los Senadores ocurrentes afirman que “*ese nombramiento es nulo y no puede producir efecto alguno conforme al artículo 4° de la Carta Fundamental*”;

SEXTO. Que para la debida ponderación de la materia sometida a decisión es indispensable, en primer término, entrar a recordar que la Constitución Política del Estado, al señalar los efectos de la declaración que hace la Cámara de Diputados de “*haber lugar a la acusación*” y que, a su turno, pronuncia el Senado en orden a declarar que “*el acusado es culpable del delito o abuso de poder que se le imputa*”, no dispone la inhabilidad del Ministro que ha sido objeto de la acusación para ser nombrado en otra Cartera Ministerial, ni mientras está suspendido, ni después de haber sido destituido. En efecto, el inciso final del N° 1° del artículo 39 prescribe únicamente que “*el acusado quedará suspendido de sus funciones desde el momento en que la Cámara declare que ha lugar a la acusación*”; y, en su caso, los dos últimos incisos del N° 1° del artículo 42 –de la Carta Fundamental– expresan literalmente:

“*Por la declaración de culpabilidad, queda el acusado destituido de su cargo.*”

El funcionario declarado culpable será juzgado con arreglo a las leyes por el Tribunal ordinario competente, tanto para la aplicación de la pena señalada al delito cometido, cuanto para hacer efectiva la responsabilidad civil por los daños y perjuicios causados al Estado o a particulares.”;

SÉPTIMO. Que el Ministro del Interior señor José Tohá, como consta de los autos, y sin que por lo demás el hecho haya sido cuestionado, se abstuvo de ejercer “sus funciones” en tal carácter durante el lapso que medió entre el acuerdo de la Cámara de Diputados y la resolución del Senado. Para evitar toda duda sobre el particular, el Presidente de la República procedió a designar Ministro del Interior, en el carácter de suplente, a don Alejandro Ríos Valdivia, conforme al Decreto N° 80 del 7 de enero recién pasado, nombramiento que comporta claro acatamiento al efecto directamente señalado por la Constitución para el Ministro cuya acusación acoge la Cámara de Diputados y, por cierto, entonces, no puede merecer crítica, ni siquiera en cuanto a que el señor Ríos Valdivia haya sido designado como suplente. Existe consenso para entender que un Ministro acusado y suspendido de sus funciones no puede renunciar pendiente el curso de la acusación. Al no estar vacante el cargo de Ministro del Interior, las funciones correspondientes deben ser desempeñadas por otra persona, sin que sea, constitucional ni legalmente obligatorio que las cumpla por subrogación un Ministro de un Departamento diverso –situación de la especie– y el vocablo ausente no está referido por el Diccionario de la Lengua sino a la “separación de alguna persona o lugar” y el suspendido está “separado” del ejercicio de sus funciones, aunque no de su cargo; y en su significado técnico-jurídico, ausente equivale a no poder estar presente por causa de necesidad como no poder atender un servicio público no renunciabile, sufrir una pena o padecer de otros obstáculos (Diccionario Escriche, pág. 870, Tomo I, Madrid, 1874);

OCTAVO. Que antes de considerar las argumentaciones en que apoyan el pronunciamiento solicitado los Senadores firmantes de fs. 3, parece necesario explicitar la naturaleza, alcance y fines del procedimiento de acusación constitucional, aunque más no lo sea sino sumariamente, por ser inevitable para poder arribar a la solución correcta de la cuestión *sublite*. Es inconcuso que el constituyente consagró este mecanismo como consecuencia *sine qua non* del régimen republicano, democrático y representativo establecido en el artículo 2 de la Carta y dado que al delegar la Nación “*el ejercicio de la Soberanía que en ella reside, en las autoridades que la Constitución establece*”, para evitar que éstas pudieren exceder los límites que a su acción le fija, consideró del caso asegurar su responsabilidad funcionaria o ministerial. Para mantener a cada poder en el amparo debido de sus atribuciones “exclusivas” o, “especiales”, enumeró taxativamente y configuró las específicas causales habilitantes para deducir la correspondiente acusación constitucional, las que en el caso de los Ministros de Estado están contempladas en la letra a) del citado artículo 39 de la Ley Fundamental. La normativa en cuestión figuraba en la Constitución promulgada el 25 de mayo de 1833, en el artículo 98, en términos de decir: “*El Senado juzgará al Ministro acusado ejerciendo un poder discrecional, ya sea*

para caracterizar el delito, ya para dictar la pena. De la sentencia que pronunciare el Senado no habrá apelación ni recurso alguno". Recién, el 24 de octubre de 1874, se sustituyó su texto en términos parecidos a los que mantuvo la Constitución de 1925, si bien en ésta se acentuó el carácter Presidencial del Régimen de Gobierno, fruto de los conocidos episodios institucionales que precedieron a su dictación, como se confirma con lo dispuesto por sus artículos 72, N^º 59, y 39, N^º 2^º. El primero reserva al Jefe del Estado: "Nombrar a su voluntad a los Ministros de Estado" y el otro, en relación con las facultades fiscalizadoras de los Actos del Gobierno que otorga exclusivamente a la Cámara de Diputados, señala: "Los acuerdos u observaciones no afectarán la responsabilidad política de los Ministros". No cabe duda, entonces, que "las acusaciones constitucionales" llamadas al margen del léxico de nuestra Constitución, por tradición doctrinaria, "juicio político" no tienen en estricto sentido ese alcance, como que ni aún en el caso de afectarse por ese procedimiento a un Ministro de Estado es posible fundar la acción y decisión sino únicamente en los hechos predeterminados, ajenos a la consideración discrepante de orden político entre el Congreso Nacional y el Presidente de la República o sus Ministros de Estado. Fuera de los casos restringidos que pueden conducir a la destitución de un Ministro de Estado, la permanencia de éstos en sus cargos y su nombramiento depende exclusivamente de la voluntad del Presidente de la República. La lectura de las causales de acusación para los Ministros, como los efectos de su culpabilidad declarada y los titulares de la acción para iniciarla –10 Diputados a lo menos– muestran que en la situación bajo estudio –letra a) del N^º 1 del art. 39– se evita que por los delitos ministeriales que puedan dar lugar eventualmente a sanciones penales, tengan acción directa los particulares y puedan así, con abuso del derecho, perturbar a las altas dignidades de la Nación arrastrándolas a procesos infundados. Es sabido que fuera del caso del N^º 2 del artículo 42 de la Constitución, que permite a los particulares acudir al Senado para, de hacérsele lugar por éste, accionar por el pago de los perjuicios que, hubieren sufrido por delitos o cuasidelitos civiles ministeriales, los Ministros no gozan de fuero por los delitos comunes como los Parlamentarios, Intendentes y otras autoridades;

NOVENO. Que resulta atinente resaltar que a partir del año 1874, la Constitución de 1833 sustrajo de la competencia del Senado la facultad de juzgar por sí mismo al acusado, para caracterizar el delito y para dictar la pena, y, como ya se ha dicho, entregó este conocimiento a la Justicia Ordinaria, limitándose el acusado por la declaración de su culpabilidad resuelta por el Senado a sufrir la "destitución de su cargo". Nuestra Constitución, a diferencia de la de Estados Unidos de Norteamérica, conocida como la Carta de Filadelfia –año 1787– en las acusaciones constitucionales (casos de *Impeachment*) no consagró ninguna disposición en orden a agre-

gar a la remoción del cargo, la consecuencia de “*inhabilidad para mantener o conquistar cualquiera función de honor, confianza o provecho*”, según la cita del profesor Silva Bascuñán en su conocido Tratado. Existe consenso en orden a que “*la reforma de 1874 junto con armonizar el caso a los términos de las garantías consagradas a todos los habitantes de la República –igualdad ante la ley, derecho a ser juzgado legalmente y a no poder ser condenado sino en virtud de una ley anterior al hecho sobre que recae el juicio–, dio a la institución sus verdaderas características independientes del juzgamiento criminal*” (La Acusación Constitucional, Daniel Schweitzer, Tomo 52, Revista de Derecho y Jurisprudencia). De ahí que la acusación no sea técnicamente un proceso de juzgamiento, ya que la Carta Fundamental ha respetado la reserva de las funciones judiciales en los términos de su artículo 80. El mismo jurista recién citado propugna enmiendas encaminadas a crear otros efectos inhabilitantes para los que resulten declarados culpables por consecuencia de acusaciones constitucionales acogidas. No está de más tener presente también que la Carta de 1925 eliminó la compatibilidad entre los cargos de Ministro del Despacho con los de Senadores y Diputados;

DÉCIMO. Que debe reiterarse el recuerdo del principio de derecho universalmente compartido y consagrado por nuestra Carta Fundamental, orden a que ninguna autoridad puede arrogarse, bajo ningún pretexto, derechos que no le estén expresamente conferidos por las leyes o crear inhabilidades ni prohibiciones que no arranquen de la ley, ni contravengan, aún en el último supuesto, normas limitantes para el propio legislador emanadas de la Constitución. Es en virtud de estos principios que la letra d) de su artículo 78 b), faculta a este Tribunal para resolver en el caso de un Ministro de Estado “*sobre las inhabilidades constitucionales o legales*” que le afecten para ser nombrado en el cargo, permanecer en él o desempeñar simultáneamente otras funciones. Es por lo anterior y la naturaleza democrática del sistema que nos rige, que el N° 8 del artículo 10, asegura a todos los habitantes la igual admisión a las funciones públicas, “*sin otras condiciones que las que impongan las leyes*”, con lo cual excluye las inhabilidades o prohibiciones que no tengan un origen de derecho expreso e indubitado. En lo concerniente a las prohibiciones de nombramiento para servir como Ministro una Secretaria de Estado o Departamento, la inhabilidad debe ser también indisputadamente cierta porque las limitaciones podrían contrariar el mandato constitucional del N° 5 de artículo 72 que le otorga como “*Atribución especial del Presidente: ...5° Nombrar a su voluntad a los Ministros de Estado*” materia que es sabido tuvo muy en vista la Nación al sancionar la Constitución en los términos que nos rige;

DECIMOPRIMERO. Que en la presentación para obtener la declaración de inhabilidad los Senadores autores de la misma traen al recuerdo el precedente del nombramiento recaído en un Ministro destituido por

acusación constitucional, para servir de nuevo esa Cartera y afirman: “*En el caso del señor Zúñiga Latorre, al margen de toda apreciación política, su nombramiento se hizo jurídicamente posible y olvidando el artículo 72, N^º 12, por cuanto no se produjo a su respecto por sentencia de la Justicia ordinaria, ninguna inhabilidad que derivara del ordenamiento jurídico normal, ya que fue sobreseído por el Juez criminal*”. Agregan que existiría un “vacío constitucional” o “la prescindencia del artículo 72, N^º 12, de la Constitución”. Sostener la existencia de un “vacío constitucional” equivale a expresar eufemísticamente que no existiría en el caso de la destitución de un Ministro imposibilidad, prohibición o inhabilidad para nombrarlo de nuevo por la mera circunstancia de la declaración de culpabilidad pronunciada por el Senado.

La referencia al artículo 72, N^º 12, bajo la frase escueta de “o la prescindencia”, daría a entender que se echa de menos el indulto que para los funcionarios acusados reserva este precepto al Congreso, inteligencia que en el caso de sobreseimiento o absolución resuelta por la Justicia ordinaria, que tal es lo ocurrido según lo relatan los requirentes, en favor del destituido, no podría tener cabida, atento que el indulto extingue la responsabilidad penal (N^º 4^º del art. 93 del Código Penal). No parece posible que se piense en “indulto” respecto de la destitución del cargo resultante del pronunciamiento de culpabilidad librado por el Senado desde que esa remoción surge de iure y si se la entendiera como pena, estaría instantáneamente cumplida, situación incompatible con la esencia conceptual de la gracia de que se trata. Puede agregarse que la absolución de la justicia no afecta a la permanencia de la destitución cumplida. Puede concluirse, en consideración a lo comentado, y a lo que se agrega en la mencionada presentación, que los Senadores aceptan la habilidad o aptitud para que un Ministro destituido por acusación acogida por el Senado pueda volver a ser nombrado Ministro; pero, sin embargo, los requirentes opinan con vigor que no es posible, en cambio, nombrar para que desempeñe otra Cartera ministerial a un Ministro de una Secretaría determinada por el mero hecho de estar suspendido en las funciones de ésta mientras el Senado acoja o rechace la acusación;

DECIMOSEGUNDO. Que aun cuando en ninguna parte de la petición de inhabilidad identifican o especifican determinadamente el precepto “constitucional o legal” que consagre expresamente la inhabilidad, omisión que sin duda es fruto de la ausencia del mismo, procede no obstante, y a fin de agotar la consideración de la materia, ponderar los razonamientos en que procuran llevar al convencimiento del Tribunal la procedencia de aquella;

DECIMOTERCERO. Que el hecho de referirse la regla primera, letra b), del artículo 39 de la Constitución, a la acusación respecto de los “Ministros de Estado” no implica concluir que se involucre a cualquier Ministro con prescindencia de sus funciones específicas en circunstancias que

la acusación se deduce contra un Ministro que, sirve una determinada Secretaría de Estado y en relación con las funciones propias de ésta. En la especie, el señor Tohá fue acusado como Ministro del Interior, según consta del libelo –por lo demás a la sazón sólo servía ese Departamento– y, dada la argumentación de aquél, informe de la acusación emitido por la Comisión Especial correspondiente, discursos de los Parlamentarios que la apoyaron en la Cámara de Diputados y fundamentación de votos en los debates del Senado al acogérsela, documentos de fs. 101 a 287 de los autos, la responsabilidad por las acciones u omisiones ministeriales que se le imputaron y juzgaron fueron referidas, concreta y categóricamente, en su contra por haber incidido, al decir de los nombrados, en materias entregadas por la Ley Orgánica de Ministerios al ámbito propio de la Secretaría del Interior o por condecir con leyes de servicios públicos dependientes del Ministro del Interior. En consonancia con los instrumentos públicos invocados, en los cuales aparecen fundamentaciones de votos de algunos de los senadores requirentes, puede afirmarse que la acusación no habrían podido dirigirla los diputados que la firmaron, sino en contra del Ministro del Interior;

DECIMOCUARTO. Que la doctrina que agregan en razón del sentido que atribuyen a la regla del artículo 39, induce a que sostengan que la diferenciación entre una o varias Carteras que puedan estar al servicio de un Ministro no interesaría para los efectos de limitar la suspensión en las funciones de una sola de ellas, particularmente porque no es la Constitución la que determina el número de Ministros y sus respectivos Departamentos. Tal idea no es aceptable puesto que es la misma Constitución en el artículo 73 la que comete a la ley dichos propósitos solamente en razón de la experiencia, derivada de la práctica reiterada en Constituciones anteriores y en la de 1833 misma, de señalar en sus textos estas particularidades dando inmovilidad a la necesidad de ir adecuando estas reparticiones a las cambiantes necesidades nacionales. Si la Ley Orgánica de Ministerios consagra en sus artículos 1, 2 y 13 las diferentes funciones pertenecientes a cada Ministerio e indica que el Ministro del ramo “*es el jefe inmediato de todos los Servicios y funcionarios públicos dependientes de su Ministerio*”, no puede pretenderse que los distintos cargos y las distintas funciones se conviertan en uno solo por la sola identidad coetánea o sucesiva en el tiempo en la persona de su titular, ni menos que las responsabilidades que correspondan en los actos ministeriales de una determinada Secretaría de Estado, se comuniquen el cargo distinto que se desempeñare o llegare a desempeñar. Los Ministros de Estado tienen el apellido del Departamento o Secretaría que sirven, no existiendo Ministros sin cartera, y sus prerrogativas y deberes que causan las condignas responsabilidades provienen de la ley y ésta con caracteres de complementaria de la propia Constitución por arrancar su dictación del mandato de aquella (Art. 73);

DECIMOQUINTO. Que no sólo el artículo 73 distingue los cargos de Ministros “por Departamentos”, sino que los artículos 75, 76, 77 y 39 atribución 2ª, hacen otro tanto. Es la razón por la cual el artículo 75 exige que las órdenes del Presidente de la República sean firmadas “*por el Ministro del Departamento respectivo*” y no por cualquiera. Por esto, el artículo 76 limita la responsabilidad de un Ministro a los actos que firme, contemplando la modalidad de la solidaridad si firmare junto a otros Ministros, hecho que ocurrirá cuando la propia Constitución o la ley así lo ordenen, mandato que revela la no confusión de los distintos Departamentos o Despachos Ministeriales. Para responder las observaciones que en ejercicio de las facultades fiscalizadoras hiciere la Cámara de Diputados, el N.º 2 del artículo 39 permite que ellas sean contestadas “*verbalmente por el Ministro que corresponda*”;

DECIMOSEXTO. Que ante lo expuesto no puede afirmarse que los Ministros de Estado, en lo tocante a las responsabilidades por el respectivo cargo ministerial, deban ser confundidos e integrados “*cualquiera que sea la Cartera que desempeñen*”, en primer lugar, porque la responsabilidad proviene de actos de su ministerio y, en segundo término, porque nada tiene que ver con el proceso de acusación constitucional, sus causales y consecuencias, que su nombramiento y permanencia correspondan exclusivamente al Presidente de la República. El artículo 71 de la Constitución no indica a los Ministros al disponer:

“Al Presidente de la República está confiada la administración y gobierno del Estado; y su autoridad se extiende a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior, y la seguridad exterior de la República, de acuerdo con la Constitución y las leyes”.

Y el artículo 60 señala: “*un ciudadano con el título de Presidente de la República administra el Estado y es el Jefe Supremo de la Nación*”. No puede afirmarse que por depender en sus cargos de la libre voluntad discrecional del Jefe del Estado, individual colectivamente, integren el Poder Ejecutivo y pierdan la distinción sustancial Jurídica de los servicios adicionales y deberes pertenecientes en particular a cada Ministerio;

DECIMOSEPTIMO. Que la inhabilidad que invocan los peticionarios que afecta a los Ministros para ser Diputados o Senadores solamente demostraría que en estas materias el constituyente cuida de indicar claramente los casos de prohibición para desempeñar una función dada, en la especie, la de Ministro, situación que hace más necesaria la invocación o existencia de norma para que al Tribunal, conforme a su deber proveniente del sentido y tenor claros de la letra d) del artículo 78 b), le permita acoger una reclamada inhabilidad “constitucional o legal”;

DECIMOCTAVO. Que la alegación acerca de la subrogación ministerial en los casos previstos por el artículo 66, sencillamente reafirma que la ley que organiza los Ministerios tiene nivel constitucional y que las

distintas Secretarías no pueden transformarse en una sola por la mera interpretación y para los efectos de confundir, por vía de consecuencia, responsabilidades en los cargos desempeñados. Tiene poca importancia para los efectos de incorporar al Poder Ejecutivo a los Ministros la invocación del precepto constitucional citado, ya que también dispone “y a falta de todos los Ministros, sucesivamente (reemplazarán al Presidente de la República), el Presidente del Senado, el Presidente de la Cámara de Diputados o el Presidente de la Corte Suprema”. Obsérvese que el artículo 69 prescinde de los Ministros en el caso del Presidente electo y llama directamente a las otras autoridades nombradas. Nadie podría inferir, entonces, que estos Poderes del Estado, a través de sus personeros, se confundan con el Poder Ejecutivo servido unipersonalmente por el ciudadano elegido como Presidente de la República;

DECIMONOVENO. Que la alusión que se hace al artículo 13 del Decreto con Fuerza de Ley N° 338, de 1960, relativo al impedimento que afectaría a los funcionarios públicos suspendidos para “*el desempeño de cualquier otro empleo público al que postule*”, no conduce a abonar la inhabilidad de un Ministro suspendido por la respectiva resolución de la Cámara de Diputados, desde que conforme al inciso 2° de la letra b) del artículo 2° del mismo D.F.L. N° 338, de 1960, esa disposición estatutaria no le es aplicable y porque, indudablemente, la suspensión proveniente del acuerdo de la Cámara no es el resultado de “un sumario administrativo”. A mayor abundamiento, debe, señalarse que el artículo 13 invocado está en relación con la norma del 169 de ese cuerpo legal que establece la incompatibilidad de todos los empleos regidos por el Estatuto determinando la cesación en el cargo en el cargo anterior por el sólo ministerio de la ley al cursarse el nuevo nombramiento. Si el artículo 13 no prohibiere “el ingreso” a otro cargo al que está suspendido bajo sumario, estaría haciendo posible que el funcionario se sustrajera a las consecuencias que pudieren provenirle de aquel proceso. Sabido es que la renuncia voluntaria de un empleado sólo puede rechazarse cuando se encuentra sometido a sumario administrativo del que pueda seguirse la aplicación de una medida disciplinaria que implique expiración de funciones, lo que refuerza el alcance de la prohibición para hacer imposible una cesación con efectos iguales a los de la renuncia. Existe, sin embargo, aceptación generalizada en orden a que el acusado constitucionalmente no puede sustraerse a ese procedimiento por mero acto unilateral de voluntad;

VIGÉSIMO. Que sin disposición constitucional no es posible argüir la existencia de una inhabilidad impediendo para un Ministro acusado y suspendido por decisión de la Cámara de Diputados, para ser nominado en otro cargo durante el interregno que medie para el vencimiento del plazo fatal y constitucionalmente fijado al Senado para emitir su pronunciamiento de culpabilidad. La Ley Fundamental cuidó de hacer aplicables a los Ministros de Estado las calidades que ella prescribe para la elección

de los diputados y nadie podría sostener que pudieren crearse por la vía del razonamiento prohibiciones que privaran del cargo a un Diputado o Senador elegido por el pueblo. Es el artículo 74 el que se remite a las exigencias dispuestas para los Congresales en el artículo 27 de la Carta. Entre éstas no se encuentra la de “no estar suspendido”. Basta ser ciudadano con derecho a sufragio, saber leer y escribir y no haber sido condenado jamás por delito que merezca pena aflictiva. No se discute en autos la concurrencia de esas calidades respecto del Ministro cuya inhabilidad se persigue. Debe advertirse que el ejercicio del derecho a sufragio se suspende por encontrarse la persona “*procesado como reo de delito que merezca pena aflictiva*” (N^º 2, Art. 8^º, Cons. Pol. del Estado). La suspensión de las funciones del cargo, proveniente del acuerdo de la Cámara de Diputado no implica procesamiento alguno según lo dispuesto por los artículos 39, N^º 1, 42, N^º 1, 80, etc.);

VIGESIMOPRIMERO. Que la suspensión de funciones que afecta al funcionario acusado mientras pende la declaración del Senado acerca de su culpabilidad no lo hace perder su cargo. El Ministro del Interior, don José Tohá, conservó su cargo entre el 6 de enero de 1972 y hasta el 21 de enero del mismo año, ya que con fecha 22 del mes y año indicados, el Senado acogió la acusación constitucional y lo consideró culpable. Si conservó tal cargo, es porque reunía los requisitos de habilidad necesarios para el nombramiento y permanencia. Así como un parlamentario desafortado queda suspendido del ejercicio de su función, pero no pierde su investidura ni la habilidad para poder ser elegido de nuevo si expira su mandato estando sometido a proceso, así también un Ministro acusado y suspendido puede ser designado en otro cargo compatible. Es evidente que si el acusado sigue como Ministro no puede afirmarse una petición de inhabilidad para su nombramiento en otra Cartera o cargo ministerial, sin cuestionarse la permanencia en el cargo primitivo. La inhabilidad es causal de cesación en el cargo y el Ministro y demás dignatarios acusables no cesan por el acuerdo de la Cámara y ni siquiera por su propia voluntad. Bastaría esta consideración para concluir necesariamente que la petición de fs. 3 deba ser rechazada;

VIGESIMOSEGUNDO. Que como se pretende que la suspensión que afectaba al Ministro señor Tohá lo alcanzaba en el cargo de Ministro de Estado, sin limitarla a la Cartera o Departamento que desempeñare o llegare a desempeñar, por tratarse de una sola y misma función, dicha pretensión no conduciría, tampoco, supuesta la verdad del razonamiento, a configurar una inhabilidad del nombramiento y, a lo más, podría, dentro de la tesis de los requirentes, llevar a la conclusión de que como Ministro de Defensa Nacional quedó igualmente suspendido en su cargo;

VIGESIMOTERCERO. Que, en suma, la solicitud no podrá ser acogida por el Tribunal porque no existe disposición expresa que consagre

la inhabilidad ni se ha pedido una declaración sobre efectos suspensivos dentro de la concepción jurídica expuesta en el considerando precedente la que, a mayor abundamiento, tampoco podría prosperar;

VIGESIMOCUARTO. Que la atribución entregada a este Tribunal por la letra d) del artículo 78 b) tiene por su texto referido a las inhabilidades constitucionales o legales, además de las limitaciones restrictivas propias de la naturaleza de la institución de que se trata, las que, de estarse a la historia fidedigna de su establecimiento, provendrían de que constituyente no legisló en la oportunidad sobre dichas causales como se pretendió primero por el Mensaje del año 1965 y por el del 17 de enero 1969 que se convirtió en la Ley N° 17.284, de 23 enero de 1970. El profesor Francisco Cumplido opinó en las Comisiones del Congreso que la entrega de esta materia al conocimiento del Tribunal sería *“un error formal porque no se establecen en el Proyecto las inhabilidades, las incompatibilidades e incapacidades que constitucionalmente puedan afectar a los Ministros de Estado”*; y, agregó: *“De manera que, o se elimina la expresión Ministros de Estado de esta proposición o se incorporan al Proyecto en examen las normas pertinentes”* (Anexo de Documentos, pág. 3167, Boletín del Senado, Sesión 38, año 1969). El Ministro de Justicia de la época, don Jaime Castillo, sostuvo que *“cuando se establezca el párrafo de las incompatibilidades e incapacidades en la Constitución que está en el Proyecto que se está tramitando, aparte de esto, volverá entonces para agregarle solamente porque no se puede hacer una referencia a inhabilidad o incompatibilidad que no están dadas”* (Sesión 141, 17ª Extraordinaria, del 7 de marzo de 1969, Comisión Cámara de Diputados). En la misma Sesión el Diputado señor Tejada sostuvo que las inhabilidades existentes son las del artículo 27 para los diputados y arguyó que podrían surgir cuestiones de hecho como sobre la edad, condena por pena afflictiva, amnistías u otras, por lo que fue partidario de mantener la norma. Pero, fuere por la razón que fuere, de ningún modo es posible concebir que el Tribunal esté en situación de extender como causal de inhabilidad la suspensión de las funciones propias del cargo en que se acusa a un funcionario;

VIGESIMOQUINTO. Que, en todo caso, la finalidad proveniente del “ha lugar” a la acusación es meramente precaucional y no sancionatoria y está encaminada a asegurar que el acusado no prosiga en el desempeño de las labores ministeriales del cargo que determinó la presentación de la acusación a fin de evitar el riesgo de su personal intervención y el consiguiente entorpecimiento de la marcha de la acusación que pudiera producirse de no existir esa medida conservativa al decir de los requerentes, sin que a ello obste el nombramiento para otro cargo respecto del cual no hay prohibición y las funciones son legalmente distintas. Debe, no obstante, no olvidarse que la investigación sólo compete a la Cámara y que el Senado procede con la relación del Secretario, intervenciones de los acusadores y acusados, a resolver ningún hecho podría ser ocultado o alterado por el suspendido;

VIGESIMOSEXTO. Que el artículo 39 de la Constitución menciona a los Ministros de Estado, sin referirse al Departamento o Cartera que sirvan, como consecuencia de que estas denominaciones y su número, según su propio artículo 73, está entregado a la ley posterior y sujeto a los cambios meramente legislativos. De los funcionarios acusables, según el precepto citado, los Ministros de Estado son los únicos que pueden recibir, simultánea o sucesivamente, más de un nombramiento en diversas Carteras para desempeñarlas en forma coetánea por existir compatibilidad legal. Por la inversa no hay pluralidad de cargos de General, Almirante, Ministro de Corte, Contralor General de la República que puedan reunirse en una sola persona. Algunos de los demás funcionarios acusables podrán ascender o ser trasladados, dejando o conservando el único cargo, en su caso. Un Ministro de Estado puede ser nombrado y servir dos cargos, en carteras distintas, con funciones legales diferentes, y por eso un Ministro del Interior puede más adelante recibir –sin dejar éste– una nominación como Ministro de Defensa. El acusado y suspendido no es cambiado de Cartera. Se la conserva y se le nombra independientemente en otro cargo compatible, en otro Ministerio diverso. No se desconoce ni viola la decisión de la Cámara de Diputados. Simplemente se ejercita otra facultad del Presidente de la República no interdicta por el acuerdo de la Cámara de Diputados: nombrar como Ministro en un Departamento a un ciudadano no afectado por prohibición para el nuevo destino. La acusación que se dirige contra el Ministro de tal Cartera no afecta a los otros Ministros, ni compromete el desempeño de las específicas y distintas funciones que competan a quien se designe para un nuevo cargo ministerial ya que en estas nuevas funciones no está acusado ni suspendido. Ocurre lo mismo que si se acusa a un Intendente que es General de Ejército o a un Ministro de Corte que es Profesor Intendente que es Alcalde, o a cualesquiera otros cuyos cargos son compatibles, ya que la suspensión propia de la acusación aceptada por la Cámara no comunicará su efecto al otro cargo compatible. Un Ministro de Estado que fuere Diputado (caso de guerra), por la suspensión no quedaría impedido para ejercer su cargo parlamentario. La destitución resultante de una declaración de culpabilidad afectará al cargo en cuyo desempeño Ministerial fue acusado. La Cartera Ministerial liga al Ministro inseparablemente al cargo y función específica. Un Ministro de Estado acusado dentro de los tres meses siguientes a la expiración de su cargo no será suspendido ni destituido. Podrá ser nombrado de nuevo si no estuviere encargado reo o condenado por delito de pena afflictiva. No sufre merma el ordenamiento constitucional si no se extienden las derivaciones de un proceso acusatorio más a la de los términos consagrados en la Carta Política. La Constitución debe ser interpretada y aplicada con estrictez en materia de prohibiciones o inhabilidades sin que valga argumentación alguna en orden a que la sobriedad de sus preceptos impida comprender situaciones específicas;

VIGESIMOSÉPTIMO. Que la mención de los senadores acerca de que es deber de este Tribunal, en lo pertinente, *“la mantención irrestricta de nuestro ordenamiento constitucional y de las prerrogativas que dentro de ese ordenamiento se confía a cada uno de los Poderes del Estado”* la tiene muy especialmente presente y, precisamente, por ello, no puede por sí permitir la consagración de prohibiciones e inhabilidades para ser nombrado Ministro de Estado, si ellas no están dispuestas por el único Poder jurídicamente habilitado al efecto para hacerlo.

Cualquiera que sea la interpretación y consecuencia que los senadores atribuyan a la no existencia del impedimento para nombrar Ministro en una determinada Secretaría a quien estuviere suspendido en el desempeño de otra no puede alejar al Tribunal de su ineludible deber meramente resolutor de conflictos o discrepancias en estas materias, con riguroso apego a la Constitución y a las leyes. Es a los constituyentes o legisladores a quienes compete, según discrecionalmente lo Juzguen precedente, crear las reglas que eviten situaciones que ellos califiquen de inadmisibles o inconvenientes. De esta manera, a falta de inhabilidad señalada por el derecho vigente y no procediendo la construcción de ésta por vía interpretativa extensiva, tanto más si se materializa en una prohibición para el nombramiento en una función pública que mira al ejercicio de una atribución constitucional del Jefe del Estado, solamente debe limitarse el Tribunal a no admitirla.

Y teniendo presente, además, lo dispuesto por la letra d) del artículo 78 b) de la Constitución Política del Estado y lo prevenido por los artículos 2, 3, 4 y 12 del Estatuto Jurídico sobre procedimiento aplicable ante el Tribunal, publicado en el Diario Oficial de 11 de diciembre de 1971,

SE DECLARA:

NO HA LUGAR al requerimiento de inhabilidad deducido respecto de don José Tohá González, en cuanto éste pudo ser designado para servir el cargo de Ministro de Defensa Nacional, mientras estuvo suspendido en el cargo de Ministro del Interior.

Acordada contra la opinión del Ministro señor Retamal quien estuvo por acoger el requerimiento en todas sus partes con las consideraciones que sigue:

Según el artículo 39 de la Constitución Política los Ministros de Estado acusados están sometidos respecto de la suspensión de sus cargos a una regla común con los magistrados superiores, el Contralor, los Generales y Almirantes y los Intendentes y Gobernadores. Si bien los motivos de acusación no son siempre los mismos, sí el principio rige respecto de todos esos funcionarios en cuanto a los efectos, de la culpabilidad declarada por la Cámara, para determinar el alcance de la suspensión de los Ministros

de Estado, que es la incógnita que debe despejarse en este asunto, basta conocer los efectos de la medida en relación con los otros funcionarios y aplicarlas después a los Ministros de Estado.

I

LOS MAGISTRADOS SUPERIORES

Los hay en doce Cortes de Apelaciones y en la Corte Suprema. Acusado un Ministro de la Corte de Apelaciones de Iquique por notable abandono de sus deberes, único motivo de acusación constitucional para ellos, ha de entenderse que en calidad de funcionario de esa Corte los habría abandonado.

Acogida la acusación a su respecto en la Cámara de Diputados, ¿se entiende suspendido de sus funciones de Ministro de la Corte de Iquique? Debería entenderse afirmativamente, porque no es Ministro de otra Corte. ¿Podría durante el período de la suspensión ser designado a la Corte de Antofagasta y esperar allí el veredicto del Senado? La respuesta negativa parece obvia. El Magistrado suspendido por la Cámara de Diputados está constitucionalmente impedido para otro nombramiento y el desempeño del cargo durante el tiempo de la suspensión, aunque la Constitución no lo diga expresamente, porque está suspendido de su cargo de Magistrado de un Tribunal superior y aunque la competencia de la Corte de Apelaciones de Antofagasta sea territorialmente otra y pueda serlo en razón de la materia, la suspensión opera en ésta porque son sus funciones de magistrado superior las que están suspendidas y ato sólo las que concretamente desarrollaba en Iquique.

Un Ministro de la Corte Suprema podría, asimismo, ser acusado por notable abandono de sus deberes y acogida la acusación por la Cámara de Diputados se entendería suspendido de sus funciones de Ministro de la Corte Suprema, pero ¿podría el Tribunal Pleno, a quien le incumbe el nombramiento, durante el período de suspensión designarle Presidente de la misma Corte por ser funciones similares, aunque no iguales, las que tienen el Presidente del Tribunal y sus Ministros? La respuesta negativa es también obvia. No podría serlo porque está suspendido de sus funciones de magistrado de un Tribunal Superior, es decir, la división de funciones establecida en la ley no impide que la suspensión de funciones, según el lenguaje constitucional, se refiera al funcionario como tal, uno e indivisible.

II

EL CONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA

Acusado este funcionario por notable abandono de sus deberes, motivo constitucional único, asimismo, a su respecto, y acogida la acusación por la Cámara de Diputados, se entenderá suspendido de sus funciones

de Contralor y no podría designársele y desempeñar otras en la propia Contraloría porque no podría autodesignarse para ellas: el nombramiento de sus inferiores jerárquicos es función que le compete y no cabría que las desempeñara estando suspendido.

III LOS GENERALES DE LAS FUERZAS ARMADAS

Suspendido un General de la Primera División del Ejército por haber comprometido la seguridad o el honor de la Nación, únicas causales constitucionales de acusación para estos funcionarios, ¿podría entenderse que los comprometió sólo como general de la primera división y que puede constitucionalmente ser designado y desempeñarse durante el período de la suspensión como General de la Segunda División del Ejército? La respuesta es también negativa. Son sus funciones de General las que no puede ejercer el General suspendido y designado en la Segunda División no podría ejercer en ésta por estar suspendido.

IV INTENDENTES Y GOBERNADORES

Acogida en la Cámara la acusación en contra del Intendente de Colchagua o del Gobernador de Parral y suspendidos esos funcionarios de sus funciones de Intendente o de Gobernador, ¿podría designárseles en otras provincias o departamentos sobre la base de que la suspensión rige sus funciones específicas de Intendente de Colchagua o Gobernador de Parral? La Constitución, entendida con sencillez, no lo permite. Según su interpretación racional, lisa y llana, la suspensión afecta a la calidad funcionaria de Intendente o Gobernador y trasciende, por tanto, las funciones específicas, invalidando un nombramiento y desempeño cualesquiera en otras sedes. Así se entiende fácilmente por el hombre común que él Intendente o Gobernador declarados culpables transitoriamente por la Cámara, no tengan la calidad funcionaria requerida para desempeñar otro cargo durante el período en que están suspendidos.

V CONCLUSIÓN

Los funcionarios que se nombraron anteriormente, Magistrados, Contralor, Generales, Intendentes y Gobernadores, quedan suspendidos de sus cargos, de sus funciones o de su calidad funcionaria desde que la Cámara hace lugar a la acusación y la suspensión los inhabilita, los incapacita, los imposibilita constitucionalmente –todo es uno y lo mismo– para

desempeñar otros cargos similares y, por lo tanto, para ser designados en ellos.

VI LOS MINISTROS DE ESTADO

Estos funcionarios están en posición constitucional semejante a todos los que se han nombrado anteriormente. Son miembros del Gobierno y como tales tienen funciones específicas. La suspensión derivada del veredicto de la Cámara de Diputados que hace lugar a la acusación los suspende de sus funciones. Es decir, de su calidad de miembros del Gobierno y de sus atribuciones específicas. Porque es difícil admitir que un Ministro de Estado suspendido siga siendo durante la suspensión miembro del Gobierno y sólo esté privado de las atribuciones específicas que la ley le confiere. Tampoco es admisible que el Ministro de Estado no sea miembro del Gobierno central de la Nación, aunque lo sean del Gobierno Interior los Intendentes y Gobernadores.

Pues bien, la suspensión del Ministro lo priva de la función primordial de participar en el gobierno del Estado de acuerdo con las normas constitucionales y legales y las que le imparta el Presidente de la República. Siendo así, no puede ser designado y servir en otra, Cartera mientras dure la suspensión, porque ésta abarcaría también la calidad de funcionario del Estado que en ella tiene, tal como en su esfera los magistrados superiores, los Generales, el Contralor, los Intendentes y Gobernadores.

Si para ser Ministro de Estado en una Cartera no se requiere previamente tener la función de Ministro en otra Cartera, porque el Presidente los elige libremente, es evidente que el desempeño de la función de Ministro en cualesquiera de ellas importa al mismo tiempo ser miembro del Gobierno y no estar suspendido de esa función. La limitación afecta al Ministro suspendido mientras sigue siéndolo y sólo deja de afectarlo cuando ya no lo es. Si es imposible constitucionalmente el desempeño, también lo es el nombramiento por la obvia razón de que aquel lleva anexo el desempeño y tiene precisamente este fin.

VII LA INHABILIDAD

No existe constitucionalmente con ese nombre la inhabilidad para que un Ministro suspendido sea nombrado en otra Cartera, pero existe la imposibilidad de desempeño, como Ministro del que está suspendido y el que no puede desempeñar sus funciones no puede ser designado, porque se le designó para desempeñarlo, salvo que se haga una designación condicionada al transcurso del plazo que dura la suspensión.

No es posible abstenerse de resolver la petición del requerimiento relativa a la permanencia y desempeño del Ministro señor Tohá en el Ministerio de Defensa porque el disidente cree que sí se emite pronunciamiento sobre la designación, decidiendo que no pudo ser nombrado en el Ministerio de Defensa, aunque estuviere suspendido como Ministro del Interior, es evidente que también debería la resolución extenderse a si pudo o no permanecer y desempeñarse en aquel Ministerio, aun estando suspendido en éste.

El disidente, en resumen, estima que el señor Tohá no pudo ser nombrado, ni pudo permanecer y desempeñarse en el Ministerio de Defensa mientras duró la suspensión derivada de haber hecho lugar la Cámara de Diputados a la acusación que se le formula como Ministro del Interior en virtud de los sencillos razonamientos precedentes, acordes con el precepto constitucional mencionado al principio.

Finalmente, con respecto a la compatibilidad entre cargos similares y disímiles citados en el fundamento vigesimosexto del fallo de mayoría, hace falta dejar en claro que la suspensión afecta sólo a funciones similares, como son las de Ministro de Estado, y que impide el nombramiento y desempeño en funciones que sean a la vez similares y compatibles o incompatibles.

Redactaron, el fallo de mayoría, el Ministro señor Schaulsohn y, el voto disidente, su autor.

Comuníquese al Presidente de la República, al Senado, a la Cámara de Diputados, a los Senadores requirentes por intermedio del Secretario de su Corporación y al Ministro señor José Tohá González.

Entre líneas: "le", vale.

Rol N° 3

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, don Enrique Silva Cimma, y por los Ministros señores Ramiro Méndez Brañas, Rafael Retamal López, Jacobo Schaulsohn Numhauer y Adolfo Veloso Figueroa. René Pica Urrutia, Secretario del Tribunal Constitucional.

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL RECAIDA
EN EL EXPEDIENTE N° 4, SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD
DEL DECRETO PROMULGATORIO DE LA LEY DE PRESUPUESTO
PARA EL AÑO 1972

(Publicado en el Diario Oficial N° 28.210, de 25 de marzo de 1972)

Santiago, primero de febrero de mil novecientos setenta y dos.

VISTOS:

El requerimiento de fs. 1, formulado por la Cámara de Diputados por el cual reclama de la incorrecta promulgación de la Ley de Presupuesto para 1972, hecha por el Presidente de la República, y pide a este Tribunal que la declare inconstitucional por no contener todos los preceptos aprobados por el Congreso Nacional y ordene, por lo tanto, incluir en ella todos esos artículos aprobados. Sostiene que con su decisión aquel ha vulnerado el artículo 44, N° 4, de la Constitución Política del Estado y el artículo 31 de la Ley Orgánica de Presupuestos aprobada por el D.F.L. N° 47, de 1959.

Fundamenta el requerimiento en que el Presidente de la República, al pronunciarse sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto que recibiera del Congreso para su promulgación, tomó tres medidas, a saber: a) pido ante el Tribunal Constitucional la declaración de inconstitucionalidad respecto de los artículos 24 a 67, inclusivos, del proyecto aprobado; b) promulgó sólo los artículos 1° y 2° de dicho proyecto, y, c) observó ante el Congreso Nacional diversos artículos del mismo.

Agrega que al proceder así no comprendió la esencia de esta ley anual en la cual el Congreso *“tiene perfectamente señalado el ámbito de sus atribuciones”* y que, entre las modalidades que separan a la Ley de Presupuesto de una ley común está la de que *“no cabe estimar como constitucionalmente posible el rechazo total del proyecto –por parte del Congreso– y, por lo tanto, corresponde considerar inaplicable las normas pertinentes de los artículos 47 y 49 que contemplan esa posibilidad respecto de las leyes comunes”*; que, asimismo, *“el carácter completamente excepcional de esta regla no puede menos de llevar a la conclusión de que es inaceptable que las observaciones –del Presidente de la República– se extiendan al articulado de la ley en cuanto se cumple el objetivo que el constituyente le ha señalado de aprobar el cálculo de entradas y fijar los gastos dentro de cuya fijación corresponde entender todo el estatuto legal a que debe someterse no sólo la determinación sino que la realización de la inversión o desembolso a que se refiere”*. De esta manera, al extender el Jefe de Estado sus observaciones al articulado, se ha apartado también de la Constitución, promulgando en definitiva un texto diverso del que correspondía. Y expresa, textualmente, que *“la promulgación correcta debiera haber comprendido”* –no sólo los

artículos 1 y 2 como lo hizo— sino que “*también los artículos 3 al 23 que no fueron observados y los artículos 24 al 67 que fueron inconstitucional e ilegalmente observados*”. De esta manera, dice, “*se ha hecho un acto claramente contrario a la Carta Fundamental, especialmente al artículo 44, N° 4, y al artículo 31 del D.F.L. N° 47, de 1959*”.

Por su parte, el Presidente de la República, en escrito que rola a fs. II formula concretamente dos observaciones al requerimiento reseñado y son ellas: a) en cuanto a que carecería de facultades para observar ciertos artículos de la Ley de Presupuesto expresa que tal atribución le ha sido reconocida por el artículo 72, N° 1, en relación con los artículos 53 y siguientes de la Constitución sin limitaciones ni restricciones, salvo las establecidas en el inciso final del mismo artículo 53 y en el inciso 6° del artículo 108, “*siendo ésta la primera vez que se plantea una interpretación tan alejada del texto constitucional*”, y, b) en cuanto a la segunda cuestión reclamada por la Cámara de Diputados y relativa a la promulgación parcial de la Ley de Presupuesto, expresa, textualmente, que “*el Ejecutivo estimó prudente no, crear un crear un conflicto respecto de una materia que no está suficientemente aclarada en la Constitución y el D.F.L. N° 47, de 1959. Por ello prefirió no incluir en el texto promulgatorio aquellos artículos que, no siendo los que aprueban la estimación de gastos y el cálculo de entradas, no habían sido observados*”.

Agrega que “*a juicio del Ejecutivo, dicha promulgación podría haberse conformado a las normas constitucionales y legales que rigen esta materia*” pero que, “*para evitar dificultades en el despacho de esta iniciativa de fundamental importancia para el país, se consultó el criterio de la Contraloría General de la República*” y se sometió a dicho criterio de resultados de lo cual procedió a promulgar sólo los artículos 1° y 2° motivando así el reclamo de la H. Cámara de Diputados.

Y, termina expresando, que es por todos estos antecedentes que el Ejecutivo estima de alta conveniencia el pronunciamiento de este Tribunal sobre este punto “*para zanjar las diferencias de interpretación que respecto de él han surgido y gracias al cual, la tramitación de la Ley de Presupuesto tendrá una determinación más clara en sus diversas etapas*”.

El Tribunal dispuso oír a la Contraloría General de la República para conocer “*las consideraciones de derecho tenidas en vista al tomar razón del Decreto promulgatorio de la Ley N° 17.593*”, la que dio a conocer su criterio por Oficio N° 5.809 en el que sostiene que “*el veto planteado por el Presidente de la República en torno a diversas disposiciones del Proyecto de Ley de Presupuesto para el año 1972, contenido en el oficio del Ministerio de Hacienda N° 2.448, de 31 de diciembre de 1971, determinó que solamente pudieran publicarse los ítems no observados de dicho proyecto, en virtud del artículo 31 del D.F.L. N° 47 de 1959, y que debiera suspenderse la promulgación de todas las demás normas del proyecto, en razón de lo establecido en artículo 55 de la Constitución Política del Estado, mientras el Honorable Congreso no se pronunciara sobre las observaciones formuladas, por el Ejecutivo*”.

Se trajeron los autos en relación.

CONSIDERANDO:

PREIMERO. Que la Cámara de Diputados ha planteado un requerimiento de inconstitucionalidad de la promulgación de la Ley de Presupuesto hecha por el Presidente de la República basado en dos razones específicas, a saber: que éste no pudo observar normas contenidas en el articulado de dicho proyecto de ley; y que debió promulgar todo el proyecto, en los mismos términos aprobados por el Congreso, sin omitir aquellos artículos que tachara de inconstitucionales ante este Tribunal ni, tampoco, los que observara, porque tanto uno como otro de los caminos seguidos adolecen de inconstitucionalidad; ni omitir, en fin, aquellos preceptos que no observó ni reclamó de inconstitucionalidad;

SEGUNDO. Que para los efectos de entrar a conocer de la cuestión *sublite* corresponde precisar los siguientes hechos que se deducen de los antecedentes que constan en este expediente y del formado con el requerimiento N^º 1, que se ha tenido a la vista:

a) El Presidente de la República promulgó solamente los artículos 1^º y 2^º del proyecto de Ley de Presupuesto para 1972; no promulgó, en cambio, los artículos 3^º a 18, inclusive, a pesar de que ellos no fueron observados ni impugnados de inconstitucionalidad;

b) El jefe del Estado tachó de inconstitucionales los artículos 24 a 67, inclusive, de dicho Proyecto de ley;

c) Paralelamente, procedió a observar ante el Congreso los artículos 19, 20, 21, 22 y 23 y los artículos 24 a 67, inclusive, del proyecto en cuestión;

d) Los vetos a los artículos 19, 20, 21, 22, 23 y 27 fueron retirados, según aparece del Oficio N^º 166, de 27 de enero recién pasado;

e) Por Oficio N^º 1.595, de 27 de enero último, la Cámara de Diputados comunicó al Presidente de la República que accedió al retiro de las observaciones formuladas a los artículos 19 a 67 del Proyecto de Ley de Presupuesto para el presente año;

f) Que no es en consecuencia electivo, como se dice requerimiento, que el Presidente de la República no haya vetado los artículos 3 a 23, ya que algunos de esos preceptos, los N^{os} 19, 20, 21, 22 y 23, fueron vetados y el veto posteriormente retirado;

g) Este Tribunal declaró inconstitucionales, en lo interesa para los efectos de este fallo, los artículos 24 a 67, inclusive, del Proyecto de Ley de Presupuesto para 1972, con excepción del artículo 27;

h) La cuestión *sublite* se reduce, en lo relativo a uno de los puntos planteados en el requerimiento, esto es, la forma como debió promulgarse la Ley de Presupuesto, a determinar si debieron o no incluirse en la promulgación los artículos 3 a 23, inclusive, y 27, dado que los artículos 1

y 2 fueron efectivamente promulgados, y los demás, esto es, los artículos 24 a 67, con excepción del 27, fueron declarados inconstitucionales por sentencia de este Tribunal, de 19 de enero pasado, y son por lo tanto jurídicamente inexistentes;

TERCERO. Que en cuanto a la otra cuestión propuesta, concerniente a la improcedencia de ejercer el derecho de veto por parte del Presidente de la República, en los términos en que se alega, basta para desestimarla con tener presente que dentro del proceso generador de la ley, el derecho a veto del Ejecutivo, en cuanto colegislador, es absoluto, en el sentido de que siempre puede plantearlo en los términos establecidos en los artículos 53 y siguientes de la Carta Fundamental, sin que exista ninguna disposición de tipo constitucional de la cual pueda deducirse que tal atribución no puede ejercerse tratándose del Proyecto de Ley de Presupuesto;

CUARTO. Que, por el contrario, no es posible admitir, dentro de las normas de dicha Carta, otras limitaciones al ejercicio de este derecho que las que emanan del texto explícito de aquélla; y tales restricciones no son sino las que consagran el inciso final del artículo 53 y el artículo 108, impertinentes al caso de que se trata, por lo que, fuera de ellas, no es constitucionalmente aceptable deducir otras por la vía de la mera interpretación;

QUINTO. Que, en efecto, cuando el artículo 53 de la Carta establece que si el Presidente de la República desaprueba un proyecto, lo devolverá a la Cámara de su origen con las observaciones convenientes dentro del plazo de 30 días, le ha otorgado esta facultad de ejercicio discrecional en su calidad de colegislador, sin concebir en cuanto a su ejercicio ninguna clase de restricción fuera de las ya mencionadas en el considerando anterior, de manera que la argumentación contenida a este respecto en el requerimiento debe ser desestimada por carecer de fuerza jurídica, sin que tengan valimiento las consideraciones relativas al carácter especial de la Ley de Presupuesto ya que, como se verá más adelante, tales consideraciones son admisibles en otro campo pero no pueden alcanzar a negar, en cuanto a ella, el ejercicio de una facultad que la Constitución otorga al Jefe del Estado, sin otras limitaciones que las indicadas;

SEXTO. Que, así planteado, el problema se reduce a resolver cómo debió promulgarse el Proyecto de Ley de Presupuesto para 1972 y, para ello, es preciso tener presente que el Presidente de la República promulgó solamente los artículos 1° y 2°, previa consulta a la Contraloría General y no promulgó, en cambio, los artículos 3 a 23, inclusive, ni tampoco el artículo 27 que fue posteriormente declarado constitucional, frente al requerimiento hecho en contrario por aquella autoridad;

SÉPTIMO. Que habiéndose retirado el veto a los artículos 19, 20, 21, 22, 23 y 27 resulta que los artículos 3 a 23, inclusive, y el artículo 27 se encuentran en la misma situación jurídica para determinar si deben o no ser incluidos en el decreto promulgatorio de la ley en cuestión;

OCTAVO. Que está claro que tratándose de una ley común, –porque así se deduce de los artículos 53 a 55 del texto constitucional– observado un proyecto de ley por el Presidente de la República, tal determinación suspende la promulgación de aquél pues su proceso formador aún no ha terminado;

NOVENO. Que es, sin embargo, diferente el caso de la Ley de Presupuesto porque debido a su carácter especialísimo ha sido objeto de una consideración también específica y diferente por parte del constituyente y del legislador;

DÉCIMO. Que, en efecto, el artículo 44, N^º 4, de la Constitución Política del Estado prescribe respecto de ella normas particulares, entre otros aspectos, en lo pertinente a su presentación y a su vigencia;

DECIMOPRIMERO. Que este Tribunal, en sentencia de 19 de enero recién pasado, señaló fundamentalmente cuáles son las principales de esas características especialísimas que la conceptualizan, determinan su contenido y la hacen diferir de una ley común;

DECIMOSEGUNDO. Que el artículo 31 del D.F.L. N^º 47, de 1959, constitutivo de la Ley Orgánica del Presupuesto –que contrariamente a lo que sostiene el requerimiento ha sido debatido en el Parlamento toda vez que es reproducción auténtica de una norma similar contenida en la anterior Ley Orgánica del Presupuesto N^º 4.520–, establece, sin duda en consonancia con la normativa especial del mencionado artículo 44, N^º 4, que el Presidente de la República podrá desaprobado uno o más de los ítems del proyecto despachado por el Congreso. Sin embargo, la parte no vetada, regirá como Ley de Presupuesto del año fiscal para el que fue dictada, a partir del 1^º de enero del año respectivo;

DECIMOTERCERO. Que el párrafo final del precepto transcrito que supone la consagración de una norma legal imperativa y por lo tanto de vigencia obligatoria y, aún más, automática, ordena que rija como Ley de Presupuesto a partir del 1^º de enero del año respectivo, de suerte que el Jefe del Estado no puede prescindir de ella en el trámite, para estos efectos formales, de la promulgación de la ley anual;

DECIMOCUARTO. Que, por otra parte, si se tiene, presente que orgánica y formalmente la ley constituye un solo todo que no admite división en diversas partes que la hagan perder su unidad, resulta que, vetado uno o más de sus preceptos, su promulgación generalmente se suspende, salvo texto expreso, y se impone por tanto, asignarle a ése texto expreso, que en la especie es la norma del artículo 31, consonante con el artículo 44, N^º 4, de la Carta, el único sentido que armonice no sólo con su intención o espíritu sino con el carácter específico que autorizó su dictación, el cual no ha sido otro que el de considerar que la Ley de Presupuesto rige automáticamente a partir del 1^º de enero de cada año en todo aquello que no fue objeto de veto por parte del Presidente de la República;

DECIMOQUINTO. Que esta conclusión ha de tener el mismo valimiento jurídico, sea que dicha ley sólo pueda contener normas pertinentes a ingresos y gastos o bien que sea extensiva a otras materias, pero vinculadas con su idea matriz en los términos de la aludida resolución de 19 de enero pasado o, aun, dentro del concepto que admite para la Ley Anual de Presupuesto un contenido mayor;

DECIMOSEXTO. Que los dos considerandos anteriores son tanto más concluyentes si se observa que dentro de la concepción unívoca de la ley, es lógico que el constituyente y el legislador hayan querido que todas las normas relacionadas directa y fundamentalmente con la idea matriz deban aplicarse conjunta y coetáneamente, lo que no ocurriría si se parte de asignar al artículo 31 un sentido más restringido y parcial, dividiendo para ello la Ley de Presupuesto en dos fracciones, sin texto en el cual aquella división pueda basarse para aplicar una norma, la del artículo 31, a parte de ella, y la otra, la del artículo 53 de la Constitución, a la fracción restante;

DECIMOSÉPTIMO. Que el criterio anterior se confirma si se observa que, dentro de las características de la Ley Anual de Presupuesto se contempla todavía el artículo 32 de la Ley Orgánica que dispone que “*sólo se publicará en el Diario Oficial un resumen de la Ley de Presupuesto Fiscal*”, lo que está demostrando que es precisamente la idea de que ese presupuesto debe empezar a regir el 1º de enero de cada año, lo que está indicando, no sólo al constituyente sino que al legislador que el criterio básico y determinante en la interpretación de las normas porque se regula debe ser, precisamente, el de evitar una fragmentación de la misma, salvo el caso especialísimo que ya se ha comentado;

DECIMOCTAVO. Que reafirma en definitiva este criterio la Preceptiva del inciso 4º del artículo 78 b) de la Constitución, según el cual “*el requerimiento no suspenderá la tramitación del proyecto, pero la parte impugnada de éste no podrá ser promulgada hasta la expiración del plazo referido, salvo que se trate de las materias enunciadas en los N.ºs 4, 11 y 12 del artículo 44*”, lo cual está demostrando que ha sido precisamente la intención del constituyente que la Ley de Presupuesto, en razón de su especialidad, no admita dilaciones de ningún género en su entrada en vigencia, por lo que ella debe postergarse sólo en las partes que concretamente se observaron, con lo cual da más relevancia constitucional a la norma complementaria;

DECIMONOVENO. Que de lo expuesto resulta que ha tenido razón el Presidente de la República al sostener en su escrito de observaciones que, a su juicio, debieron promulgarse todos los artículos no vetados –en lo que aparece coincidente con el requerimiento de autos– y no ha estado, en cambio, en lo cierto, desde el punto de vista constitucional, la Contraloría General de la República al haberle sugerido, como lo reitera en su oficio de fs. 13, una modalidad de promulgación que no se aviene con las

normas constitucionales y los preceptos invocados de la Ley Orgánica del Presupuesto, puesto que, al haberse acogido tal criterio por el Ejecutivo habría podido incurrir en inconstitucionalidad, por infracción al artículo 44, N^º 4, de la Constitución Política del Estado;

VIGÉSIMO. Que, naturalmente, esta conclusión rige respecto de los artículos 3 a 23, inclusive, y del artículo 27 del Proyecto de Ley de Presupuesto, que debieron incorporarse en el Decreto promulgatorio por no haber sido observados por el Presidente de la República;

VIGESIMOPRIMERO. Que, no obstante lo expresado en anteriores fundamentos, no procede ordenar la promulgación de los artículos 3 al 23 y 27 del Proyecto de Ley de Presupuesto para 1972, en razón de haber sido promulgados por Decreto N^º 166 del Ministerio de Hacienda, de 28 de enero pasado, y publicados en el Diario Oficial del 1^º de febrero en curso.

y **VISTO**, además, lo dispuesto en los artículos 78 b) y 78 c), inciso 2^º, y de la Constitución Política del Estado, y 2, 3, 4, 5, 6, 7 y 8 del Auto Acordado sobre procedimiento aplicable ante el Tribunal, publicado en el Diario Oficial de 11 de diciembre de 1971.

SE RESUELVE:

1º. NO HA LUGAR al requerimiento de fs. 1 de la Cámara de Diputados en orden a disponer que se promulguen los artículos 24 a 67, inclusivos del Proyecto de Ley de Presupuesto para 1972, porque todos ellos, con excepción del artículo 27, fueron declarados inconstitucionales por este Tribunal;

2º. NO ES PROCEDENTE disponer la promulgación de los artículos 3 al 23 y 27 del Proyecto de Ley que aprueba el cálculo de entradas y la estimación de los gastos del Presupuesto de la Nación para 1972.

Se previene que el Ministro señor Retamal no acepta los fundamentos decimoprimeros y decimonoveno del fallo y redacta como sigue los considerandos decimoquinto y decimosexto:

1º. DECIMOQUINTO. Que esta conclusión ha de tener el mismo valor jurídico, sea que dicha ley deba contener exclusivamente normas sobre ingresos y gastos, o que se haya extendido a otras materias vinculadas a ella;

2º. DECIMOSEXTO. Que los considerandos precedentes son tanto más concluyentes si se observa que dentro de la concepción unívoca de la ley es lógico que el constituyente y el legislador hayan querido que todas las normas relacionadas con el Proyecto deben aplicarse conjunta y coetáneamente.

Acordada contra el voto del Ministro señor Retamal, quien estuvo por acoger la primera parte del requerimiento, en cuanto se pide se declare que el decreto promulgatorio de la Ley Nº 17.593 de Presupuesto para 1972 es incompleto, porque no se ordenó la promulgación de los artículos 3 al 23 y 27 de la ley mencionada, promulgación que sólo se practicó por el Decreto Nº 166 de Hacienda, de 28 de enero último, publicado en el Diario Oficial de 1º del presente.

Redactó el fallo de mayoría el Ministro señor Méndez y la prevención y el voto disidente su autor, el Ministro señor Retamal.

Comuníquese al Presidente de la República, al Senado y a la Cámara de Diputados.

Rol Nº 4

Entre líneas: “y 27”, “Proyecto de” y “especialísimas” valen.

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, don Enrique Silva Cimma, y los Ministros señores Ramiro Méndez Brañas, Rafael Retamal López, Jacobo Schaulsohn Numhauser y Adolfo Veloso Figueroa. Cecilia Medina Quiroga, Secretaria subrogante.

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
QUE DEJA SIN EFECTO, POR INCONSTITUCIONAL,
EL D.F.L. Nº 1, DE 1971, QUE FIJA NORMAS SOBRE
LA INDUSTRIA ELECTRÓNICA

(Publicada en el Diario Oficial Nº 28.222 de 11 de abril de 1972)

Santiago, cinco de abril de mil novecientos setenta y dos.

VISTO:

El requerimiento de fs. 1 por el cual diecisiete senadores solicitan, en lo principal, se declare la inconstitucionalidad del Decreto con Fuerza de Ley Nº 1, de 1971, por haber sido dictado una vez vencido el plazo que el artículo 34 de la Ley Nº 17.314 de 25 de julio de 1970 establecía para ello, y, en subsidio, se declaren inconstitucionales todos o algunos de los

artículos 12 y 13 permanentes y 2^º transitorio del Decreto con Fuerza de Ley citado, por contravenir en su contenido normas de la Constitución Política del Estado y las disposiciones de la propia ley delegatoria.

Fundan la solicitud de lo principal en los siguientes hechos: a) El plazo que el artículo 34 de la Ley N^º 17.314 dio al Presidente de la República para dictar un Decreto con Fuerza de Ley sobre la industria electrónica, era de seis meses y vencía el 25 de enero de 1971; b) El Presidente ejerció su facultad delegada con fecha 22 de enero de 1971; c) Con fecha 10 de febrero del mismo año, vencido el plazo concedido por la ley delegatoria, el Ejecutivo retiró el texto presentado a la Contraloría el 22 de enero; d) Con fecha 15 de junio de ese año, presentó otro texto, distinto del anterior, a ese organismo; e) En el mes de julio lo retiró nuevamente del órgano contralor, reingresándolo en ese mismo mes; f) Con fecha 26 de noviembre de 1971, y por Oficio N^º 84.906, la Contraloría reparó las modificaciones hechas después del retiro del 10 de febrero de ese año, y g) El 18 de febrero de 1972 se publicó en el Diario Oficial el Decreto con Fuerza de Ley N^º 1 de 1971 del Ministerio de Economía.

A juicio de los requirentes, en consecuencia, la facultad delegada se habría ejercido fuera de plazo, porque el Ejecutivo habría agotado esta facultad al presentar un texto a la Contraloría General de la República el 22 de enero de 1971 y al haberlo retirado el 10 de febrero de ese mismo año, proponiendo uno distinto el 15 de junio; y porque, devuelto este último instrumento por la Contraloría, terminaba así su tramitación, no siendo procedente proponer nuevamente el articulado contenido en el texto de 22 de enero, ni menos aún un articulado distinto, ya que el Decreto con Fuerza de Ley publicado contendría dos artículos –el 13 permanente y el 2^º transitorio– que no estaban en el texto primitivo.

En lo referente a la inconstitucionalidad del artículo 12, ésta se habría cometido por infringir dicho precepto los artículos 10, N^{os} 9 y 10, y 44, N^{os} 1 y 15, de la Constitución y también la ley delegatoria, ya que ésta no habría facultado al Ejecutivo para imponer tributos nuevos, sino, a lo más, para restablecerlos y, por consiguiente, este tributo sólo podía imponerse por ley; además, por cuanto el propósito de la delegación habría sido el que se diera un estatuto similar para todas las industrias electrónicas y este impuesto, aplicable sólo a las industrias instaladas en Arica, rompería el equilibrio que debía existir entre ellas. El artículo 10, N^º 10, se infringiría por ser este impuesto un modo de expropiar el patrimonio de las industrias electrónicas afectadas, sin indemnización, ya que no podía ser cargado a los costos del producto.

En cuanto al artículo 13, sería inconstitucional si se entendiera que, en vez de una disposición programática, implicaba la concesión de una facultad para el Presidente de la República, ya que, si así fuera, infringiría la ley delegatoria –que no lo habría autorizado para ello– y los artículos 4^º y 10, N^º 10, de la Constitución.

Finalmente, la inconstitucionalidad del artículo 2° transitorio se fundaría en haber excedido el Presidente de la República la ley delegatoria, tanto por haberse introducido el artículo al texto del Decreto con Fuerza de Ley con posterioridad al 10 de febrero de 1971, cuanto porque dicha ley no otorgaba una autorización al Ejecutivo para dictar disposiciones sobre inamovilidad laboral.

El escrito del Presidente de la República que rola a fs. 17 de estos autos, por el cual solicita se desechen las peticiones de los requirentes. En relación a los hechos expuestos en el requerimiento, el Ejecutivo admite haber enviado un texto a la Contraloría General de la República, en virtud de su facultad delegada con fecha 22 de enero de 1971 y haberlo retirado el 10 de febrero del mismo año, presentándolo nuevamente al órgano contralor el 27 de octubre de 1971, con dos modificaciones que consistían en la agregación de un inciso segundo a la letra a) del artículo 4° y la sustitución del guarismo “1978” por “19975”. Agrega que, reparadas ambas modificaciones por la Contraloría, en razón de haberse hecho ellas fuera de plazo, el Gobierno restituyó al Estatuto Electrónico el mismo tenor que tenía cuando inició su tramitación el 22 de enero de 1971, por lo cual se tomó razón de él y se publicó en el Diario Oficial de 18 de febrero de 1972. Argumenta que es jurisprudencia uniforme de la Contraloría General y concuerda con principios elementales de derecho, la tesis de que el Ejecutivo puede y debe, aunque se haya vencido el plazo para ejercer la facultad delegada, salvar los reparos que se formulen a un texto oportunamente dictado, situación que se habría producido en el caso sometido a la decisión del Tribunal.

En lo que respecta a la inconstitucionalidad de ciertos artículos del Decreto con Fuerza de Ley de que se habla, expresa que, en cuanto al artículo 12, este precepto no fijaría un tributo, sino que establecería un aporte que la industria electrónica debía efectuar en su propio provecho, lo que estaría dentro de la facultad que se le delegó por el artículo 34 de la Ley N° 17.314, pues el Gobierno estaba autorizado para dictar un Estatuto y la palabra “estatuto” implica algo más de lo que pretenden los requirentes, pues constituye un conjunto de normas fundamentales para un servicio o una industria, referentes a su organización, facultades, deberes, franquicias, etc.

El artículo 13, por otra parte, tampoco sería inconstitucional, ya que no puede constituir un vicio de esta especie la suposición acerca de la forma en que podría ser interpretado un texto legal.

Por último, el artículo 2° transitorio también estaría comprendido dentro de la facultad dada por la ley delegatoria no habría sino agregado fuera de plazo, como lo sostienen los requirentes, sino que habría existido ya en el texto presentado a la Contraloría General de la República con fecha 22 de enero de 1971.

Los Oficios N^º 20.561, de fecha 23 de marzo de 1972, y N^º 21.715, de 29 del mismo mes, ambos del Contralor General de la República, y que rolan a fs. 22 y 29, respectivamente, en los cuales éste expone las consideraciones que tuvo en vista para tomar razón del Decreto con Fuerza de Ley N^º 1 de 1971 del Ministerio de Economía y acompaña copias de los diversos textos que se enviaron a ese organismo en uso de la facultad dada por el artículo 34 de la Ley N^º 17.314; y el Oficio N^º 22.515 de ese mismo organismo, de fecha 4 de abril en curso, que rectifica una información de los anteriores.

Los documentos de fs. 1 a 28 del cuaderno respectivo.

Se trajeron los autos en relación.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Que un número de Senadores, superior al tercio de los que están en ejercicio, dedujeron dentro del plazo constitucional de treinta días, contados desde la publicación del D.F.L. N^º 1, hecha el 18 de febrero de este año, requerimiento de inconstitucionalidad para que se declare la del mencionado acto del Poder Ejecutivo por motivos consistentes en que el Presidente de la República habría ejercido la facultad que se le confirió en el artículo 34 de la Ley N^º 17.314, de 25 de julio de 1970, fuera del plazo de seis meses señalado en ella, ya extinguida la facultad que se le habla delegado;

SEGUNDO. Que los hechos en que el requerimiento se funda son los siguientes:

a) El Presidente de la República expidió el D.F.L. N^º 2, que contenía normas sobre la industria electrónica, materia de la delegación de facultades conferidas en la mencionada ley, el 7 de octubre de 1970 y lo envió a Contraloría;

b) En noviembre del mismo año aquel instrumento fue retirado de este Organismo;

c) Con modificaciones fue enviado de nuevo el 22 de enero de 1971, ahora con el N^º 1;

d) El 10 de febrero del mismo año fue retirado y vuelto a enviar a la Contraloría en junio, de donde retirado otra vez u otras veces, en el mismo mes o en julio, se volvió a remitir a control en este último mes;

e) La Contraloría lo devolvió con observaciones relativas a la parte que fue modificada después del retiro de 10 de febrero, y

f) Finalmente, apareció publicado el 18 de febrero del presente año;

TERCERO. Que para los efectos que interesan a la presente decisión, debe considerarse en primer término que el artículo 34 de la Ley N^º 17.314, vigente desde el 25 de julio de 1970, autorizó al Presidente de la República para que dentro del plazo de seis meses dictara normas aplicables a la industria electrónica; y, en segundo lugar, los siguientes hechos

acreditados con los informes del Contralor General de la República y los documentos agregados al proceso:

a) El Presidente de la República expidió el 22 de enero de 1971 un conjunto de normas sobre la antedicha materia que, con el N° 1, fue enviado a la Contraloría General de la República y recibido en ella en la misma fecha;

b) El 10 de febrero del mismo año el acto aludido fue retirado de la Contraloría con el objeto de salvar omisiones, según Oficio N° 460 del Ministerio de Economía;

c) Se lo envió, nuevamente, al Organismo Contralor el 26 de octubre de 1971;

d) Fue objetado en dicho Organismo y devuelto el 26 de noviembre del año referido;

e) Se devolvió nuevamente a Contraloría el 17 de enero del presente año, después de restablecer su texto al que tenía el 22 de enero de 1971, eliminando los artículos objetados por ella y modificando el inicio del artículo 7° relativo a la retroactividad del precepto, que no figuraba en el primitivo texto de enero del año pasado;

f) Se tomó razón el 27 del mes de enero de 1972, y

g) El Diario Oficial lo contiene en su edición del 18 de febrero último;

CUARTO. Que de lo dicho se desprende que en relación con el plazo legal de seis meses establecido en la ley delegatoria, el primitivo acto se expidió tres días antes de vencerse, pero se retiró dieciséis días después de vencido. Y la Contraloría recibió un nuevo acto el 26 de octubre de ese año;

QUINTO. Que aparece, pues, como cuestión esencial para resolver el problema suscitado, determinar el efecto que produjo el retiro del instrumento que el Ejecutivo hizo de la Contraloría el 10 de febrero hasta el 26 de octubre de 1971, fechas en que había transcurrido el plazo que la ley delegatoria estableció para la duración de la facultad delegada;

SEXTO. Que en un D.F.L. se requiere entre otros, de los siguientes elementos que interesan al caso *sublite* para que el acto empiece a regir: primero, la voluntad del órgano que lo dicta materializada en su escrituración física que se completa con las firmas del Presidente de la República y de los Ministros respectivos; segundo, su toma de razón por la Contraloría General de la República, y tercero, su publicación en el Diario oficial;

SÉPTIMO. Que estos últimos requisitos no pueden cumplirse sino cuando se ha cumplido el primero, es decir, cuando ya escrito y firmado por el Presidente de la República y el Ministro respectivo se deposita su texto en la Contraloría, instante desde el cual no puede ser modificado, si no es retirándolo, o sometiéndose el Ejecutivo al dictado del órgano Contralor, si éste lo observa;

OCTAVO. Que producido el retiro, recupera el Ejecutivo la facultad de modificar total o parcialmente su texto e, inclusive, la de archivarlo, es

decir, deja de existir desde el momento del retiro un acto genuino capaz de cumplir los otros requisitos para entrar en vigencia;

NOVENO. Que el retiro significa, pues, que la facultad delegada puesta en ejercicio se ha abrogado a sí misma para ejercerse después en la propia forma, o en otra, o para no ejercitarse nunca; lo que acarrea inexistencia por desistimiento del acto como dice la teoría administrativa que denomina a este acto de arbitrio el mero retiro; sin que tenga valimiento jurídico la teoría de una suspensión generada por tal retiro, sin ley expresa que la establezca, como en estos antecedentes se arguye, tanto más si se tiene presente que, a la fecha de dicho retiro, el plazo ya se había extinguido;

DÉCIMO. Que de lo expuesto resulta que si retirado el acto emitido se cumple durante el retiro el plazo de la ley delegatoria, el nuevo texto dictado por el Presidente de la República adolece de inconstitucionalidad porque una vez vencido el plazo legal, el Presidente actúa sin la autorización que la Carta Fundamental establece, y, por lo tanto, la infringe;

DECIMOPRIMERO. Que el Presidente de la República y el Contralor General, en su respuesta el primero y en su informe el último, han entendido que vuelto a enviar para su tramitación el texto objetado el 26 de octubre de 1971 y restablecido en virtud de las observaciones de este Organismo, al que se expidió el 22 de enero de ese año –si bien el texto de esta fecha fue alterado en cuanto a su entrada en vigencia–, la facultad delegada ha de estimarse ejercida dentro del plazo legal que vencía el 25 de enero de 1971, porque entienden suspendido dicho plazo por el primer envío a su tramitación;

DECIMOSEGUNDO. Que en virtud de lo expuesto en los fundamentos anteriores sobre el efecto del mero retiro hecho después de vencido el plazo de la delegación, es evidente que el reenvío posterior del acto a la Contraloría, constituye un ejercicio nuevo y tardío de la potestad delegada: el retiro –como ya se ha dicho– no suspende la tramitación del acto administrativo, sino que por haber recuperado el Presidente la facultad de modificarlo a su arbitrio o desistirse de él, la primera manifestación de esa facultad delegada deja de ser eficaz y sólo de nuevo se manifiesta con el reenvío de otro o el mismo texto al control del respectivo organismo;

DECIMOTERCERO. Que lo anterior resulta tanto más claro en el caso de la especie, si se tiene presente que por oficio N^º 460 de 10 de febrero de 1971 del Ministerio de Economía que rola en autos, dirigido al Contralor General de la República, se expresó categóricamente que se pedía la devolución de aquel instrumento con el objeto de salvar omisiones, lo que obviamente ya no podía hacerse, según el propio Organismo de Control lo reconoció después en su oficio devolutorio de noviembre del mismo año;

DECIMOCUARTO. Que por los motivos que se han expresado, el D.F.L. N° 1, de 22 de enero de 1971, que se publicó el 18 de febrero último en el Diario Oficial N° 28.179, es inconstitucional por el vicio que se estudió;

DECIMOQUINTO. Que habiéndose hecho lugar a la petición principal del requerimiento no procede resolver las otras peticiones formuladas subsidiariamente,

y **VISTO** lo dispuesto en los artículos 4°, 45 a 55, inclusives, 60, 78 b) y 78 c) de la Constitución Política del Estado y 10 del Estatuto Orgánico sobre Procedimiento de este Tribunal.

SE DECLARA que HA LUGAR a la petición principal del requerimiento de fs. 1, quedando sin efecto ni valor el D.F.L. impugnado, y que no cabe pronunciarse, por consiguiente, sobre la petición subsidiaria.

Los Ministros señores Silva Cimma y Méndez Brañas concurren al fallo, teniendo, además, presente las siguientes consideraciones:

1°. Que si bien dentro de la órbita de atribuciones de una autoridad los plazos que las leyes señalan para el ejercicio de ellas no pueden tener en general el carácter de fatales porque la administración está obligada a actuar en cumplimiento de sus fines transformándose entonces ese actuar fuera de plazo en un problema de responsabilidad, tal criterio no puede tener cabida en el caso de la especie en que se trata de utilizar una potestad de excepción, que no compete originariamente al Presidente de la República, sino que al contrario ha menester de delegación expresa para que ella nazca a la vida jurídica.

2°. Que, por lo tanto, toda la materia reglada en el artículo 44, N° 15, de la Constitución Política del Estado ha de ser interpretada, necesariamente, en forma restringida.

3°. Que si bien es cierto admiten que el plazo constitucional mencionado en el citado artículo 44, N° 15, y el menor otorgado por la ley delegatoria N° 17.314 fueron establecidos para el ejercicio de la potestad delegada por parte del Presidente de la República, de manera que transcurrido este último la Contraloría General de la República pudo legítimamente usar sus facultades de control de juridicidad recuperando el Jefe del Estado su atribución sólo si acata la opinión del Órgano Contralor, materializada en la devolución del acto, tal doctrina no tiene cabida en el caso de autos, porque como ha quedado demostrado en el fallo al cual concurren, el retiro posterior a la extinción del plazo, por parte del Ejecutivo, no pudo tener el alcance de suspender aquel plazo sin texto legal expreso en el cual asilarse.

4°. Que si bien es cierto tal criterio puede ser admisible durante la vigencia del mismo plazo por razones de dinámica administrativa funda-

mental para la aplicación de las normas que dicen relación con el actuar de la administración, ese fundamento no puede llegar hasta permitir el obrar que se ha impugnado, porque de tal modo sería fácil concluir que por la vía de tal recurso se haría ineficaz el texto del artículo 44 N.º 15 que no quiso que aquellas facultades delegadas pudieran prolongarse en el tiempo, mucho más allá del término que el propio texto constitucional señaló explícitamente.

Se previene que el Ministro señor Retamal tuvo, además, presente para acoger la petición principal del requerimiento las consideraciones siguientes:

SIGNIFICADO NATURAL DE UNA PALABRA

El artículo 44, N.º 15, de la Constitución Política del Estado y el artículo 34 de la Ley N.º 17.314, emplean, respectivamente, la locución “dicte disposiciones con fuerza de ley” y “dicte normas” al establecer la facultad delegada con la duración máxima y al conferirla por el plazo de seis meses.

La expresión “dicte” de esa locución expresa el objetivo de la facultad. Por lo tanto, hay que fijar el sentido del vocablo con arreglo a las normas gramaticales correspondientes.

Los Diccionarios de la Lengua más conocidos –Real Academia, Espasa, Larousse–, atribuyen a la palabra “dictar” sólo tres sentidos: “decir uno pausadamente lo que otro va escribiendo”; “tratándose de leyes o fallos, darlos, expedirlos, pronunciarlos”; y, figurativamente, “inspirar, sugerir”.

Hay otro diccionario moderno, sin embargo, de María Moliner, denominado “Diccionario de Uso del Español”, que atribuye también a la palabra dictar el sentido de “imposición” y cita el ejemplo de las condiciones que el vencedor impone al vencido. Esta acepción impositiva es la que se aviene con la idea de “dictar” leyes, decretos con fuerza de ley, reglamentos o decretos, porque la autoridad que, dicta tales disposiciones está en posición de mando con respecto a la administración o al ciudadano y le “dicta”, es decir, le impone obediencia con respecto a las normas contenidas en la ley, reglamento o decreto.

ESTUDIO DE ALGUNOS PRECEPTOS CONSTITUCIONALES

El estudio del contexto de algunas disposiciones constitucionales que usan el verbo “dictar” demuestra palmariamente que el sentido de imposición es el que le atribuyó el constituyente.

Así el artículo 21, inciso final, dispone que se enviará copia a la Cámara de los decretos de que se tome razón y que se dicten con la firma de

todos los Ministros, No cabe duda que la copia no se envía a la Cámara sino cuando se ha tomado razón del decreto, lo que en este caso el constituyente hizo coincidir con la idea de “dictarse” el decreto de insistencia.

Así el artículo 43, N° 12, en su última parte, expresa que, fuera de los casos antes prescritos, ninguna ley podrá dictarse para suspender o restringir las libertades o derechos que la Constitución establece. No cabe que la ley se entienda dictada antes de publicarse en el “Diario Oficial” para ponerla en vigencia, porque está prohibida la restricción de las libertades constitucionales por medio de leyes que se dicten y mientras la ley no rige las libertades constitucionales no están amagadas. Luego, la ley que no podrá dictarse equivale a la ley que no podrá ponerse en vigencia.

Así el artículo 72, N° 2, de la Carta Política establece entre las atribuciones del Presidente de la República la de dictar los reglamentos, decretos e instrucciones para la ejecución de las leyes y esas órdenes presidenciales no están dictadas sino cuando habiéndose cumplido los trámites pertinentes empiezan a ser obligatorias. Y lo mismo ha debido entender el constituyente, porque no es aceptable que facultara al Presidente para dictar reglamentos en otro sentido de la palabra, es decir, para que alguien los escribiera mientras se los decía pausadamente, o sólo para expedirlos o para sugerirlos, sino para ordenar a la administración o a los administrados o a ambos estamentos determinada conducta.

El verbo dictar comprende, pues, en los preceptos constitucionales citados el proceso total de la ley, reglamento, decreto o instrucción desde que se firma por las autoridades pertinentes hasta que entra en vigencia.

SIGNIFICADO LEGAL DE LA EXPRESIÓN DICTAR

Algunos preceptos del Código Civil, la más trascendental e importante de nuestras leyes, en cuanto a idioma se refiere, demuestra que también en el contexto de los artículos que lo emplean el señalado verbo significa proceso acabado y no en desarrollo de reglas legales –Art. 151–; de leyes –Art. 747–; de ordenanzas –Art. 622–; de estatutos de una fundación –Art. 562–, o de disposiciones para integrar corporación –Art. 560.

El sentido jurídico, pues, del verbo dictar corresponde al proceso integral, desde su iniciación hasta su término, de las leyes, reglamentos, etc.

No se citan numerosas leyes que facultan al Presidente de la República para dictar reglamentos, porque es innecesario insistir en el tema.

CONSECUENCIA DE LO DICHO

Si en otros preceptos constitucionales o legales el verbo indicado tiene el sentido de mandato vigente, obligatorio de ley, reglamento o decreto, no hay razón alguna para que en el artículo 44, N° 15, de la Constitución

del Estado y en el artículo 34 de la Ley N^º 17.314 tenga otro sentido y, por lo tanto, en ambos preceptos dictar el Presidente disposiciones con fuerza de ley indica el proceso total del mandato, desde que físicamente se escribe y firma hasta que se publica y entra en vigencia.

Ley dictada, reglamento o decreto dictados, son, por otra parte, para el lenguaje usual, inteligible para todos, ley, reglamento o decreto vigentes.

Si a todo lo dicho se agrega que el precepto constitucional acabado de señalar somete los decretos con fuerza de ley, con respecto a su publicación, vigencia y efectos, a las mismas normas que rigen para la ley y si no hay ley dictada si no está vigente, existen motivos de lógica elemental para decidir que el decreto con fuerza de ley sólo está dictado dentro del plazo de la ley delegatoria o dentro del término máximo constitucional cuando todo su proceso administrativo se realiza dentro de ese plazo.

ARGUMENTO QUE RESULTA DE LA EXCEPCIONALIDAD

La naturaleza excepcional del decreto con fuerza de ley explica la limitación de plazo establecida en la Constitución y en la ley.

Tanto el Poder Legislativo como la administración y los ciudadanos todos requieren conocer la actividad legisladora que el Presidente de la República tuvo durante el plazo de la ley delegatoria. Sería incierto el conocimiento de tal actividad si posteriormente al término concedido y sin límite preciso –como aconteció en el caso que ahora se resuelve– siguieran apareciendo publicados en el Diario Oficial presuntos decretos con fuerza de ley fechados con varios meses de anticipación y dados a la luz pública mucho después de expirado ese plazo.

ALGUNAS OBJECIONES

La objeción de que el Presidente de la República cumple lo suyo cuando firma y hace firmar por el Ministro respectivo el D.F.L. proyectado y lo envía a la Contraloría y que lo demás es actividad que no le concierne, no resulta aceptable. En efecto, también es asunto del Presidente de la República o de las esferas del poder que ejerce la publicación correspondiente en el “Diario Oficial”; y en cuanto al trámite de toma de razón, tiene medios legales de producirlo y de obtenerlo dentro de los términos concedidos por la ley delegatoria.

La objeción, por otra parte, no ha tenido acogida en el criterio del constituyente o del legislador, porque tanto aquél como éste han establecido plazos obligatorios para que el órgano correspondiente complete su labor con la decisión pertinente sin atender a la intervención en ella de poderes que no son el mismo poder generador. Así este Tribunal debe fa-

llar los asuntos dentro de plazos perentorios y el constituyente no atendió a la posibilidad de tropiezos en esferas no dominadas por el poder de este organismo. Partió de la base de que las facultades que le confirió y la cooperación solidaria de las otras autoridades u organismos harían posible el cumplimiento oportuno de todas las etapas del proceso hasta la decisión.

Tanto es así que el constituyente prescinde de dificultades superables que también sujeta a plazos constitucionales perentorios al Parlamento para la tramitación de las leyes y al propio Presidente en el caso del veto.

Hasta este momento, sin embargo, ha sido correcto el funcionamiento de los poderes respectivos.

Finalmente, la reclamación que la Carta Política establece para ante este Tribunal y que puede ejercitarse durante la tramitación del decreto con fuerza de ley por el Presidente de la República en plazo de treinta días cuando la Contraloría rechaza este proyecto por inconstitucional, no desvirtúa la tesis sostenida porque la etapa administrativa es la que está regida por el precepto constitucional y la ley delegatoria y deja de estarlo cuando se convierte en un asunto jurisdiccional regido por otras normas.

No hay que olvidar a este respecto que también se subvierte la normalidad cuando terminada la etapa administrativa por la publicación del D.F.L. las Cámaras o un tercio de sus miembros reclaman de su dictación por considerarlo inconstitucional.

Los Ministros señores Schaulsohn y Veloso concurren al fallo reemplazando sus considerandos sexto, séptimo y octavo, por los siguientes:

1°. Que el N° 15 del artículo 44 de la Constitución Política a partir de la Reforma Constitucional que entró en vigencia el 4 de noviembre de 1970, dispone que sólo en virtud de una ley se puede autorizar al Presidente de la República para que dicte disposiciones con fuerza de ley sobre determinadas materias que en él se indican, consagrándose la norma imperativa de que las facultades se otorgarán por un plazo limitado no superior a un año. Se comete a la Contraloría General de la República la toma de razón de estos decretos con fuerza de ley y señalándose que habrá de “*rechazarlos cuando ellos excedan o contravengan la autorización conferida*”. Finalmente, hace aplicable a los decretos con fuerza de ley las mismas normas que rigen para la ley en cuanto a su publicación, vigencia y efectos. En el caso de autos el artículo 34 de la Ley N° 17.314, de 25 de julio de 1970, limitó el plazo para la dictación de disposiciones con fuerza de ley, señalándose al Presidente de la República que debía hacerlo dentro del plazo de seis meses.

2°. Que del precepto constitucional y la norma legal recordadas, en consonancia con lo prevenido por los artículos 48 y 49 del Código Civil, fluye que el plazo extintivo para el ejercicio de las facultades legislativas delegadas tuvo carácter fatal y expiraba en la medianoche del día 25 de

enero de 1971. Es obvio que si la facultad no se ejercita dentro de ese espacio de tiempo, el acto posterior no vale, porque el vencimiento del término extingue irrevocablemente el derecho.

3°. Que el D.F.L. es un acto solemne emanado del Presidente de la República que debe ser remitido a la Contraloría General de la República para los efectos de su pronunciamiento, mediante la toma de razón, o el rechazo de éste, si las disposiciones que contiene exceden o contravienen la autorización conferida en la ley respectiva. Por ello, la única manera constitucional y legal de cumplir con el mandato de ceñirse al plazo indicado para la mantención del derecho, es enviándolo al organismo contralor para los fines dichos. El artículo 10 de la Ley N^o 10.336 Orgánica de la Contraloría define el alcance de la toma de razón y establece un plazo de treinta días para el cumplimiento de tal trámite por ese organismo. De manera que no podrá probarse el ejercicio en tiempo de la facultad legislativa delegada sino mediante el envío del instrumento emanado del Presidente de la República que contenga las normas con fuerza de ley que él dispone para que regulen determinadas materias. Si el Presidente envía su decreto con fuerza de ley después de vencido el plazo, éste no podrá tener vigor. Si lo envía pendiente el plazo, puede durante su vigencia retirarlo o desistirse de su contenido mientras no esté publicado y puede reemplazarlo o modificar o derogar otro ya cursado y publicado. Quedó expresa constancia en el informe respectivo durante la tramitación de la Reforma Constitucional de 1970 que mientras el plazo estuviera pendiente, el Presidente podía modificar, reemplazar o derogar un D.F.L. que hubiere dictado dentro de los límites de la ley delegatoria. La toma de razón no integra el decreto con fuerza de ley, el cual es un acto unilateral del Presidente de la República. La toma de razón es un trámite a que aquél se sujeta para control de constitucionalidad. Puede la Contraloría tomar razón de un D.F.L. y éste ser inconstitucional y dejado sin efecto por este Tribunal con arreglo a la letra b) del artículo 78 b) de la Constitución Política. Puede el Contralor no tomar razón y el Tribunal Constitucional, por la vía del requerimiento idóneo, disponer su curso y publicación, sin tomar en cuenta el rechazo del Contralor y dar vigencia y eficacia al D.F.L. dictado por el Presidente que contiene las disposiciones con valor de la ley. La publicación no puede faltar, Pero la publicación, al igual que la toma de razón, son ulterioridades externas al acto de poder legislativo contenido en el acto unilateral y solemne del Presidente de la República y están destinados ambos a dar a éste los efectos propios de la ley.

4°. Que de lo dicho se puede concluir que no importa que a la fecha de toma de razón el plazo de vigencia de la ley delegatoria haya expirado, si el D.F.L. y las disposiciones que tomarán esa fuerza de ley fueron expedidas y enviadas al organismo contralor pendiente el plazo fatal ex-

tintivo que se le otorgó. El Presidente de la República responde por su propio acto y el ejercicio de la prerrogativa en tiempo y forma. Si bien la Contraloría tiene plazo para la toma de razón, el incumplimiento por este organismo en su pronunciamiento –no es el caso de autos– no puede evitar la eficacia del D.F.L. librado por el Presidente. Las consecuencias del incumplimiento en la toma de razón pueden acarrear otras para el organismo de control mas no invalidar el derecho ejercitado por el Jefe del Estado. Otro tanto cabe decir sobre la fecha de la publicación. Este hecho jurídico, deberá cumplirse para los fines del conocimiento de la ley y la presunción derecho del mismo o para el ejercicio, como en la especie, de recursos ante este Tribunal Constitucional atacando la inconstitucionalidad del publicado. Pretender que la toma de razón y la publicación deban también llevarse a cabo durante la vigencia del plazo equivale a acortar el plazo que la ley, con arreglo a la Constitución, da al Presidente y además significaría confundir estos dos elementos ajenos al D. F. L. mismo y que tienen en cuenta a plazos Para su cumplimiento, reglas legales y constitucionales distintas de las del N° 15 del artículo 44 de la Constitución Política y 34 de la Ley N° 17.314, como son el inciso final del artículo 55 de la Carta Fundamental y 10 de la Ley N° 10.336.

5°. Que en tales circunstancias, si bien el Presidente de la República envió el D.F.L. N° 1 a la Contraloría con fecha 22 de enero de 1971, habiéndolo retirado espontáneamente, según se dijo, para modificarlo, el día 10 de febrero, esto es, cuando su plazo fatal para dictar normas con fuerza de ley ya estaba vencido, hizo jurídicamente imposible que la Contraloría pudiera tomar razón de cualquier decreto con fuerza de ley que se le remitiera con posterioridad. El retiro del D.F.L. antes de la toma de razón equivale a la voluntad unilateral de hacer desaparecer, de revocar, de desistirse del acto. A lo menos hace desaparecer el efecto de cumplimiento o ejercicio del derecho antes de expirar el plazo, circunstancia que se cumplía en el enviado el día 22 de enero de 1971.

6°. Que lo dicho cobra mayor fuerza si se tiene presente que el día 26 de octubre de 1971 el Presidente de la República envió un nuevo D.F.L. y efectivamente modificatorio del de 22 de enero de 1971. Este D.F.L. ya no podía ser dictado por encontrarse extinguido el derecho del Presidente de la República para hacerlo. El Contralor lo rechazó y devolvió con reparos y el 26 de noviembre ingresó un nuevo texto a la Contraloría General tomándose razón de éste sin que, a mayor abundamiento, fuera idéntico al del 22 de enero de 1971, ya que alteró la fecha de vigencia que aquél contenía primitivamente y con esta alteración se cursó y publicó.

7°. Que desaparecido el D.F.L. de 22 de enero de 1971, ni el Presidente ni el Contralor han podido revivirlo en razón de envíos ulteriores de textos distintos, ni aunque se hubiera reconstituido el primitivo, porque todo derecho en este caso desapareció a la medianoche del 25 de enero

de 1971, en que ningún D.F.L. librado por el Presidente de la República permaneció para su toma de razón, ya que el que había, repetimos, fue retirado el 10 de febrero para ser modificado.

8°. Que, en consecuencia, en el caso de autos, el D.F.L. se presentó a la Contraloría –para los efectos legales en esa oportunidad se dictó– el día 26 de octubre de 1971 y se le modificó y reenvió el 17 de enero de 1972, o sea, en ambas fechas cuando ya estaba expirado el plazo de que disponía el Presidente de la República. El primitivo D.F.L. N^o 1, de 22 de enero de 1971, no estaba bajo la consideración de la Contraloría. Esta circunstancia, en relación con el artículo 34 de la ley delegatoria, es bastante para declarar la inconstitucionalidad del texto cursado y publicado en que incide el requerimiento de autos.

El Ministro señor Schaulsohn tiene, además, presente:

1°. Que el tenor del precepto constitucional, el carácter excepción que toma la facultad legislativa del Presidente de la República y la norma imperativa de que tales atribuciones deben ejercerse en un plazo fatal, obligan a rechazar cualquiera interpretación que permita, directa o indirectamente, que sin intervención legislativa normal, el plazo dado al Presidente se amplíe o prorrogue. Si la Contraloría objeta por inconstitucionales determinados preceptos del D.F.L. y el plazo que tenía el Presidente para hacer uso de sus facultades se encuentra vencido a la fecha, éste no puede modificar su texto. Lo contrario significaría que al margen del Congreso Nacional, por los retiros, suspensiones u observaciones, los plazos crecieran. La suspensión sólo ocurre cuando un texto expreso de ley así lo dispone, como sucede en materia de prescripción en el derecho patrimonial.

2°. Que en el caso el problema no deriva de los reparos, ya que el texto observado por el Contralor fue presentado fuera de plazo y, con mayor razón, las correcciones también fueron extemporáneas. Con todo, el disidente juzga necesario y de utilidad consignar que estima que cuando un D.F.L. enviado a la Contraloría dentro del plazo de vigencia de la delegación de facultades es objeto de reparos por inconstitucionalidad de algunas de las disposiciones del articulado, si éstas no son subsanadas, sea porque el Presidente no lo desea o el plazo a la fecha expiró, el Contralor debe tomar razón de las demás disposiciones. El D.F.L. no es indivisible, a menos que el vicio abarque todos los, preceptos o por su naturaleza y entidad comunique el vicio sin poder dejar subsistente el resto de las disposiciones por encerrar una vinculación y dependencia inseparables. El vicio de una cláusula en un acto jurídico afecta a esa estipulación y no invalida, por regla general, todo el acto. La misma regla debe regir para los D.F.L. por el principio de “conservación” que gobierna tales actos. El fin de la toma de razón dispuesta por el N^o 15 del artículo 44 de la

Constitución es evitar que asuma fuerza de ley la disposición que excede los límites de la autorización. Este fin se cumple eliminando esa parte inconstitucional y cursando el resto de las disposiciones con fuerza de ley. Fuera de la razón teleológica, existe la circunstancia de que el Tribunal Constitucional llamado a conocer, con arreglo a las normas de la Carta Fundamental, de los requerimientos, sea del Presidente de la República si el Contralor no toma razón, o de, los legisladores si se publica un D.F.L. que en sus disposiciones vulnera la ley delegatoria, por, mandato expreso del inciso penúltimo del artículo 78 b), puede declarar inconstitucionales las disposiciones que *“no podrán convertirse en ley en el proyecto o D.F.L. de que se trate”*. El Tribunal examina en particular las disposiciones y elimina las inconstitucionales y se publican y rigen las demás. No es razonable que el Organismo Contralor, sujeto en esta materia a la decisión eventual del Tribunal, que puede revisar su pronunciamiento, no pueda hacer lo mismo, cuando siempre los recursos comportan revisión para corregir lo desacertado del órgano cuyo desempeño se examina. En esta forma se evita que por preceptos aislados inconstitucionales se rechacen las demás disposiciones e impida que tomen fuerza de ley. Esto es tanto más grave cuanto que en la actualidad ya no existe la posibilidad de dictarse decretos de insistencia para cursar decretos con fuerza de ley rechazados por la Contraloría.

Con esta interpretación se evita que el pronunciamiento tardío de la Contraloría extinga la facultad del Presidente respecto de las normas en que se ajustó a la Constitución; se evita que se trate de extender el plazo de vigencia de la ley delegatoria admitiéndose modificaciones provenientes del reparo formulado después de vencido el plazo; y se evita que el Presidente de la República ante el temor de que su decreto con fuerza de ley no rija, se someta a la opinión de la Contraloría y no conserve su derecho a recurrir ante el Tribunal Constitucional frente a los reparos y con un riesgo limitado a las reglas impugnadas por el Órgano Contralor.

El Ministro señor Veloso agrega, por su parte, la consideración siguiente:

Que la limitación temporal del ejercicio de facultades legislativas delegadas a que se refiere el N^o 15 del artículo 44 de la Constitución Política, que se determina mediante el término general máximo contemplado en dicho precepto y el plazo particular que fije la ley delegatoria o habilitante, tiene por objeto circunscribir en una época precisa y no de excesiva duración la propia actividad e iniciativa del Presidente de la República en la dictación de las normas pertinentes, de modo que éste debe expedir el respectivo decreto con fuerza de ley antes del vencimiento de dicho plazo. El Órgano Contralor interviene en una actividad distinta y sujeta a términos diferentes, cumpliéndose entonces una nueva fase en la tra-

mitación de aquel acto. De ahí es que si el Contralor formula reparos al texto remitido por el Ejecutivo, esté también dentro de las atribuciones del Presidente de la República la posibilidad de aceptar esas objeciones, modificando consiguientemente el decreto con fuerza de ley en forma de que éste se ajuste al criterio jurídico planteado en el reparo. Lo anterior no significa que se exceda el límite temporal de la delegación de facultades que hizo el Poder Legislativo. El acto del Presidente de la República se generó dentro del plazo respectivo. La alteración no espontánea sino provocada por el reparo que, dentro de su competencia, formuló el Contralor, se produce en otra instancia de la tramitación del decreto con fuerza de ley, esto es, en una fase de control jurídico constitucionalmente establecida. La naturaleza de un control de esta especie, que no es definitivo y que se verifica en una etapa en que el decreto con fuerza de ley aún no entra en vigor, implica la posibilidad jurídica para la autoridad que dictó el acto objetado de corregir un posible error o vicio del mismo, señalado en el reparo, sí llega a coincidir con la conclusión de éste. De manera que la regla aplicable al caso en análisis no es propiamente la relativa al plazo antes referido sino al que emerge implícitamente del penúltimo inciso del artículo 44 de la Constitución –esto es, la posibilidad de enmienda del decreto con fuerza de ley, limitada sólo al objeto que se especificó– en consonancia con el carácter de la función que a este respectó compete a la Contraloría General de la República. Por último, esta inteligencia del precepto no contradice la finalidad de la norma constitucional atinente al plazo para que el Presidente de la República dicte disposiciones con fuerza de ley, y se adecúa a la idea de dar efectividad y realización práctica a las diversas actividades e intereses jurídicos que concurren y se enlazan en la institución examinada.

La interpretación precedente coordina y conjuga con otro aspecto de la normativa constitucional que interesa aquí señalar. El Ministro considera la imposibilidad para el Contralor de cursar parcialmente –con eliminación de las normas observadas– el decreto con fuerza de ley. Estima que no es dable en esta situación dividir el texto de aquél, porque ni la Constitución ni la ley han dado tal atribución al Contralor y, por el contrario, el tenor literal del N^º 15 del artículo 44 de la Carta Fundamental, como igualmente la letra del inciso pertinente del artículo 78 b) de esta misma, se refieren a la toma de razón o al rechazo del decreto con fuerza de ley, sin hacer distinciones, aludiendo obviamente al conjunto normativo. Por otro lado, la tesis de la división equivale a permitir que el Contralor en cierta medida ejerza facultades propias del Presidente de la República, ya que el decreto con fuerza de ley representa una voluntad legislativa sistemática e integrada en el total de sus disposiciones, y esta unidad es evidente que se altera en su conjunto al prescindirse de alguna parte de su preceptiva. Abunda en apoyo de esta interpretación la circunstancia

de que expresamente el constituyente estatuyó una regla especial para el Tribunal Constitucional, en cuanto éste, en los proyectos de ley y decretos con fuerza de ley, puede eliminar parte de sus textos por vicios de inconstitucionalidad y mantener las restantes disposiciones, norma esta que se explica, desde luego, por el propio carácter del Tribunal, por la oportunidad en que puede requerirse su actuación y por lo definitivo de sus resoluciones.

Redactó el fallo el Ministro señor Retamal y las prevenciones sus autores.

Rol N° 5

Regístrese, comuníquese y publíquese en el “Diario Oficial”. Entre líneas: “de estos decretos con fuerza de ley”, vale.

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, don Enrique Silva Cimma, y por los Ministros señores Ramiro Méndez Brañas, Rafael Retamal López, Jacobo Schaulsohn Numhauer y Adolfo Veloso Figueroa. René Pica Urrutia, Secretario del Tribunal Constitucional.

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL RECAÍDA EN EL EXPEDIENTE N° 6, SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DEL PRONUNCIAMIENTO DEL SENADO RECAÍDO EN UN VETO AL PROYECTO DE LEY QUE EXIME A LOS ESPECTÁCULOS DEL FÚTBOL PROFESIONAL DE UN IMPUESTO

(Publicada en el Diario Oficial N° 28.264, de 31 de mayo de 1972)

Santiago, diecisiete de mayo de mil novecientos setenta y dos.

VISTO:

El requerimiento del Presidente de la República, de fs. 1 y siguientes, por el que pide a este Tribunal que declare la inconstitucionalidad del acuerdo del Congreso Nacional que le fuera transcrito por el oficio 1.685, de 21 de abril de 1.972, en virtud de lo cual procedió a eliminar

unas frases y a suprimir dos incisos contenidos todos en un artículo nuevo propuesto por el Ejecutivo por la vía del veto aditivo en el Proyecto de Ley que exime a los espectáculos del fútbol profesional del impuesto establecido en el artículo 30 de la ley 14.171;

Este acuerdo, expresa, vulnera los artículos de la Constitución Política del Estado incluidos en el párrafo sobre la “Formación de las Leyes”, especialmente los artículos 53 y 54, relacionados con la facultad exclusiva del Presidente de la República de formular observaciones que estime convenientes a los proyectos de ley aprobados por el Congreso Nacional;

En efecto, al proponer aquel artículo nuevo, el Ejecutivo perseguía “*otorgar determinados beneficios a pequeños productores cuya actividad principal consistía en la explotación de pequeñas viñas*” y que en tal virtud proponía además, “*determinar medidas de fiscalización y control para la correcta aplicación del beneficio*”, constituyendo al artículo “*un todo armónico que no puede ser dividido y aprobado parcialmente pues resulta desvirtuado en forma sustancial*”.

La disposición aprobada por el Congreso, en cambio, “*beneficia a todos los productores de vino de la zona de que se trata, grandes, medianos y pequeños*”, lo que “*jamás ha sido propuesto por el Presidente de la República, de manera que atropella claramente lo dispuesto en los artículos 53 y 54 de la Carta Fundamental*”.

Por todo lo cual termina pidiendo que este tribunal “*declare la inconstitucionalidad del artículo 5º del proyecto de ley que exime a los espectáculos del fútbol profesional del impuesto del artículo 30, inciso 2º, de la ley 14.171*” y disponga que el Congreso Nacional se pronuncie “*sobre la respectiva observación del Ejecutivo aprobándola o desechándola en su totalidad*”.

En subsidio, pide que “*se declare la inconstitucionalidad del artículo 5º referido y se disponga que el proyecto de ley en cuestión debe promulgarse sin dicha disposición*”.

Oídos en este requerimiento el senado y la Cámara de Diputados, expresa el Presidente del Senado, por oficio N.º 13.018 que, “*los antecedentes de hecho en que el reclamo se funda son efectivos*”, que la observación aditiva del Presidente de la República “*no tenía ninguna reclamación directa ni indirecta con las ideas matrices o fundamentales del proyecto de que se trataba*” y que ambas ramas del Congreso “*en el deseo de resolver con prontitud ese problema la aprobaron parcialmente, lo que se hizo en el Senado por la unanimidad de los miembros presentes y que, ”impuesto al H. Senado del requerimiento formulado por S.E. el Presidente de la República“*, “*ha acordado hacer presente que está de acuerdo y acepta la petición subsidiaria para que se declare inconstitucional el artículo 5º referido, toda vez que él fue introducido en virtud de una observación que contraviene lo prescrito por el inciso segundo del artículo 53 de la Constitución política*

del Estado”. El Presidente de la Cámara de Diputados, por su parte, en oficio sin número, expresa que la Cámara aprobó en todas sus partes la observación aditiva de S.E. el Presidente de la República y que la votación separada de la expresión “como actividad principal” en el inciso primero del artículo 5° propuesto, se hizo de acuerdo con el Poder Ejecutivo y que no tenía otra finalidad que la de superar una contradicción formal entre el inciso primero y el inciso octavo, para la más correcta interpretación del artículo 5° en su conjunto”.

Puesto en conocimiento del Presidente de la República los escritos del Senado e de la Cámara de Diputados, éste pide, a fs. 18, que se tenga presente que el veto aditivo que él envió al Congreso está relacionado con el proyecto de ley que exime de un impuesto a los espectáculos del fútbol profesional y que es efectivo lo expuesto por el Presidente de la Cámara de Diputados en su escrito de observaciones, en relación con la supresión de la frase “como actividad principal” en el inciso primero del artículo nuevo contenido en el veto.

A fs. 19, aclarando el escrito de fs.18, el Presidente de la República se desiste expresamente de su reclamación en todas las demás partes o materias.

Se trajeron los autos en relación.

CONSIDERANDOS:

PRIMERO. Que en cuanto al acuerdo tomado por la Cámara de Diputados al votar el veto aditivo propuesto por el Presidente de la República, consistente en artículo 5° nuevo a incorporarse en el proyecto de ley sobre exención de impuestos para espectáculos del fútbol profesional, de dividir la votación decidiendo la eliminación de la frase “como actividad principal”, que figuraba en el inciso primero del citado artículo, no cabe un pronunciamiento del Tribunal pues el Presidente de la República se desistió en su escrito último de fs. 19 de la respectiva petición de su requerimiento

SEGUNDO. Que consta en estos autos que el Senado conociendo el veto, aprobó por unanimidad y sólo parcialmente el artículo 5° propuesto por el Ejecutivo, haciendo suyo los informes de las Comisiones de Defensa Nacional número 25.893 y de Hacienda número 25.903, en virtud de los cuales resultó que aquella aprobación parcial implicó la eliminación de las siguientes frases contenidas en el inciso primero en cuestión: “cuya superficie en conjunto no exceda de 5 hectáreas o de una superficie mayor que la indicada pero de bajo rendimiento, que produzcan menos de 20.000 litros de vino al año”; como, asimismo, se tradujo en la exclusión de los incisos séptimo y octavo;

TERCERO. Que para afirmarlo así, en relación al citado inciso primero basta simplemente con reproducir los dos textos: el del inciso primero

del artículo nuevo en los términos propuestos en definitiva por el Ejecutivo, y el del inciso primero aprobado por el Senado.

El primero decía textualmente: *“Las disposiciones establecidas en el inciso segundo del artículo 46 de la ley N° 17.105, agregado por el D.F.L. N° 5, de 1971, no serán aplicables a los productores de vino que exploten una o más viñas cuya superficie en conjunto no exceda de 5 hectáreas o de una superficie mayor de la indicada, pero de bajo rendimiento que produzcan menos de 20.000 litros de vino al año, ubicadas en las comunas al sur de las provincias de Maule y Linares, ambas inclusive, respecto de los vinos que vendan a los depósitos señalados en la letra A del artículo 140 de la ley 17.105, siempre que éstos estén situados dentro de la zona señalada anteriormente y cuya patente municipal se encuentre vigente al 31 de diciembre de 1971”*.

El inciso primero aprobado por el Senado, al suprimirle la frase que en el texto precedente transcrito figuran subrayadas, quedó como sigue: *“Las disposiciones establecidas en el inciso segundo de la ley 17.105, agregado por el D.F.L.: N° 5, de 1971, no serán aplicables a los productores de vinos que exploten una o más viñas ubicadas al sur de las provincias de Maule y Linares, respecto de los vinos que vendan a los depósitos señalados en la letra A del artículo 140 de la ley 17.105 siempre que éstos estén situados dentro de la zona señalada anteriormente y cuya patente municipal se encuentre vigente al 31 de diciembre de 1971”*.

CUARTO. Que los incisos séptimo y octavo del artículo a que se ha hecho referencia—suprimidos por esa misma rama del Congreso al votar la observación del Ejecutivo—decían textualmente:

“Los productores que deseen acogerse a los beneficios establecidos precedentemente, deberán acompañar al Servicio de Impuestos Internos los antecedentes necesarios para acreditar el cumplimiento de los requisitos señalados en el inciso primero, entre los que deberá incluirse una declaración jurada ante notario, en la que conste la circunstancia de que el peticionario tiene como actividad principal la explotación agrícola. La falsedad de la declaración será penada en conformidad con el artículo 210 del Código Penal.

El servicio de Impuestos Internos deberá abrir un registro por comunas de los productores beneficiados con las disposiciones precedentes y determinará las condiciones y requisitos que deba contener la declaración jurada en conformidad a la presente ley”.

QUINTO. Que siendo, en consecuencia, claro el hecho de que el Senado aprobó un texto diferente para veto aditivo propuesto por el Presidente de la República, al modificar el inciso primero y al eliminar los incisos séptimo y octavo del artículo 5°, resulta necesario examinar si aquel pronunciamiento se ajusta o no a los términos de la Constitución Política del Estado, sobre todo si se tiene presente que el texto definitivamente aprobado por el Senado ha dado resultado una norma diversa, en cuanto a su preceptiva, a aquella propuesta;

SEXTO. Que conviene, desde luego, recordar que el Presidente de la República observó el proyecto de ley, en lo que interesa, ciñéndose a lo preceptuado en el inciso primero del artículo 53 de la Constitución Política del Estado y que frente a ello, ambas Cámaras, con arreglo al artículo 54, del mismo texto, pudieron aprobar dichas observaciones o desechar “*todas o algunas de las observaciones*”, por manera que el problema *sublite* consiste en determinar si las frases e incisos suprimidos por el Senado en el artículo 5° propuesto a través del veto aditivo, constituyen con el resto del artículo una sola observación, y, si constituyendo éste una sola observación, estaba o no el Senado habilitado para dividirla, aprobando o, a la inversa, desechando sólo una parte de ella y no su totalidad;

SÉPTIMO. Que siendo facultad exclusiva del Presidente de la República, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 53 y 54 de la Constitución Política del Estado, ejercer el derecho a veto, sólo incumbe a las Cámaras aprobar o desechar todas o algunas de esas observaciones, sin que puedan, dentro de esa etapa del proceso formativo de la ley, alterar los términos de las mismas, aprobando una observación parcialmente y rechazándola en lo demás;

OCTAVO. Que, en consecuencia, por disponerlo así el artículo 54 del texto constitucional, forzoso es concluir que cada observación del Presidente de la República debe ser objeto de una votación, sin que puedan las Cámaras dividirla para aprobar o rechazar sólo una parte de ellas, tanto más si se recuerda que por ser los vetos manifestación de la voluntad del Presidente de la República, con arreglo al artículo 53 ya citado, el Congreso Nacional no tiene competencia para modificar las proposiciones contenidas en las observaciones, forjando normas nuevas no propuestas por aquél;

NOVENO. Que aparece claro que tales observaciones pueden resultar alteradas en su contenido si respecto de ellas se producen votaciones parciales, lo que en el caso de autos se advierte en forma manifiesta con sólo comparar el artículo 5° como fue propuesto por el Ejecutivo con el texto de ese mismo artículo después de ser aprobado por el Senado;

DÉCIMO. Que el artículo 5° ya mencionado contiene una integridad normativa compuesta de una sola idea central, sobre liberación de impuestos para cuya realización práctica existen además en él varios incisos destinados a lograr ese objetivo, por lo cual es obvio que para ajustarse a las disposiciones constitucionales invocadas, en especial, a la del artículo 54, el Senado sólo pudo aprobar o desechar la observación consistente en el referido artículo nuevo, sin que le fuera permitido por la vía de la división en las votaciones alterar su contenido;

DECIMOPRIMERO. Que con arreglo a las consideraciones precedentes forzoso concluir que adolece de inconstitucionalidad, por infracción al artículo 54 de la Constitución, el pronunciamiento del Senado

sobre la observación del Presidente de la República contenida en el veto de que se ha hecho mérito, y que, por ende, el trámite de la votación en esa rama del Congreso Nacional debe repetirse.

Que, por las consideraciones anteriores y vistos, además, lo dispuesto en los artículos 78 b) y 78 c) de la Constitución Política del Estado y 2, 3, 4, 6, 7, y 8 del Auto Acordado sobre procedimiento aplicable ante el Tribunal Constitucional, publicado en el Diario Oficial de 11 de diciembre de 1971,

SE DECLARA:

Ha lugar a la petición principal formulada a fs. 7 del requerimiento del Presidente de la República, en el sentido de que el Senado deberá pronunciarse nuevamente sobre la respectiva observación del Ejecutivo conforme al texto votado por la Cámara de Diputados, aprobándola o desechándola en su totalidad.

Acogida la petición principal, se declara innecesario pronunciarse sobre la subsidiaria relativa a la declaración de inconstitucionalidad del artículo 5^º hecha suya en el escrito de observación del Presidente del Senado de fs. 8.

Transcríbase al Senado, a la Cámara de Diputados y al Presidente de la República.

Redactó el fallo el Presidente del Tribunal Constitucional don Enrique Silva Cimma.

Publíquese.

Rol N^º 6

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, don Enrique Silva Cimma y por los Ministros señores Rafael Retamal López, Jacobo Schaulsohn Numhauser, Adolfo Veloso Figueroa e Israel Bórquez Montero. René Pica Urrutia, Secretario del Tribunal Constitucional.

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
RECAÍDA EN EL EXPEDIENTE ROL Nº 7, SOBRE
INCONSTITUCIONALIDAD DE PARTE DEL ARTÍCULO 1º
DEL PROYECTO DE LEY SOBRE AGUINALDO
DE FIESTAS PATRIAS

**(Publicada en el Diario Oficial Nº 28.358,
de 21 de septiembre de 1972)**

Santiago, doce de septiembre de mil novecientos setenta y dos.

VISTOS:

El requerimiento de lo principal de la solicitud de fs. 1, formulado por el Presidente de la República, en que pide se declare la inconstitucionalidad de una frase agregada al artículo 1º del proyecto de ley sobre aguinaldo de Fiestas Patrias porque importa ampliar el beneficio que consideró el Mensaje Nº 49, de 21 de agosto de 1972, por el cual el Ejecutivo inició aquel proyecto, destinado a otorgar a todos los trabajadores del país, de los sectores público y privado, empleados u obreros, una bonificación compensatoria de setecientos escudos, en calidad de aguinaldo de Fiestas Patrias.

Sostiene el Primer Mandatario que según consta del oficio Nº 1957, de 30 de agosto último, de la Cámara de Diputados, por el que se le comunica el proyecto aprobado por el Congreso Nacional, éste introdujo diversas enmiendas a la iniciativa del Ejecutivo, tendientes, la mayoría a precisar su alcance pero sin extender o ampliar el beneficio en referencia más allá de la proposición original; sin embargo –agrega– la modificación consistente en intercalar, en el inciso 1º del artículo 1º, la frase “*como asimismo a todos los campesinos vivientes en los predios sometidos al proceso de Reforma Agraria*”, extiende el beneficio del proyecto a personas no consideradas en el Mensaje original, lo que se ha hecho sin iniciativa del Presidente de la República y vulnerando lo establecido en los artículos 45 y 48 de la Constitución Política del Estado; al declararse –prosigue el requerimiento– que están incluidos en el proyecto “*todos los campesinos vivientes en los predios*”, sin condicionarse el beneficio a que se trate de campesinos que trabajen en los predios, se está concediendo el aguinaldo a cualquier persona que viva en ellos, entre otros, por ejemplo, ascendientes, descendientes, colaterales o simples allegados o amigos de algún trabajador, cualquiera que sea su edad, o sea, se está ampliando el beneficio a una inmensa cantidad de personas, que no son empleados ni obreros, a los cuales el Ejecutivo no tuvo ni tiene el propósito de que se les otorgue el aguinaldo de Eº 700; lo dicho –continúa– resulta indirectamente corroborado por la disposición del inciso 5º del mismo artículo

1º donde se precisa el alcance del beneficio respecto de las “*personas que trabajan dentro del sector reformado por la ley N.º 16.640*”; esta ampliación del beneficio –termina el requerimiento en este aspecto –acordada por el Parlamento, a proposición de los Senadores señores Valenzuela y Moreno, sin la iniciativa del Presidente de la República, vulnera la disposición del inciso 2º del artículo 45 de la Constitución Política del Estado. La cual reserva la iniciativa exclusiva “*para fijar o modificar las remuneraciones y demás beneficios pecuniarios del personal de la administración del Estado, tanto central como descentralizada; para fijar los sueldos o salarios mínimos de los trabajadores del sector privado, aumentar obligatoriamente sus remuneraciones y demás beneficios económicos o alterar las bases que sirvan para determinarlos; para establecer o modificar los regímenes previsionales o de seguridad social; para conceder o aumentar, por gracia, pensiones u otros beneficios pecuniarios*”.

En otro aspecto el requerimiento solicita la declaración de inconstitucionalidad de la locución agregada por el Congreso al primer inciso del artículo 1º del proyecto de ley de que se trata, por vulnerar también con la aludida ampliación, lo establecido en el artículo 48 de la Constitución Política, que prohíbe adicionar un proyecto con disposiciones que no digan relación directa con sus ideas matrices o fundamentales, sosteniendo que el Mensaje del Ejecutivo tiene una sola idea de este carácter: conceder un aguinaldo a los trabajadores del país, públicos o privados, empleados u obreros, pero siempre trabajadores; y como la frase agregada en el Senado otorga el aguinaldo a los *campesinos viviente*, expresión que no involucra la idea de trabajar en un predio sino solamente la de residir o morar en él, se ha incluido una idea totalmente ajena a la original del proyecto, pretendiéndose otorgar la bonificación o aguinaldo a personas que no son trabajadores.

Solicita en definitiva el Presidente en el mencionado libelo, que suscribe el Ministro de Hacienda señor Orlando Millas, se declare la inconstitucionalidad de la frase intercalada en el primer inciso del artículo 1º del proyecto de ley despachado por el Congreso Nacional, a que se ha hecho referencia y se disponga que no podrá promulgarse como parte integrante de dicha iniciativa legal.

A fs. 9 la Hon. Cámara de Diputados, por intermedio de su Presidente don Eduardo Cerda García, representa a este Tribunal que la frase cuya declaración de inconstitucionalidad ha requerido el Presidente de la República, fue incluida en el artículo 1º del proyecto de ley que concede un aguinaldo de Fiestas Patrias a los trabajadores del país, por el Honorable Senado, cuando esta rama del Congreso Nacional conoció del proyecto en cuestión en segundo trámite constitucional; la Cámara de Diputados –agrega– al pronunciarse en tercer trámite sobre las modificaciones introducidas por el Hon. Senado, consideró el interés del Gobierno, expresado en esa oportunidad por el señor Ministro de Hacienda don Orlando

Millas Correa, en orden al pronto despacho del proyecto y que, no obstante las advertencias de diversos señores Diputados sobre la duda que les merecían algunas de sus disposiciones, entre las que se encontraba la frase que ha motivado el requerimiento del Ejecutivo, la Cámara de Diputados, por unanimidad, decidió acoger la petición del señor Ministro de Hacienda a fin de evitar un nuevo trámite constitucional y obtener la rápida promulgación del proyecto; tales circunstancias –termina expresando esa presentación– constan en la versión oficial de la sesión en que se debatió la materia y, en particular, en las intervenciones del Diputado señor Engelberto Frías Morán y del señor Ministro de Hacienda, versión de la sesión 41ª, ordinaria de la Cámara de Diputados, celebrada el miércoles 30 de agosto último, que acompaña.

El Senado no dio respuesta a la comunicación de este Tribunal.

Los documentos de fs. 1 al 19 del cuaderno respectivo, acompañados por el Ejecutivo y la Cámara de Diputados.

Se trajeron los autos en relación.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Que por requerimiento de fs. 1, a que se hizo circunstanciada referencia en lo expositivo de este fallo, el Presidente de la República pide se declare la inconstitucionalidad de la frase que el Congreso Nacional agregó al texto del inciso 1º del artículo 1º del proyecto de ley que sometió a la consideración del Parlamento por Mensaje Nº 49 de 21 de agosto del año en curso, modificación que a juicio del Jefe del Estado importa ampliar el beneficio que por iniciativa suya está destinado a otorgar a todos los trabajadores del país, de los sectores público y privado, empleados y obreros, una bonificación compensatoria de Eº 700, en calidad de aguinaldo de Fiestas Patrias, y que al ser acordada por el Congreso a proposición de los Senadores señores Valenzuela y Moreno –sin la iniciativa del Presidente de la República– vulnera la disposición del inciso 2º del artículo 45 de la Constitución Política del Estado, precepto que le reserva la iniciativa exclusiva en la materia de que se trata para proponer o dar origen al correspondiente proyecto de ley;

SEGUNDO. Que con los documentos que corren agregados en el cuaderno respectivo, a que se aludirá en cada caso, aparecen establecidos los siguientes hechos:

a) el primer inciso del artículo 1º del proyecto de ley sometido a la consideración del Congreso Nacional por el Presidente de la República contenido en el Mensaje 49, de 21 de agosto último (fs. 1), expresa textualmente:

“Concédese a todos los trabajadores de los sectores público y privados, empleados y obreros, como aguinaldo de Fiestas Patrias, un bono compensatorio de setecientos escudos que deberá ser pagado en el mes de septiembre de 1972”;

b) Como se desprende del Diario de Sesiones del Senado que rola a fs. 18 y siguientes del cuaderno de documentos, al pasar el proyecto en segundo trámite a dicho cuerpo legislativo, la disposición de ese primer inciso de su artículo 1^º había sido aprobada por la Cámara de Diputados en los siguientes términos:

“Concédese a todos los trabajadores del sector público y del sector privado, sean empleados u obreros, un aguinaldo de Fiestas Patrias de setecientos escudos, que deberá ser pagado en el mes de septiembre de 1972”.

Vale decir, que solamente se hicieron cambios en su redacción sin alterar su sentido y alcance. Además, la Cámara de Diputados agregó al artículo 1^º el inciso que expresa *“las personas que trabajan dentro del sector reformado por la ley N^º 16.640, sea en calidad de empleados u obreros, de asentados o en cualquiera otra situación jurídica, recibirán igual aguinaldo, el que será de cargo y deberá serles pagado por quienes les cancelen el sueldo o salario de subsistencia”;*

c) según aparece del mismo Diario de Sesiones del Senado, en sus páginas 15, 16, 17 y 18, en la discusión del proyecto, los Senadores señores Silva Ulloa y Carmona formularon sendas indicaciones; el primero para que se agregara después de las palabras “un aguinaldo” el término “extraordinario”, y el segundo para que se intercalara después de la frase “del sector público” la locución: *“incluido el personal del Ministerio de Defensa Nacional, de Carabineros de Chile y de las Municipalidades”* indicaciones que por tener como único objeto precisar el alcance del precepto fueron aceptadas por el Ministro de Hacienda señor Millas presente en la Sesión y aprobadas por unanimidad por la Sala; por consiguiente, el primer inciso del artículo 1^º del proyecto quedó, hasta ese momento así:

“Concédese a todos los trabajadores del sector público, incluido el personal del Ministerio de Defensa Nacional, de Carabineros de Chile y de las Municipalidades, y del sector privado, sean empleados u obreros, un aguinaldo extraordinario de Fiestas Patrias de setecientos escudos, que deberá ser pagado en el mes de septiembre de 1972”;

d) como establece también el Diario de Sesiones del Senado, en seguida de aprobarse aquellas indicaciones, el Secretario de la Corporación señor Figueroa (página 18), dio cuenta de otra indicación de los Senadores señores Valenzuela y Moreno para agregar en el inciso 1^º del artículo 1^º, después de la expresión “obreros”, lo siguiente: *“como así mismo a todos los campesinos vivientes en los predios sometidos al proceso de la reforma agraria”;* indicación que puesta en discusión, en la que igualmente intervino el señor Ministro de Hacienda y varios señores senadores, fue objetada de inconstitucionalidad tanto por aquél como por algunos parlamentarios; entre estos últimos los Senadores señores Silva Ulloa, Luengo y Montes expresaron que por referirse o incorporar al goce del beneficio a personas o sectores no comprendidos en el proyecto esta indicación para que

podiera tratarse o ser aprobada necesitaba de la iniciativa del Presidente de la República y durante la votación el Senador Rodríguez manifestó que “no debería ponerse en votación la indicación por ser inconstitucional”, parece que, a su vez, sostuvo el parlamentario señor Montes al Intervenir en el debate cuando después de referirse a que dicha proposición importaba incorporar a sectores que no figuran en el proyecto, lo que la hacía impropcedente, agregó: “no tenemos atribuciones constitucionales para actuar en esta forma”; y, por último, el Ministro de Hacienda señor Millas, manifestó al Senado entre otras cosas sobre el particular, que consideraba “que los términos en que la Cámara de Diputados redactó el respectivo inciso al referirse a todos los que trabajan dentro del sector reformado, incluyen en forma suficientemente clara el caso de cualquier predio que haya sido afectado por las disposiciones de la ley 16.640, sea que esté en vías de expropiación, etcétera, o, con mayor razón, que haya sido expropiado; y que, en consecuencia, incluye a todos los que trabajan en esos predios”; “me parece, en cambio, que lamentablemente la indicación del señor Moreno —la escuché con atención— pudiera incluir, sí, a cesantes del campo, sin ninguna vinculación con el predio mismo”; no obstante, la referida indicación fue aprobada por el Senado (Pág. 28) por 18 votos por la afirmativa, 10 por la negativa y 1 pareo; y

e) en el tercer trámite del proyecto ante la Cámara de Diputados durante la discusión de las modificaciones introducidas por el Senado, que fueron aprobadas por unanimidad, se produjeron algunas intervenciones, entre ellas las del Diputado señor Frías y del Ministro de Hacienda señor Millas, según consta en la versión oficial de sesión 40ª de 30 de agosto recién pasado que rola en el cuaderno de documentos; el Diputado señor Frías, en lo pertinente al asunto, expresa: “Señor Presidente, nosotros aceptamos en general, todas las modificaciones introducidas por el Senado. No obstante en nombre de los parlamentarios de estas bancas, de los Diputados de la Democracia Radical y del Partido de Izquierda Radical, quiero dejar constancia de que una modificación introducida al inciso primero del artículo 1º, es manifiestamente inconstitucional. En realidad, con ella pretende incorporar a los beneficios del proyecto a todos los campesinos vivientes en los predios sometidos al proceso de reforma agraria. Esto significa incorporar a un nuevo sector, no contemplado en la iniciativa del Ejecutivo. De tal manera que, en nuestra opinión, es inconstitucional”. “Confiamos en que el Ejecutivo, a través de los canales constitucionales de que dispone, reparará esta inconstitucionalidad”; “En conversaciones que he tenido con el señor Ministro, hemos acordado dejar constancia de ésta, nuestra observación. Pero la vamos a votar favorablemente precisamente por acelerar el despacho de este proyecto”. Por su parte, el Ministro de Hacienda señor Millas, durante el debate, expresó en algunos puntos de su intervención: “Hay de parte del Ejecutivo una sola observación al proyecto. Es aquella a la que se ha referido el señor Frías. Yo lo hice notar en el Senado que en relación a ella, el Ejecutivo tiene convencimiento de que pudiera conducir, por su ambigüedad, a que tuvieran efectos muy superiores a aquellos contemplados en el proyecto de reajuste, que es

un proyecto para los trabajadores en actividad y que comprende, de acuerdo con lo despachado por la Cámara y ratificado por lo demás por el Senado, a la totalidad de los trabajadores de los predios sometidos a la reforma agraria, cualquiera que sea su situación jurídica”; “En cambio, nosotros creemos que extender esto a cualquiera que viva dentro de estos predios, indudablemente es algo diferente”;

TERCERO. Que de los hechos establecidos en el fundamento anterior resulta evidente que la indicación formulada al proyecto de ley de que se trata, por los parlamentarios señores Valenzuela y Moreno en el Senado, durante la discusión del primer trámite inciso del art. 1º de aquel proyecto, mientras cumplía el segundo trámite constitucional en dicha Corporación, para agregar a su texto la locución “*como asimismo a todos los campesinos vivientes en los predios sometidos al proceso de reforma agraria*”, extendiendo el beneficio consultado en el proyecto del Ejecutivo –como lo representa acertadamente el requerimiento de fs. 1– a personas no consideradas en el Mensaje original, que no son empleados ni obreros, a los cuales no se tuvo ni se tiene el propósito de que se les otorgue el aguinaldo de Eº 700–, indicación ésta que como demuestran los mismos hechos y antecedentes antes aludidos, no contó con la iniciativa o patrocinio del Presidente de la República;

CUARTO. Que el aguinaldo de Fiestas Patrias a que se refiere el primer inciso del artículo 1º del proyecto de ley en examen, que por su naturaleza según el léxico es un regalo con motivo de aquellas festividades, que acuerda el Jefe del Estado a través del mecanismo legal, y que dentro del campo jurídico y constitucional constituye una asignación o beneficio en dinero que se concede a todos los trabajadores del país, encuadra precisamente en la facultad privativa que reserva al Presidente de la República el inciso segundo del art. 45 de la Carta Fundamental, al establecer que corresponderá a éste, exclusivamente, la iniciativa, entre otras materias, “*para fijar o modificar las remuneraciones y demás beneficio pecuniarios del personal de los servicios de la administración del Estado, tanto central como descentralizada*”, respecto de los trabajadores del sector público, y en las expresiones “*y demás beneficios económicos*” en lo pertinente al sector privado; y que, si se quiere extenderla por gracia a sectores de no trabajadores, cobra aplicabilidad la frase del precepto en cuestión que señala también como iniciativa exclusiva del Presidente de la República, las leyes que tienen por finalidad “*conceder o aumentar por gracia, pensiones u otros beneficios pecuniarios*”;

QUINTO. Que en tales condiciones forzoso es concluir que la modificación introducida al precitado proyecto de ley por el Senado, en cuanto por ella agregó al primer inciso del artículo 1º la frase señalada en el considerando tercero de este fallo, es inconstitucional, por contrariar abiertamente el precepto imperativo del inciso del artículo 45 de la Constitución Política de la República;

SEXTO. Que debiendo acogerse este primer motivo de inconstitucionalidad planteado en el requerimiento de fs. 1, lo que impide que se convierta en ley la locución objetada por el Primer Mandatario, no procede entrar a considerar y dar pronunciamiento sobre el otro aspecto que con el mismo fin se invoca en aquel libelo.

y **VISTO**, además, lo dispuesto en los artículos 78 a) y 78 c) de la Constitución Política del Estado, 7° y 8° del Estatuto Orgánico sobre Procedimiento de este Tribunal,

Se declara que ha lugar a la petición primera del requerimiento de fs.1 y por consiguiente no podrá promulgarse como parte integrante del primer inciso del artículo 1° del proyecto de ley de que se ha hecho mérito, la frase “*como asimismo a todos los campesinos vivientes en los predios sometidos al proceso de Reforma Agraria*”, que el Congreso Nacional acordó intercalar en el referido precepto.

El Ministro señor Schaulsohn previene que concurre al fallo suprimiendo en el considerando cuarto la frase siguiente “*que por naturaleza según léxico es un regalo con motivo de aquellas festividades, que acuerda el Jefe de Estado a través del mecanismo legal, y*”; y teniendo, además, presente que la Cámara de Diputados en su respuesta al requerimiento del Presidente de la República no sostiene la constitucionalidad del precepto impugnado y sólo se limita a señalar que, no obstante las advertencias en contrario de diversos señores Diputados, esa Corporación por unanimidad decidió, a petición el señor Ministro de Hacienda, aprobar dicha frase “*a fin de que se evitara un nuevo trámite constitucional permitiendo, así, la rápida promulgación del proyecto*”. Esta circunstancia conduce a afirmar que esta Corporación al pronunciarse en favor del precepto cuestionado, no manifestó concordancia con la decisión de la Mesa del Senado que admitió a votación esa indicación en el segundo trámite constitucional a declarar ésta por sí misma su procedencia. Destaca, además la circunstancia de que el Senado no hizo uso de su derecho para defender la constitucionalidad de su pronunciamiento y refutar las fundamentaciones del requerimiento presidencial.

Regístrese, comuníquese y publíquese en el Diario Oficial.
Redactó el Ministro señor Bórquez y la prevención su autor.

Rol Nº 7

Pronunciada por los Ministros señores Enrique Silva Cimma (Presidente), Rafael Retamal López, Jacobo Schaulsohn Numhauser, Adolfo Veloso Figueroa e Israel Bórquez Montero. No firma el Ministro señor

Veloso, no obstante haber concurrido a la vista de la causa y al acuerdo del fallo, por estar ausente. René Pica Urrutia, Secretario del Tribunal Constitucional.

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
RECAÍDA EN EL EXPEDIENTE ROL N^º 8,
SOBRE PROMULGACIÓN DEL PROYECTO DE LEY
QUE RATIFICA TRANSACCIONES ENTRE INSTITUCIONES
PREVISIONALES Y SUS PERSONALES

*Tribunal declaró que no procede admitir a tramitación presentación de fs. 1 de conformidad al artículo 78 b), inciso 11, de la Constitución Política.

Fecha Resolución: 14 de septiembre de 1972

Santiago, catorce de septiembre de mil novecientos setenta y dos.

TENIENDO PRESENTE:

1°. Que en el requerimiento de fs. 1 se pide que se promulgue el proyecto de ley a que hace referencia, por no haberlo hecho el Presidente de la República dentro del plazo constitucional y en virtud de lo dispuesto en la letra e) del artículo 78 b) de la Constitución Política del Estado;

2°. Que este requerimiento aparece suscrito por diecinueve Senadores que invocan la circunstancia de ser más de un tercio de los miembros en ejercicio del Senado, fundando su petición en el inciso 11° del artículo 78 b) de la Carta Fundamental;

3°. Que con arreglo al precepto recién citado, únicamente puede deducirse requerimiento, por la causal señalada, por alguna de las Cámaras del Congreso Nacional.

y VISTOS, además, lo dispuesto en los artículos 13 y 2°, inciso 20, del Auto Acordado sobre procedimiento de este Tribunal,

SE DECLARA que no procede admitir a tramitación la presentación de fs. 1.

Comuníquese la presente resolución al Secretario del H. Senado para que la ponga en conocimiento de los H. Senadores firmantes de la presentación de fs. 1.

Regístrese y archívese

Rol Nº 8

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, don Enrique Silva Cimma, y por los Ministros señores Rafael Retamal López, Jacobo Schaulsohn Numhauser e Israel Bórquez Montero. René Pica Urrutia, Secretario del Tribunal Constitucional.

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
RECAÍDA EN EL EXPEDIENTE ROL Nº 9,
SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTÍCULOS 2º Y 3º
DEL PROYECTO DE LEY QUE OTORGA PERMISO DE TRÁFICO
AÉREO PARA OPERAR LA RUTA ENTRE SANTIAGO
Y LAS PROVINCIAS DE AYSÉN Y MAGALLANES

(Publicada en el Diario Oficial Nº 28.395, de 6 de noviembre de 1972)

Santiago, veintiséis de octubre de mil novecientos setenta y dos.

VISTOS:

El requerimiento de fs. 1, formulado por el Presidente de la República, en el que solicita se declare la inconstitucionalidad de los artículos 2º y 3º del proyecto de ley sobre otorgamiento de permisos de tráfico aéreo para operar entre Santiago y las provincias de Aysén y Magallanes, en razón de infringir ambos el artículo 48 de la Constitución Política del Estado y el segundo de ellos, además, el artículo 45 de esa misma carta, en relación con el Art. 44, Nº 4.

Funda su requerimiento en que, según consta en el Boletín Nº 25.221 del Senado, este proyecto se inició por una moción presentada por el Senador don Juan Hamilton que contenía sólo una norma por la cual se establecía la obligación para la Junta de Aeronáutica Civil de otorgar permiso de tráfico aéreo regular para operar entre Santiago y las provincias de Aysén y Magallanes, a las líneas comerciales chilenas y extranjeras

que lo solicitaren. Agrega que el contenido de esta norma habría fijado la idea matriz o fundamental del proyecto, que sería la de “*modificar la actual regulación de tráfico aéreo, estableciendo obligaciones a la autoridad competente para otorgar permiso de tráfico regular en la ruta de una determinada zona del país*”, conclusión que se reforzaría con las fundamentaciones de la misma moción, que propiciaba lo que se denomina “*política de cielos abiertos para extremo austral del país*”.

Prosigue el requerimiento diciendo que, en el transcurso del primer trámite, se incorporaron a esta moción dos artículos nuevos –con los números 2° y 3°– que no decían relación directa con esta idea matriz, infringiéndose con ello, en consecuencia, el art. 48 de la Constitución Política.

El artículo 2°, que exime de la obligación de depósito previo en el Banco Central a las importaciones de aviones, repuestos para aviones y equipos para la mantención de los mismos que hiciera LAN o cualquiera otra línea comercial chilena que tuviera autorización para operar en forma regular rutas dentro del país, no tiene relación directa –se argumenta en el requerimiento– con la idea matriz de la moción, porque se refiere a líneas aéreas no comprendidas dentro de las beneficiadas por el art. 1 y porque tiene por objeto alterar el régimen vigente de importaciones y modificar las atribuciones del Banco Central de Chile, lo que se demuestra con la copia de la comunicación que ese Banco envió a la Junta de Aeronáutica Civil.

El artículo 3° tampoco tiene relación directa, ya que su objeto es modificar los programas de obras elaboradas por el Ministerio de Obras Públicas.

Cita el Presidente de la República, en apoyo de su tesis, el considerando vigesimoquinto de la sentencia dictada por este Tribunal en el requerimiento N° 1, referente a inconstitucionalidad de diversos artículos del proyecto de ley de presupuesto para el presente año.

En cuanto a la segunda causal de inconstitucionalidad de 3° sostiene el requerimiento que éste infringe también los artículos 44, N° 4, y 45 de la Carta Fundamental, tanto que porque, al obligar a la Dirección de Obras Públicas y a la Dirección de Aeronáutica a ejecutar con preferencia ciertas obras imputando el gasto a sus respectivos presupuestos, estaría alterando el destino de los recursos de dichos presupuestos –lo que es iniciativa exclusiva del Presidente de la República–, como porque, por otra parte, estaría aprobando gastos con cargo a fondos de la Nación sin crear o indicar, al mismo tiempo, las fuentes de recursos necesarios para atenderlos.

La Cámara de Diputados, contestando a fs. 10, solicita el rechazo del requerimiento. Funda su petición en el hecho de que un proyecto de ley puede tener varias ideas matrices o fundamentales y que éstas se fijan durante el transcurso de su primer trámite constitucional, por lo que los artículos 2° y 3° cuya inconstitucionalidad se solicita no infringen el artí-

culo 48 de la Constitución Política del Estado. Esta tesis se apoya en los precedentes parlamentarios, en la jurisprudencia sentada por este Tribunal en el considerando vigesimosexto de la sentencia recaída en el requerimiento N° 1 y en la historia fidedigna del establecimientos del inciso 1° del artículo 48 ya citado. De esta última se desprende que este inciso, situado en un comienzo en el artículo 50 de la Carta Fundamental, usa las expresiones Cámara de Diputados y Senado como sinónimos de Cámara de origen y Cámara revisora o viceversa, no habiendo optado por aquellos términos con el fin de preservar “*la pureza, precisión y castidad casi espartana en el uso del léxico*”.

Por otra parte, el artículo tampoco infringiría el artículo 45 en relación con el 44, N° 4, de la Constitución, ya que no estaría sino disponiendo una preferencia en la ejecución de las obras, y no proponiendo suplementos a partidas o ítem de la Ley General de Presupuesto, ley en la cual el Congreso sólo aprueba cantidades globales, sin especificar las obras en que estas cantidades deben ser invertidas.

Finalmente, este artículo tampoco infringiría el N° 2 del artículo 44, N° 4, de la Carta, ya que no crea un nuevo gasto, sino que ordena una prioridad en la ejecución de ciertas obras “*que son propias de ejecutar por esas mismas reparticiones dentro de sus funciones ordinarias*”.

El Senado, en lo principal de su escrito de fs. 14, solicita el rechazo del requerimiento de fs. 1, por ser inadmisibile, en razón de haberse interpuesto fuera de plazo y, además, porque no ha sido preparado en los términos que prescribe el artículo 78 b) de la Constitución Política del Estado.

En cuanto a lo primero, el Senado sostiene que transcurrido el plazo de 10 días que el artículo 55 de la Constitución Política da al Presidente de la República para promulgar un proyecto de ley, éste deja de ser proyecto y se transforma en ley, no pudiendo ser susceptible de recurso alguno. Esta conclusión resultaría de la interpretación armónica del artículo 78 b) –que habla de las cuestiones de constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de los proyectos de ley– en relación con los artículos 55 ya citados. Además, agrega que una conclusión distinta permitiría que el Ejecutivo, como consecuencia de una omisión ilícita cometida por él mismo –como sería el no promulgar–. Acompaña para probar que este requerimiento es extemporáneo, por haberse vencido el plazo de 10 días para promulgar el 8 de octubre en curso, el oficio N° 14.073, por el cual el Senado remitió al Presidente de la República, con fecha 5 de septiembre del año en curso, el proyecto de ley aprobado por el Congreso; un certificado del Secretario de esa Corporación, del que consta que el Ejecutivo no formuló observaciones al proyecto dentro del plazo constitucional, que vencía el 28 del mismo mes de septiembre; y un certificado del Contralor General de la República en el que expresa que

hasta el 11 de octubre en curso no había llegado a ese organismo el decreto promulgatorio de la ley de que se habla, con lo cual se acredita que se habría producido una promulgación tácita.

En cuanto a la segunda causal de inadmisibilidad, el Senado expresa que ningún parlamentario, ni el poder Ejecutivo por medio de sus representantes, suscitó cuestión alguna sobre la constitucionalidad de los artículos materia de este requerimiento, lo que significa que éste no se preparó en los términos que señala el artículo 78 b) letra a) de la Carta Fundamental y el artículo 3° del Auto Acordado sobre procedimiento de este Tribunal. En prueba de lo dicho, acompañó actas de las sesiones de la Comisión de Obras Públicas e invoca los documentos agregados a este expediente a solicitud del Ejecutivo, que contiene toda la discusión de la ley.

En lo que se refiere al fondo del asunto, solicita el rechazo del requerimiento por infringir los artículos 2° y 3° del proyecto el artículo 48 de la Constitución, ni tampoco el artículo 3° los artículos 44, N° 4, y 45 del mismo texto.

Sostiene el Senado que la idea matriz del proyecto es “solucionar todo lo que diga relación con el mejoramiento de las condiciones de comunicación por vías aéreas desde, hacia y dentro de las provincias de Aysén Magallanes y, por lo tanto, los artículos 2° y 3° tienen una relación directa con ella, ya que ambos tienden a solucionar problemas que impiden una buena comunicación entre esas provincias y Santiago. Por lo demás, expresa el Senado, estos artículos son resultado de las opiniones de personeros tales como el Director de Aeronáutica, el Director General de Obras Públicas y el Presidente de la Línea Aérea Nacional, quienes sostuvieron que *“de ese modo era posible llevar acabo las finalidades que se persiguen con la idea matriz”*. Cita, también en apoyo de lo expuesto, el considerando vigesimosexto del fallo de este Tribunal, recaído en el requerimiento N° 1.

Finalmente afirma el senado que el artículo 3° no vulnera el artículo 45, por cuanto las leyes generales o especiales pueden establecer gastos fijos sin iniciativa del Ejecutivo y tampoco infringe el artículo 44, N° 4, porque el Congreso *“cumplió con su deber constitucional al indicar la fuente del financiamiento”*. A mayor abundamiento, agrega que las obras a que se refiere este artículo estaban ya contempladas en el presupuesto vigente o estaban programadas para el del año próximo o bien se contaba con el aporte de la Corporación de Magallanes para financiarlas, como lo habían manifestado el Director General de Obras Públicas y el Director de Aeronáutica.

El escrito de fs. 30, por el cual el Presidente pide tenga presente algunas consideraciones sobre la petición de inadmisibilidad del Senado. En él expresa, por una parte, que hay jurisprudencia del Tribunal en el sentido de que el requerimiento de inconstitucionalidad no requiere de preparación; y en cuanto a la oportunidad para interponer dicho re-

curso, manifiesta que en el caso de autos no se dan las circunstancias de hecho que el senado invoca para solicitar su inadmisibilidad, ya que el requerimiento se presentó el día siete de octubre en curso, es decir, un día antes de que venciera el plazo para promulgar. Agrega que en todo caso, se desprende claramente de los artículos pertinentes de la Constitución. Que la reclamación, puede interponerse antes de la promulgación de la ley, haya o no vencido el plazo para promulgar.

El oficio N° 2671 del Ministerio de Hacienda, de diecisiete de octubre en curso –agregado a fs. 27 de este expediente–, que da cuenta de los fondos que se contemplan en el Presupuesto del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, destinadas a la construcción, conservación habilitación y equipamiento de aeropuertos.

Se trajeron los autos en relación.

CONSIDERANDO:

INADMISIBILIDAD DEL REQUERIMIENTO

PRIMERO. Que en lo principal del escrito de fs. 14 el presidente del Senado sostiene que el requerimiento de fs. 1 es inadmisibile por no haber sido interpuesto en tiempo, durante la tramitación del proyecto, antes de la promulgación de la ley respectiva que, según el inciso 2° del artículo 55 de la Constitución Política del Estado, debió llevarse a cabo dentro del plazo fatal de diez días, contados a partir del vencimiento del término otorgado para la formulación del veto si el Presidente de la República no hiciere uso de esta facultad. El término para votar empezó a correr el día 5 de septiembre último y expiró el día 28 del mismo mes, esto es, diez días después de iniciada la legislatura extraordinaria de sesiones que comenzó el 19 de septiembre conforme al inciso 1° del mismo artículo 55. Expiró, entonces, el 28 el mes recién pasado. Por no haber sido vetado el proyecto, terminó la discusión del mismo y se inició el cómputo del plazo de diez días que la Constitución fija para la promulgación de la ley ya aprobada, el cual venció el 8 de octubre en curso, operando la promulgación tácita de la ley y el término de la tramitación del proyecto. El Jefe de Estado no puede recurrir ahora de inconstitucionalidad creándose, por la misma omisión en el cumplimiento de su deber, una ampliación del término para promulgar las leyes. Refuerza su argumentación invocando lo dispuesto por la letra e) del artículo 78 b) de la Constitución Política del Estado que permite a cualquiera de las ramas del Congreso solicitar a este Tribunal, lisa y llanamente, la promulgación que el Ejecutivo omitió, solicitud que necesariamente debería ser aceptada;

SEGUNDO. Que el Presidente de la República, en su presentación de fs. 30 hace presente que la oportunidad para interponer su reclamación existe mientras la ley no sea promulgada, sin que importe que el plazo

para proceder a dicha promulgación se encuentre o no vencido. Pero agrega que no es ésta la situación del presente caso porque el recurso se entabló dentro del plazo que el artículo 55 referido establece para promulgar. Así, coincide en que el término de diez días para la promulgación, a partir del vencimiento del lapso constitucional para vetar, corrió hasta el día 8 de octubre en curso, y como la reclamación de fs. 1 la interpuso el día 7 de este mes, no concurre la circunstancia de hecho que el propio Senado invoca para solicitar su inadmisibilidad;

TERCERO. Que el requerimiento de fs. 1, según consta del cargo respectivo, fue presentado al Tribunal el día 7 del presente mes, esto es, antes del día 8 en que vencía el plazo constitucional del Presidente de la República para dictar el decreto promulgatorio, circunstancia que conduce a considerar que la alegación de extemporaneidad y subsiguiente petición de rechazo planteados por el Senado fueron fruto de un simple error de hecho, razón bastante para concluir necesariamente el rechazo de esta causal de inadmisibilidad. En mérito a lo anteriormente dicho, el Tribunal declara que juzga inoficioso hacerse cargo subsidiariamente y pronunciarse sobre la alegación de fs. 30 que sostiene que la oportunidad para requerir por la causal a) del artículo 78 b) de la Constitución Política del Estado, subsiste hasta tanto no se haya expedido por el Presidente de la República el correspondiente decreto promulgatorio del proyecto de ley, aun cuando haya expirado el plazo que le otorga al efecto el inciso 2^o del artículo 55 de la Carta; teniendo en cuenta que en el presente caso, a la fecha de interposición, este último término, supuestamente más breve, estaba todavía pendiente.

INADMISIBILIDAD DEL REQUERIMIENTO POR NO HABER SIDO PREPARADO

CUARTO. Que la alegación del Senado en orden a que por no haberse suscitado cuestión alguna sobre la constitucionalidad del proyecto de ley durante su tramitación en las Cámaras, el requerimiento del Presidente de la República sería inadmisibile en los términos del artículo 78 b), letra a), de la Carta Fundamental y 3^o del Auto Acordado sobre procedimiento de este Tribunal, debe desestimarse, también, como quiera que tal exigencia formal y previa no se encuentra consagrada en los preceptos que se invocan. Este tribunal ha considerado latamente la materia y la ha decidido en sentido contrario a la tesis que el Presidente del Senado se limita sólo a reiterar, especialmente, en su sentencia de 19 de enero de este año que aparece publicada en el Diario Oficial N^o 28.210, de 25 de marzo último y que fue comunicada directa y oportunamente a esa Corporación, por lo que resulta innecesario repetir sus fundamentaciones, las que se dan por reproducidas

QUINTO. Que, con todo, se estima útil dejar testimonio de que el Tribunal al contemplar la norma del inciso 2° del artículo 3° del Auto Acordado que aprobó en ejercicio de sus facultades exclusivas consagradas por el inciso 10° del artículo 78 a) de la Constitución Política del Estado, no dispuso –ni podría constitucionalmente hacerlo–, un requisito de preparación necesario para el requerimiento por la causal de que se trata. La exigencia de acompañar al requerimiento los instrumentos y antecedentes existentes y pertinentes a la cuestión involucrada, provino de la necesidad de contar con el máximo de elementos de juicio desde el inicio, atento el perentoriamente breve plazo que la Carta Fundamental impone al Tribunal para resolver. Evidentemente, en el caso de que hubiere planteado o controvertido la cuestión de constitucionalidad durante el proceso generador de la ley en trámite, antes de llegar al juzgamiento del Tribunal, era de utilidad que acompañaran los instrumentos respectivos por vía ilustrativa; pero su inexistencia jamás conduciría a la inadmisibilidad de la reclamación desde que la Constitución del Estado no dispuso la necesidad de esa instancia previa;

INFRACCIÓN DEL ARTÍCULO 48 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO

SEXTO. Que el requerimiento supone infringido el artículo 48 de la Carta Fundamental por la aprobación que hizo el Congreso Nacional de los artículos 2° y 3° del proyecto de ley en que incide el recurso, afirmándose que ninguno de ellos guarda relación directa con la idea matriz o fundamental de la moción a que fueron incorporados por vía de indicación en el Senado. Corresponde, en consecuencia, examinar el alcance y contenido de cada uno de estos artículos del proyecto y su vinculación con la iniciativa original;

SÉPTIMO. Que los artículos 2° y 3°, tachados por el vicio de inconstitucionalidad referido, son del siguiente tenor:

“Artículo 2° La importación de aviones, repuestos para aviones y equipos “para la mantención de los mismos que haga la Línea Aérea Nacional o cualquiera otra línea comercial chilena que tenga autorización para operar en forma regular rutas dentro del país, no estará sujeta a depósito previo en el Banco Central de Chile”.

“Artículo 3° La Dirección General de Obras Públicas y la Dirección de Aeronáutica, según corresponda, darán preferencia a la ejecución de las siguientes obras en la infraestructura aérea de la ruta entre Santiago, Aysén y Magallanes:

a) Instalación de sistema de aterrizaje por instrumentos (ILS) y de iluminación de aproximación en la pista 36, e instalación de indicador de visual de planeo (VASI) en la pista 18, en el Aeropuerto El Tepual, de Puerto Montt;

b) Instalación de indicador de visual y planeo (VASI) y dotación de “equipos barrenieve, en el aeropuerto de Balmaceda, de Aysén y

c) *Prolongación a 3.600 metros de la pista principal y 2.900 metros de las pistas auxiliares del aeropuerto Presidente Ibáñez, de Punta Arenas, e instalación de sistema de aterrizaje por instrumentos (ILS) y de indicador de visual de planeo (VASI), y terminación de iluminación de las pistas del mismo aeropuerto.*

Estas obras se harán con cargo a los presupuestos de los respectivos servicios”;

OCTAVO. Que tales preceptos incidieron en la moción del Senador señor Juan Hamilton, que se rola a fs. 1 del cuaderno de documentos, la cual en su parte expositiva o de fundamentación señala como antecedente y objetivo perseguido por ella, abordar la solución del problema del transporte aéreo que es de *“vital importancia para las provincias de Aysén y Magallanes, por constituir su medio normal de comunicación y no encontrarse esa ruta, en condiciones de atender satisfactoriamente a esa necesidad; Viéndose dificultada, además, por el incremento de las necesidades de movilización de pasajeros y carga, desde y hacia la misma zona. Agrega que no es posible limitar, por interés de una empresa, el derecho de los habitantes para tener una comunicación expedita y estable con el resto del territorio nacional. Por estas consideraciones el autor viene en propiciar la política de cielos abiertos para el extremo austral que han venido reclamando sus autoridades y habitantes en los últimos años”;* y concluye formulando el siguiente proyecto de ley.

“Artículo... La Junta de Aeronáutica Civil deberá otorgar los permisos de tráfico aéreo regular para operar la ruta entre Santiago y las Provincias de Aysén y Magallanes a las líneas aéreas comerciales que lo soliciten y que cumplan con las exigencias técnicas y los requisitos exigidos por la ley”.

“Se comprende también en esta autorización a las líneas aéreas extranjeras autorizadas para efectuar tráfico aéreo al territorio nacional.

Para estos permisos estará la sola resolución de la Junta de Aeronáutica Civil”.

Finalmente, para completar los antecedentes atinentes a la cuestión, es del caso tener presente el artículo 1° del proyecto, que sustituyó al precedentemente copiado, ya que él condice directamente con la idea matriz de la moción al no ser cuestionado por el requerimiento de fs. 1. Su texto es:

“Artículo 1° La junta de Aeronáutica Civil otorgara los permisos de tráfico aéreo regular para operar la ruta entre Santiago y las provincias de Aysén y Magallanes a las líneas aéreas comerciales que lo soliciten, siempre que cumplan las exigencias técnicas y los requisitos exigidos por la ley:

Para el permiso a que se refiere el inciso anterior bastará la sola resolución de la Junta de Aeronáutica Civil.

La junta de aeronáutica Civil podrá autorizar a líneas aéreas comerciales chilenas para tomar en arrendamiento aeronaves extranjeras a fin de atender sus servicios de cabotaje, por periodos no superiores a seis meses y en los casos de emergencia que calificará la Propia Junta”.

NOVENO. Que el Presidente de la República ataca la constitucionalidad de los artículos 2° y 3° del proyecto de ley atribuyéndoles a éstos no

tener relación directa con el artículo único original de la moción el cual, a su juicio, habría fijado la idea matriz o fundamental del proyecto que sólo *“tenía por objeto modificar la actual regulación del tráfico aéreo, estableciendo obligaciones a la autoridad competente para otorgar permiso de tráfico regular en la ruta de una determinada zona del país”*; y agregando que refuerza su apreciación en las *“fundamentaciones de la moción que se refieren únicamente a apoyar esta idea matriz, propiciando lo que se denomina política de cielos abiertos para el extremo austral del país”*. Sobre esta base argumenta que el artículo 2° se extiende, sin relación con la idea matriz, a alterar el régimen legal vigente para las importaciones de que trata y en favor aún de líneas aéreas que no atienden las rutas señaladas por la moción y su artículo único; y que el artículo 3° incurriría, también en la misma infracción constitucional al imponer a la Dirección General de Obras Públicas y a la Dirección de Aeronáutica, preferencia para la ejecución de las obras de infraestructura que él enumera, modificando así, además, los programas de obras elaborados, legal y reglamentariamente, por el Ministerio correspondiente;

DÉCIMO. Que el presidente de la Cámara de Diputados en su respuesta de fs. 10, afirma que esta Corporación aprobó el proyecto en los mismos términos en que lo despachara el Senado, Haciendo presente que *“un proyecto puede tener varias ideas matrices o fundamentales y que éstas quedan determinadas o fijadas –en general– durante el transcurso de su primer trámite constitucional, por lo cual los artículos 2° y 3° de la iniciativa de ley de la especie guardan relación con esas ideas matrices o fundamentales”*. A su turno, el Senado, a fs. 14 hace constar que los artículos 2° y 3° fueron propuestos por el mismo autor de la moción como resultado del acopio de antecedentes realizado durante su estudio por la Comisión de Obras Públicas del Senado. Observa que la objeción al artículo 2°, basada en una comunicación del Banco Central de Chile sobre política de comercio exterior, no mira a la constitucionalidad del mismo, esto es, a su vinculación con la idea matriz en forma directa; relación que existiría porque: *“Una de las causas principales del Problema de las comunicaciones aéreas con el extremo sur del país es la falta de material de vuelo y repuestos y equipos de mantención para el mismo, y el propósito envuelto en el artículo 2° del proyecto es justamente la solución de la traba señalada”*. Respecto del artículo 3° se dice que guardaría conformidad con la limitación del artículo 48 de la Constitución Política porque *“para prestar un servicio de transporte aéreo eficaz, resulta necesario dotar a esa infraestructura de los instrumentos y características adecuadas a las condiciones de vuelo propias de Aysén y Magallanes”*;

DECIMOPRIMERO. Que tanto el Presidente de la República como la Cámara de Diputados y el Senado, en sus presentaciones recordadas, invocan en apoyo a sus pareceres la doctrina sentada por el Tribunal, en relación con el sentido y alcance del artículo 48 de la Constitución Política del Estado, hecho que hace innecesaria la reproducción de las consideraciones que la fundamentan, si bien el Tribunal las reitera;

DECIMOSEGUNDO. Que por aceptarse la tesis del requerimiento en cuanto que sea el texto del artículo o precepto legal proyectado que se contiene en una moción o mensaje el que determine por sí solo la idea matriz o fundamental del proyecto, ya que no puede prescindirse de considerar el efecto, las razones –causa y propósito– que invoca el autor como inspiradora de su iniciativa para recabar la aprobación del texto que sugiere como norma legislativa en la conclusión de ella. La idea matriz o fundamental está constituida por la situación, materia o problemas específicos que el autor del proyecto de ley señale como existentes y a cuya atención, en todas sus implicancias, quiere acudir por la vía de su potestad normativa legal. La idea matriz es la representación intelectual del asunto que se quiere abordar, es el problema que se desea resolver. Los textos legislativos son los medios o instrumentos hipotéticos para lograr la satisfacción de ese objetivo. Estos medios (artículos de ley, correcciones, adiciones o supresiones), dependen libremente del escogimiento soberano que de ellos hagan y elaboren los autores del proyecto o de las indicaciones respectivas. La única exigencia formal y de técnica legislativa dispuesta por el artículo 48 de la Carta Fundamental, consisten prohibir al parlamentario o al Presidente de la República, como colegislador, sea durante los trámites del proyecto en el Congreso o en el veto (caso del inc. 2° del Art. 53 de la Constit. Pol. Del E.) que introduzcan textos que no vayan dirigidos a abordar el problema o la cuestión substancial que dio origen a la iniciativa legislativa. Así se explica que pueda darse el caso, sin vulnerar el artículo 48 en examen, que en definitiva la ley no contenga ninguno de los artículos propuestos en la moción o mensaje original y que, sin embargo, por estar las nuevas normas del articulado destinadas a abordar y afrontar la cuestión que lo motivó, dichos artículos sustitutivos guarden relación directa con la idea matriz o fundamental. No es el ropaje de los artículos del proyecto inicial el que fija por sí solo la o las ideas centrales, éste es un elemento que debe tenerse en cuenta al examinar la admisibilidad de las indicaciones, pero tiene relevancia la exposición de motivos y, de manera decisoria, la esencia o sustancia del asunto de interés que el legislador autor se ha propuesto encarar y someter a conocimiento, elaboración y aprobación colectiva y final por los cuerpos colegisladores. Debe estarse, entonces, de preferencia al fondo del, y no a las palabras o formas externas. Se trata de confrontar “*ideas*”, concepto abstracto e intelectual, con textos normativos concretos, y no simplemente confrontar unos artículos con otros en su mera naturaleza formal, para decir con arreglo al artículo 48 de la Constitución Política del Estado;

DECIMOTERCERO. Que, lógicamente, debe, por consecuencia, declararse que dada la amplia discrecionalidad de la función legislativa para crear y concebir las reglas sociales obligatorias, abstractas, impersonales y generales, sin más límites que los que emanan del texto constitucional, no

es posible, en razón del artículo 48, rechazar las correcciones o adiciones que se hagan a un determinado proyecto, mediante un mero proceso subjetivo de calificación acerca de las bondades, deficiencias o inconvenientes que se le atribuyan. Los cuerpos legislativos se pronuncian por la aprobación o rechazo de ellos, mas no privan a la autoridad de su facultad inalienable y consustancial con su investidura para proponer la norma que les parezca adecuada. Únicamente en el caso de que se trate de introducir regulaciones ajenas a la idea central del proyecto, determinada jurídicamente como se ha hecho, que no tengan relación directa con la idea matriz o fundamental, en los términos ya señalados para su jurídico establecimiento, aquellas serán inadmisibles por razón de lugar y de oportunidad. Este Tribunal, por cierto, tampoco tiene jurisdicción para entrar a juzgar la admisibilidad, en función de los resultados que se persigan, se obtengan o se malogren, no es propia de su juzgamiento y nada tiene que ver con la limitación que contempla ese precepto constitucional;

DECIMOCUARTO. Que el examen de la moción y el artículo 1° del proyecto, en relación con los artículos 2° y 3° cuestionados de inconstitucionalidad, teniendo en vista las presiones jurídicas que anteceden respecto del alcance y determinación de la idea matriz o fundamental, lleva al Tribunal a la conclusión de que la impugnación del requerimiento de fs. 1, bajo la invocación del artículo 48 de la constitución, carece de asideo y los artículos 2° y 3° dichos tienen la relación directa que se les niega.

En efecto, el artículo 2°, al ordenar la eliminación de la exigencia de depósito previo para las importaciones de aviones, repuestos y equipos para su mantención en favor de las líneas de aeronavegación autorizadas para operar rutas dentro del país no hace sino verter en una norma legal un medio que al parlamentario autor de ella le ha parecido, en el ejercicio soberano y privativo de su investidura constitucional, idóneo para, por vía consecencial, ir a resolver el problema de carencia de transporte por avión que afectaría a la población de la zona austral y –que informa– el objeto de la moción inicial. Así, habría bastado que en ese artículo 2° se hubiera agregado en su texto una frase tal como que “*a fin de contribuir a la solución del problema de transporte aéreo que afecta a las provincias señaladas*” se dispone que la importación de aviones, repuestos...etc.”; para que nadie pudiera cuestionar su relación directa con la idea matriz; argumento que prueba que basta que la norma vaya destinada a afrontar el problema motivo de la preocupación del autor para entenderla relacionada directamente con la idea matriz el proyecto. Obviamente el mandato legal, por ser acto de autoridad, y por razones técnicas, no explica ni justifica en su texto sus motivaciones y basta que mediante un raciocinio lógico se advierta que se dirige a la misma mira del propósito preocupante del autor primitivo, para aceptar su admisibilidad.

El artículo 3° conduce a dotar a los aeropuertos de las provincia australes de los elementos de infraestructura indispensables para resolver

el problema de comunicación por vía aérea objeto de la moción y del artículo 1° actual, razón determinante para sentar su admisibilidad en consonancia con la prescripción del artículo 48 de la Constitución Política del Estado que erróneamente se pretende vulnerado;

DECIMOQUINTO. Que en el caso de autos –la documentación agregada al cuaderno respectivo, que comprende los informes de comisión, versiones taquigráficas de los debates, opiniones de autoridades de Gobierno, otros testimonios instrumentales pertinentes y toda la historia del proyecto en su tramitación en ambas ramas del Congreso –dan fe de como la conformación de su texto, de todo su articulado, surgió del aporte especializado y constructivo de la unanimidad de los participantes y en función de tratar de solucionar el problema derivado de la falta de transporte aéreo para los habitantes de la región del extremo austral del país –idea matriz– sobre la base de que los tres artículos que conforman el proyecto eran medios razonables y viables para tal objeto;

DECIMOSEXTO. Que en nada desmerece a las consideraciones y conclusiones respectivas la argumentación en pro de la inadmisibilidad por la causal del artículo 48 que pretenda asilarse en que el artículo 2° modificaría atribuciones legales o reglamentarias actuales del Banco Central de Chile o comprometería su política de comercio exterior; ni la invocada respecto del artículo 3° de alterar también normas legales y reglamentarias que otorgan facultades al Ministerio de Obras Públicas, atendido que esos razonamientos miran al fondo o conveniencia de las disposiciones que se objetan, discrepancias que pudieron fundar su rechazo u observaciones en la oportunidad de votarse los preceptos correspondientes; pero que no son aptos para discurrir una inadmisibilidad formal de técnica legislativa como la que se somete al Tribunal;

INFRACCIÓN DEL ARTÍCULO 45 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO EN RELACIÓN AL N° 4 DEL ARTÍCULO 44

DECIMOSÉPTIMO. Que se cuestiona el artículo 3° del proyecto de ley porque infringiría los preceptos constitucionales del epígrafe, afirmandose que los presupuestos de la Dirección General de Obras Públicas y de la Dirección de Aeronáutica, que hacen una destinación e fondos específica para las diversas obras que durante el ejercicio del año presupuestario deben realizarse, se ven modificados en las asignaciones de recursos, en cuanto ese artículo indica que deberán ejecutarse ciertas y determinadas obras, imputando el gasto que ocasionan a los presupuestos de los respectivos servicios. La violación del artículo 45 de la Constitución Política del Estado consistiría en que se estarían modificando las partidas de la Ley General de Presupuestos mediante una moción parlamentaria,

desconociéndose que la iniciativa corresponde exclusivamente al presidente de la República. Asimismo, el inciso final del artículo 3° al mandar que: “*Estas obras se harán con cargos a los presupuestos de los respectivos servicios*”, aprobaría gastos con cargos a los fondos de la Nación sin crear o indicar al mismo tiempo las fuentes de recursos necesarios para atenderlos, quebrantando así la exigencia del inciso 2° del N° 4 del artículo 44 de la Constitución Política del Estado;

El Jefe del Estado agrega, además, en su requerimiento de fs. 1, que las obras cuya ejecución preferente indica con inconstitucionalidad el referido texto despachado por el Congreso Nacional, modifica los programas de obras elaborados por el Ministerio. La preferencia para la ejecución de aquellas altera el plan de mejoramiento de toda la infraestructura aérea del país que la Dirección de Aeronáutica tiene en ejecución, en conformidad a un acuerdo celebrado con la firma holandesa Philips y afecta a las bases de la propuesta pública internacional elaborada por la Dirección de Aeronáutica para construir e instalar otros elementos para la infraestructura aérea en conformidad a un plan largamente estudiado y preparado. Ambos programas deben ejecutarse coordinadamente y dentro de la secuencia programada, lógica que destruye el artículo 3° al imponer la obligatoriedad de ejecución inmediata de las obras que éste contempla, con prescindencia de los programas generales de mejoramiento de la infraestructura aérea del país;

DECIMOCTAVO. Que la Cámara de Diputados, en su respuesta al requerimiento, pide que se le desestime porque la norma sólo dispone una preferencia en la ejecución de las obras, sólo trata de darle una prioridad por la necesidad de las mismas; cuestión que no afecta a la iniciativa privada del Presidente de la República para proponer suplemento a partidas o ítem de la Ley General de Presupuesto, ya que sólo se trata de una asignación y prioridad específicas, que nunca han sido desconocidas por el Ejecutivo cuando han tenido origen parlamentario. En el presupuesto, el Congreso Nacional sólo aprueba las cantidades globales asignadas a cada ítem, sin entrar a especificar las obras en que estas cantidades deben ser invertidas. Agrega que tampoco se crea un nuevo gasto sino que se dispone dentro del presupuesto de una determinada repartición fiscal se deberá dar preferencia o prioridad a la ejecución de ciertas obras que son propias de ejecutar por esa misma reparticiones dentro de sus funciones ordinarias;

DECIMONOVENO. Que el Senado observa sobre estos particulares, mediante su presentación de fs. 14 que la cuestión sometida al Tribunal sería improcedente dado que la fijación de prioridades que el artículo afectado dispone no importa una enmienda de los planes concebidos por la autoridad administrativa, tanto más cuanto que esa misma autoridad ha coincidido en apreciar la necesidad y conveniencia de esta idea.

Destaca que el señor Director General de Obras Públicas declaró que las obras en que incide la controversia o estaban ya contempladas en el presupuesto vigente o estaban ya programadas para el año próximo o bien se cuenta para financiarlas con el aporte de la Corporación de Magallanes, por lo cual no divisaba inconveniente alguno en satisfacer esas exigencias de infraestructura que, por lo demás, han sido planteadas por la Línea Aérea Nacional en oficio de fecha 4 de agosto de 1971, dirigido al autor de la moción senador Juan Hamilton. Agrega la comunicación que, por su parte, el señor Director de Aeronáutica informó que las versiones de cargo de su dirección están contempladas en su programa ya aprobado por el Gobierno.

Sin embargo, también el Senado hace notar que los supuestos quebrantos constitucionales no existen porque los parlamentarios tienen iniciativa para establecer gastos mediante leyes generales o especiales, gastos que asumen el carácter de fijos y que, en cuanto a la exigencia de financiamiento, el Parlamento cumplió con indicar la fuente;

VIGÉSIMO. Que consta de autos, en las piezas que se indicarán, aludidas en el considerando decimoquinto, que el Director de Aeronáutica expresó: *“La Dirección de Aeronáutica a su cargo tiene un programa de equipamiento, para el cual tiene ya la aprobación del Gobierno y que consulta inversiones no sólo en Punta Arenas, sino también en Balmaceda, Puerto Montt y otros aeropuertos”*. También rola en ellas que el Director General de Obras Públicas expuso, durante el estudio de la moción en el seno de la Comisión de Obras Públicas del Senado que: *“el alargamiento de la pista del aeropuerto de Tépual, en Puerto Montt, está considerado en los planes de la Dirección a su cargo y que se están efectuando los estudios preliminares para tal objeto...”*; y *“respecto del Aeropuerto Presidente Ibáñez de Punta Arenas, señala que ya está terminado el proyecto para la prolongación de la pista principal y que los trabajos se iniciarán en el mes de septiembre (su información la dio en la sesión del día 13 de agosto de 1971). Para ello se cuenta con la colaboración de la Corporación de Magallanes, que aportará recursos para iniciar las obras. En relación con el alargamiento de las pistas secundarias se estima que no existe inconveniente alguno para llevarlo a cabo, trabajo que podría estar en plena ejecución en el mes de febrero próximo”*. Interrogado por el Senador señor Hamilton, expresó que la prolongación e iluminación de las pistas y la ampliación de los recintos para atención de pasajeros y recepción de carga corresponde ejecutarla al servicio a su cargo. Añade que para la ejecución de todas las obras mencionadas, en el presupuesto del presente año (1971) se encuentran contemplados los fondos necesarios para los trabajos en el aeropuerto de Balmaceda; que para las necesarias en el Aeropuerto de Puerto Montt se está solicitando su inclusión en el presupuesto del próximo año. Terminó exponiendo: *“En síntesis, opina que no hay inconveniente alguno para satisfacer todas las exigencias de LAN en materia de infraestructura”*. El Presidente de Línea Aérea

Nacional, a su turno, consignó durante el debate parlamentario que “*las necesidades más urgentes de los puntos de operación aéreo comercial las provincias de Aysén, Chiloé y Magallanes*” –fuera de otras más–, están las que enumera el artículo 3° del proyecto. Todos los testimonios están en el anexo de documentos y versiones taquigráficas aparejados al informe de la Comisión respectiva del Senado que corre a partir de fs. 2 en el cuaderno correspondiente de los autos;

VIGESIMOPRIMERO. que en concordancia con las exposiciones de hecho recién resumidas, en los programas de obras públicas correspondientes al presupuesto de capital del año 1972, bajo la mención de Dirección de Aeropuertos, páginas 9 y siguientes de los anexos agregados por el requirente a fs. 22, figuran mencionadas las obras del artículo 3°. Otro tanto cabe decir del voluminoso impreso que igualmente agregó a fs. 23, sobre “Bases técnicas para el equipamiento de los aeródromos de Chile”, elaborado por la Dirección de Aeronáutica, en que también se alude a las realizaciones de infraestructura de que trata el artículo 3°. Que cumpliendo la resolución de fs. 27, relativo a la “Inclusión en el presupuesto de 1972 de fondos destinados a la construcción, conservación, habilitación y equipamiento de aeropuertos”. Y bien, en éste figuran las partidas para las obras de aeropuertos en Tepual, Balmaceda y Presidente Ibáñez, por parte de la Dirección General de Obras Públicas y de otras de cargo de la Dirección de Aeronáutica. En resumen se indican los fondos de inversión en obras de aeropuertos y aeródromos en el país durante 1972, sea a través de la Dirección de Aeronáutica o de la Dirección de Aeropuertos. Finalmente, en la Ley de Presupuesto N° 17.593, del año 1972, figuran las partidas e ítems pertinentes con las glosas genéricas respectivas;

VIGESIMOSEGUNDO. Que el mérito probatorio de los referidos instrumentos, lleva al Tribunal a la convicción de que la disposición legal en estudio, se limita realmente a indicar una simple preferencia para la ejecución de las obras que determina, encontrándose éstas no sólo resuelta y decididas por el Gobierno, por intermedio de los servicios respectivos de su dependencia, sino que inclusive, programadas y/o en ejecución por concordar los jefes de servicio del caso con la prioridad y apremio de ellas, por las mismas razones que llevaron al Congreso Nacional a aprobarlas. En esta forma no es posible, sin necesidad de otra consideración adicional, concluir que el artículo 3° no significa –contrariamente a lo que dice el requerimiento– suplementar partida o ítem alguno de la Ley de Presupuesto, ni tampoco la aprobación de un nuevo gasto con cargo a los fondos de la Nación, sin crear o indicar la fuente de financiamiento respectivo;

VIGESIMOTERCERO. Que como se trata de obras presupuestadas, programadas y financiadas, que solamente se ejecutarán como estaban previstas, pero con prelación a otras igualmente contempladas legalmente, queda subentendido que la prioridad de que la reviste el artículo 3° se

entiende con respecto a aquellas cuya ejecución no haya comenzado antes de que esta ley entre en vigencia y sin perjuicio de que el Estado deba cumplir las obligaciones legales preferentes anteladas, como podrían ser aquellas a que alude el requirente y menciona la escritura pública de fs. 24. Esta es la inteligencia que le dio el propio autor de la moción y que forma parte de la historia fidedigna de la ley, según aparece en la página 3.445, del Boletín de Sesiones del Senado, correspondiente a la sesión 43, de 31 de agosto de 1971, en que el Senador señor Hamilton dijo “*Por lo tanto, esta iniciativa no hace sino señalar cuáles son las necesidades más urgentes e imponerles preferencia –ni siquiera plazo– para que el Gobierno ejecute las obras respectivas*”;

VIGESIMOCUARTO. Que por haberse entendido con razón por el Parlamento, que el proyecto de ley no establecía un gasto, ni suplementaba partida o ítem alguno del presupuesto de la Nación, en ninguna de las ramas del Congreso se le dio trámite a la Comisión de Hacienda, como en caso contrario debió ocurrir. En efecto, el artículo 72 del reglamento de la Cámara de Diputados ordena el trámite de Hacienda –sin que pueda omitírsele ni por acuerdo unánime– respecto de iniciativas que establezcan o aumenten contribuciones impuestos o derechos o impliquen disminución de entradas fiscales y, a su vez, el inciso 2° del artículo 38 del Reglamento del Senado Establece: “*Los proyectos que signifiquen gastos no consultados en la Ley de Presupuesto o los que establezcan nuevas atribuciones, deberán ser informados, además en su parte pertinente, por la Comisión de Hacienda*”;

VIGESIMOQUINTO. Que habiéndose calificado y determinado el alcance, naturaleza y efectos del mandato del artículo 3°, no es necesario para decidir el rechazo de los supuestos vicios examinados, que el Tribunal entre a considerar y emitir pronunciamiento sobre la extensión de la iniciativa parlamentaria para establecer nuevos gastos con cargo a la ley de Presupuesto vigente, ni sobre las regulaciones concernientes a suplementos presupuestarios, como quiera que si bien estas cuestiones fueron alegadas, perdieron significación decisoria.

y **VISTOS**, además, lo dispuesto en los Arts. 78 b) de la Constitución Política del Estado y 7 y 8 del Auto Acordado sobre procedimiento aplicable ante este Tribunal, publicado en el Diario Oficial de 11 de diciembre de 1971,

SE DECLARA:

No HA LUGAR a lo pedido en el requerimiento de fs. 1 del Presidente de la República.

Se previene que el Ministro señor Retamal concurre al fallo teniendo presente, en primer lugar, las consideraciones que sobre inadmisibilidad del requerimiento contiene la respuesta el Hon. Senado, como lo sos-

tuvo en la primer resolución que sobre inconstitucionalidad de ciertos artículos de la Ley de Presupuesto pronunció este Tribunal. El disidente estima que para deducir el requerimiento de inconstitucionalidad debió cuestionarse previamente el asunto en cualquiera de los trámites de la ley. Aún sin que se promoviere la cuestión en el Congreso, que fue lo que efectivamente sucedió, pudo suscitarse por el Presidente de la República en el trámite del veto, pero transcurrido el plazo para formularlo sin que el Presidente lo hiciera, todos los trámites de la ley están ya cumplidos y, por tanto, no ha podido después el Presidente, aún pendiente el plazo para la materialidad de la promulgación, promover el requerimiento ante este Tribunal.

No acepta, sin, embargo, el disidente, los considerandos cuarto, quinto y decimosegundo del fallo.

Transcríbase al Presidente de la República, al Senado y a la Cámara de Diputados.

Redactó el fallo el Ministro señor Schaulsohn y la prevención, su autor. Publíquese en el Diario Oficial.

Rol N° 9

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente subrogante, señor Rafael Retamal López, y Ministros señores Jacobo Schaulsohn Numhauser, Adolfo Veloso Figueroa e Israel Bórquez Montero. René Pica Urrutia, Secretario del Tribunal Constitucional.

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
RECAÍDA EN EL EXPEDIENTE ROL N° 10,
SOBRE PROMULGACIÓN DE OCHO PROYECTOS DE LEY

(Publicada en el Diario Oficial N° 28.417, de 1° de diciembre de 1972)

Santiago, veintidós de noviembre de mil novecientos setenta y dos.

VISTOS:

Constando de los antecedentes que en los Diarios Oficiales, de los días 16, 17, 18, 19, y 20 de noviembre en curso, se publicaron, respectivamen-

te, las leyes números 17.820, y 17.829; 17.840, 17.814 y 17.799; 17.831 y 17.863, previamente promulgadas por el Presidente de la República y habiéndose dictado el decreto promulgatorio número 389, del Ministerio de Obras Públicas (Transporte), de 9 de noviembre de 1972, en relación con los artículos 2^º y 3^º del proyecto de ley que establece que la Junta de Aeronáutica Civil otorgará permiso de tráfico regular, para operar entre Santiago, y las provincias de Aysén y Magallanes, a las líneas aéreas comerciales que indica,

SE DECLARA innecesario que este Tribunal promulgue en su fallo las leyes a que se refiere el requerimiento de fs. 1 de fecha 15 de noviembre de 1972.

Comuníquese, publíquese y regístrese.

Rol N^º 10

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, don Enrique Silva Cimma, y por los Ministros señores Rafael retamal López, Adolfo Veloso Figueroa e Israel Bórquez Montero. René Pica Urrutia, Secretario del Tribunal Constitucional.

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL RECAÍDA EN EL EXPEDIENTE ROL N^º 11, SOBRE PROMULGACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 2^º Y 3^º DEL PROYECTO DE LEY DE JUNTA AERONÁUTICA

Santiago, veintidós de noviembre de mil novecientos setenta y dos.

VISTOS:

Considerando que el requerimiento del Senado formulado a este Tribunal con fecha 15 del presente, y que lleva el rol N^º 10, se pidió en su número 8 expresamente lo que por el presente escrito se solicita, estése a lo resuelto en dicho expediente.

Comuníquese, regístrese y archívese.

Rol N^º 11

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, don Enrique Silva Cimma, y por los Ministros señores Rafael Retamal López, Adolfo Veloso Figueroa e Israel Bórquez Montero. René Pica Urrutía, Secretario del Tribunal Constitucional.

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
RECAÍDA EN EL EXPEDIENTE ROL Nº 12,
SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE PARTIDA 02
“CONGRESO NACIONAL”, ARTÍCULO 6º, INCISO 2º,
Y ASIGNACIÓN DE FONDOS A TELEVISIÓN CHILENA
DEL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO PARA EL AÑO 1973

(Publicada en el Diario Oficial Nº 28.467, de 1º de febrero de 1973)

Santiago, diecisiete de enero de mil novecientos setenta y tres.

VISTOS:

El requerimiento de lo principal de fs. 1, por el cual el Presidente de la República solicita se declare la inconstitucionalidad “*de los aumentos aprobados en los ítem de variables del Presupuesto del Senado, de la Cámara de Diputados y de la Biblioteca del Congreso Nacional (para el Año 1973), por un total de Eº 323.580.054 y US\$ 230.000, cuyo detalle se indica en el cuerpo del escrito*”. Funda el requerimiento en que la partida 02 Congreso Nacional fue aumentada por esa Corporación, tanto en los ítems de remuneraciones como en la mayoría de los ítems de variables, en relación con las cifras propuestas por el Ejecutivo, sin iniciativa del Presidente de la República. La falta de patrocinio del Ejecutivo para estos aumentos vulneraría el Art. 44, Nº 4, de la Constitución Política del Estado, ya que la iniciativa para proponer estos gastos variables o para aumentar los propuestos corresponde en forma exclusiva al Presidente de la República y, en cuanto a los ítem de remuneraciones, carecerían los parlamentarios de atribuciones para rechazar, disminuir o aumentar las cantidades fijadas por el Presidente para dar cumplimiento a las leyes permanentes, como así mismo no podrían incorporar al Presupuesto alguna ley permanente en el evento de que el Ejecutivo la hubiere omitido en su proyecto. En relación a estos ítem, además, se infringiría la Constitución porque se pretendería aplicar dos veces, respecto del personal del Congreso, la ley de reajuste

N° 17.828, ya que la incluye en dichos ítem, circunstancias de que los aumentos de dicha ley se incorporaron en el ítem 08/01/03/006 de la partida Ministerio de Hacienda, para todos los funcionarios de los distintos servicios del Estado. Al dar la lista de los ítem que habría sido aumentados inconstitucionalmente, omite, de todos los ítem de la partida, sólo las siguiente: 02/01/01 025 (asignación familiar del Senado), y 02/01/025 (asignación familiar para la Biblioteca del Congreso) a pesar de que las cifras todas incluyen esos valores.

El requerimiento del primer otrosí del escrito de fs. 1, por el cual el Presidente de la República solicita se declare la inconstitucionalidad, del inciso 21° del Art. 6° del proyecto de Ley de Presupuesto para 1973, en razón de no ser una norma propuesta y, por lo tanto, no decir relación con la idea matriz de la Ley de Presupuesto, por lo cual vulneraría los Art. 44, N° 4, y 48 de la Constitución. Expresa que, de acuerdo al Art. 44, N° 4, la ley de Presupuesto constituye el conjunto de normas que aprueban el cálculo de entradas y fijan el gasto de la administración pública, de modo que cualquier norma que no se relacione directamente con alguno de estos aspectos, no puede ser incluida en esta ley, estando precisamente en esta situación el inciso 2° del Art. 6° que se objeta, ya que tácitamente las normas legales permanentes que entregan al Banco Central el manejo del comercio exterior y la fijación de los tipos de cambio que deberán emplearse en cada caso, al imponerle al Banco. Normas especiales en, lo relacionado con las importaciones de las empresas de televisión. Cita en apoyo de lo que afirma, el considerando trigesimocuarto de la sentencia recaída en el expediente N° 1 de este Tribunal.

El requerimiento del segundo otrosí del escrito de fs. 1 por el cual el Ejecutivo solicita, como petición principal, se declare que “no se ajusta a las normas constitucionales el acuerdo del Congreso respecto a los fondos que la ley asigna a la Televisión Chilena y que debe entenderse aprobada la asignación correspondiente al Canal 7 de Televisión Nacional de Chile con la cantidad de E° 92.814.000 y la siguiente glosa: “Con las asignaciones 005, 006 y 007 de este mismo ítem y las contempladas en ítem 029, asignaciones 014 y 015 de este programa, se da cumplimiento a lo dispuesto en la ley número 17.377, artículo 78”. Como peticiones subsidiarias solicita, en primer lugar, se declare la inconstitucionalidad del acuerdo del Congreso Nacional y la Obligación del Parlamento de “pronunciarse nuevamente en conjunto sobre todas las asignaciones relacionadas con la televisión Nacional, vale decir, sobre las 014 y 015 del ítem 029 y las 005, 006 y 007 del ítem 035 del programa 02 de la secretaría y Administración General del Ministerio de Educación, entendiéndose que la asignación 006 es la propuesta en el oficio 3.371, de 21 de diciembre de 1972, y la asignación 007 es la que aparece como 006 en el proyecto aprobado por el Congreso” y, en segundo lugar, se declare la inconstitucionalidad pe-

dida, disponiendo las medidas o procedimientos que el Tribunal estime necesarios o convenientes para que la Ley de Presupuesto para 1973 se incluya el cumplimiento del Art. 32 de la ley 17.377, modificado por Art. 78 de la ley 17.416. Funda sus peticiones en que las leyes citadas obligan a contemplar en la Ley de Presupuesto de cada año una suma determinada a favor de la Televisión Nacional, distribuida de la manera que en ellas se señala y que el Congreso, infringiendo dichas leyes y, por consiguiente, el Art. 44, Nº 4, de la Constitución que dispone que Ley de presupuesto no podrá alterar los gastos o contribuciones acordadas en leyes generales o especiales, eliminó la asignación 007 del Canal 7 de televisión Nacional, manteniendo las restantes, Hace presente, finalmente, que el Congreso incurrió en la misma infracción en el proyecto de Ley de Presupuesto de 1972, acogiendo por unanimidad este Tribunal el requerimiento que se formulara en ese entonces.

Las observaciones de fs. 18 formuladas por el Presidente del Senado: en lo referente al requerimiento de lo principal del escrito de fs. 1, éste sostiene que hay una manifiesta contradicción, entre las partes expositiva y petitoria del mismo, ya que mientras en la última sólo se pide la inconstitucionalidad del aumento de los gastos variables, en la primera se pretende extender el presunto vicio también a los aumentos de los gastos fijos. Expresa también que, en cuanto a estos últimos, el Congreso no ha pretendido aplicar dos veces la ley 17.828, sino que se limitó a tomar a su respecto una medida de estricta técnica presupuestaria y que debe pagar el parlamento”, agregando, finalmente, que no comparte la afirmación el Ejecutivo en cuanto a que el Congreso carecería de facultades para incorporar al Presupuesto una ley permanente que aquél hubiera omitido, ya que ésta no sería una facultad sino una obligación constitucional que el Congreso tendría que cumplir.

En cuanto al fondo del problema, el Presidente del Senado formula diversas consideraciones, algunas generales y otras específicas. Entre las generales, expresa que doctrinariamente las Asambleas Legislativas tienen tres clases de autonomía: administrativas, financiera y reglamentaria, que constituyen privilegios o prerrogativas de ésta y proviene del poder de organización interna que posee todo cuerpo constituido” “del desarrollo de la prerrogativa de la Asambleas elegidas por sufragio universal, que por tal razón ocupan un lugar preeminente entre las autoridades estatales y escapan, en la medida de lo posible, al control de autoridades exteriores” y de la aplicación del principio de la separación de poderes, que garantiza la independencia de las Asambleas frente al Ejecutivo. Respecto de la autonomía financiera, expresa que es un principio universalmente aceptado que las Asambleas deben gozar de ella, ya que garantiza la libertad de acción de éstas, al permitirle tanto aprobar su presupuesto como controlar su ejecución.

Refiriéndose ya al derecho chileno, manifiesta que el régimen político constitucional descansa, entre otros principios fundamentales, en el de la división e independencia de los poderes públicos, consagrado en el artículo 4^º de la Constitución, teniendo el Congreso Nacional, en su relación con las demás autoridades constitucionales, especial independencia, ya que sus miembros carecen de responsabilidad constitucional en el ejercicio de sus funciones y pueden destituir a las otras autoridades del Estado, en conformidad a los Art. 39 N^º 1 y 42 N^º 1 de la Carta Fundamental.

En seguida se consignan consideraciones respecto de la iniciativa del Congreso en materia de gastos públicos, haciendo una historia de cómo se fueron alterando las normas que daban iniciativa para la formación de la ley al congreso y al Ejecutivo, en favor de este último, con el fin de poner término a iniciativas parlamentarias que producían distorsión en el sistema de administración financiera del país”, pero no de limitar la autonomía financiera del Parlamento. Cita en su apoyo la parte final del inciso 3^º del art. 45 de la Constitución, en su texto anterior a 1970, que exceptuaba al Congreso Nacional y a los servicios que de él dependían de la disposición que restringía la iniciativa de los parlamentarios en ciertas materias. Cita también el Art. 21 de la misma Carta que exceptúa a las cuentas del Congreso Nacional del juzgamiento por la Contraloría General, estableciendo que él se hará de acuerdo con los reglamentos internos de cada Cámara. Ambos preceptos reconocen la autonomía del Congreso y, el segundo de ellos, de cada una de sus ramas en materia de presupuesto, en aplicación del principio de separación de poderes, finalmente, señala, a este respecto que la fusión de los incisos 2^º y 3^º del Art. 45, hecha por la Reforma de 1970, significa que el Congreso Nacional no tiene limitaciones ahora para proponer suplementos a partidas o ítem de la Ley de Presupuesto, ya que la norma que lo exceptúa de la regla sobre iniciativa exclusiva respecto de esa y otras materias aparece ahora ubicada al final del actual inciso 2^º y es obvio que, si puede proponer suplementos a partidas o ítem de la ley de Presupuesto que se refieran a él mismo o a los servicios que de él dependan, también puede tener iniciativa para aumentar en la propia Ley de Presupuesto la partida que le atañe directamente.

En lo referente a la norma del Art. 44, N^º 4, sostiene el Presidente del Senado que la modificación hecha por la Constitución de 1925 al artículo que la consignaba en la Constitución de 1833, tendió a corregir la interpretación que el Congreso la había dado de “*arma de resistencia o de ataque en contra del Poder Ejecutivo*”, y que usaba retardando el despacho de la Ley de Presupuesto, pero nunca tuvo por objeto alterar la autonomía financiera del Congreso. Interpretando la norma señalada, en su texto actual, expresa que ella dispone sobre los gastos de la administración pública”, concepto que no incluye al Congreso Nacional. Funda esta tesis en el Art. 43, N^º 1, que establece como atribución exclusiva del Congreso el

aprobar o reprobado anualmente la cuenta de la inversión de los fondos destinados para los gastos de la administración pública, cuenta que obviamente no puede incluir la del Congreso, que se juzga independientemente por cada Cámara; en los Art. 45 Inc. 2°, ya citado, y 44, N° 15. De todos ellos aparece que ni la expresión “administración pública”, ni la de administración del Estado” se refieren al Congreso Nacional, que sólo se entiende incorporado en las expresiones “servicios del Estado” o “sector público”.

Agrega que la Ley Orgánica de Presupuesto se refiere al Congreso Nacional “para el solo efecto de imponerle la obligación de presentar su presupuesto de gastos antes del 1° de junio de cada año, en atención a que la otra parte del inc. 1° del Art. 44, N° 4, relacionada con las formalidades, plazos y trámites a que debe sujetarse el proyecto anual de presupuesto, es de aplicación general”.

Finalmente, cita el considerando N° 13 del fallo de este Tribunal recaído en el expediente N° 1, del cual fluye claramente que las leyes anuales de presupuesto son una autorización del legislador al Ejecutivo, y no del legislador a sí mismo.

En cuanto al requerimiento del primer otrosí del escrito de fs. 1, pide que se deseche en atención a que el Inc. 2° del Art. 6° que se impugna guarda correcta armonía con la parte final del Inc. 1° del mismo artículo, que establece el tipo de cambio para el cumplimiento de compromisos y pagos en dólares y calza dentro del concepto que el Senado tiene de la Ley de Presupuesto, que constituye un estatuto jurídico del gasto público que debe contener, a más del límite máximo autorizado, el objeto y la destinación del mismo, las modalidades de empleo de los fondos y las condiciones, requisito, formalidades y circunstancias orientadas a regular dicha autorización.

En lo relativo al requerimiento del 2° otrosí del mismo escrito, solicita su rechazo en atención a que el Senado no dio su aprobación al ítem relativo al Canal 7, porque éste ha dejado de dar cumplimiento a las normas legales que lo rigen y las constitucionales que regulan la libertad de expresión.

El escrito de observaciones suscrito por el Presidente de la Cámara de Diputados, que solicita el rechazo de los requerimientos de lo principal y otrosíes del escrito de fs. 1. Funda su petición en lo referente a la inconstitucionalidad de los aumentos hechos a la partida 02, en el hecho de que el Ejecutivo habría formulado un requerimiento similar respecto al presupuesto para 1972, del cual se habría desistido. Agrega, luego observaciones similares a las formuladas por el presidente del Senado, en lo relativo a la autonomía del Congreso en materias financieras y otras. Expresa que la circunstancia de que en la ley de Presupuesto de la Nación se detallan con algunas semejanzas al resto de las partidas, los gastos

respectivos del Congreso Nacional, obedece, además de a una razón de tradición, al deseo de que la ciudadanía conozca la inversión de los fondos a él destinados, pero que esto no constituye sino una mera práctica que en nada entraba la facultad que asiste al Congreso para establecer que su partida esté formada única y exclusivamente, por una suma alzada en cada capítulo, como sucede con la correspondiente a la Contraloría General y la relativa al Tribunal Constitucional. Subraya el hecho de que no podrá existir un Congreso independiente, si tuviera que depender en lo económico de la voluntad del Ejecutivo.

En cuanto a la inconstitucionalidad del inc. 2^º del Art. 6^º, expresa que el problema ya se resolvió en el fallo recaído en el requerimiento N^º 9.

Finalmente, expresa que, en lo relativo a la asignación para el Canal 7 de Televisión, no ha sido *“el ánimo de esta corporación infringir el precepto constitucional mediante el cual los gastos fijos sólo se registran en la ley anual de presupuesto”*, sino que se pretendió, al rechazar la asignación, que el Ejecutivo la repusiera a través del veto para en el intertanto obtener los antecedentes necesarios para determinar la cantidad exacta que a ese Canal correspondía.

Los documentos de fs. 1 a 813 del cuaderno respectivo.

Se trajeron los autos en relación.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Que el Presidente de la República ha requerido a este Tribunal la declaración de inconstitucionalidad de los aumentos presupuestarios aprobados en diversos ítems de la partida 02, “Congreso Nacional” del proyecto de Ley de Presupuesto para el año 1973. Afirma que la partida 02, que incluye los presupuestos del Senado, de la Cámara de Diputados y de la Biblioteca del Congreso Nacional, fue aprobada por el parlamento con un aumento de E^º 323.580.054 y US\$ 230.000 por sobre las cantidades propuestas por el ejecutivo, en los ítem remuneraciones y en la mayoría de los ítem de gastos variables, sin que haya existido para ello iniciativa del Presidente de la República. Transcribe el texto del artículo 44, N^º 4, de la Constitución Política del Estado, que norma sobre la Ley de Presupuesto, y sostiene que, respecto de los aumentos de ítem de gastos variables, ha sido vulnerada esta disposición constitucional en cuanto ella prescribe que la iniciativa para el aumento de los gastos variables contenidos en el proyecto corresponde exclusivamente al Presidente de la República. Y en lo concerniente a los aumentos de los ítem remuneraciones, manifiesta que se ha transgredido igualmente la norma constitucional, *“pues pretenden aplicar dos veces respecto del personal del Congreso la ley de reajustes N^º 17.828, toda vez que la incorporan a dichos ítem, en circunstancia que, a iniciativa del Ejecutivo, se incorporó en el presupuesto del Ministerio de Hacienda el ítem 08/01/03/006 destinado a cumplir los aumentos de la*

ley 17.828 respecto de todos los funcionarios de los distintos servicios del Estado”. Puntualiza que, tratándose de estos ítems destinados a pagar remuneraciones fijadas en leyes permanentes, la obligación del Congreso es aprobar las cantidades propuestas por el Presidente de la República, a quien le corresponde administrar el Estado y ejecutar las leyes, pero carecen los parlamentarios de atribuciones para rechazar, disminuir o aumentar las cantidades fijadas por el Presidente.

Indica el requerimiento, con sus respectivas numeraciones, cincuenta y dos ítems tachados de inconstitucionalidad, señalando las cantidades propuestas por el Ejecutivo y las aprobadas por el Congreso. Y concluye, en la parte petitoria, solicitando “*declarar la inconstitucionalidad de los aumentos aprobados en los ítem de variables del presupuesto del Senado, de la Cámara de Diputados y de la Biblioteca del Congreso Nacional por un total de E^o 323.580.054 y US\$ 230.000, cuyo detalle se indica en el cuerpo de este escrito, los cuales en esta virtud no podrán convertirse en ley*”;

SEGUNDO. Que en los autos aparecen comprobados los siguientes hechos:

a) El parlamento aprobó los ítem de la partida 02, “Congreso Nacional”, del proyecto de Ley de Presupuesto para el año 1973 con los aumentos individuales y totales señalados en el escrito de fs.1, por sobre las cifras que propuso el Ejecutivo (con la salvedad del ítem 02/02/01/008 en que no hubo aumento, pero que no hace variar las cantidades totales indicadas;

b) Estos aumentos fueron propuestos mediante indicaciones parlamentarias, sin iniciativa para ello del Presidente de la República;

c) El ítem 08/01/03/006, del Presupuesto del Ministerio de Hacienda, “provisión de fondos para mayores remuneraciones”, contempla una suma global de E^o 43.192.000.000, expresándose en la glosa “para cumplimiento de la ley número 17.828”. Cabe agregar que los Presidentes del Senado y de la Cámara de Diputados en sus escritos de fs. 18 y 52, no discuten que esta cantidad global permita el pago de los reajustes dispuestos en la ley citada respecto de todos los funcionarios de los servicios del Estado, como lo sostiene el Presidente de la República en su requerimiento. Plantean sólo que al incluir los aumentos por reajuste de la ley 17.828, referentes al personal del Congreso en los ítem de la partida 02, no se pretendió autorizar un doble pago, sino situar donde corresponde, a su juicio, dichos gastos;

TERCERO. Que, antes de otros análisis, es indispensable dilucidar algunos aspectos que inciden en los propios términos y petición del requerimiento, estimado como una cuestión previa atinente a la procedencia del mismo, en razón de la trascendencia que el tribunal le atribuye para lo resolutivo del fallo, según se apreciará más adelante;

CUARTO. Que sobre este particular, y verificando un examen cabal del texto del requerimiento de fs. 1 se advierten en él serias deficiencias.

En efecto, si bien aquél señala los diversos ítem tachados de inconstitucionalidad, expresando que los destinados al pago remuneraciones son de gastos fijos y los demás son de gastos variables, no precisa cuáles de los que enumera en la nómina de su individualización corresponden a una u otra categoría, lo cual tiene gravedad pues en el propio planteo del requerimiento se distinguen, en el artículo 44 N^º 4 de la Ley Fundamental, una regla aplicable a los gastos variables y otra proposición normativa pertinente a aquéllos acordados en leyes generales o especiales, diferenciando por ello la transgresión constitucional atinente a uno y otro caso.

Resulta también del texto de fs. 1 la siguiente incongruencia: en el cuerpo del escrito se afirma reiteradamente que los aumentos aprobados por el Congreso se produjeron en ítem de gastos fijos, remuneraciones, y en ítem de gastos variables; se impugnan todos ellos por inconstitucionalidad y, sin embargo, en la parte petitoria se solicita declarar la inconstitucionalidad de los aumentos aprobados en los ítem de variables del presupuesto del Senado, de la Cámara de Diputados y de la Biblioteca el Congreso Nacional...”, esto es, aparece aquí una limitación con respecto a lo que antes se había tachado; a pesar, todavía, que el peticionario agrega “... por un total de E⁹ 323.580.054 y US\$ 230.000, cuyo detalle se indica en el cuerpo de este escrito...”, referencia que incluye todos los ítem primeramente censurados. Y aún más, acrecienta la inconsecuencia explicada, el hecho de que la suma del escrito aluda genéricamente a la “inconstitucionalidad de la partida “Congreso Nacional” incluida en el proyecto de Ley de Presupuesto para el año 1973;

QUINTO. Que, a fin de ponderar jurídicamente las consecuencias de lo que se ha señalado en el párrafo anterior, conviene tener presentes algunas características de la potestad jurisdiccional de este Tribunal. Conoce las cuestiones de constitucionalidad y demás asuntos de su competencia sólo a requerimiento de los órganos a quienes la propia Carta Fundamental atribuye tal facultad de recabar sus decisiones; sus fallos sólo pueden y deben extenderse a las concretas cuestiones sometidas a su conocimiento y por la causa, motivo o vicios alegados en el requerimiento, sin perjuicio de que el ámbito y extensión de lo resolutivo se hallan determinados constitucionalmente y por normas autoacordadas del Tribunal;

SEXTO. Que, de acuerdo con lo dispuesto en los incisos 1^º, letra a) y 2^º del artículo 78 b) de la Constitución Política, el requerimiento deducido en relación con un proyecto de ley supone como requisito esencial de formulación el que plantee ante el Tribunal una “cuestión de constitucionalidad” suscitada durante la tramitación de aquél. Pues bien, una tal “cuestión de inconstitucionalidad” estará figurada por una causa de pedir y un objeto pedido. La primera se concretará en los hechos o conductas originadoras del problema y por el vicio o vicios de inconstitucionalidad

que se afirman o se niegan, con indicación de la regla constitucional supuestamente transgredida. El objeto pedido estará constituido por la específica declaración de inconstitucionalidad o de constitucionalidad que se solicite al Tribunal.

La interpretación precedente se fundamenta, además, en lo que dispone el inciso 3° del Art. 78 c) de la Constitución, del cual claramente se desprende la necesidad de que se especifique el vicio que será materia de la sentencia del Tribunal.

SÉPTIMO. Que lo ya explicado en el considerando cuarto de este fallo, en concordancia con los párrafos anteriores, llevan al Tribunal a concluir que el requerimiento de autos no ha formulado con precisión la causa de pedir de la inconstitucionalidad que solicita declarar. Esto es, adolece de ambigüedad en el señalamiento del vicio concreto que atribuye a los acuerdos del Congreso Nacional, en relación con cada uno de los ítems impugnados. A este respecto, debe observarse que aun siendo de derecho la nomenclatura de gastos fijos y variables, es, sin embargo, una cuestión de hecho, la determinación del monto de aquéllos y de éstos, distinción que no hizo el requerimiento del Presidente de la República; y que habiéndose comprendido en aquél los gastos fijos y variables, no aparece precisado el presunto vicio de inconstitucionalidad de los diferentes ítem, no correspondiéndole a este Tribunal tomar medidas destinadas a esclarecer lo que el requerimiento no precisa.

En cuanto al objeto pedido, se concluye igualmente que el requerimiento adolece de imprecisión por la ambigüedad y contradicciones que en él se advierten y que se indicaron también en el motivo cuarto de este fallo;

OCTAVO. Que confirman lo expuesto anteriormente la circunstancia de que entre los ítem que se habrían aumentado a juicio del Presidente de la República y que quedarían dentro de la cifra total de E⁹ 323.580.054 indicada en el petitorio como aumento de los ítem de “variables, está el correspondiente a dieta parlamentaria que, siendo de fijos no ha sido específicamente comprendida en dicho petitorio que habla sólo de variables, a pesar de su trascendencia y no obstante que sí aparece tomado en cuenta dentro de la cifra final indicada;

NOVENO. Que si bien el Tribunal tiene amplias facultades para decretar medidas para mejor resolver y cualesquiera otras tendientes a la más adecuada sustanciación del asunto que deba fallar, sus atribuciones no pueden alcanzar a suplir u obviar las deficiencias que se han especificado, dadas las características de su potestad jurisdiccional anteriormente recordadas;

DÉCIMO. Que, por todo lo anterior, es forzoso concluir que el requerimiento de lo principal de fs. 1 es improcedente por motivo de la imprecisión de la cuestión de constitucionalidad sometida al conocimiento del Tribunal Consiguientemente, aquél debe ser desestimado;

DECIMOPRIMERO. Que en el primer otrosí del oficio de requerimiento, el Presidente de la República pide que se declare la inconstitucionalidad del inciso 2º del Art. 6º, cuyo tenor íntegro es el siguiente: *“para los efectos de lo dispuesto en el artículo 11 del D.F.L. N.º 47 de 1959 y de traspasos presupuestarios, los dólares se convertirán a moneda nacional al cambio de E⁹ 20 por cada dólar. Para el cumplimiento de compromisos y pagos en dólares que puedan convertirse a moneda nacional, se utilizara el tipo de cambio vigente que corresponda de acuerdo a las normas del Banco Central.*

El Banco Central no podrá discriminar en el tipo de cambio “que aplicará a las importaciones de las empresas de Televisión autorizadas por la ley N.º 17.377 que se efectúen dentro del año presupuestario. Tampoco discriminará respecto de la cantidad de divisas que cada una de ellas requiera para sus importaciones de equipos, respectos y material para sus transmisiones”.

Sostiene el requirente que el inciso 1º de dicho precepto constituya una norma presupuestaria, pues en cumplimiento de lo ordenado en el artículo 11 del D.F.L. N.º 47 de 1959, Ley Orgánica de Presupuesto, fija el tipo de cambios que deberá emplearse en las conversiones, traspasos y cumplimiento de compromisos y pagos. En cambio, el inciso 2º es totalmente extraño al Presupuesto, ya que modificando tácitamente leyes permanentes que entregan al Banco Central el manejo del Comercio Exterior y la fijación de los tipos de cambio, le impone ha dicho Banco normas especiales en lo relacionado con las importaciones de las Empresas de Televisión. Añade que, del modo indicado, se infringe el artículo 44, N.º 4, de la Constitución Política, al introducirse en la Ley de Presupuesto, que es excepcional en su formación, una disposición sobre materias no presupuestarias, ajena al objeto de aquélla. Agrega que el inciso impugnado quebranta asimismo el artículo 48 de la Constitución, ya que el contenido de aquél no dice relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto.

DECIMOSEGUNDO. Que en el escrito de fs. 18 el Presidente del Senado hace notar que *“El Senado ha sostenido invariablemente que la Ley de Presupuestos debe constituir y constituye todo un estatuto jurídico del gasto público, en el que es preciso que se contengan no sólo el límite máximo autorizado, el objeto y la destinación del mismo, sino también las modalidades de empleo de los fondos y las condiciones, requisito, formalidades de empleo de los fondos y las condiciones, requisitos, formalidades y circunstancias orientadas a regular dicha autorización”.* Afirma que, dentro de este concepto, tiene perfectamente cabida la norma impugnada, la que, por otro lado, guarda correcta armonía con el inciso 1º del art. 6º, estimado constitucional por el mismo Presidente de la República, por todo lo cual niega que el referido inciso 2º infrinja el art. 48 de la Constitución.

Por su parte, en oficio de fs. 52, el Presidente de la Cámara de Diputados advierte que, a su juicio, esta cuestión ya ha sido zanjada por el Tri-

bunal Constitucional con ocasión de otro fallo anterior y pide, finalmente, que se rechace el requerimiento;

DECIMOTERCERO. Que para resolver la cuestión propuesta, debe considerarse en primer término una situación fáctica y jurídica de relevante significación en el caso sub lite: el inciso 1° del art. 6° antes citado es actualmente norma legal, no habiendo sido objeto de veto ni de ningún reclamo de inconstitucionalidad. En estas condiciones surge como premisa indubitable que dicho precepto es constitucional;

DECIMOCUARTO. Que, por consiguiente, debe inferirse que dicho primer inciso del art. 6° se ajusta a la normativa del N° 4 del art. 44 de la Carta Política, que se refiere al objeto y contenido de la Ley de Presupuesto;

DECIMOQUINTO. Que el análisis de la relación entre ambos incisos del art. 6° ya mencionado demuestra que lo dispuesto en el inciso segundo guarda íntima conexión con la norma del primero, toda vez que éste se refiere al tipo de cambio que se utilizará para el cumplimiento de obligaciones en dólares que pueden convertirse en moneda nacional, y el inciso segundo establece sólo una regla especial de tratamiento discriminatorio para el tipo de cambio y la cantidad de divisas relativas a las importaciones de las Empresas de Televisión;

DECIMOSEXTA. Que dado el carácter de norma conexas o accesorias que tiene la regla discutida en relación con la parte no cuestionada del precepto, el Tribunal concluye que este inciso segundo del art. 6° no es extraño a la materia del proyecto de ley de Presupuesto de 1973, que el guarda relación directa con las ideas matrices o fundamentales de éste y, por ende, no han sido vulneradas las prescripciones del artículo 44, N° 4, y artículo 48 del texto constitucional;

DECIMOSÉPTIMO. Que en el segundo otrosí del escrito de fs. 1, el Presidente de la República formula requerimiento a fin de que se declare la inconstitucionalidad del acuerdo del Congreso Nacional relativo los fondos que la ley asigna a la Televisión Chilena. Señala que *“con las asignaciones 014 y 015 del ítem 029 y las asignaciones 005, 006 y 007 del ítem 035, ambos del programa 02 de la Secretaría y Administración General del Ministerio de Educación Pública, que en su conjunto destinaban la cantidad de E⁹ 257.814.000 como aporte al Consejo y a los Canales de la Televisión Nacional, el Ejecutivo dio cumplimiento a lo establecido en los artículos 32 de la ley 17.377 y 78 de la ley 17.416, con la distribución que señalan dichas disposiciones legales”*. Explica que, a pesar de que la suma total y la distribución entre las distintas asignaciones demuestran que con esta cantidad se daba cumplimiento a las leyes citadas, el Congreso Nacional despachó el proyecto suprimiéndole la asignaciones 007 del Canal 7 de Televisión Nacional. Hace presente la disposición del art. 44, N° 4, de la Constitución Política en la parte que establece *“la ley de Presupuesto no podrá alterar los gastos o contribuciones*

acordadas en leyes generales o especiales". Observa que conforme a los artículos 32 de la ley N^º 17.377 y 78 de la N^º 17.416, de los recursos a que ésta se refieren debe destinarse un 10% al Consejo Nacional de Televisión y, del resto, un 40 % al Canal 7 y un 20% a cada uno de los Canales 4, 9 y 13 y, sin embargo, insiste, el proyecto aprobado por el Congreso concedió las asignaciones propuestas, pero con una salvedad: no estableció cantidad alguna para el canal 7 de Televisión Nacional. De esta manera, concluye, el proyecto alteró los gastos acordados en la ley vigente y, transgredió la disposición constitucional antes citada;

DECIMOCTAVO. Que el Presidente del Senado, en escrito de observaciones acerca de este requerimiento, sólo hace presente que aquella Corporación mantiene el criterio sustentado en la oportunidad en que este Tribunal conoció cuestiones de constitucionalidad suscitadas durante la tramitación de la Ley de Presupuesto para el año 1972. En dicha posición, en verdad, se manifiesta una crítica al Canal 7 de Televisión Nacional, por incumplimiento de normas legales y constitucionales; pero, en el presente caso, no discute ni los hechos aducidos en el requerimiento ni el planteo jurídico de éste.

En el escrito de contestación del Presidente de la cámara de Diputados, refiriéndose a esta materia, reconoce que él observó en la Corporación, en su oportunidad, al despacharse el proyecto, la situación producida, advirtiendo que se trataba de un gasto fijo. Finalmente, dice que no fue el ánimo de la Cámara infringir el precepto constitucional;

DECIMONOVENO. Las asignaciones referidas fueron propuestas por el Ejecutivo, en definitiva, en los siguientes términos:

- a) "029 Transferencia a instituciones del sector privado.
"014 Canal 4 Universidad Católica de Valparaíso 46.406.000
"015 Canal 13 Universidad Católica de Chile 46. 406.000
"036 Transferencias a instituciones del sector Público
"005. Consejo Nacional de Televisión 25.782.000
"006 Canal 9 Universidad de Chile 46.406.000
"007. Canal 7 Televisión nacional 92.814.000

b) El Congreso Nacional despachó el proyecto de presupuesto eliminando totalmente la cantidad de E^º 92.814.00 asignada al Canal 7 de Televisión Nacional. Debe consignarse, además, según fluye del informe de fs. 810 del cuaderno de documentos, que la suma total de las asignaciones mencionadas y su distribución entre las mismas se ajustan a lo establecido sobre estos recursos y la proporción de su destino en los artículos 32 de la ley 17.377 y 78 de la ley 17.416. A mayor abundamiento, esto no ha sido rectificado ni contradicho;

VIGÉSIMO. Que, al proceder de la manera indicada, el Congreso Nacional alteró los gastos ordenados en las referidas leyes especiales omitiendo una asignación establecida en ellas y, consiguientemente, quebrantó la

norma del art. 44, Nº 4, de la Carta Fundamental, que explícitamente prohíbe que en la Ley de Presupuestos se alteren los gastos o contribuciones acordadas en leyes generales o especiales. Debe concluirse, entonces, que el acuerdo impugnado es inconstitucional.

Y vistos, además, lo dispuesto, en los artículos 78 b) y 78 c), inc. 2º, de la Constitución Política del Estado, y 3, 6, 7 y 8 del Auto Acordado sobre procedimiento aplicable ante el Tribunal Constitucional,

SE RESUELVE:

1º. NO HA LUGAR a lo pedido por el Presidente de la República en el requerimiento de lo principal de fs. 1;

2º. NO HA LUGAR a lo pedido en el primer otrosí de dicho escrito de fs. 1;

3º. HA LUGAR a lo solicitado en la petición primera del segundo otrosí del mismo libelo, siendo innecesario pronunciarse sobre las peticiones siguientes en atención a su carácter de subsidiarias.

Se previene que el Ministro señor Retamal concurre al rechazo del requerimiento de lo principal, y al primer otrosí del escrito de fs. 1, en virtud de los fundamentos de la sentencia y tiene además, presente:

Que de los antecedentes que este Tribunal conoce o están agregados a la causa, no aparece cumplido el requisito que a juicio del disidente es sine qua non para acoger una petición de inconstitucionalidad, que se haya promovido previamente la cuestión en cualquiera de los trámites del proyecto, como sostiene el disidente que dice de un modo explícito el Art. 78 b), párrafo a), de la Constitución Política del Estado.

Con respecto al tercer requerimiento contenido en el segundo otrosí de la solicitud del Presidente de la República, el disidente concurre a acogerlo teniendo en cuenta las consideraciones del fallo y el cuestionamiento de inconstitucionalidad que respecto del tema se produjo en la sesión vigésima primera de la Cámara de Diputados, de 26 de diciembre de 1972, transcrita en el Diario “La Nación” de 30 del mes y año indicados.

El Ministro señor Schaulsohn concurre al rechazo de los requerimientos contenidos en lo principal y primer otrosí de fs. 1 y a la aprobación del indicado en el segundo otrosí de esta solicitud, en los términos y por las consideraciones de la prevención que entrega y se transcribe a continuación.

REQUERIMIENTO DE LO PRINCIPAL DE FS. 1.

1º. Que toda cuestión de constitucionalidad por la causal de la letra a) del art. 78 de la Constitución Política del Estado para decidir sobre la

impugnación e un precepto para que no se convierta en ley, presupone necesariamente que el requerimiento someta a la decisión del Tribunal una desarmonía precisa, específica y determinada entre el proyectado texto y una individualizada norma de la Carta Fundamental con la cual se contraponga. Es de rigor, también, que el requirente, junto con indicar de una manera nítida la moción, el mensaje, a parte o la indicación respectiva que se sostiene viciada por escollo constitucional señale exactamente en qué consiste la contraposición normativa jerárquica y la forma en que la vulneración se produciría de prosperar la iniciativa objetada, con rigurosa y estricta delimitación del vicio cuyo pronunciamiento se persigue. De existir remisión del precepto constitucional invocado a otra regla de derecho, por ejemplo a una ley, dado que ésta adquiriría alcance decisorio de su mismo nivel, será igualmente imprescindible que el requirente la individualice e invoque. Sólo en esta forma podrá el tribunal llevar a cabo el examen del testo en vías de transformarse en ley confrontándola para resguardar el respeto a los superiores e insuperables escollos constitucionales que obstan a tal logro. La cuestión quedará, entonces, como corresponde, circunscrita primaria y sustancialmente, a examinar y calificar la iniciativa legal bajo el prisma limitativo constitucional que el Tribunal debe cautelar frustrando cualquiera transgresión, de forma a fondo, a la Carta Fundamental;

2°. Que queda obviamente subentendido que corresponderá al requirente el deber de acreditar por los medios legales de convicción los hechos pertinentes a cuyo respecto habrá de recaer la calificación jurídica del Tribunal;

3°. Que la concurrencia copulativa de los requisitos preindicados surge, directa y consecencialmente, de la propia naturaleza de las funciones, atribuciones y alcance del Presente Tribunal al cual le está asignada una jurisdicción respecto de materias que la Constitución Política del Estado señala de manera taxativa. Es así como, además, las acciones sólo pueden ser deducidas por titulares nominativamente señalados por aquella sin que le sea permitido proceder de oficio, esto es, quedando el Tribunal constreñido a no exceder el ámbito del juzgamiento fijado por el requerimiento. Por ello, la misma Constitución atribuye efectos inamovibles a sus fallos pero respecto del o los vicios debidamente configurados y conforme a la precisa calificación contenida en aquellos;

4°. Que de consiguiente, y sin perjuicio del detalle que recoge la parte expositiva, se hace indispensable para los fines de la presente sentencia, consignar los siguientes antecedentes que constan de los autos:

a) El requerimiento de que se trata expresa: *“En lo principal, se declare la inconstitucionalidad de la partida “Congreso Nacional” incluida en el proyecto de Ley de Presupuestos para el año 1973”*;

b) La conclusión del mismo, en cambio, es del siguiente tenor: *“Sírvasse V.E. declarar la inconstitucionalidad de los aumentos aprobados en los ítem de va-*

riables del presupuesto del Senado, de la Cámara de Diputados y de la Biblioteca el Congreso Nacional por un total de E⁹ 323.580.054 y US\$ 230.000 cuyo detalle se indica en el cuerpo de este escrito, los cuales en esta virtud no podrán convertirse en ley”;

c) El Senado en su escrito de observaciones al requerimiento, que rola a fs. 18, con respecto a lo anteriormente compulsado expresa: “*Es necesario destacar, desde luego, que existe una manifiesta contradicción entre las partes expositiva y petitoria del requerimiento, ya que mientras en esta última sólo se pide la inconstitucionalidad del aumento de los gastos variables, en la primera se pretende extender el presunto vicio también a los aumentos de los gastos fijos*”.

Termina el señor Presidente del Senado como sigue: “*Sírvase V.E. tener por formuladas dentro del plazo las observaciones al requerimiento de inconstitucionalidad interpuesto por S.E. el Presidente de la República respecto de la partida 02 Congreso Nacional y, en definitiva, rechazarlo...*”;

d) La parte expositiva del requerimiento aduce que los aumentos sin iniciativa presidencial habrían recaído “*en los ítem de remuneraciones y en la mayoría de los ítem variables*”, de manera que distingue el ítem de remuneraciones de los correspondientes a los gastos variables, pareciendo asignarle a los primeros el carácter de gastos fijos, tanto más cuando hace referencia a que las remuneraciones estarían “*fijadas en leyes permanentes*”;

e) En el mismo instrumento se inserta un cuadro con los ítems de la partida 02, Congreso Nacional, diferenciándose en columnas separadas y comparativas los montos propuestos por el Ejecutivo y los gastos “*aumentados sin iniciativa del Presidente y con violación de la Carta Fundamental*”. Concluye afirmando que “*la diferencia entre estas cantidades aprobadas por el Congreso y las propuestas por el Ejecutivo, constituyen los aumentos*”. El monto de éstos es equivalente a la cifra transcrita en la letra b) de este mismo considerando, en circunstancia que en este cuadro se involucran también aquellos ítem que corresponderían a gastos fijos;

f) Todas las referencias del requerimiento a los ítem de gastos variables, como igualmente a los gastos de remuneraciones –que se pretenden gastos fijos– lo son de manera genérica sin especificación individual de monto y en el caso de los supuestamente fijos, a pesar de la referencia a “*leyes permanentes*” ni se identifica, ni tampoco se prueban los montos que conforme al texto de la misma correspondería, sea que el guarismo figure en ellas o se señalen las pautas para determinarlos en función de ciertos hechos futuros, tales como rendimientos eventuales de impuestos, porcentajes de cifras por calcularse u otros mecanismos ulteriores, y

g) De la exposición de los hechos contenida en el libelo, como de las cifras del cuadro comparativo insertado a que se hizo referencia, comprensivo de toda la partida 02, se contradice el monto del aumento en los ítem de gastos variables que el requerimiento atribuye en su conclusión petitoria al solicitar del Tribunal que declare que esa cifra alzada no pue-

da, por inconstitucionalidad, convertirse en ley en la de presupuestos de la Nación para el año 1973;

5°. Que en tal forma debe darse por establecido fuera de toda duda que los ítems o preceptos del proyecto que se quiere impedir se conviertan en ley por tacha de inconstitucionalidad, no aparecen indicados, específicamente y concretamente, como debió suceder según se ha dicho. Ello explica la antinomia existente entre la extensión de la “suma” del escrito de requerimiento, comprensiva de toda la partida 02, y la cantidad y limitación a los ítem de gastos variables que señala en la conclusión petitoria del mismo escrito; antinomia tanto más grave cuanto que en el primer caso, en su literalidad, la petición no excluye ni siquiera los ítem de iniciativa del propio Presidente de la República. La omisión identificadora y la contradicción de cifras cobran todavía mayor relieve si se tiene presente que cada ítem, con su guarismo particular y respectivo que le pertenece por esencia e inseparablemente, constituyen el precepto proyectado de ley que se impugna para evitar que llegue a promulgarse como norma legal por vicio de inconstitucionalidad. Estas reflexiones son de por sí bastantes para impedir que el requerimiento pudiese prosperar y le condena inevitablemente a su rechazo, tal como se sentara en los considerandos 1°, 2° y 3° precedentes;

6°. Que si hubiera de extenderse el fallo del requerimiento a los ítem de remuneraciones, como gastos fijos, al decir del requirente, y supuesta su inclusión en la cuestión traída a juzgamiento del Tribunal por lo principal de fs. 1, obstaría a la posibilidad de ser acogido, la omisión de las leyes generales o especiales que le darían tal carácter y la ausencia de la prueba de los respectivos montos, prueba de su cargo atento lo prevenido por el N^º 4 del art. 44 de la C. P. que al remitirse a dicha legislación la eleva a su propio nivel para la confrontación indispensable a la decisión del asunto. Por no ser posible este juzgamiento comparativo, constitucional y legalmente, tampoco en la hipótesis bajo consideración, podría prosperar a su respecto un pronunciamiento de inconstitucionalidad;

7°. Que desde otro ángulo, debe hacerse notar, a mayor abundamiento, que las acciones o peticiones sometidas a la decisión del Tribunal con la pretensión de que ellas sean acogidas copulativa y simultáneamente, por sobre la incompatibilidad de ellas fluye de las contradicciones suficientemente destacadas, hace imposible que prosperen. No le es permitido al Tribunal escoger una u otra de dichas peticiones o acciones, sin perjuicio de insistir en que ninguna cuestión, cualquiera que ella sea, ha quedado en situación de haber podido prosperar por las deficiencias que las hacen ineficaces e inconductentes según se ha hecho caudal en los numerandos precedentes, y

8°. Que, en suma, el Tribunal está impedido de derecho por los insuperables defectos legales examinados para acoger el recurso, defectos cu-

yas ponderaciones y conclusiones sentadas conducen a situar el carácter restrictivo, de derecho estricto y con contornos de precisión limitativa que corresponden al recurso de inconstitucionalidad de que se trata, no sólo con arreglo a las normas que el constituyente fijó para este Órgano Constitucional, sino que en consonancia con la legislación nacional atinente a los recursos de mayor nivel en los estrictos planos de la uniformidad en la aplicación de la ley o en otros rangos igualmente constitucionales.

De todo lo dicho fluye incontestablemente que el Tribunal no puede ni debe entrar a examinar el alcance y sentido de las prerrogativas de los Poderes Públicos en relación con las materias presupuestarias del Congreso Nacional, debatidas en la causa, como quiera que se trata de un Tribunal Jurisdiccional para decidir cuestiones concretas y no de un organismo de consulta con pronunciamientos abstractos o generales;

REQUERIMIENTO DEL PRIMER OTROSÍ DE FS. 1

9°. Que el requerimiento de que se trata persigue la declaración de inconstitucionalidad del inciso 2° introducido por el Congreso Nacional al art. 6° del mensaje de proyecto de Ley de presupuestos de la Nación para el año 1973 que el Presidente de la República sometió al parlamento con un solo inciso, ahora el 1° del mismo artículo 6°, aprobado por éste y promulgado por el Jefe de Estado;

10°. Que el Ministro infrascrito mantiene y reitera la tesis constitucional que sostuvo con la mayoría y en su disidencia en el fallo de 19 de enero de 1972, en orden a que las materias matrices o fundamentales de una ley de presupuestos de la Nación están fijadas constitucionalmente por el N° 4 del art. 44 de la Carta, complementado por el D.F.L. N° 47, de 1959, orgánico de Presupuesto, en términos que cualquiera indicación que exceda esos rígidos marcos quebranta la regla del art. 48 de la C. P. y es inadmisibles. En el caso bajo estudio la cuestión asume características que en el orden constitucional obligan inevitablemente a enfocar el problema bajo las circunstancias constitucionales de excepción y especialísimas, que por lo mismo, conforme a las reglas elementales de hermenéutica, obliga a darle preeminencia.

El inciso 1° del art. 6°, que transcribe el considerando décimo del fallo del Tribunal es ley y por consiguiente, ni directa ni indirectamente, le está permitido al Tribunal Constitucional entrar a juzgar si fue o no aprobado con observancia del N° 4 del art. 44, y con acatamiento del art. 48, ambos de la Constitución Política del Estado, por decir o no relación directa con la idea matriz propia de la ley en que incidió. La Prohibición para el Tribunal proviene de su falta de jurisdicción ya que la letra a) del art. 78 sólo le permite conocer de las cuestiones de constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de un proyecto de ley, hasta antes, por consiguiente, que el precepto se promulgue como tal. Debe partirse del

hecho inamovible de que el inciso 1^º del art. 6^º cumplió con la exigencia del art. 48 y demás pertinentes de la C.P. del E.

La indicación presentada a ese artículo para modificarlo o adicionarlo como inciso 2^º, durante su tránsito por el Congreso Nacional, antes que se le aprobara y sancionara como ley, no puede ser juzgado en cuanto a pertinencia por razón de vinculación directa con la idea matriz o fundamental del inciso 1^º, sino y exclusivamente, en lo relacionado con la materia sobre la cual legisla dicho inciso 1^º si se pudo legislar y se legisló con la normativa del inciso lo accesorio, dependiente, agregado a él y dentro de sí misma concepción sustancial en la materia de su regulación no puede ser ajeno al ordenamiento formativo de la ley.

No se trata de que en un proyecto de ley de Presupuesto se convierta en ley un artículo inconstitucional y que por esa circunstancia se pretenda que otra iniciativa distinta, independiente y separada de aquél, quede saneada y no se le pueda declarar inconstitucional. Se trata de que al mismo precepto y dentro de las mismas ideas matrices, en un solo contexto y en una misma tramitación, se le pudiere separar atribuyendo vicio a uno y constitucionalidad a otro;

11^º. Que por lo dicho, para el disidente, la cuestión queda circunscrita a determinar si el inciso 2^º impugnado cumple en relación con el primero, ambos del art. 6^º con la vinculación exigida por el art.48 de la Constitución para cualquiera ley. Este examen nos lleva, por la simple lectura del art. 11 del D.F.L. N^º 47, de 1959, a la indisputada conclusión que el inciso 1^º no sólo legisla en consonancia y para el fin presupuestario de esa norma, sino que regla otras materias. El Senado está en lo cierto en su escrito de fs. 18, cuando separa la parte final del inciso 1^º que se refiere desde el punto seguido al cumplimiento de compromisos y pagos en dólares señalando el tipo de cambio que utilizará y fijado por el Banco Central. Tampoco la referencia a “los traspasos presupuestarios” del primer párrafo del primer inciso, (tampoco) figura en el art. 11 del D.F.L. N^º 47. Es verdad que las materias relativas a conversiones a moneda nacional, cumplimiento de compromisos y pagos están mencionadas en Ley de Presupuestos (D.F.L. N^º 47, de 1959), pero esas reglas son de niveles y alcances distintos al del art. 11 varias veces mencionado en lo que interesa decisivamente, debe decirse, en todo caso, que tal inciso 1^º quedó reglando tipos de cambio para compromisos y pagos en moneda extranjera y conversiones de moneda nacional que corresponde a normas que fija el Banco Central. Y bien, el inciso 2^º agregado guarda directa y estricta relación con las ideas matrices o fundamentales de ese inciso 1^º, ya que se limita a disponer que el Banco Central no podrá discriminar en el tipo de cambio a que venderá o proporcionará la moneda extranjera para las importaciones de equipos, repuestos y material de transmisiones que necesiten o requieran las empresas de televisión regidas por la Ley N^º 17.377.

La propia Ley Orgánica de Presupuesto, así como se refiere a los tras-pasos presupuestarios y a otras materias del inciso 1°, también contempla normas para la venta de moneda extranjera, como ocurre, por ejemplo, en el art. 41 de ese D.F.L.;

12°. Que parece de lógica concluir que el inciso 2° impugnado guarda relación la exigida por la Constitución en el art. 48, único atinente en el caso de excepción de que se trata para que no pueda ser eliminado por ese vicio que se le atribuye de inconstitucionalidad por el lugar y oportunidad en que se le introdujo.

La razón precedente no hace necesario entrar en otras consideraciones que abonan, por la situación constitucional dicha, que no sería ajustado al sistema institucional romper la igualdad ante una iniciativa del propio requirente acogida por el Congreso Nacional y convertida en ley, para acto seguido eliminar una modificación o adición sobre materia de igual orden matriz vinculante, formulada y aprobada conjuntamente con ella;

13°. Que no se trata de modificar ni la Ley Orgánica del Banco Central ni el régimen de comercio exterior. Se consagra una norma de igualdad ante la ley respecto de empresas de televisión regidas también por una misma ley y respetando las facultades del Banco Central para fijar los tipos de cambio y calificar los requerimientos de las importaciones, sin más escollo, constitucionalmente posible, y tal vez innecesario, de no fijar reglas discriminatorias para un mismo sector;

REQUERIMIENTO EL SEGUNDO OTROSÍ DE FS. 1.

14°. Que concurre al fallo con la sola salvedad de que en opinión del disidente, contrariamente a lo que se afirma en el considerando decimo-séptimo, como cuestión de hecho, el Presidente el Senado hace “un planteo jurídico” en contra de la procedencia del requerimiento, si bien no lo comparte, ya que otra cosa significa su argumentación sobre supuesto incumplimiento de normas legales o constitucionales que cree le habilitarían para excusarse de cumplir con el deber constitucional de aprobar el gasto fijo de que se trata. Igual salvedad hace respecto de la cita sobre defensa de la Cámara de Diputados ya que además de la mención sobre lo que había expresado su Presidente, el escrito de fs. 52 agrega que un señor Diputado sostuvo que por no estar establecido el monto del gasto fijo de que se trataba, habría oportunidad más adelante para aprobar el ítem, opinión que, aunque no se la comparta, lo cierto es que parece fue la de la Corporación, ya que ésta rechazo el gasto fijo y no acogió la opinión de su Presidente que es la única aludida en el considerando en cuestión.

Acordado el pronunciamiento que desestima el requerimiento de lo principal del escrito de fs. 1, en contra del voto del Ministro señor Ve-

Ioso Figueroa, quien discrepa del fallo de mayoría en la apreciación de la entidad de las deficiencias advertidas en la formulación de ese requerimiento, siendo su conclusión que este no es inadmisibles o improcedente y que, por consiguiente, debió decidirse el fondo del asunto, esto es la cuestión de constitucionalidad planteada por el Presidente de la República. Fundamenta su opinión en las siguientes razones.

1°. El requerimiento expresa con claridad suficiente los hechos y los fundamentos de derecho que le sirven de apoyo. Señala en forma precisa la parte del proyecto de Ley de Presupuestos para el año 1973 en que incide la cuestión de constitucionalidad, explica los acuerdos del Congreso Nacional que estima inconstitucionales; indica la norma constitucional que juzga aplicable y el alcance que le atribuye, y manifiesta la transgresión a ésta que se habría producido en el proyecto tal como fue despachado por el Congreso. En lo atinente a la distinción que formula sobre ítem de gastos fijos y de variables, incluidos en la Partida 02 del Proyecto, además de remitirse a la calificación genérica del artículo 24 del D.F.L. N^º 47 de 1959 (“Gastos fijos son los ordenados en leyes generales o especiales. Los demás son variables”), los diferencia reiteradamente en el caso concreto, por su destino: relativos a remuneraciones unos (afirmando que éstos son fijos), y a otros motivos los demás. Cabe observar, a este respecto, que la individualización de los ítems que hace el oficio de fs. 1, por sus números y cantidades, permite identificar cada gasto, en cuanto a su motivo significativo, con los documentos acompañados (especialmente instrumentos de fs. 27, 91 y 105 del cuadro respectivo), anexándose a esto que el escrito de fs. 1 (página 1), después de señalar cantidades globales el presupuesto que propuso el Ejecutivo y del que aprobó el Parlamento agrega “... *ambos con el detalle que figura en los documentos que se acompañan*”;

2°. Que por tanto, la diferenciación e identificación de los ítems objetados resulta, además de lo expresado en el requerimiento y de lo establecido en el art. 24 del D.F.L. N^º 47, de los documentos acompañados y de la aplicación de las normas legales pertinentes. El vicio de inconstitucionalidad que el requirente imputa a los acuerdos del Congreso es común a los ítem censurados, en cuanto el Parlamento habría excedido sus atribuciones según la norma del art. 44, N^º 4, de la Constitución Política, y es específico en cada categoría de las mencionadas sólo en la aplicabilidad de diferentes partes de la proposición normativa del citado artículo de la Carta a las respectivas decisiones parlamentarias;

3°. De acuerdo con lo expresado en las consideraciones precedentes, debe concluirse que la causa de pedir de la cuestión de constitucionalidad sometida al conocimiento del Tribunal está precisada con suficiente claridad;

4°. En cuanto a la incongruencia que advierte el fallo de mayoría entre el planteamiento general del requerimiento y la parte petitoria del

mismo (y dado que la indicación genérica de la suma del escrito de fs. 1 es obviamente irrelevante), el disidente estima que ello no podría conducir sino a uno de estos dos asertos: a) Efectivamente el requirente limitó su petición final sólo a los aumentos producidos en los ítem de gastos variables; o b) la expresión “variables” que allí usó no es más que un deficiencia de referencia, que esta comprobaría tanto porque los ítem impugnados en el planteamiento del escrito son también gastos fijos, tanto porque el resto del petitorio concuerda con las cantidades totales que antes se tacharon, habiéndose agregado la frase “*cuyo detalle se indica en el cuerpo de este escrito*”. Si el Tribunal hubiera entrado a decidir sobre el fondo del asunto, cualquiera de estas dos conclusiones –y no es del caso señalar ahora cuál es la correcta– permitiría pronunciarse directamente sobre la cuestión promovida;

5°. En suma, el defecto señalado precedentemente no llega a involucrar una falla de claridad y precisión del objeto pedido que pudiere fundamentar la apreciación de que no se hubiere formalizado “una cuestión de constitucionalidad”. Debe observarse que no se trata en el caso de autos de peticiones contradictorias –que pudieren entenderse recíprocamente desvirtuadas–, pues hay sólo una petición y es ésta la que incurre en la limitación o deficiente referencia que examinan en el párrafo del considerando 4° anterior;

6°. Por todo lo expuesto, el Ministro disidente considera que en el caso de la especie se ha promovido ante el Tribunal una concreta cuestión de su competencia, y que ésta ha sido formalizada de acuerdo con lo establecido en el art. 78 b) de la Constitución y cumpliéndose los requisitos de admisibilidad prescritos en el art. 3° del Auto Acordado sobre Procedimiento aplicable a ante el Tribunal Constitucional;

7°. Concuerda con la argumentación sostenida en este voto la circunstancia de que tanto el Presidente del Senado como el Presidente de la Cámara en los escritos de fs. 18 y 52, hayan controvertido sobre el fondo del asunto sometido a conocimiento del Tribunal por el Presidente de la República, sin advertir ni alegar deficiencias formales de inadmisibilidad o improcedencia. Porque si bien el Presidente del Senado adujo en su respuesta de fs. 18 la incongruencia del petitorio del requerimiento con el planteamiento general de éste, su observación a este respecto fue sólo que el Presidente de la República había limitado la petición de inconstitucionalidad a los ítem correspondientes a los gastos variables.

Acordada en la parte rechazada el requerimiento relativo al inciso 2° del Art. 6° del proyecto de Ley de Presupuestos, en contra de la opinión de los Ministros señores Silva Cimma y Veloso Figueroa, quienes estuvieron por acoger dicha petición del Presidente de la República en mérito de lo que expone a continuación.

1°. Reiteran, en general, los razonamientos y conclusiones interpretativas contenidas en el fallo de mayoría de este Tribunal dado el 19 de enero de enero de 1972 en expediente rol N° 1.

En el cuadro de la interpretación constitucional que hizo el fallo recordado, tienen presentes en especial las precisiones siguientes: 1) Tratándose de la Ley de Presupuestos, sus ideas matrices o fundamentales se hallan especificadas por el propio constituyente en el art. 44, N° 4, de la Carta Fundamental, complementado éste por las normas del D.F.L. N° 47 de 1959, Ley Orgánica de Presupuestos; 2) estas ideas fundamentales son, esencialmente, un cálculo de las entradas públicas para el ejercicio anual y una determinación de los gastos que pueden acordarse con cargo a esas entradas; 3) En la Ley de Presupuestos, por el carácter excepcional de su formación, no es admisible incorporar cualquiera clase de materias, sino únicamente las de índole presupuestaria –deslindado este ámbito en los términos del fallo ya citado– y particularmente, porque según el art. 48 de la Constitución Política sólo son admisible, a su respecto, las adiciones o correcciones que digan relación directa con las ideas matrices o fundamentales ya indicadas, 4) Exceden el marco constitucional de la Ley de Presupuesto aquellas normas que, de algún modo, modifiquen leyes permanentes, como son las orgánicas de los servicios de la administración del Estado u otros organismos creados por ley;

2°. El análisis de lo estatuido en el art. 6° del proyecto en estudio, lleva a los disidentes a las conclusiones que seguidamente señalan a) La proposición inicial del inciso 1° constituye evidentemente una norma presupuestaria de carácter complementario, que se relaciona en especial con lo preceptuado en los arts. 11, 40 y 42 del D.F.L. N° 47, Orgánico de Presupuesto; b) Es también claro que la proposición 2° –que expresa: “*Para el cumplimiento de compromisos y pagos en dólares que puedan convertirse a moneda nacional, se utilizará el tipo de cambio vigente que corresponda de acuerdo a las normas del Banco Central*”– es regla de índole complementaria, compatible y concordante con la preceptiva sobre “Ejecución del presupuesto” contenida en el párrafo 5° del D.F.L. citado y, en todo caso, no implica modificación de ninguna ley permanente, general o especial, y c) la disposición del inciso 2°, en cambio –cuyo texto se transcribe en el considerando décimo de este fallo–, rebasa claramente el ámbito constitucional de la Ley de Presupuestos, tanto porque regula la actuación de un organismo creado por ley con finalidad ajena al cálculo de las entradas públicas y a la determinación máxima de gastos que pueden realizarse con imputación a las mismas, y sin que pueda sustentarse el precepto en la aplicación de las normas del D.F.L. N° 47, cuanto porque modifica tácitamente la Ley Orgánica del Banco Central de Chile, D.F.L. N° 247 de 1960, y la Ley de Cambios Internacionales, que confieren amplias facultades al Comité Ejecutivo de dicho Banco en materias de comercio exterior y de fijación de tipos de cambio;

3°. La exigencia contemplada en el art. 48 de la Carta Política, en orden a la admisibilidad de las adiciones o correcciones a un proyecto de ley, se especifica en el requisito de que aquéllas digan “relación directa *con las ideas matrices o fundamentales del proyecto*” y no con cualquier o algunos de los restantes preceptos de éste. Entenderlo de otro modo significaría que la conexión ya no es *directa* como la manda la Constitución, siendo indudable que de un modo indirecto o próximo diversas materias o asuntos pueden fácilmente vincularse;

4°. Finalmente, y de conformidad con la elucidación precedente, resulta manifiesto que el mencionado inc. 2° del art. 6° del proyecto cuestionado vulnera la normativa de los arts. 44, N° 4, y 48 de la Ley Fundamental.

Transcríbase al Presidente de la República, al Senado y a la Cámara de Diputados.

Redactó el fallo el Ministro señor Veloso y las prevenciones y disidencias, sus autores.

Publíquese en el Diario Oficial.

Regístrese y archívese.

Rol N° 12

Entre líneas: “de la Cámara de Diputados y la de la Biblioteca del Congreso Nacional” –“la”– “razón” –“E° del cuaderno respectivo”, vale–.

Pronunciado por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, don Enrique Silva Cimma, y los Ministros señores Rafael Retamal López, Jacobo Schaulsohn Numhauser, Adolfo Veloso Figueroa e Israel Bórquez Montero. René Pica Urrutia, Secretario del Tribunal Constitucional.

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
RECAÍDA EN EL EXPEDIENTE ROL N° 13,
SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTÍCULOS 8°
Y 9° DEL PROYECTO DE LEY QUE BENEFICIA AL PERSONAL
EL SERVICIO NACIONAL DE SALUD

(Publicada en el Diario Oficial N° 28.467, de 1° de febrero de 1973)

Santiago, veintidós de enero de mil novecientos setenta y tres.

TENIENDO PRESENTE:

Que, con oficio N° 15.161 del Presidente del Senado, que rola fs. 23 de estos autos, se ha acreditado que esa Corporación ha accedido al retiro de algunas indicaciones propuestas por el Presidente de la República al proyecto de ley que beneficia al personal del Servicio Nacional de Salud, entre las cuales se encontraban las que consistían en agregar dos nuevos artículos signados con los N° 8 y 9, que había sido objeto de del requerimiento de fs. 17.

Que, en consecuencia no existen ya las disposiciones que estarían destinadas a convertirse en ley y que habrían podido ser tachadas de inconstitucionales.

y **VISTOS** lo dispuesto en la letra a) del artículo 78 b) de la Constitución Política del Estado, se rechaza por improcedente el requerimiento formulado a fs. 17.

Comuníquese al Presidente de la República, al Senado y a la Cámara de Diputados.

Regístrese, y archívese

Publíquese en el Diario Oficial.

Rol N° 13

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, don Enrique Silva Cimma, y por los Ministros señores Rafael Retamal López, Jacobo Schaulsohn Numhauser e Israel Bórquez Montero. René Pica Urrutia, Secretario del Tribunal Constitucional.

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
RECAÍDA EN EL EXPEDIENTE ROL Nº 14,
SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS DEL PROYECTO
DE ANTICIPO DE REAJUSTE A LOS TRABAJADORES

(Publicada en el Diario Oficial Nº 28.527, de 12 de abril de 1973)

Santiago, nueve de abril de mil novecientos setenta y tres.

VISTOS:

El requerimiento de fs. 1 por el cual el Presidente de la República solicita la declaración de inconstitucionalidad del art. 1º del proyecto de ley sobre anticipo de reajuste a los trabajadores aprobado en general por la Cámara de Diputados y de los arts. 9º y 10º en cuanto se relacionan con aquél, así como las supresiones de los arts. 21, 3º, 4º, 5º, 14, y 15, inc. 2º, del Mensaje, hechas en esa misma oportunidad. Pide, además, que se ordene reponer la tramitación del proyecto al estado en que se encontraba antes de acordarse dichas substituciones y supresiones y, se ordene en subsidio, que declarando la inconstitucionalidad antes señalada, se ordene lo pertinente para que el proyecto sea tramitado con arreglo a la Constitución Política del Estado.

Funda su requerimiento en que la inclusión por la Cámara de Diputados del artículo 1º y la de los arts. 9º y 10, en cuanto se relacionan con aquél, así como la supresión de los arts. 5º, 14 y 15, inc. 2º, infringen el inc. 2º del art. 45 de la Carta Fundamental, ya que amplían el ámbito de aplicación del proyecto a personas que estaban excluidas de él, al conceder el anticipo de reajuste a los trabajadores cuyas remuneraciones conjuntas o separadamente fueran superiores a veinte sueldos vitales mensuales escala A) del Dpto. de Santiago, materia de iniciativa exclusiva del Ejecutivo.

Por otra parte, expresa que la aprobación del citado art. 1º infringe también esa disposición constitucional en razón de que, mientras el Mensaje presidencial concedía un anticipo de reajuste equivalente al 100% del alza del Índice de precios al consumidor entre el 1º de octubre de 1972 y el 31 de enero de 1973, calculado sobre las remuneraciones existente a esta última fecha, siempre que no sobrepasaran un tope que se fijaría por Decreto Supremo de acuerdo al sistema previsto en sus arts. 1º, 2º, 3º y 4º, el nuevo art. 1º incluido por la Cámara, hace legalmente exigible la totalidad del beneficio pecuniario, calculado ahora sobre el monto total de la remuneración que percibe cada trabajador, cualquiera que sea dicho monto, lo que significa un aumento que el Ejecutivo no ha querido conceder.

Finalmente, señala que la actuación de la cámara a la que se ha hecho referencia, importa también una infracción al inc. 3º del citado art. 45, ya

que respecto de las materias de exclusiva iniciativa del Presidente de la República –como son las de fijar las remuneraciones de los trabajadores del Estado o aumentar obligatoriamente las remuneraciones o beneficios pecuniario del sector privado–, el Congreso tiene limitada su competencia a sólo aprobar, disminuir o rechazar lo propuesto por el Ejecutivo, y la acción realizada por la Cámara habría consistido en aumentar los beneficios propuestos en el Mensaje y alterar las bases que sirven para determinarlos.

La Cámara de Diputados plantea, a fs. 10, y en primer término, la ineptitud del requerimiento del Presidente de la República y, por la vía de la reposición, solicita se deje sin efecto la resolución por la cual se admitió éste a tramitación. Expresa que el requerimiento no cumple los requisitos exigidos por el art. 3^º del Auto Acordado sobre Procedimiento de este Tribunal, pues no contiene una exposición clara de los hechos y fundamentos de derecho en que se apoya, de tal manera que resulta confuso y no manifiesta la verdadera intención del Ejecutivo. Así, de los antecedentes acompañados a la reclamación, se desprende que ella está referida al texto del proyecto de ley aprobado en su primer informe por la Comisión de Hacienda y no al proyecto que aprobó en primer trámite constitucional, en particular, la Corporación, y ambos proyectos difieren tanto en la inclusión de algunos artículos, como en la numeración de sus normas, de tal manera que no es posible saber realmente cuál artículo es el cuestionado por su inconstitucionalidad, por una parte, y sorprende, por otra, que se reclame por la exclusión de artículos que en definitiva no fueron excluidos por la Cámara, como sucede, por ejemplo, con los N^º 5 del Mensaje y 9^º y 10 del proyecto del primer informe.

Pasa enseguida la Cámara a pedir el rechazo del requerimiento. Sostiene que éste se funda en que esa Corporación ha extendido el beneficio del reajuste a sectores no contemplados en la iniciativa presidencial y ha propuesto un porcentaje de reajuste por un monto superior de remuneraciones que el indicado en el Mensaje. Ambos fundamentos no se ajustan a la realidad.

En cuanto al primero, hace presente que la Cámara, en los artículos 5^º, 11 y 14 del proyecto despachado por ella, concede el beneficio del anticipo de reajuste a todos los trabajadores que ganen veinte sueldos vitales o menos y que no reciban remuneración en moneda extranjera, lo que había sido propuesto por el Ejecutivo en los mismos términos.

Respecto del segundo fundamento del requerimiento, señala que la Cámara ha mantenido el tope de remuneraciones –como ya se ha dicho– y el porcentaje de aumento. En efecto, el Mensaje del Ejecutivo contemplaba la posibilidad de otorgar un anticipo del 100% del alza del índice de precios al consumidor en el periodo que allí se señalaba, calculado sobre las remuneraciones hasta de veinte sueldos vitales, si los recursos

que financiaban el proyecto tuvieran un rendimiento suficiente para ello. Como la Cámara otorgó estos recursos, concedió derechamente el monto máximo de lo propuesto por el Ejecutivo, cumpliendo así no sólo con el propósito del Mensaje, sino con la norma del art. 44, N° 4, de la Constitución Política del Estado. En consecuencia, esa Corporación tampoco ha aumentado el monto del beneficio.

El documento signado con el N° 4 del cuaderno de documentos, en el que consta que durante el desarrollo de la sesión 131ª de la Comisión de Hacienda, de la Cámara de Diputados, se produjo un debate sobre la inconstitucionalidad de la situación del art. 1° del Mensaje y de la supresión del art. 4. Refiriéndose a la indicación para sustituir el art. 1°, el diputado señor Acevedo pregunta: “¿Esa indicación es del Ejecutivo? Porque si es de origen en una indicación parlamentaria, no se tiene iniciativa constitucional para otorgar reajuste. Es inconstitucional”. El diputado señor Huepe expresa que esta observación suscita un problema que debe ser aclarado y debatido en la Comisión. Señala: “Primero, el Ejecutivo no ha limitado en su articulado, en ningún artículo el reajuste hasta el tope de tres sueldos vitales. Sólo lo hace en su exposición de motivos. Es decir, el articulado está sujeto a lo que voy a exponer: El patrocinio constitucional lo ha dado el Ejecutivo lo único que ha dicho es que se otorgue este reajuste hasta los veinte sueldos vitales y establece un procedimiento para pedir esto, que es la existencia de esta Comisión a la que nosotros, por las razones en que hemos abundado..., nos hemos opuesto”. Agrega que del propio art. 4 del proyecto del gobierno se desprende que el Ejecutivo se está poniendo en el caso de que la ley entregue fondos más que suficientes para conceder todo el reajuste hasta el tope de 20 sueldos vitales, por lo cual el patrocinio para un reajuste sin tope está dado por el Ejecutivo, siendo otra cosa distinta el aceptar o rechazar el uso del fondo para medir cuál es el ingreso y financiamiento efectivo de la ley. El diputado señor Acevedo replica que siendo la filosofía del Ejecutivo en este proyecto la de crear un Fondo de Compensación, no puede ésta cambiarse por la imposición del gobierno de otorgar un reajuste; el Ejecutivo no deja la posibilidad de poder cambiar el sentido del Mensaje, por lo cual el Congreso sólo puede aprobar el Fondo y el mecanismo o rechazarlo, debiendo entenderse que hay una enorme diferencia entre dictar una disposición legal que obliga al Gobierno a otorgar un reajuste determinado y establecer una norma que le permita recolectar fondos. El diputado señor Huepe insiste en que el Ejecutivo ha dado patrocinio a un aumento de remuneraciones del sector público sin límites., por lo cual, al rechazar la creación del fondo el Congreso “no está congelando la iniciativa del Ejecutivo para aumentar las remuneraciones del sector público. Simplemente se está estableciendo otra forma de hacerlo”. Interviene en la discusión el Ministro de Hacienda señor Flores, quien manifiesta: “el proyecto es discriminatorio claramente, de manera que todas las alternativas y proposiciones de ustedes no tienen sentido con la proposición

nuestra. Esa proposición de ustedes no existe, está en la imaginación de ustedes, no está ni en el espíritu ni en el articulado del proyecto"; agrega que "nosotros hemos enviado un proyecto que contempla la creación de un Fondo para una política de reajuste discriminado. Es distinto a lo planteado por ustedes". Finalmente, se sometió a votación la procedencia constitucional de la indicación formulada para sustituir el artículo 1^º del Mensaje, emitiéndose 4 votos por la constitucionalidad y tres por la inconstitucionalidad.

El documento signado con el N^º 9 del mismo cuaderno en el que consta que durante el desarrollo de esa misma Sesión de la Comisión, se produjo debate sobre la inconstitucionalidad de la supresión del inciso 2^º del artículo 15 del proyecto contenido en el Mensaje enviado por el Presidente de la República.

Los documentos signados con los números 1, 2, 3, 5, 6, 7, y 8 del mismo cuaderno.

Se recibieron las pruebas ordenadas por el Tribunal y se trajeron autos en relación.

CONSIDERANDOS:

PRIMERO. Que a fs. 1 y siguientes el Presidente de la República solicita que se declare la inconstitucionalidad del art. 1^º del proyecto de ley aprobado en general por la Cámara de Diputados y los arts. 9^º y 10 del mismo proyecto, en cuanto se relacionan con el 1^º. Esta infracción se consumó, además, según expresa el requerimiento, por el acuerdo de la Cámara que suprimió los arts. 5, 14 y 15, inciso 2^º, todos los cuales consultaban la exclusión del beneficio del anticipo de reajuste de todos aquellos trabajadores cuyas remuneraciones, conjuntas o separadamente, fueran superiores a veinte sueldos vitales mensuales. De esta manera se habría infringido el art. 45, inc. 2^º, de la Constitución por haberse ampliado el ámbito de aplicación del proyecto del Gobierno a personas que estaban excluidas de él;

SEGUNDO. Que el requerimiento del Ejecutivo sostiene que se ha infringido, además el citado artículo 45, inc. 2^º, por haberse establecido un monto de anticipo de reajuste equivalente precisamente al 100% del alza del costo de la vida, en relación con las remuneraciones del sector público al 31 de enero de 1973, en circunstancias que con arreglo al sistema previsto en los arts. 1^º, 2^º, 3^º y 4^º del proyecto de reajuste tal anticipo sería exigible en su totalidad sólo en la medida en que así sería fijado por el Presidente de la República de acuerdo con el rendimiento del Fondo que se crea para este efecto y en relación al número de las personas beneficiadas. De esta manera, la sustitución operada en el proyecto implica transformar la posibilidad de obtener un anticipo cuyo monto se determinaría de acuerdo con las disponibilidades del Fondo, por un derecho cierto de exigir legalmente el máximo que podría conferir esa posibilidad, lo que

a todas luces se transforma en un aumento que el Presidente no quiso conceder sino en la medida que existan fondos para ese efecto;

TERCERO. Que a juicio del recurrente se ha infringido por otro concepto el mencionado art. 45, inc. 2°, en tanto en cuanto se ha dispuesto un aumento obligatorio de las remuneraciones y demás beneficios económicos de los trabajadores del sector privado y en relación a la alteración de las bases que sirven para determinarlos, todo ellos como consecuencia de que se ha cambiado el sentido de los arts. 11 y 12 del proyecto enviado a la Cámara por el Ejecutivo al hacer exigible la totalidad del beneficio pecuniario en relación al monto de la remuneración que percibe cada trabajador cualquiera sea ese monto, lo que conduce a un aumento obligatorio de remuneraciones que debió contar con el patrocinio del Ejecutivo por ser un beneficio económico distinto del propuesto por éste;

CUARTO. Que, en fin, se reclama la infracción del art. 45, inc. 3°, de la Carta Fundamental, porque dicho precepto es corolario del inc. 2° del mismo art. 45 y con arreglo a aquél el Congreso sólo puede aprobar o rechazar o disminuir en su caso los beneficios pecuniarios a que se refiere el inc. 2° y las modificaciones introducidas por la Cámara no implican la aprobación ni el rechazo ni la disminución de los beneficios propuestos, sino el aumento de tales beneficios y la alteración de las bases que sirven para determinarlos, lo que infringe el referido mandato constitucional;

QUINTO. Que a fs. 10 el Presidente de la Cámara de Diputados ha planteado como cuestión previa la ineptitud del libelo requisitorio, por estimar que dicho libelo no cumple con lo prescrito en el inc. 1° del art. 3° del Auto Acordado que contiene el Estatuto Jurídico sobre Procedimiento Aplicable ante el Tribunal Constitucional, en cuanto ese precepto ordena que *“para que el requerimiento sea admitido a tramitación por el Tribunal deberá contener una exposición clara de los hechos y de los fundamentos de derecho que le sirven de apoyo. Se señalará en forma precisa la cuestión de constitucionalidad y, en su caso, el vicio o vicios de inconstitucionalidad que se aducen, con indicación de las normas que se estiman trasgredidas”*. Fundamentando esa petición el Presidente de la Cámara de Diputados declara que es difícil o imposible hacerse cargo del requerimiento, porque está referido al texto del proyecto de ley que aprobó en su primer informe la Comisión de Hacienda de la Corporación, en circunstancia de que algunas disposiciones no tienen nada que ver con el texto de despachó la Cámara de Diputados. Abundando en la materia el Presidente de la Cámara de Diputados se pregunta, cotejando los arts. 9° y 10 de ambos textos, a cuál de ellos debe entenderse referido el reclamo, habida consideración de que ambos preceptos tiene un contenido diverso en tales textos. Continúa refiriéndose a la situación del art. 5° del proyecto contenido en el Mensaje, que fue suprimido en el texto del primer informe de la Comisión de Hacienda, sobre el cual recayó la aprobación general de la Cámara, y que fue res-

pecto en el texto aprobado en primer trámite constitucional por la Cámara de Diputado, y concluye afirmando que el libelo requisitorio plantea situaciones confusas, todo lo cual impediría a quien lea el reclamo saber qué es lo que se quiere decir;

SEXTO. Que esta cuestión previa debe ser rechazada porque del tenor literal el requerimiento resulta claramente establecido que ese libelo está dirigido en contra del texto del proyecto de ley aprobado en general por la Cámara de Diputados el día 20 de marzo de 1973, que aparece contenido en el primer informe de la Comisión de Hacienda, y del que se acompañó copia por un otrosí de dicho libelo. Así lo indican las continuas referencias que el documento hace a dicho texto, como se comprueba con la lectura de lo expresado en las líneas 21 y siguientes de fs. 3 y de lo reiterado a fs. 4, 5, 6, y 7. El requerimiento no está dirigido, por lo tanto, en contra de un proyecto de ley cuyo texto pudiera no haber quedado precisado en el mismo libelo –lo que lo podría haberlo hecho confuso e ininteligible– sino en contra de un proyecto cuyo texto ha quedado perfectamente precisado en el reclamo. La circunstancia de que, posteriormente, la Cámara haya modificado el texto del proyecto de ley que aparece reclamado, no tiene por virtud transformar el libelo en algo confuso e ininteligible, sino que produce otros efectos que se analizarán más adelante;

SÉPTIMO. Que antes de entrar al análisis específico del asunto *sublite* es conveniente hacer un ligero recuento de las preceptivas que conforman nuestra historia constitucional en lo concerniente a la cuestión de la iniciativa parlamentaria en materia de gastos públicos. Por primera vez, en la ley de 16 de septiembre de 1884 sobre “formación de los presupuestos y cuentas de inversión” se dispuso en su art. 10 que “*toda indicación que se haga en la discusión de los presupuestos para aumentar los gastos propuestos, deberá expresar también los recursos con que deba cubrirse*”, ello, como dice el mensaje respectivo, “*con el muy laudable propósito de cerrar la fácil puerta que la discusión de los Presupuestos dejó abierta para que anualmente vayan aumentando los gastos fiscales*”. Pese a ello, como expresa don José Guillermo Guerra en su obra “La Constitución de 1925”, el Congreso “*se fue arrogando, con peligrosa y creciente rapidez, la facultad de rehacer los presupuestos, abandonando con ello la función simplemente legislativa, para intervenir de lleno en las funciones administrativas de Gobierno*”. Como reacción a la situación descrita por el tratadista citado, la Constitución de 1925 prácticamente término con la iniciativa parlamentaria en lo concerniente a la Ley de Presupuestos al disponer en el art. 44, N^º 4, que la iniciativa de ella corresponde al Presidente de la república como, asimismo, aquella que dice relación con la aprobación de suplementos a partidas o ítem de dicha ley, de acuerdo con el art. 45 de la Carta de 1925. En lo demás, en cambio, o sea en cuanto a originar gastos públicos por medio de leyes especiales subsistía la

facultad parlamentaria sin otro límite que la indicación o creación de las fuentes de recurso para su financiamiento, lo que ha permitido sostener a un autor que el texto constitucional citado “*no aseguraba en forma adecuada la existencia de un buen orden financiero en la nación ni impedía el desarrollo de cualquiera tentativa que significase un desequilibrio o envolviese un peligro para el Presupuesto Nacional.*”. (“La Limitación de la iniciativa Parlamentaria en materia de gastos Públicos”. Navarro Vergara, Elías. Pág. 36);

OCTAVO. Que con posterioridad a la vigencia de la Carta de 1925 surgieron diversas iniciativas consonantes con la tendencia de restricción que se analiza, pudiendo citarse la de 1934, presentada, entre otros por los diputados Pedro Enrique Alfonso, Gabriel González Videla y Joaquín Prieto Concha, que proponía reemplazar el inc. 2° del art. 45 de la Constitución por otro que estableciese que los aumentos de los sueldos públicos sólo serían de iniciativa del Presidente de la República. Si bien tal proyecto no prosperó fue en cambio ampliado en su concepción por otro presentado en 1939 por el Presidente de la República don Pedro Aguirre Cerda que extendía la limitación de la iniciativa parlamentaria no sólo a los sueldos, sino también a las jubilaciones y pensiones de los empleados de la Administración Pública y de las empresas fiscales disponiendo además, explícitamente, que en esta clase de proyectos las atribuciones del Congreso Nacional se reducirían a aceptar, disminuir o rechazar los aumentos de sueldo o de otra clase de remuneraciones propuestas por el Ejecutivo. Tal proyecto, aprobado por ambas Cámaras, fue en definitiva rechazado en el Congreso Pleno en forma imprevista y constituye un antecedente directo de la Reforma Constitucional aprobada en 1943 por ley 7.727, patrocinada por el Presidente de la República de la época don Juan Antonio Ríos. El proyecto que se materializó en esta última ley se inició paralelamente a dos iniciativas parlamentarias presentadas por los senadores José Maza e Isauro Torres y discutidas conjuntamente en el seno de la Comisión de Constitución del senado dieron origen a la reforma que fue aprobada por la citada ley;

NOVENO. Que esta reforma al intercalarse como norma en el inc. 2° del art. 45 del texto constitucional, dice a la letra: “*corresponderá, asimismo, al Presidente de la República la iniciativa para alterar la división política o administrativa del país, para crear nuevos servicios públicos o empleos rentados y para conceder o aumentar sueldos y gratificaciones al personal de la Administración Pública, de las empresas fiscales y de las instituciones semifiscales. El Congreso Nacional sólo podrá aceptar, disminuir o rechazar los servicios empleos, emolumentos o aumentos que se propongan. No se aplicará esta disposición al Congreso Nacional ni a los servicios que de él dependan.*”;

DÉCIMO. Que el verdadero sentido de restricción total en materia de la iniciativa parlamentaria y de reforzamiento de los postulados producidos en materia financiera, fluye no sólo del texto que se ha transcrito en el

considerando anterior sino que de muchos elementos de interpretación histórica que conducen a sostener que la posición tanto de los Ejecutivos de la época como de la mayoría parlamentaria fue precisamente la de prohibir la intervención del Congreso en todo aquello que dijese relación con la idea inicial de esta clase de proyectos legislativos. En armonía con esta afirmación basta con citar algunos antecedentes de innegable valor histórico constitucional. Decía el Mensaje con que se inició el proyecto que es transformó en la reforma de 1943: *“Hay un consenso unánime para estimar que los gastos públicos, de las empresas fiscales y de las instituciones semifiscales, son desproporcionados en relación con la capacidad productora del país y con las necesidades de la administración, y no sin justicia se responsabiliza al Congreso Nacional y al Gobierno de aumentar desorbitadamente tales gastos”*.

“La Cámara de Diputados consideró que la causa fundamental del mal se encontraba en las iniciativas parlamentarias sobre la materia y algunos de sus honorables miembros presentaron un proyecto de reforma constitucional por el cual se determinaban severas limitaciones para tales iniciativas”.

El Ministro de Justicia de la época y ex parlamentario don Óscar Gajardo Villarroel, importante defensor de la reforma en cuestión, decía ante la Cámara de Diputados, en sesión de 6 de julio de 1943: *“Un nuevo inciso –como el propuesto– en el Art. 45, de la Constitución, habría contenido seguramente muchos repuntes intolerables del fenecido parlamentarismo”*.

“La falta de esa disposición ha dado vida a la inestabilidad en la organización administrativa; ha llevado al embate político lo que es de la elemental técnica del Gobierno, ha permitido alterar la contextura legítima de los servicios públicos, entregándolos a las influencias indebidas de la politiquería, bajo la presión irresponsable de la clientela electoral; ha roto el orden de las finanzas y el equilibrio de los Presupuestos, y ha quitado al Ejecutivo, en la gestión financiera, toda la autoridad que le es debida en razón de las supremas conveniencias nacionales; en una palabra, ese vacío es la mantención de las iniciativas en materia de gastos públicos en manos del Congreso”. Y más adelante agrega: “Es al Presidente de la República a quien corresponde mantener el correcto ejercicio financiero, porque de su éxito o de su fracaso dimanan para él: o el ascenso de la opinión o la censura de quienes son extraños a los detalles prácticos e íntimos dentro del plano en que se suceden estas cosas”. “Ahora, señores Diputados –decía– ¿en qué consiste la reforma que la opinión pública reclama?” “consiste en que los sueldos fiscales o semifiscales, las jubilaciones las pensiones de gracia, en una palabra, todos los gastos de esta índole, sólo pueden ser aumentados por iniciativa del Presidente de la República”.

“El Ejecutivo, munido de las atribuciones de esta reforma, asumirá de pleno la responsabilidad de sanear las finanzas, de equilibrar los gastos del Estado para estar en aptitud, cuando las necesidades lo requieran, de dar un efectivo financiamiento a las leyes que importen gastos”. En el discurso pronunciado por el Presidente Ríos el 23 de noviembre de 1943, en la ceremonia de promulgación de la reforma constitucional, se leen las siguientes palabras: *“Otro*

hecho de importancia capital es preciso destacar ante la reforma aprobada... Es el hecho de que haya sido el propio Parlamento quien haya corregido la organización institucional de sus atribuciones, para privarse de aquellas cuyo ejercicio llegó a estimar pernicioso a la buena marcha del país". Y termina diciendo: "No puede mirarse en la ley constitucional que acabo de poner en vigencia, un acto que quite una facultad al Parlamento para sumársela al Poder Ejecutivo. Es, si, una fuerza inflexible que ha erigido la soberanía para montar guardia en contra de la intervención desatinada del decreto de insistencia o de la moción ligera y desaprensiva que rompe todo financiamiento, que quiebra todo equilibrio del Presupuesto Nacional";

DECIMOPRIMERO. Que idéntico criterio expresó el Presidente don Jorge Alessandri Rodríguez en reiterados mensajes leídos ante el Congreso Nacional y, finalmente, al fundamentar el proyecto de reforma constitucional que presentara el Presidente en julio de 1964. "*Lo que ha ocurrido después de la modificación de 1943 —expresó— ha puesto en evidencia que en realidad se necesita de cambios mucho más radicales, que corrijan el mal en su origen".*

"Aquellas prácticas inconvenientes que antes ejerció el Congreso en la Ley de Presupuesto, se hacen sentir hoy día en todos los proyectos que el Ejecutivo somete a su consideración, especialmente en los de orden social, previsional, financiero, tributario y otros, aparte de que muchas veces los parlamentarios toman directamente la iniciativa de proyectos de ley sobre estas materias que producen efectos aún peores. Cada proyecto es objeto de cientos de indicaciones que desnaturalizan su finalidad, que destruyen otras legislaciones vigentes y que involucran toda clase de materias absolutamente ajenas al proyecto mismo";

DECIMOSEGUNDO. Que así se llegó en fin dentro de este proceso de evolución en la restricción de la iniciativa parlamentaria en materia de gastos al actual art. 45, incisos 2° y 3°, de la Constitución, después de la reforma patrocinada por el Presidente Eduardo Frei, que empezara a regir el 4 de noviembre de 1970, y que implica, como se verá, un reforzamiento bien definido de los postulados presidenciales sobre el particular y, a la inversa, una restricción pronunciada de las atribuciones del Congreso. Tal afirmación se ve corroborada por importantes manifestaciones de opinión emitidas por quienes impulsaban dicha reforma. Dice así el Presidente Eduardo Frei en su trabajo: "La Reforma Constitucional en su contexto histórico-político" (pág. 39): "*La acción de los gobiernos posteriores al de don Juan Antonio Ríos fue demostrando gradualmente que la Reforma de 1943 había dejado en manos del Congreso un amplio campo de acción para aumentar el gasto público, frente al cual la posibilidad del Ejecutivo de controlar la legislación, que emergía en estas circunstancias, era prácticamente nula... De ese modo, el concepto mismo de planificación económica era desvirtuado, pues los planes resultaban esterilizados por iniciativas contradictorias del Ejecutivo y del Parlamento". Y más adelante agrega, "fueron estas causas las que llevaron a proponer al gobierno del Presidente Frei una ampliación el campo de iniciativa*

exclusiva Ejecutivo. La Reforma e 1970, al aprobar la facultad exclusiva en la proposición de todo gasto público y previsional, y la iniciativa para fijar por ley las remuneraciones en el sector privado, dotó al Presidente de la República, por primera vez en la historia constitucional de Chile, de las facultades necesarias para llevar adelante una política de planificación económica y social sin interferencias del Parlamento". En la misma obra: "Reforma Constitucional de 1970", se encuentran idénticas opiniones de otros comentaristas. Pueden citarse: Sergio Molina, pág. 87: "*La reforma constitucional representa un paso significativo para permitir una planificación económica y social más eficaz al otorgar al Poder Ejecutivo la iniciativa exclusiva en una serie de materias económicas y sociales básicas*". Pueden hacerse, en fin, en Silva Bascuñán diversas citas (págs. 91 y sigtes.) que transcriben antecedentes sobre la discusión de esta reforma en el Congreso y que concurren a reafirmar la misma idea que se ha venido reseñando, es decir, que la reforma de 1970 culminó con un conjunto de importantes restricciones a la iniciativa parlamentaria en materias financieras y económicas que implicaron trascendentes aumentos de las potestades presidenciales sobre el particular;

DECIMOTERCERO. Que en el mismo sentido y a análoga conclusión han llegado, fuera de los mencionados, otros comentaristas y tratadistas que se han preocupado de analizar el sentido evolutivo con que nuestra legislación constitucional ha derivado paulatinamente a acentuar la potestad presidencial en materia financiera y económica. Así, por ejemplo, sostiene Bulnes Ripamonti en su obra "Relaciones y Conflictos entre los Órganos del Poder Estatal" págs. 67 y 68): "*Es indudable que en tales modificaciones –se refiere a las dispuestas por la reforma de 1943– constituyen un brusco viraje hacia un sistema de colegislación y, más aun, de preeminencia del Presidente de la República...*". "*De este modo la voluntad legislativa del Congreso ha sido cercenada. Existen ahora asuntos vitales –y de gran trascendencia electoral– a cuyo estudio no puede abocarse sin un mensaje previo del Presidente de la República. Aún más, en algunos aspectos el Congreso no goza en absoluto de libertad deliberativa, pues está impedido de pronunciarse en determinado sentido (aumentar los servicios, empleos y remuneraciones propuestas por el Presidente de la República, por ejemplo)*". En el mismo sentido Navarro Vergara: "Limitación de la iniciativa parlamentaria en materia de gasto público" (págs. 51 y sigtes.); Macías Campo, Leopoldo: "Los Decretos de Insistencia" (págs. 73 y sigtes.). La Reforma de 1943 pretendía "*reforzar el sistema mediante el cual el manejo de los fondos públicos quedaba entregado a la iniciativa del Gobierno, quien los administraría y dispondría de ellos con autorización del Poder Legislativo, a quien, por su parte, se le asignaba una función eminentemente pasiva, toda vez que sólo podría limitarse, en lo sucesivo, a aprobar, disminuir o rechazar el gasto proyectado*". Castro Álvarez, Pablo: "Gastos Públicos" (págs.73 y sigtes.) "*Esta disposición –la del artículo 45– vino a poner fin a aquellas malas prácticas parlamentarias como ser aumento de sueldo, aumento de los gastos,*

inflación del presupuesto, etc., que eran, a la vez, una de las causas del aumento considerable de nuestra burocracia y del peligroso desorden financiero en que se encontraba el país”;

DECIMOCUARTO. Que tal finalidad limitativa trasunta también de la jurisprudencia contenida en los informes despachados por la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia del Senado en relación con el art. 45 de la Carta. Así, por ejemplo, y en relación con un proyecto de ley presuntamente interpretativo presentado durante la vigencia de la Reforma de 1943, se lee textualmente: *“Como tuvimos oportunidad de manifestarlo no hace mucho, a propósito de una consulta similar que incidía entonces en el art. 6° de la Ley de Previsión de los abogados, la respuesta a esta interrogante –carácter de interpretativo de un precepto– es negativa, por la razón sencilla de que el Legislativo no puede ser árbitro cambiar la esencia y naturaleza de las cosas y ellas, como dice el viejo aforismo, “son lo que son y no lo que se las denomina”, “aceptar que las circunstancias de que si se emplean en un proyecto de ley los términos “aclárase, intérpretese u otro análogo”, da a éste el carácter de interpretativo, si en esencia no lo es, no sólo constituirá un atentado contra el sentido común, la lógica y el orden jurídico, sino que permitiría violar la Constitución del Estado. En todos aquellos casos de leyes en que la iniciativa corresponde al Ejecutivo, ya que bastaría valerse de esta expresión para que pudiera tener origen en cualquiera de las Cámaras. El precedente sería funesto y terminaría con las prerrogativas tan saludables que la reforma Constitucional de 1943 reservó al Jefe del Estado en lo relativo a la iniciativa de leyes de gastos públicos y remuneraciones al personal de la Administración Pública”.* Este informe, cuya doctrina implícitamente tiene gran similitud con el caso *sublite*, lleva la firma de los Senadores Bulnes, Álvarez, Izquierdo y Poplepovic y es de fecha 25 de agosto de 1959;

DECIMOQUINTO. Que, por lo demás, la tendencia de la Legislación Constitucional extranjera conduce igualmente a análogas conclusiones, es decir, al reforzamiento del Ejecutivo y la disminución de las iniciativas parlamentarias en materia de gastos públicos de tal forma que en el Derecho Público actual puede advertirse que existe una marcada tenencia a privar a las Cámaras de la facultad de proponer leyes que importen gastos y, muy especialmente, las que digan relación con los aumentos de sueldos y de toda clase de remuneraciones de los servidores del Estado. Es el caso, entre otros, de las Constituciones del Uruguay y del Perú en América Latina;

DECIMOSEXTO. Que los incisos 2° y 3° del art. 45 de la Constitución que se suponen infringidos por el requerimiento de fs. 1, son del siguiente tenor: *“Corresponderá exclusivamente al Presidente de la República la iniciativa para proponer suplementos a partidas o ítem de la ley General de Presupuestos: para alterarla división política administrativa del país; para 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 parcia-*

les; para crear nuevos servicios públicos o empleos rentados; para fijar o modificar las remuneraciones y demás beneficios pecuniarios del personal de los servicios de la administración del estado, tanto central como descentralizada; para fijar los sueldos o salarios mínimos de los trabajadores del sector privado, aumentar obligatoriamente sus remuneraciones y demás beneficios económicos o alterar las bases que sirvan para determinarlos; para establecer o modificar los regímenes previsionales o de seguridad social; para conceder o aumentar, por gracia, pensiones u otros beneficios pecuniarios, y para condonar las sumas percibidas indebidamente por concepto de remuneraciones u otros beneficios económicos, pensiones de jubilación, retiro o montepío o pensiones de gracia. No se aplicará esta disposición al Congreso Nacional y a los servicios que de él dependan.

El Congreso Nacional sólo podrá aprobar o rechazar, o disminuir en su caso, la modificación de la división política o administrativa, los servicios o empleos y los beneficios pecuniarios a que se refiere el inciso anterior.”;

DECIMOSEPTIMO. Que en realidad ambos incisos del artículo en cuestión se encuentran íntimamente vinculados de manera que no es posible analizarlos o interpretarlos desarticuladamente. Ahora bien, de ese examen en conjunto se deduce nítidamente una conclusión: la de absoluta correspondencia de su sentido literal con los antecedentes históricos y filosóficos que determinaron el nacimiento y la consagración actual del texto constitucional en estudio y que conducen a afirmar que después de una larga evolución constitucional el Congreso Nacional resolvió desprenderse de toda intervención en el inicio de un proyecto de ley de esta índole. La verdad es que hasta la fecha tal concepto no había sido jamás dubitado;

DECIMOCTAVO. Que corresponde entonces ir al examen literal del precepto mencionado y para ello resulta indispensable analizar una serie e términos que emplea y que a juicio de este Tribunal son determinantes para la dilucidación de la cuestión de constitucionalidad planteada con arreglo a la norma de hermenéutica legal que consagra el Art. 19 del Código Civil, cuando el sentido de la ley es claro no se puede desatender su tenor literal, debiendo entenderse las palabras de la ley, como dispone el art. 20 del mismo Código, en su sentido natural y obvio según el uso general de las mismas palabras, que es el que fija el Diccionario de la Real Academia de la Lengua;

DECIMONOVENO. Que de acuerdo con este Diccionario, el adverbio de modo “exclusivamente denota, en una primera acepción, “con exclusión”, y en una segunda acepción, “sola, únicamente”, siendo de destacar que el vocablo “exclusiva” designa, en segunda acepción, el “privilegio o derecho adquirido en virtud del cual una persona o corporación puede hacer algo prohibido a los demás”. Por su parte, el sustantivo “iniciativa” señala “el derecho de hacer una propuesta” o, “acción de adelantarse a los demás en hablar u obrar”. A su turno, propuesta, según el idioma,

quiere decir “proposición o idea que manifiesta u ofrece a otro para un fin” o “consultar de un asunto o negocio a la persona, junta o cuerpo que ha de resolver” De donde se sigue que cuando el inciso 2º del art. 45 de la Constitución Política del Estado expresa que “*corresponderá exclusivamente al Presidente de la República la iniciativa para...*”, lo que se está estableciendo es que el derecho en virtud del cual el Jefe del Estado puede hacer ciertas proposiciones legislativas, con exclusión de los miembros integrantes de otros órganos constitucionales que intervienen en la formación de la ley, a quienes les está prohibido hacer tales presentaciones;

VIGÉSIMO. Que continuando con este análisis gramatical del art. 45 de nuestra Carta Fundamental, es oportuno destacar que el verbo “fijar”, en su acepción pertinente implica “determinar, limitar, precisar, designar de un modo cierto”, mientras que el verbo “modificar”, en la acepción correspondiente, denota “transformar o cambiar una cosa mudando algunos de sus accidentes”. A su vez, el verbo “alterar” designa “cambiar la esencia o forma de una cosa” y el sustantivo “base” el “fundamento o apoyo principal en que estriba o descansa alguna cosa”. Por consiguiente, la norma constitucional que le concede al presidente de la República la iniciativa para “*fijar o modificar las remuneraciones y demás beneficios pecuniaros del personal de los servicios de la administración del Estado...*”, le permite proponer al Congreso Nacional –a quien le está prohibido hacer proposiciones de esta especie– las remuneraciones y demás beneficios pecuniaros de que debe gozar el personal de la administración del Estado, sea determinando o precisando o designando de un modo cierto tales emolumentos, sea transformando o cambiando los que se hubieren establecido. De otra parte, el precepto constitucional que le reconoce al presidente de la República la iniciativa exclusiva para “*fijar los sueldos o salarios mínimos de los trabajadores del sector privado, aumentar obligatoriamente sus remuneraciones y demás beneficios económicos o alterar las bases que sirvan para determinarlos...*”, lo autoriza –con exclusión del Congreso Nacional– para proponer a éste la designación de un modo cierto de tales sueldos o salarios mínimos, o el aumento obligatorio de las remuneraciones y demás beneficios económicos de los trabajadores del sector privado, o el cambio de los fundamentos en que descansa la determinación de tales remuneraciones y beneficios económicos;

VIGESIMOPRIMERO. Que, por último, el adverbio “sólo” envuelve la idea de “únicamente, solamente”, mientras que los verbos “aprobar”, “rechazar” y “disminuir” denotan, en sus acepciones, “calificar o dar por bueno”, o denotan o “tratándose de doctrinas u opiniones, asentir a ellas”, “resistir un cuerpo a otro, forzándole a retroceder en su curso o movimiento” o “contradecir lo que otro expresa o no admitir lo que propone u ofrece”, y “hacer menor la extensión, la intensidad o el número de una cosa”, respectivamente. Por consiguiente, la disposición del inciso

3° del art. 45 de la Constitución Política del Estado –en virtud de la cual “*el Congreso nacional sólo podrá aprobar o rechazar, o disminuir en su caso, la modificación de la división política o administrativa, los servicios o empleos y los beneficios pecuniarios a que se refiere el inciso anterior*”, indica con toda claridad que frente a una proposición legislativa que haga el Presidente de la República para legislar sobre las materias que ahora interesan y que son de su iniciativa exclusiva, el Congreso únicamente puede hacer una de estas tres cosas: aprobar, esto, es asentir a la iniciativa presidencial; rechazar, es decir, no admitir la proposición presidencial; o disminuir los servicios o empleos y los beneficios pecuniarios propuestos por el Presidente de la República, vale decir, hacer menor su extensión o número. Cabe agregar que el Congreso Nacional, al rechazar una iniciativa presidencial no puede sustituirla por otra propia, cuando este medio significare arrogarse prerrogativas en contra de las limitaciones de aquélla –a menos, naturalmente, que ella implique una disminución de los servicios o empleos o de beneficios pecuniarios que proponga el Presidente de la República– Porque la Constitución Política del Estado, cerrando el sistema que concede al Jefe del Estado ciertos privilegios constitucionales sobre el Congreso Nacional, regula expresamente las únicas conductas posibles del Congreso Nacional frente a éstas iniciativas, con el evidente propósito de impedir que otras conductas pudieran frustrar el sentido de la disposición del inciso 2° del art. 45 de nuestra Carta Fundamental;

VIGESIMOSEGUNDO. Que a este respecto no podría tener valimiento la idea de que el art. 45, inc. 3°, no impide que los parlamentarios puedan sustituir un precepto que han rechazado por otro de su iniciativa, en los términos restrictivos del considerando precedente, puesto que ello implicaría olvidar la norma esencial de derecho público que encuentra, por lo demás, su fuente positiva en el art. 4° del Código Constitucional, según la cual ninguna magistratura puede atribuirse otra autoridad o derecho que el que la ley le indique, concepto éste con tanto mayor valor en el caso de la especie si se recuerda que el mismo inciso 3° del art. 45 indica al Congreso que respecto a esta clase de iniciativas presidenciales *sólo* podrán o aprobar o rechazar o disminuir, en su caso, y nada más;

VIGESIMOTERCERO. Que precisamente por lo anterior no podría argumentarse de contrario que el texto del art. 48 de la Constitución Política permitiría adicionar el proyecto con cualquiera indicación siempre que ella diga relación con la idea matriz o fundamental del proyecto, porque esta preceptiva del art. 48 es de alcance general para el caso de que su proponente tenga atribuciones constitucionales en cuanto a la materia o contenido de la indicación, esto es, que no le esté vedada la iniciativa o entregada ésta excluyentemente a otra autoridad. El precepto consagra una inadmisibilidad meramente formal por razón de lugar u oportunidad únicamente, como quiera que la proposición de ley podría ser

formulada por su autor independientemente en una moción o mensaje diversos. En el caso de autos, la admisibilidad de las indicaciones parlamentarias queda subordinada al respeto de los mandatos constitucionales contemplados por los incisos 2° y 3° del art. 45 de la Carta Fundamental;

VIGESIMOCUARTO. Que fijados los alcances que delimitan constitucionalmente las esferas y márgenes de iniciativa conferidos a los poderes colegisladores, procede entrar a examinar cada una de las vulneraciones que el Presidente de la República atribuye a la Cámara de Diputados, para lo cual las materias serán analizadas sucesiva y separadamente;

VIGESIMOQUINTO. Que la reclamación primera del Presidente de la República está encaminada, como se ha visto, a denunciar la inconstitucionalidad del art. 1° del proyecto aprobado en general por la Cámara de Diputados y de los arts. 9° y 10 del mismo proyecto, en cuanto se relacionan con el mencionado art. 1° y de la supresión que la Cámara hizo de los arts. 5°, 14 y 15, inciso 2°, del proyecto contenido en el Mensaje. La impugnación de inconstitucionalidad se funda en que la iniciativa presidencial excluía del beneficio pecuniario a que ella se refería, a todos los trabajadores cuyas remuneraciones, conjunta o separadamente, fueren superiores a veinte sueldos vitales mensuales. Estas sustituciones y supresiones serían inconstitucionales porque con arreglo a lo prescrito en el art. 45 de la Constitución Política del Estado *“corresponderá exclusivamente al Presidente de la República la iniciativa... para fijar o modificar las remuneraciones y demás beneficios pecuniarios el personal de los servicios de la Administración del Estado, tanto central como descentralizada; para fijar los sueldos o salarios mínimos de los trabajadores del sector privado, aumentar obligatoriamente sus remuneraciones y demás beneficios económicos o alterar las bases que sirvan para determinarlos...”*, en términos de que *“el Congreso Nacional sólo puede podrá aprobar o rechazar o disminuir en su caso,... los servicios o empleos y los beneficios pecuniarios a que se refiere el inciso anterior.”*;

VIGESIMOSEXTO. Que la cuestión a que se refiere el considerando precedente debe ser juzgada en consonancia con los textos legales que en definitiva la Cámara de Diputados aprobó al pronunciarse en particular sobre los artículos correspondientes, ya que si los vicios imputados no subsisten, porque la misma Corporación dentro del mismo primer trámite constitucional, los habría hecho desaparecer, aun en atención a la fundamentación en que se apoyaba el requerimiento, será obvio y necesario concluir que la declaración que se pide no podría ya prosperar por no subsistir a la fecha. Ocurre que los artículos que figuran con los números 5° y 19 del proyecto aprobado por la Cámara con posterioridad a la aprobación general del Mensaje –según consta del documento de fs. 7 del cuaderno respectivo agregado a los autos por el Presidente de esa Corporación– subsanan cumplidamente las infracciones constitucionales reprochadas a fs. 1 a ese respecto. En efecto, el art. 5° de dicho proyecto

establece con toda precisión que gozarán del beneficio en cuestión las personas cuyas remuneraciones excedan de veinte sueldos vitales mensuales, especificando de esa manera el contenido del art. 1° reclamado e, indirectamente, de los arts. 9° y 10°, también reclamados, en los mismos términos en que lo precisaba la iniciativa presidencial, en cuanto excluía del beneficio a que se refería el Mensaje a todas las personas cuyas remuneraciones excedían de veinte sueldos vitales mensuales. Por su parte, el texto del art. 14 del Mensaje que echaba de menos el requerimiento presidencial figura literalmente transcrito como art. 19 en el proyecto despachado por esa rama del Congreso.

Por lo dicho, resulta de rigor concluir que debe rechazarse la inconstitucionalidad que se ha examinado;

VIGESIMOSÉPTIMO. Que sin embargo, no ocurre lo mismo con la cuestión relacionada con la supresión del inciso 2° del art. 15 del proyecto contenido, no fue repuesto por la Cámara de Diputados al aprobar en particular el proyecto de ley en que incide el requerimiento. Disponía ese precepto que *“tampoco tendrán derecho al anticipo de reajuste los trabajadores cuyos estipendios, sueldos, salarios y pensiones excedan separadamente o en conjunto de veinte sueldos vitales mensuales, escala A) del departamento de Santiago”*. Ello hace necesario que el Tribunal deba pronunciarse sobre la cuestión constitucional planteada por el Presidente de la República con motivo de la supresión de tal norma, lo que en concepto del requirente habría ampliado el ámbito de aplicación del proyecto de Gobierno a personas que estaban excluidas de él. La Cámara de Diputados opina, en cambio, que *“como la ley habla genéricamente de “remuneraciones”, debe entenderse que ellas no pueden exceder de veinte sueldos mensuales, escala A), del departamento de Santiago, sean separadas o en conjunto en el caso que se perciba más de una”*, según se expresa a fs. 40 e la presentación que suscribe el Presidente de esa Corporación. El Tribunal Constitucional no comparte esta última opinión, porque, dentro del sistema de concesión del beneficio que establece el proyecto de ley, la disposición limitativa suprimida no puede entenderse comprendida en otras disposiciones del proyecto. Para ese efecto, basta recordar que el proyecto legisla la concesión del beneficio en diversos preceptos según los distintos sectores de trabajadores e incluso legisla separadamente la situación de las clases pasivas: Así, en el art. 5° del proyecto aprobado en particular por la Cámara de Diputados se concede el beneficio a los trabajadores del sector público, en el art. 7° a los pensionados, en los arts. 11 y 12 a los trabajadores del sector privado, etc., y si bien es cierto que se establece la limitación de los veinte sueldos vitales mensuales –en el art. 5° expresamente, y en otros casos implícitamente por la remisión que debe entenderse hecha al art. 5°–, no es menos cierto que tal limitación debe suponerse establecida para cada caso separadamente. Por vía de ejemplo, la limitación prevista en el art. 5° para los trabajadores

del sector público dice relación necesariamente con las remuneraciones que perciban como tales, pero no incluye las que puedan percibir como trabajadores del sector privado, ni las pensiones que fueren compatibles. En igual situación se encontrarían los casos contemplados en los arts. 2° y 4° del proyecto despatchado por la Cámara de Diputados, que quedarían fuera del límite correspondiente. La norma del inc. 2° del art. 15 del proyecto del Gobierno, tenía por propósito, precisamente, el de excluir de la concesión del beneficio en una regla general a los trabajadores cuyos estipendios, sueldos, salarios y pensiones, excedieran, separadamente o en conjunto, de veinte sueldos vitales mensuales, escala A) del departamento de Santiago, propósito que ha quedado incumplido con motivo de la supresión de esta norma. A mayor abundamiento, la sola reposición del art. 5° no ha tenido por virtud hacer inútil aquel precepto del inc. 2° del art. 15, de otra manera no habría sido contemplado en el proyecto del Ejecutivo y conjuntamente con la preceptiva de dicho art. 5°;

VIGESIMOCTAVO. Que, por consiguiente, tal supresión ha traído como consecuencia extender el beneficio propuesto por el Presidente de la República a personas que no estaban comprendidas en la iniciativa del Ejecutivo, lo que obviamente importa una infracción de la Constitución Política, habida consideración de lo prescrito en el art. 45 de nuestra Carta Fundamental, que reserva exclusivamente al Presidente de la República la iniciativa en estas materias legislativas;

VIGESIMONOVENO. Que, en segundo término, el requerimiento del Presidente de la República pretende que se declare inconstitucional el art. 1° del proyecto aprobado en general por la Cámara de Diputados y todas las supresiones que él lleva consigo, aduciendo que el Presidente de la República había propuesto para los trabajadores del sector público la concesión de un anticipo de reajuste equivalente al 100% del alza del índice de precios al consumidor entre el 1° de octubre de 1972 y el 31 de enero de 1973, con arreglo a un sistema en virtud del cual este anticipo sería exigible legalmente en su totalidad, pero sólo en relación con un monto máximo de remuneraciones que sería fijado por el Presidente de la República, de acuerdo con el rendimiento del fondo que se creaba para este efecto y el número de personas beneficiadas, todo lo cual fue modificado por la cámara de Diputados en el sentido de que hizo legalmente exigible la totalidad del beneficio pecuniario, cualquiera que fuera el monto de la remuneración que percibiera cada trabajador. Concluye el requerimiento, entonces, afirmando que esta manera de obrar ha implicado una modificación de los beneficios pecuniarios de los trabajadores del sector público, en términos que van más allá de lo propuesto por el Presidente de la República. Por su parte la Cámara de Diputados estima que no se han aumentado los beneficios propuestos por el Presidente de la República, ya que ha concedido un anticipo de reajuste del 100% para las remune-

raciones iguales o inferiores a 20 sueldos vitales mensuales, otorgando los recursos necesarios para financiarlo, como se expresa a fs. 10;

TRIGÉSIMO. Que el examen de esta cuestión de constitucionalidad lleva a recordar que el proyecto propuesto por el Gobierno, como ya se ha visto, establecía un “Fondo de Compensación y Anticipo de Reajuste” que se incrementaría con los recursos previstos en el proyecto y que se contabilizarían separadamente, manteniéndose en una cuenta especial de ingreso (Art. 1° del proyecto contenido en el Mensaje); que se establecía una comisión técnica que tendría a su cargo entre otras funciones, efectuar el cálculo de los ingresos del Fondo y establecer el número de personas a las cuales se les debería pagar el anticipo de reajuste con cargo al Fondo (Art. 2° del mismo proyecto); que los Servicios de la Administración del Estado debían prestar a dicha Comisión la colaboración necesaria (Art. 3° del proyecto); que con lo establecido por la Comisión, el Presidente de la República determinaría, por decreto supremo, el monto máximo de los sueldos y salarios bases a los que se anticiparía el reajuste el 100% del aumento experimentado por el índice de precios al consumidor entre el 1° de octubre de 1972 y el 31 de enero de 1973, de modo que los trabajadores cuyos salarios bases excedieran dicho monto máximo no recibirían anticipo de reajuste sobre la parte de ellos que lo excediera, mientras que los trabajadores cuyos sueldos o salarios fueren inferiores a dicho monto máximo recibirían el anticipo del 100% el aumento del índice de precios en proporción a la cuantía de ellos (Art. 4° del proyecto); y que los trabajadores del sector público gozarían de un anticipo de reajuste de acuerdo al sistema establecido en los arts. 1°, 2°, 3° y 4° del Mensaje (Art. 5° del proyecto);

TRIGESIMOPRIMERO. Que también es menester recordar que la Cámara de Diputados suprimió los arts. 1°, 2°, 3° y 4° del Mensaje, y estableció en su reemplazo una norma que figura como art. 1° del proyecto aprobado en particular por dicha Corporación que dispone, a la letra, lo que sigue:

“Concédese a contar del 1° de febrero de 1973 un anticipo de reajuste imponible equivalente al 100% del alza del índice de precios al consumidor entre el 1° de octubre de 1972 y el 31 de enero de 1973, determinado por el Instituto Nacional de Estadística, a las remuneraciones permanentes al 31 de enero de 1973 de los trabajadores del sector público, incluidas las del personal de la Defensa Nacional, Carabineros de Chile y de las Municipalidades y excluidas las horas extraordinarias, el viático y las asignaciones que se fijan en función de sueldos vitales y las que constituyan porcentajes de los sueldos”;

TRIGESIMOSEGUNDO. Que el pronunciamiento de la Cámara de Diputados de rechazo de los arts. 1°, 2°, 3° y 4° del Mensaje pudo constitucionalmente producirse atento a lo dispuesto por el inciso 3° del art. 45 de la Constitución Política, por virtud de que el Parlamento no está obligado

a aprobar los preceptos que el Presidente le someta a su consideración; sin perjuicio que la desaparición del articulado de un Mensaje en la clase de materias bajo juzgamiento del Tribunal signifique, para los efectos de decidir sobre la constitucionalidad de los que surjan en su lugar, por sustitución o adición originadas por las indicaciones parlamentarias, eliminar el marco de la iniciativa original y permitir libremente sobrepasarlo con desconocimiento de las prohibiciones de los incs. 2° y 3° del tantas veces dicho art. 45. Los nuevos artículos, en lo que corresponda a las reglas que pueden sólo llegar a ser ley por propuesta del Jefe del Estado, necesariamente tendrán que acondicionarse en su esencia dispositiva al acatamiento del ámbito exclusivo de las atribuciones de aquél;

TRIGESIMOTERCERO. Que para el juzgamiento de la constitucionalidad del art. 1° actual es, por consiguiente, necesario recordar que el propósito del Presidente de la República fue compensar el deterioro sufrido por las remuneraciones de los trabajadores del sector público y del privado y, pudiendo extenderse esta compensación hasta el 100% de dicho deterioro –como resulta de los arts. 1° y 4°, inc. final, del Mensaje, y del mismo requerimiento– la concesión de este beneficio ha quedado condicionada, a juicio del Ejecutivo, al rendimiento del Fondo especial según los cálculos de la Comisión Técnica cuya creación se proponía y a juicio de la Cámara de Diputados al monto que lo permitiera el cálculo del rendimiento tributario creado que hiciera el mismo Congreso Nacional, lo que le permite afirmar al Presidente de esa Corporación que, habiendo los recursos necesarios para financiar un anticipo de reajuste del 100% para las remuneraciones iguales o inferiores a 20 sueldos vitales, la Corporación no ha aumentado los beneficios propuestos por el Presidente de la República;

TRIGESIMOCUARTO. Que queda de manifiesto, entonces, que la discrepancia constitucional en cuestión se puede circunscribir a si la Cámara de Diputados al suprimir las normas previstas en los arts. 1°, 2°, 3°, y 4° del Mensaje y sustituirlas por la norma que figura como art. 1° del proyecto por ella aprobado, ha excedido o no el ámbito de la iniciativa del Presidente de la República más allá de lo que constitucionalmente le estaba permitido hacer;

TRIGESIMOQUINTO. Que el Tribunal, en consonancia con lo anteriormente examinado, juzga que en los arts. 1°, 2° y 3° del Mensaje se proponían normas secundarias, meramente instrumentales, no consustanciales o directa e inseparablemente pertenecientes al marco constitucional de la exclusividad de iniciativa presidencial reservada por el artículo de la Carta sobre cuya contravención discurre el requerimiento. El Congreso Nacional, consecuentemente, pudo en forma soberana rechazarlos y no recoger su contenido meramente procesal en normas sustitutivas, o crear otros mecanismos auxiliares que juzgare convenientes;

TRIGESIMOSEXTO. Que no se sucede lo mismo en cuanto a que rechazado –constitucionalmente en forma legítima– el art. 4^º del Mensaje, pudiera la Cámara de Diputados, por la vía de la indicación, aprobar el actual art. 1^º prescindiendo del ámbito constitucional limitante que en parte ese precepto (en consonancia con su exposición de motivos) imponía al considerar el proyecto de ley de anticipo de reajuste de que se trata. En efecto, el actual art. 1^º en su texto fija, por voluntad parlamentaria, *en forma imperativa, directa, proporcionalmente igualitaria*, cualquiera sea la retribución del trabajador, el beneficio compensatorio del 100% del alza del costo de la vida experimentado en el lapso que indica y respecto de los estipendios de que gozaban al día 31 de enero de 1973;

TRIGESIMOSEPTIMO. Que el Presidente de la República, a través del proyecto actual, y a diferencia de anteriores iniciativas legales sobre reajustes salariales, contempla la particularidad de que claramente se reserva para sí la facultad de fijar él, cuantitativamente y cualitativamente, el beneficio pecuniario, dentro de ciertos márgenes, subordinado al monto de los recursos que la ley en definitiva otorgue realmente para afrontar los desembolsos correspondientes, en términos de poder el Gobierno discriminar en forma más favorable respecto de los trabajadores que gocen de sueldos o salarios bases menores, a los cuales podría dar el 100% compensatorio del alza, calculado sobre toda su remuneración. Para estos efectos se propone que sea el gobierno quien fije el tope de remuneraciones máxima que recibirán anticipo porcentual total, e indirectamente los que por exceder ese límite, únicamente una cantidad fija congelada, sujeto a la determinación técnica de los recursos proporcionados para tal fin; todo ello después de que la ley haya entrado en vigencia. No cabe duda que el Gobierno se reservó para sí exclusivamente la potestad de resolver, convertido el proyecto en ley, la procedencia en cuantía y beneficiarios, dentro de los presupuestos de hecho, futuros e inciertos mencionados, del anticipo de reajustes.

De acuerdo con el actual art. 45 de la Constitución, después del desprendimiento por el Congreso de su prerrogativas para conceder por iniciativa propia beneficios pecuniarios o patrimoniales a los trabajadores, privación que acentuó en la última reforma de la Carta contenida en la ley N^º 17.284, de 23 de enero de 1970, resulta fuera de lugar la posibilidad de cuestionar si está o no sometido a la mera voluntad del Presidente de la República que se otorgue por ley beneficios económicos laborales. Si la voluntad presidencial pudo no manifestarse o existir, es inconcuso que pudo mayor razón declararla bajo modalidades o condicionantes como las de reservarse la atribución de fijar el monto máximo sobre la base de la estimación del rendimiento de los recursos con posterioridad al despacho de la ley, y disponer, con sujeción a estos últimos, discriminaciones de cuantía que impidan el beneficio porcentual total a cualquier evento;

TRIGESIMOCTAVO. Que, si bien en el mensaje se menciona que se contempla financiamiento y se propone recursos para poder dar un reajuste compensatorio total a los que ganen hasta no más de tres sueldos vitales mensuales, no es menos cierto que la iniciativa, conforme al inciso final el art. 4° el mismo, suprimido por el Congreso, las demás consideraciones de la exposición de motivos, colocan el marco constitucional del proyecto en términos que si el Congreso Nacional no señala explícitamente se tope menor, el Gobierno debería dar el reajuste compensatorio proporcional y total hasta los sueldos y salarios bases que sea posible y a los demás, con ese tope, un guarismo fijo, y, en caso de que los recursos sean bastantes para todos, el Jefe del Estado deberá dar proporcional, igualitariamente y totalmente, el 100% de compensación hasta el límite de los veinte sueldos vitales mensuales que se perciban, conjunta o separadamente;

TRIGESIMONOVENO. Que no contradice lo anterior, ni puede ser motivo para que el Congreso por sí fije el beneficio y determine los beneficiarios, indicando un anticipo compensatorio total del 100%, haciendo nacer el derecho de inmediato, pura y simplemente, sin reserva de márgenes a través de la determinación presidencial, como lo indica el Mensaje, la circunstancia de que la Cámara cree o indique fuentes de recursos que, según sus cálculos, serían bastantes para que el erario nacional afrontara el desembolso.

No se cuestiona el derecho del parlamento para reemplazar o agregar recursos y crear impuestos o tributos por propia iniciativa. El art. 45 de la Constitución Política no limita en modo alguno sus prerrogativas de legisladores a este respecto. Puede dar los recursos que quiera. La cuestión incide en que la iniciativa, del gasto, el destino y la inversión, tratándose de incrementos patrimoniales por retribuciones salariales, sólo compete al Presidente de la República. Esta circunstancia no se contrapone con que si se dan los recursos y sus cuantías, conforme a la determinación presidencial ulterior, y por cierto fundada, y aquellos permiten afrontar el pago máximo, el Jefe del Estado quede obligado a así disponerlo.

Es del caso hacer constar que el Presidente de la República arguye en su Mensaje que no habría razones para confiar en la posibilidad de obtener recursos de fuentes no inflacionarias en monto suficiente para acordar y pagar un anticipo de reajuste compensatorio del total del alza del costo de la vida sobre todos los sueldos y salarios bases. Es posible así, dado su carácter de colegislador que durante la formación de la ley ocurriere que por discrepancia en la especie de los tributos o fuentes de financiamiento, dentro de los quórum y mecanismos de rigor, por ejemplo por la vía de los vetos, los recursos de origen parlamentario no lleguen necesariamente a convertirse en preceptos de ley. En cambio, al mantenerse el art. 1° despedido por la Cámara en la forma imperativa

de monto y personas beneficiarias, pudiera no quedar debidamente amparado el gasto que crea. Además, establecer el posible rendimiento de ciertos tributos, por encerrar estimaciones y pronósticos, no escapa a los márgenes de errores dentro, por cierto, de los propósitos más constructivos y serios que en las ponderaciones respectivas anime a sus autores,

El Presidente de la República, sin ninguna duda, no ha querido correr estos albuces y por eso, clara, directa y categóricamente, no ha querido que la ley –en contra de lo que hace el art. 1^º, cuestionado– imponga un gasto a todo evento y cree, directa e inmediatamente, un derecho a anticipo de reajuste como fluiría del art. 1^º, sino que, en su iniciativa se ha reservado la determinación del gasto a posteriori, entrada en vigencia la ley, conforme a la determinación técnica de los medios financieros reales y definitivos que permitan afrontar el desembolso, sin comprometer la marcha económica –que dice deficitaria– porque atraviesa el Presupuesto de la Nación y que atribuye a errores de cálculo de financiamiento que se habrían producido con antelación.

No cabe duda, ni es cuestionado en el requerimiento de fs. 1, que los parlamentarios no están limitados por el art. 45 de la Constitución Política para crear recursos financieros o para rechazar o sustituir los de iniciativa Presidencial. No es el inciso 2^º del N^º 4 del art. 44 el que aparece invocado en esta causa. La materia *sublite* se sitúa en que no es bastante, ante el tenor de la iniciativa presidencial bajo consideración, el que los propios diputados estén habilitados para dar recursos e internamente hacer cálculos sobre sus cifras, para que ellos puedan atribuirse iniciativa constitucional para crear el gasto o beneficio y los beneficiarios, en su entidad y modalidades, prescindiendo de las subordinaciones contenidas en la voluntad indivisible, única y determinante del Presidente que amparado en el art. 45, no quiso ni permitió, ni dio autorización o patrocinio para regular el gasto con autonomía de las circunstancias de hecho tales como recursos reales establecidos a posteriori y la reserva para sí de fijar el alcance y latitud por acto de autoridad propio, sujeto empero a las normas del texto legal encuadrado en su proposición;

CUADRAGÉSIMO. Que es ajeno al desenlace de la controversia constitucional tipificar el contenido del Mensaje, tanto en cuanto a si se trataría de obtener delegación de facultades legislativas para el Presidente de la República o si la iniciativa dada para la integración y ejecución posterior de su concepción determinante, habría de materializarse en un decreto supremo. Cualquiera de las dos hipótesis está igualmente amparada en nuestro régimen constitucional, sea por lo prevenido en el N^º 15 del art. 44 o según regla del N^º 2 del art. 72. En efecto, de cualquier manera, lo relevante que pone de manifiesto el centro decisorio del debate radica en que el Jefe del Estado no dio iniciativa para proceder como lo hizo la Cámara de Diputados.

Aunque sea abundar, todavía más, en la ya latas consideraciones echas, no se resiste el Tribunal a llamar la atención acerca de que no sólo la exposición de motivos y articulado del Mensaje son contundentemente expresivos de una voluntad no sujeta a dudas en los márgenes limitantes, sino que las piezas del debate parlamentario y fundamentación de indicaciones de origen parlamentario –entre otras, la propia indicación que se convirtió en el art. 1º–, como declaraciones oficiales y públicas de personeros de gobierno y representativos parlamentarios que disienten de la iniciativa original, han admitido que el Presidente de la República, innovando en los procederes tradicionales en materia relativas a beneficios salariales o sociales económicos, no entregó al Congreso la iniciativa para que éste señalara directamente e imperativamente un monto de reajuste no discriminado y bajo la fundamentación de su propia e irrevisible estimación de cálculo de rendimiento de los recursos que contemplare. Se reservó el Presidente de la Republica para sí dentro de los lineamientos destacados en otro lugar de este fallo, fijar el monto máximo y la facultad en consonancia con los rendimientos financieros del proyecto a través de cálculos técnicos ulteriores, de poder discriminar en favor de los emolumentos más bajos, aunque no arbitrariamente sino que dentro de los presupuestos anteriormente explicados. El Congreso Nacional no puede transformar la iniciativa que se le entrego, en aquella parte en que le está permitido exclusivamente aprobar, disminuir o rechazar;

CUADRAGESIMOPRIMERO. Que, en las circunstancias señaladas, es fuerza concluir que el artículo 1º nuevo adolece de vicio de inconstitucionalidad por transgredir su contenido lo dispuesto en los incisos 2º y 3º del artículo 45 de la Constitución Política del Estado y no podrá, por consiguiente, convertirse en ley;

CUADRAGESIMOSEGUNDO. Que no procede acoger la inconstitucionalidad de los arts. 9º y 10, por ser idénticos a los propuestos con los números 11 y 12 del Mensaje y, particularmente, porque si bien es cierto que el alcance de los mismos fue modificado al aprobarse un nuevo artículo 1º –excediéndose entonces la iniciativa presidencial respecto del sector privado en la misma forma que en lo atinente al sector público– debe observarse que el vicio se cometió precisa y directamente al decidirse la aprobación del Art. 1º mencionado y éste es declarado inconstitucional en el presente fallo;

CUADRAGESIMOTERCERO. Que en relación a la formulación del requerimiento que rola a fs. 1, en orden a que se reponga la tramitación del proyecto al estado en que se encontraba antes de acordarse las sustituciones y supresiones que han sido materia del presente debate constitucional, este Tribunal, habiéndose pronunciado en este fallo sobre determinados requerimientos de inconstitucionalidad, debe limitarse a poner su sentencia en conocimiento de quien corresponda, para los efectos de su cumplimiento;

Y teniendo presente, además, lo dispuesto en los arts. 45, incisos 2° y 3°, 78 b) y 78 c), inciso 2°, de la Constitución Política del Estado y 3, 6, 7 y 8 del Auto Acordado sobre procedimiento aplicable ante el Tribunal Constitucional,

SE RESUELVE:

1°. NO HA LUGAR a la cuestión previa de ineptitud del libelo planteada por el Presidente de la Cámara de Diputados a fs. 10; y, por consiguiente, a la reposición del primer otrosí de la misma foja;

2°. NO HA LUGAR a la inconstitucionalidad respecto de la supresión de los arts. 5° y 14 del Mensaje;

3°. HA LUGAR a la declaración de inconstitucionalidad de la supresión el inciso 2° del art. 15 del Mensaje;

4°. HA LUGAR a la inconstitucionalidad del artículo 1° del proyecto aprobado por la Cámara de Diputados, el que no podrá convertirse en ley;

5°. NO HA LUGAR a la declaración de inconstitucionalidad de la supresión de los artículos 1°, 2°, 3° y 4° del mensaje; y

6°. NO HA LUGAR a la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 9° y 10 del proyecto aprobado en general por la Cámara de Diputados.

Se previene que los Ministros señores Retamal y Bórquez concurren al fallo en cuanto se declara la inconstitucionalidad de la supresión del inciso 2° del artículo 15 del proyecto contenido en el Mensaje, en virtud de los fundamentos vigesimoséptimo y vigesimooctavo, exceptuada de este último la frase final cuyo comienzo es *“que reserva exclusivamente al...”*.

El Ministro señor Schaulsohn concurre al fallo haciendo la siguiente salvedad:

No fue de opinión de incluir los considerandos séptimo a decimoquinto inclusive, y la última frase del decimoséptimo, porque la historia fidedigna del establecimiento de una ley –como otras reglas de hermenéutica– tiene cabida únicamente de manera subsidiaria cuando el sentido de la norma no es claro conforme a su libertad y acertadamente la sentencia demuestra que el art. 45 de la Constitución Política no deja dudas sobre su alcance a través de su simple lectura; porque además algunas de las citas transcritas en esos considerandos no integran dicha historia sino que, aunque respetable, son meras opiniones de quienes las hicieron las que no siempre fueron compartidas o incorporadas finalmente en la Carta Fundamental; y porque, personalmente el Ministro disidente ha discordado, y mantiene su discrepancia, con muchas de las afirmaciones reproducidas.

Acordado el fallo en la parte que rechaza la inconstitucionalidad de la supresión del art. 4° del proyecto del Ejecutivo, en contra de la opinión del Presidente señor Silva Cimma y del Ministro señor Veloso, quienes estuvieron por acoger también esa inconstitucionalidad. Para ello tienen presente los propios fundamentos de la sentencia, especialmente sus motivos trigesimosexto a cuadragésimoprimeros, con la salvedad de las frases que estiman legítimas la supresión del citado art. 4°, consecuentemente consideran que esta supresión adolece de vicio de inconstitucionalidad por transgredir lo dispuesto en los incisos 2° y 3° del art. 45 de la Constitución Política del Estado. En efecto, sin que hubiere ocurrido un rechazo total del proyecto del Presidente de la República, manteniendo la Cámara de Diputados numerosos preceptos del Menaje y modificando otros, eliminó, no obstante las condiciones o limitaciones del reajuste propuesto –ya analizadas– y que se establecían en la referida disposición del art. 4°, no contemplándolas en ninguna otra norma de reemplazo en el proyecto aprobado por dicha Corporación.

Acordada la decisión que declara inconstitucional el artículo 1° del proyecto aprobado por la Cámara de Diputados, en contra de la opinión de los Ministros señores Retamal y Bórquez, quienes estuvieron por rechazar también en esa parte el requerimiento y declarar que no existe la inconstitucionalidad referida.

Para concluir así, tienen presente lo expuesto en las consideraciones vigesimonoveno, trigésimo, trigesimoprimeros, trigesimotercero y trigésimoquinto del fallo de mayoría y las razones siguientes:

1°. El Presidente de la República tiene iniciativa exclusiva para fijar o modificar las remuneraciones y demás beneficios pecuniarios de los servidores públicos y para crear nuevos servicios o empleos rentados, pero la iniciativa no priva al Congreso del derecho de discutir el proyecto del Presidente de la República introduciéndole todos los cambios que estime pertinentes y que no estén reñidos con las prohibiciones constitucionales, prohibiciones que han de aplicarse restrictivamente y que no pueden, por lo tanto, extenderse por analogía por tratarse de claros preceptos de Derecho Público y de una norma excepcional limitativa de la regla que establece la participación del congreso como organismo legislador. La intervención de éste está limitada en la Constitución en cuanto no puede apartarse en las modificaciones que introduzca a un proyecto del Presidente de las ideas matrices que contenga y relativamente a los gastos públicos en cuanto sólo puede aprobar, rechazar o disminuir en su caso los servicios o empleos y los beneficios pecuniarios. El adverbio sólo que emplea el precepto constitucional no significa que en toda la materia del proyecto el Congreso pueda solamente aprobar, rechazar o disminuir, sino que su limitación alcanza a cualquiera de estos tres actos en lo relati-

vo únicamente a los servicios o empleos y a los beneficios pecuniarios. Las modificaciones que introduzca el Congreso en un proyecto del Presidente de la República que contenga materias que no sea fijar o modificar las remuneraciones o servicios están regidas por la norma constitucional que confiere al Congreso la facultad de legislar con las limitaciones explícitas establecidas en la Carta Política.

Si la iniciativa del Presidente obliga al Congreso sólo a aceptarla o rechazarla o disminuirla en el total de su contenido, el papel de este cuerpo legislativo quedaría esencialmente reducido en su trascendencia y hasta en su categoría intelectual, puesto que sólo podría desempeñar el menudado papel que consiste en aprobar integralmente y sin distingos o en discutir solamente para disminuir.

Este predicamento es inaceptable en la iniciativa presidencial como lo es en cualquiera otra iniciativa, Así en las leyes sobre reclutamiento y sobre amnistía o indultos generales en que la iniciativa corresponde respectivamente a la Cámara de Diputados y al Senado. Esto porque en materia de iniciativas la Constitución no confiere carácter especial a las del Presidente de la República.

El Congreso, pues, ejerciendo sus facultades genuinas pudo cambiar el sistema ideado por el Presidente de la República en los Art. 1^º a 4^º de su proyecto, respetando las antedichas limitaciones constitucionales;

2^º. Como se dice en el fallo de mayoría, el sistema ideado por el proyecto del Presidente no contiene una norma que fije cuantitativamente el personal del sector público o privado que ha de disfrutar del anticipo del reajuste ni el monto de éste, porque la determinación le queda entregada al criterio que en su oportunidad deberá el Presidente manifestar cuando se haya hecho el cálculo del rendimiento probable con que contará el Fondo de Compensación y anticipo de Reajuste; pero esta facultad del Presidente no es absoluta porque en la determinación del monto máximo del anticipo y de las personas que deban disfrutarlo interviene el Art. 4^º del proyecto el Gobierno en cuanto establece limitaciones mínimas y limitaciones máximas para la actuación del Jefe del Estado e indica en su inciso final que “si el fondo diere recursos para anticipar el reajuste del total de las remuneraciones, etc.”, frase que demuestra que el Presidente de la República tiene la posibilidad de fijar como anticipo un reajuste total de las remuneraciones y que parece ser de ejercicio obligatorio puesto que el mismo inciso agrega que si llenado ese fin de dar reajustes totales, quedare un remanente éste se destinará a financiar la futura ley de reajustes;

3^º. Hay, pues, en los proyectos respectivos la posibilidad de que el Presidente y la Cámara coincidan en un criterio idéntico en cuanto a la determinación del monto posible del anticipo y esa sola posibilidad desvirtúa la idea de haberse excedido el Congreso en sus facultades constitucio-

nales. Y hay, además, un factor importante para resolver si el Congreso ha aumentado o no el proyecto del Presidente. Ese importante factor es que desde el punto de vista cuantitativo el proyecto del Gobierno es una incógnita y no cabe duda alguna de que la incógnita no se puede aumentar y no se aumenta cuando se convierte en certeza. Este punto es sustancial para decidir que el artículo 1° aprobado por la Cámara de Diputados infringe o no la Constitución porque el requerimiento de fs. 1, origen de la controversia, invoca tal aumento como principal premisa de la inconstitucionalidad cuando afirma: *“La sustitución que ha operado implica transformar la posibilidad de obtener un anticipo cuyo monto se determinaría de acuerdo con las disponibilidades financieras del fondo, por un derecho cierto de exigir legalmente el máximo que podría conferir esa posibilidad, lo que a todas luces se traduce en un aumento que el Presidente de la República no ha querido conceder sino en la medida que existan fondos para ese efecto”*;

4°. Por las razones precedentes, la Cámara de Diputados, sin amagar la Constitución pudo suprimir los arts. 1° a 4° del proyecto del Gobierno eliminando la creación del Fondo de Anticipo de Reajuste y sustituirlo por otros que contengan la determinación del monto del dicho anticipo. Esta conducta de la Cámara no excede sus facultades constitucionales típicas porque relativamente a los beneficios del proyecto los aprueba puesto que acepta que se otorguen, aunque cambie el método para determinarlos, y porque la limitación constitucional del congreso en cuanto debe aprobar, rechazar o disminuir los beneficios o empleos, no significa que sólo tales pronunciamientos pueda emitir respecto del proyecto total que contenga los beneficios, sino que la prohibición rige sólo respecto de éstos en su expresión cuantitativa. La forma en que hayan de otorgarse los beneficios o crearse los empleos no está comprendida en la prohibición constitucional del art. 45, inc. 3°, si el cambio introducido por el Congreso no los aumenta

No hay precedentes históricos ni tratados magistrales que conduzcan a otra conclusión.

Acordada la decisión que declara la inconstitucionalidad de la supresión del inciso 2° del art. 15 del proyecto contenido en el Mensaje, en contra de la opinión del Ministro señor Schaulsohn, quien estuvo por rechazar en esta parte el requerimiento por no compartir los considerandos vigesimoséptimo y vigesimooctavo que llevaron a la conclusión del N° 3 del fallo. Sostiene que debió negarse lugar a la cuestión de inconstitucionalidad planteada a este respecto por el Presidente de la República porque los arts. 5° y 19 aprobados por la Cámara hicieron superfluo mantener dicha parte el precepto al alcanzar a los trabajadores de los sectores público y privado; y por el carácter especial de los artículos 2° y 4° aprobados por la Cámara que no han sido impugnados por vicio alguno en el escrito de fs. 1 de los autos.

Transcribese al Presidente de la República, al Senado y a la Cámara de Diputados.

Publíquese en el Diario Oficial.

Regístrese y archívese.

Rol N^º 14

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, don Enrique Silva Cimma, y los Ministros señores Rafael Retamal López, Jacobo Schaulsohn Numhauser, Adolfo Veloso Figueroa e Israel Bórquez Montero. René Pica Urrutia, Secretario del Tribunal Constitucional.

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
RECAÍDA EN EL EXPEDIENTE ROL N^º 15,
SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE ALGUNAS NORMAS DEL
PROYECTO DE LEY SOBRE ÁREAS DE LA ECONOMÍA
QUE REFORMA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO

(Publicada en el Diario Oficial N^º 28.567, de 2 de junio de 1973)

Santiago, treinta de mayo de mil novecientos setenta y tres.

VISTOS:

El requerimiento de fs. 1 formulado por el Presidente de la República en el que solicita que el Tribunal Constitucional declare que las disposiciones que se indican, todas ellas incorporadas al texto del “*proyecto de ley de reforma constitucional*” que le fuera comunicado por oficio N^º 15.689 del Senado, por el cual modifica el art. 10 de la Constitución y se agregan a ésta cinco nuevas disposiciones transitorias, “*carecen actualmente de suficiencia jurídica necesaria para haber sido remitidas por el Congreso Nacional al Presidente de la República; y que dichas disposiciones no han conducido su tramitación constitucional en el Congreso, órgano al cual deben volver para el cumplimiento de lo dispuesto en el art. 54, inciso 2º de la Constitución, en relación con el art. 108, en lo relativo al trámite de las insistencias, disponiendo, además, lo que V.E. estime de derecho para tales efectos*”. Solicita, en subsidio, que se declare que esas

mismas disposiciones no podrán convertirse en ley, por haberse infringido en su tramitación la Constitución Política del Estado.

Antes de entrar a fundamentar el asunto que somete a la consideración del Tribunal, el requerimiento fija la naturaleza del conflicto constitucional y argumenta sobre la competencia del Tribunal para decidir en esta materia.

En cuanto a lo primero, manifiesta que el régimen político consagrado en la Constitución es, sin lugar a dudas, un régimen presidencial con ejecutivo vigorizado, lo que se desprende tanto de la normativa constitucional como de la historia fidedigna de la ley que modificó en 1925 la Constitución de 1833. Este tipo de régimen se acentuó aún más con las reformas de las leyes N^{os} 7.727, de 23 de noviembre de 1943, y 17.284 de 23 de enero de 1970, lo que consta, respecto de esta última, de su historia fidedigna y de una obra destinada a “consulta y referencia necesaria” para fijar su alcance, cual es “La Reforma Constitucional de 1970”.

En cuanto a la competencia del Tribunal Constitucional para conocer de las violaciones de forma o procedimiento que se sometan en la tramitación de los proyectos por los cuales se reforma la Constitución, el requerimiento expresa, en primer lugar, que los conflictos de interpretación jurídica sólo pueden ser dirimidos por el Tribunal Constitucional y no por plebiscito. Cita en apoyo de esta afirmación partes del Mensaje con que se inició la Ley N^o 17.284, el informe de la Comisión de Constitución del Senado emitió durante la tramitación de esa ley y las palabras del profesor de Derecho Constitucional señor Jorge Guzmán, en todas las cuales aparece que la finalidad el establecimiento de este Tribunal fue la de crear un órgano que dirimiera los conflictos jurídicos que se susciten entre “*el Parlamento y el Ejecutivo en cuanto a interpretación de sus respectivas facultades*”. Señala, además, que no podría pensarse que quienes dictaron la Ley N^o 17.284 y crearon el Tribunal, hubieran olvidado la existencia de los conflictos e interpretación de las normas que regulan la formación de las leyes de enmienda constitucional, dejándolos sin solución.

A continuación afirma que la competencia del tribunal deriva del hecho de incluir el concepto de “ley” tanto las leyes fundamentales como las ordinarias y tener el Tribunal competencia para conocer de las “*las cuestiones sobre constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de los proyectos de ley...*”. En apoyo de esto da razones de texto, de nomenclatura, de historia fidedigna del establecimiento de los preceptos pertinentes y de orden doctrinario.

Como razones de texto y de nomenclatura invoca la existencia de normas constitucionales, como las de los arts. 4^o y 5^o, N^o 2, que usan la palabra ley en sentido genérico, es decir como comprensiva de leyes ordinarias y de leyes constitucionales, argumentando que nada existe que permita sostener que la expresión “ley” en el art. 78 b), letra a), está en el

sentido específico de ley ordinaria y no en el genérico, ya que si la norma no distingue, no es lícito que el intérprete lo haga. Alude también a la circunstancia de que los decretos promulgatorios de las leyes que reforman la Constitución digan: "*Ilévase a efecto como ley de la República*"; y al hecho de que la Comisión Mixta Especial de Senadores y Diputados expresó, en informe de 22 de noviembre de 1964, que las materias sometidas al pronunciamiento del Congreso pueden ser objeto de un acuerdo o de una ley, no refiriéndose en absoluto a ninguna otra clase de actos. Agrega que la Contraloría jamás ha objetado los textos de los decretos promulgatorios que utilizan, como ya se ha dicho, la palabra ley para referirse a las normas que reforman la Constitución. Hace referencia, también, al art. 57 de la Constitución que regula la competencia del Congreso respecto de los negocios legislativos durante la legislatura extraordinaria convocada por el Presidente de la República, diciendo que, tanto es efectivo que los proyectos de reforma constitucional son proyectos de ley, que esta norma hubo de excluirlos expresamente de la regla general para que el Congreso pudiera conocer de ellos aún sin estar incluidos en la convocatoria. Añade finalmente que la obligación de promulgarlas leyes fundamentales nace precisamente de la calidad de ley que ellas tienen, lo que también es reconocido en el informe de la Comisión Mixta Especial mencionado precedentemente.

Entre las razones de historia fidedigna de la Ley N^º 17.284, que abonan la afirmación de que Constitución y ley son especies de un mismo género, señala el informe de la comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, en el que se explica la razón de haber exceptuado a la reforma constitucional e los proyectos de ley que pueden tramitarse sin discusión particular; y las palabras del Ministro de Justicia de la época al iniciarse la discusión general del proyecto en el Senado.

En lo referente al apoyo que la doctrina prestaría a esta tesis, expresa que los tratadistas y profesores de Derecho Constitucional coinciden en calificar como ley el acto legislativo de enmienda de la Carta Fundamental. Cita a los señores Evans, Silva Bascuñán, Bernaschina y Ovalle.

También expresa que la doctrina no sólo califica de ley a la reforma constitucional, sino que se ha pronunciado inequívocamente por la competencia del Tribunal, en opiniones dadas antes de suscitarse el problema de las áreas de la economía. Transcribe opiniones de los señores Silva Bascuñán, Ovalle, Piedrabuena.

Se refiere posteriormente el requerimiento a las facultades del Tribunal para controlar la supremacía de la Constitución, señalando que este órgano debe velar tanto por la supremacía material como por la formal de la misma, y que la incompetencia del Tribunal para conocer de este problema significaría no asegurar la supremacía formal, que debería tener la prioridad.

A continuación, refiriéndose a los argumentos dados por un grupo de señores parlamentarios en declaración pública, sobre la incompetencia del tribunal para controlar la constitucionalidad del procedimiento de formación de los proyectos que pretenden reformar la Constitución, expresa que no sólo no se advierte de la historia fidedigna de la Ley Nº 17.284 una presunta voluntad deliberada de no dar competencia al Tribunal, sino que, por el contrario, de ella aparece que este órgano tiene facultades en esta materia. Cita, en primer lugar, opiniones del diputado Zepeda Coll y del profesor Carlos Cruz-Coke. En segundo lugar, invoca la letra c) del art. 78 b), diciendo que su existencia reafirma la posibilidad de conocer en esta materia que tiene el Tribunal, ya que, por la vía de esa facultad este órgano tendrá que examinar la constitucionalidad de la tramitación del proyecto en que incide el plebiscito; con respecto a esta misma facultad, sostiene, por otra parte, que era indispensable que existiera en forma separada, porque otorga al tribunal la atribución especial de sustituir al Presidente en la fijación del texto definitivo de la consulta plebiscitaria, atribución de que carece en la letra a) el mismo precepto.

Expresa también diversas razones para desechar otros argumentos dados en la declaración a que se ha hecho referencia, como el problema de los tratados, el de la enumeración del art. 44 y otros. En cuanto a la afirmación de que, de ser el Tribunal competente, las leyes de reforma de la Constitución quedarían supeditadas a la voluntad del Presidente de la República y a la de mayoría de un órgano que no es de representación popular, manifiesta que ello es inadmisibles, pues el Tribunal Constitucional no dicta normas legales, sean estas ordinarias o fundamentales, sino que se limita a declarar que determinadas normas jurídicas en estación no pueden convertirse en ley.

Finalmente señala que también la letra e) del art.78 b) concuerda con la tesis que sostiene, ya que no podría concebirse que el constituyente hubiera establecido un mecanismo para evitar la no promulgación de una ley ordinaria y no hubiera estatuido ningún sistema para la ley constitucional.

La Cámara de Diputados y el Senado, compareciendo en un mismo escrito, plantean a fs.65 la excepción de incompetencia del Tribunal para conocer del requerimiento de fs. 1, solicitando sea acogida.

A este respecto, sostiene que esta incompetencia aparece del art. 78 b), letra a), y del art. 78 c), incisos 2º y 3º, ya que en todos ellos se habla de "ley" y los proyectos de reforma constitucional no son proyectos de ley.

Las razones para sostener las diferencias entre unos y otros son muchas, ya que Constitución y ley tienen: a) Distinta naturaleza, pues emanan de órganos diferentes y se refieren a distintas materias: la primera a organización, la segunda a funcionamiento; b) Distinto contenido, ya que la Constitución organiza el Estado, da atribuciones y limita a los ór-

ganos, mientras que la ley puede referirse a tantas materias como distintos tipos de relaciones sociales haya; c) Distinta jerarquía, pues la Constitución está limitada por el derecho natural y por los principios de la legitimidad consagrados y aceptados por la civilización, mientras que la ley está restringida por la Constitución. La ley está supeditada a la Constitución, se dicta “*en la forma prescrita por la Constitución*”. La Constitución, por el contrario, es superior; a ella se subordina el Poder Legislativo; d) Distintos efectos, siendo los de la Constitución genéricos y los de ley específicos; e) En nuestro derecho la Constitución es rígida o semirrígida; se consagra en él la supremacía de la Constitución, distinguiéndose entre Poder constituyente y poder constituido; el Poder constituyente, la voluntad política del pueblo, da la Constitución, que se estima una superlegalidad y este Poder se diferencia del Poder Legislativo ordinario, que es el Poder constituido. La consecuencia de esta supremacía es la mayor inmutabilidad jurídica de la Constitución, lo que plantea el problema de su revisión y la superioridad de la norma constitucional sobre la ley ordinaria, lo que hace necesario establecer formas de control de la constitucionalidad de la ley. El Tribunal Constitucional sólo controlaría esta segunda consecuencia.

Da también razones de texto en apoyo de la diferencia existente entre ambas. Señala que si la reforma constitucional debe tramitarse como proyecto de ley, es porque no es ley (art. 108 inc. 1^º); que el art. 44 no menciona la Constitución como materia reservada a la ley; que la reforma constitucional puede tramitarse en legislatura extraordinaria aun sin estar en la convocatoria del Presidente, porque la expresión “negocio legislativo” del art. 57 comprende tanto proyectos de ley como los de reforma constitucional, al darles tratamiento distinto; que los arts. 108 y 109 usan la expresión “proyecto de reforma”; que hay acuerdos que se tramitan como ley y no son ley y que los tratados se incluyeron expresamente en la competencia del Tribunal; que el art. 51 distingue también entre proyectos de reforma, proyectos de ley y proyectos de acuerdo; que el art. 109 expresa que el texto del proyecto deberá “*ser promulgado como Reforma Constitucional*”.

Agrega, además, que los decretos promulgatorios son distintos; que la numeración que se da a las reformas constitucionales sólo cumple el propósito de individualizarlas y, finalmente, que el no cumplimiento por el Presidente de la República de la obligación de promulgar no autorizaría recurrir al Tribunal Constitucional, sino que lo haría acusable en conformidad al art. 39, regla 1^a, porque habría infringido abiertamente el art. 55 de la Constitución.

En seguida, expresa el escrito que, aunque la Constitución usa a veces la palabra “ley” como sinónimo de norma jurídica no puede decirse que la haya usado en ese sentido en el art. 78 b), letra a).

Se refiere, además, al hecho de que la tesis del Ejecutivo pone al Tribunal Constitucional sobre la Constitución, en circunstancia de que la función de éste no es sobreponerse a la Constitución, el Tribunal tendría una función superior al constituyente; además, podría resolver sobre su propia reforma y pasaría por sobre la soberanía nacional y el poder constituyente que la representa, violando el art. 2°.

El Senado y la Cámara afirman que la única competencia del Tribunal Constitucional en materia de reforma constitucional es la de la letra c) del art. 78 b). Como razones, señalan que si el Tribunal tuviera competencia para conocer de todo el procedimiento de reforma constitucional, no tendría sentido la existencia de la letra c); que el Tribunal no puede atribuirse competencia por analogía, ya que en Derecho Público las normas se interpretan restrictivamente; que si la Constitución hubiera querido darle esta atribución, habría estatuido una norma para contemplar la suspensión del plazo para convocar a plebiscito, no produciendo así una desarmonía entre la norma del plebiscito y la del art. 78 b), letra a), y no lo hizo. En efecto, el requerimiento al Tribunal podría privar al Presidente de la facultad de convocar a plebiscito, porque éste tendría que esperar el fallo antes de convocar a plebiscito, o, si se requiere después del plebiscito, podría significar que el fallo del Tribunal fuera contradictorio o incompatible con el veredicto popular.

Hacen presenten que la petición del requerimiento es improcedente, porque a través de ella se pretende que el Tribunal cree o dicte una norma nueva; lo que atentaría contra su función que es la de declarar que determinados preceptos no pueden convertirse en ley.

Finalmente, invocan el art. 4° de la Constitución, manifestando que si el Tribunal entrara *“a pronunciarse sobre el requerimiento de autos sin reconocer su incompetencia en la materia”*, su sentencia *“es nula de pleno derecho y nadie está en el deber jurídico de acatarla y cumplirla”*.

A fs. 98 comparece un conjunto de Senadores y Diputados, superior al tercio de los miembros en ejercicio de cada Cámara, que adhieren al requerimiento de fs. 1. Solicitan, en resguardo del derecho de las minorías parlamentarias, vulnerado por la conducta de las mayorías, que el Tribunal haga primar los preceptos constitucionales por sobre las prácticas viciosas de las mayorías de ambas ramas del Congreso. Fundamentan su petición, a más de lo manifestado por el Presidente de la República, en algunas consideraciones que dicen relación con las opiniones contenidas en el escrito de fs. 65 y siguientes.

Se trajeron los autos en relación.

CONSIDERANDOS:

PRIMERO. Que la competencia de un órgano jurisdiccional –y el Tribunal Constitucional lo es– está regida íntegramente por el Derecho

Público. Dentro de esta rama del Derecho, las normas jurídicas que lo integran son imperativas y prohibitivas. Ello quiere decir que tal órgano está obligado a actuar o le está prohibido hacerlo porque las preceptivas que regulan su actividad están inspiradas siempre por el interés público o colectivo;

SEGUNDO. Que la competencia de estos órganos, entonces, o sea, su obligación de conocer de un asunto en vía jurisdiccional o como dice Ballesteros “*el poder que la ley concede a un juez para ejercer sus funciones dentro de los límites que ella determina*”, está rigurosidad fijada por la Constitución o la ley de manera que sólo puede conocerse de un asunto cuando así lo consagra explícitamente las normas jurídicas que indican la órbita de su acción;

TERCERO. Que lo anterior quiere decir que ella debe emanar de texto expreso y que este texto debe ser interpretado restrictivamente, porque tal es la característica inherente a la interpretación de las normas del Derecho Público;

CUARTO. Que, en caso de duda, por lo tanto, sobre si un órgano tiene competencia o carece de ella para conocer de un determinado asunto, la decisión ha de inclinarse por la negativa, o sea, ha de concluirse que no la tiene;

QUINTO. Que ello es tanto más indudable si se considera que al nivel de órganos creados por la Constitución Política del Estado para que actúen en vía jurisdiccional, son ellos mismos quienes deben decidir sobre su propia competencia, lo que, en último término, significa o auto asignársela o reconocer que carece de ellas en un caso dado;

SEXTO. Que la circunstancia precedente obliga al Tribunal a decidir con riguroso respeto a los principios reseñados y previa y la debida ponderación en el análisis exegético de los textos que determinan sus atribuciones, tanto más si se tiene presente que, como aparece de autos, ellas han sido dubitadas;

SÉPTIMO. Que las consideraciones precedentes, en especial la que antecede, se refuerzan si se observa que contra las resoluciones de este Tribunal, de acuerdo con el art. 78 c) de la Constitución “*no procederá recurso alguno*” Y que dentro de toda la normativa constitucional vigente no existe órgano resolutor de conflictos ante quien pudiera discutirse la competencia que hipotéticamente este Tribunal se auto asignare ya que, por razones obvias, no tiene aplicación en la especie la disposición 4^º del artículo 42 de la Constitución Política del Estado;

OCTAVO. Que hechas las consideraciones doctrinales que preceden, corresponde ahora realizar el examen de las normas constitucionales positivas y deducir de su análisis la competencia o la incompetencia de este Tribunal para conocer y resolver las cuestiones propuestas en el caso *sub lite*;

NOVENO. Que el artículo 78 b), párrafo a), de la Constitución Política establece entre las atribuciones del tribunal Constitucional la de resolver las cuestiones de constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de los proyectos de ley;

DÉCIMO. Que requerido ese tribunal por el Presidente de la República para que resuelva una cuestión de inconstitucionalidad acerca de ser necesaria la insistencia del Congreso para completar la fase última aprobatoria del proyecto de reforma constitucional de las tres áreas de la economía, el Senado y la Cámara de Diputados introdujeron una cuestión de competencia, sosteniendo que este Tribunal no la tiene para conocer del asunto propuesto, porque sólo la constitucionalidad de los proyectos de ley y no la de los proyectos de reforma constitucional puede resolver, conforme al aludido precepto de la Carta Fundamental;

DECIMOPRIMERO. Que el requerimiento del Presidente, adelantándose a la alegación posible por el Congreso de la incompetencia del Tribunal, sostiene la competencia de este con los siguientes argumentos;

a) La facultad de resolver cuestiones constitucionales de proyectos de ley comprende los conflictos entre la Constitución y los proyectos de reforma constitucional, porque la Constitución es ley.

b) Lo anterior se deduce de los arts. 4°, 5°, N° 2, y 57, inc. 2°, de la Carta Fundamental, el primero de los cuales prohíbe a las magistraturas atribuirse otra autoridad o derecho que los conferidos por las *leyes*, vocablo éste que, atendido su tenor literal y el contexto en que figura, abarca inexcusablemente *la Constitución*, el segundo, establece la nacionalidad chilena para los hijos de chilenos nacidos en el extranjero, de padre o madre al servicio de la República aun para efecto de *las leyes fundamentales o de cualesquiera otras*; y, el 57, inc. 2°, aludiendo a la convocatoria del Congreso por el Presidente de la República, dice que no podrá ocuparse de *otros negocios legislativos*. Que los comprendidos en ella; pero podrán, sin embargo, proponerse, discutirse y votarse los proyectos de reforma constitucional, precepto donde el recurrente advierte que los asuntos de *reforma constitucional* quedan comprendidos en los *negocios legislativos*.

c) Las reformas constitucionales han sido llamadas *leyes*, ya en el tiempo en que no se enumeraban, desde la Constitución de 1833, hasta el texto actual, en cuya fijación definitiva el decreto que lo hace se refiere a las enmiendas de la Constitución de 1925, llamándolas *leyes* y mencionándolas por su número de tales.

d) Las Comisiones legislativas y algunos miembros del Gobierno han llamado *leyes* a las reformas constitucionales en sus intervenciones oficiales, y

e) El propio texto promulgatorio de las reformas constitucionales ha ordenado que se publiquen y lleven a efecto como *leyes* de la República;

DECIMOSEGUNDO. Que el vocablo *ley* empleado por el art. 78 b), párrafo a), de la Constitución resulta claramente comprensivo del concepto de reforma constitucional, porque si en dos preceptos de ella —los arts. 4 y 10, N 1^º, el último de los cuales no citó el requerimiento— la expresión *ley* cubriría eventualmente el de *Constitución*, el Tribunal, en cambio, ha encontrado en la Carta Fundamental un número de preceptos cercanos a los ciento en que la expresión *ley* significa exclusivamente *ley ordinaria*. Son, entre otros, los 5^º, N^{os} 3^º y 4^º; 6^º, N^º 3^º, inc. 2^º; 7^º, inciso 4^º; 9^º, incisos 3^º y 4^º; 10, N^º 2, incisos 1^º y 2^º, N^{os} 3^º, 4^º, 5^º, 7^º, 8^º, 9^º, 10^º, 11^º, 12^º, 13^º, 14^º, 15^º, 16^º, 17^º; arts. 11^º, 12^º, 13^º, 14^º, 16^º, 18^º, 19^º, 20^º, 21^º, 22^º, 37^º, 40^º, 41^º, 42^º, 43^º, 45^º, 63^º, 66^º, 70^º, 72^º, 73^º, 79^º, 80^º, 81^º, 82^º, 84^º, 85^º, 86^º, 87^º, 89^º, 93^º, 94^º, 95^º, 96^º, 101^º, 102^º, 104^º, 105^º, 107^º, sexto, octavo, decimotercero, decimocuarto, decimoquinto, decimoséptimo, todos éstos transitorios;

DECIMOTERCERO. Que la tesis del requerimiento, que extrae de los arts. 5^º, N^º 2, y 57, inciso 2^º, de la Constitución una razón a su favor para corroborar su idea de la competencia de que está tratando es errónea, porque si tales preceptos se refieren, el 1^º a *leyes fundamentales o cualesquiera otras*, y el 2^º, a *negocios legislativos*, y a Reformas Constitucionales incluyendo, ésta en aquéllos, tal referencia demuestra en el primer caso que las *leyes fundamentales* es decir, la Constitución y *cualquiera otras* difieren en su nomenclatura; y en cuanto al contenido de los *preceptos constitucionales* en los *negocios legislativos*, es asunto que no tiene relación con el problema, porque el art. 78 b), párrafo a), de la Ley Fundamental usa la voz *leyes* y no la de *negocios legislativos* y si la Reforma Constitucional pudiera estar comprendida en la locución *negocios legislativos*, que abarca Leyes Reforma Constitucional y otros Negocios atribuidos total o parcialmente en su generación al Poder Legislativo, no por eso ha de admitirse como forzosa conclusión que el término *leyes* comprende las Reformas Constitucionales;

DECIMOCUARTO. Que estudiando otros textos de la Constitución se hallan algunos en que con nitidez se distinguen las *leyes de las Normas Constitucionales*: Así en el art. 10^º, N^º 2^º, refiriéndose a la Iglesia de cualquier culto les reconoce los derechos que les confieren las *leyes*, pero las somete a las garantías de esta Constitución; en el art. 39^º, N^º 1, párrafos a, b y c, tratando de la acusación al Presidente de la República, a los Ministros de Estado y a los Intendentes y Gobernadores expresa que pueden ser acusados por haber infringido abiertamente la *Constitución o las leyes* (Presidente); o por infracción de la *Constitución y las leyes* (Ministros); o por infracción de la Constitución (intendentes y gobernadores); y en los arts. 42, N^º 6, 70^º, 72^º, N^º 1^º, 86, inciso 2^º, 100, incisos 1^º y 3^º, y primer art. Transitorio, la Carta Fundamental contempla respectivamente:

a) La facultad del Senado para prestar o negar su consentimiento a los actos del Presidente de la República en los casos en que lo requiere la *Constitución o la Ley* (42, N^º 6^º).

b) El juramento del Presidente de la República de respetar *la Constitución y las Leyes* (70).

c) La facultad del Presidente de concurrir a la formación de las *Leyes* con arreglo a *la Constitución* (72, inc. 1°)

d) El recurso de inaplicabilidad de cualquier *precepto legal contrario a la Constitución* (86).

e) La facultad de los intendentes para suspender las resoluciones de la Asamblea Provincial por estimarlas contrarias a *la Constitución y a las leyes* (100).

f) Obligación del Intendente de remitir los antecedentes a la Corte Suprema cuando alguna Ordenanza de la Asamblea Provincial es contraria a la Constitución y las leyes (100, inc. 3°);

DECIMOQUINTO. Que al efecto de las decisiones de este Tribunal Constitucional relativas a la inconstitucionalidad y a la constitucionalidad sirve, asimismo, de pauta para fijar el alcance de la locución “proyectos de ley”: resulta, efectivamente de su examen que cuando el Tribunal declara la inconstitucionalidad de alguna disposición de un proyecto de ley, no puede ese precepto convertirse en LEY; y que si se decide la constitucionalidad de un proyecto de ley, la Corte Suprema no puede ya declararlo inaplicable por el mismo vicio que es objeto del fallo del Tribunal Constitucional; y estos efectos demuestran que las declaraciones de constitucionalidad y de inconstitucionalidad son paralelas y congruentes y que si una de ellas –la constitucionalidad declarada– no puede sino referirse a la ley común, única que la Corte Suprema podría declarar inaplicable por ser inconstitucional, el paralelismo indicado y la armonía entre los preceptos son convincentes para concluir que a la propia ley común se refiere también la declaración de inconstitucionalidad que haga el Tribunal;

DECIMOSEXTO. Que siendo las declaraciones de constitucionalidad o de inconstitucionalidad las únicas que este Tribunal puede expedir relativamente a la ley y demostrando que ambas se refieren a la ley común, ninguna duda puede haber acerca de que la competencia establecida por el art. 78 b), párrafo a), para resolver las cuestiones de constitucionalidad de los *proyectos de ley*, está limitada a los proyectos de ley ordinaria y *no comprende las reformas constitucionales*;

DECIMOSÉPTIMO. Que el cuidado puesto por la Constitución en la nomenclatura del capítulo décimo relativo a la “Reforma Constitucional” para denominar disposiciones constitucionales a las normas proyectadas sin que ni una sola vez se cambie la designación elegida, muestra asimismo la constante constitucional de distinguir LA LEY de LA CONSTITUCIÓN y los PROYECTOS DE LEY de LOS PROYECTOS DE REFORMA CONSTITUCIONAL;

DECIMOCTAVO. Que el nombre y número de ley que han llevado las reformas constitucionales no tienen especial influjo en la determinación

de la competencia, porque siendo innegable la calidad de *ley* que tienen las *Reformas constitucionales*, aparecen de tal modo diferentes de las leyes ordinarias; en su naturaleza y gestación, que la propia Constitución las denomina LA CONSTITUCIÓN O LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES y sólo en dos casos ya anteriormente señalados, sería posible sostener que la expresión ley pudiera ser genérica y no específica;

DECIMONOVENO. Que si prescindiendo de los otros argumentos destinados a demostrar que la Constitución ha distinguido con notoriedad LA LEY de las DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES, hubiérase de considerar el elemento numérico de las disposiciones en que se ha hecho el distinguo y en las que no se ha hecho, habría que atenerse al significado de la expresión *ley* que el mayor número de preceptos notoriamente demuestra y no al que pudiera señalarse en contrario, en uno o dos artículos del Código Constitucional, porque la reiteración del significado de ese término en casi cien artículos es más convincente para formar criterios que su significación en sólo dos preceptos;

VIGÉSIMO. Que, tratándose de una ley ordinaria es incuestionable que la constitucionalidad que este Tribunal debe resolver es tanto la sustancial como la formal, porque el art. 78 b), párrafo a), de la Constitución, no hace distingos entre la una y la otra; mientras que resulta inadmisibile que en materia de reforma constitucional el Tribunal pudiera resolver la constitucionalidad sustancial de los proyectos de reforma: si pudiera hacerlo usurparía la función genuina del Poder Constituyente para reformar la Carta Fundamental y establecer nuevas disposiciones que eliminen o modifiquen las vigentes;

VIGESIMOPRIMERO. Que, por tanto, sería preciso hacer una diferencia entre uno y otro tipo de inconstitucionalidad para decidir por medio de un razonamiento derivado de la naturaleza de las reformas constitucionales que este Tribunal tiene competencia sólo para resolver las inconstitucionalidades formales; y esta distinción, que no se hace respecto de las leyes comunes en razón del texto del art. 78 b), debería hacerse en relación con las reformas constitucionales para que fuese posible atribuir al Tribunal una competencia que no le ha sido explícitamente otorgada: es decir, para fijar la competencia de este Tribunal, no se distingue en cuanto a las leyes comunes, y sí se distinguiría respecto de los preceptos constitucionales, y esto es un arbitrio de razonamiento demasiado libre para ser jurídicamente aceptable;

VIGESIMOSEGUNDO. Que además de todo lo dicho, es inobjetable que por medio de la competencia para conocer de las inconstitucionalidades formales de los proyectos de reforma constitucional podría este Tribunal resolver indirectamente las constitucionalidades sustantivas decidiendo que cualquiera de ellas no tiene los requisitos para convertirse en verdadera reforma por haberse infringido las normas relativas a su

gestación constitucional; y esto, después de haber eliminado por medio del razonamiento toda posibilidad de que el Tribunal pueda tener competencia para resolver las inconstitucionalidades sustantivas, resulta inadmisibles en buena lógica jurídica;

VIGESIMOTERCERO. Que ante las consideraciones precedentes en que, como se ha visto, tanto las normas positivas de la Constitución como los principios de doctrina que aquéllas recogen confluyen a la conclusión de incompetencia en el caso de autos, este Tribunal no estima necesario hacerse cargo sino en la forma somera en que aquí se hace de las opiniones de algunos tratadistas que se invocan en el requerimiento y en el escrito de fs. 98 presentado por la minoría parlamentaria, porque ni esas opiniones ni algunas referencias al derecho comparado, que también se han esgrimido, son suficientes para modificar la recta interpretación de las normas de nuestro texto constitucional;

VIGESIMOCUARTO. Que siendo el propio Tribunal a quien corresponde, como lo ha hecho, determinar si tiene o no competencia para conocer de un asunto, no resulta legítimo que una anticipada rebeldía que no se aviene con la necesaria armonía y ponderación que deba existir entre órganos o autoridades que plantean o resuelvan una cuestión jurídica, a cuyo respecto no es admisible el anuncio de que nadie está obligado a cumplir un fallo a pretexto de asignar a la sanción de nulidad que prevé el artículo 4° del texto Constitucional un alcance inaceptable.

y **VISTOS**, además lo prescrito en los artículos 78 b), párrafos a) y b), inc. 8°, y 78 c) de la Constitución Política del Estado y en el Auto Acordado sobre procedimiento aplicable ante el Tribunal Constitucional, publicado en el Diario Oficial de 11 de diciembre de 1971,

SE DECLARA que se acoge la excepción de incompetencia absoluta promovida conjuntamente en lo principal del escrito de fs. 65 por el Senado y la Cámara de Diputados.

El Presidente señor Silva Cimma concurre al fallo teniendo, además las siguientes consideraciones:

1°. Para corroborar la tesis que actualmente está sustentando, y que ha mantenido invariablemente en su cátedra, cree de su deber citar las opiniones que figuran en la 3° edición de su obra “Derecho Administrativo Chileno y Comparado” –T. 1°, 1968–, que tiene cabida en el caso de la especie: “*la legalidad aparece reconocida en casi todas las Constituciones Políticas implícita o explícitamente. En nuestro derecho positivo encuentra su consagración, entre otras, en las siguientes disposiciones constitucionales art. 4°, que establece la nulidad de derecho público y sanciona la legalidad de las competencias...*” (pág. 40) “*La legalidad de la competencia significa que ninguna autoridad adminis-*

trativa” –y obviamente jurisdiccional porque el principio es en el fondo el mismo– “*puede exorbitar la competencia que la ley le asigna en virtud de la especialidad de las funciones de los distintos órganos*” (pág. 38). “*Las normas que fijan competencia no pueden ser alteradas por quienes están llamados a ejercer los poderes que ellas acuerden. Su cumplimiento es una obligación, no una facultad*”. (T. II, pág. 117). “*La competencia de un órgano se la da la ley y ella establece en interés público, de donde resulta que esta competencia tiene un carácter improrrogable*”. (pág. 119);

2°. Que el Tribunal Especial del Cobre –órgano jurisdiccional también de origen constitucional puesto que fue creado por la cláusula 17ª transitoria, letra c), de la Constitución Política del Estado– al fallar sobre su incompetencia absoluta para conocer de las deducciones por rentabilidad excesiva dispuesta por el Presidente de la República sostuvo textualmente lo que sigue en el considerando vigesimosexto de su fallo publicado en el Diario Oficial de 19 de agosto de 1972: “*la norma sobre atribución o distribución de competencia que establece el art. 4º del texto constitucional al disponer que ninguna magistratura, persona o reunión de personas pueden atribuirse ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias otra autoridad o derecho que los que expresamente se les hayan conferido por las leyes, está indicando que para que tal acto sea revisable es menester de texto positivo explícito...*” “*En consecuencia, a diferencia de lo que han sostenido los recurrentes, el acto, positivamente hablando no es revisable por este Tribunal precisamente porque no hay norma expresa que le permita hacerlo, criterio, éste, esencial tratándose de la interpretación de los preceptos del Derecho Público, tanto más si se pretende por una vía simplemente deductiva atribuirle una competencia que no emana de norma expresa*”. “*Por lo tanto, una sola conclusión puede extraerse de todo este recuento de opiniones de legislación nacional y extranjera y su doctrina: Para que un acto de gobierno como es el de la especie sea recurrible en vía jurisdiccional es necesario un texto constitucional expreso y categórico que así lo establezca. Como tal texto no existe en nuestro derecho hay que concluir, ineludiblemente, que este Tribunal carece de competencia para conocer del acto del Presidente de la República sobre deducciones sobre rentabilidad excesiva*”;

3°. Que las consideraciones transcritas, redactadas precisamente por el Ministro que previene, se ajustan rigurosamente al caso *sub lite*;

4°. Que, en efecto, aun cuando no desconoce que la expresión genérica de ley admite formalmente, cabida para la Constitución Política del Estado por aquello de que las reformas a ésta se tramitan como proyecto de ley salvo excepciones expresas, es lo cierto que la Carta Política en razón de jerarquía y contenido tipifica una Ley Fundamental por manera que la sola frase “proyecto de ley” que emplea el art. 78 b), letra a), del texto constitucional no es suficiente como para estimar que ella sea la “norma expresa” que permitiría admitir la competencia de este Tribunal en materia de reforma constitucional;

5°. Que lo anterior es tanto más claro si se observa que en la letra c) del mismo precepto constitucional señalado en el considerando precedente, fue necesario de ese texto explícito que allí se echa de menos para que se pueda conocer en general de los textos de reforma constitucional a fin de asignarle atribuciones en el conocimiento de un específico aspecto concerniente a la reforma constitucional: el relativo a la convocatoria plebiscito, caso éste que por tipificar sustancialmente un acto político o de gobierno formal y genéricamente acto administrativo del Presidente de la República que se materializa en un decreto supremo, sólo puede quedar dentro de la órbita de conocimiento, de este Tribunal en razón de ese texto expreso, y

6°. Que, en fin y mayor abundamiento, conduce a reafirmar las consideraciones anteriores sobre incompetencia absoluta del Tribunal Constitucional para conocer en la materia del requerimiento, la circunstancia de que el art. 78 c) de la Carta al señalar los efectos de las resoluciones del Tribunal establezca en sus incisos 2° y 3° textualmente lo que sigue:

“Las disposiciones que el Tribunal declare “inconstitucional no podrán convertirse en ley en el proyecto “o decreto con fuerza de ley de que se trate”.

“Resuelto por el Tribunal que un precepto legal es “constitucional, la Corte Suprema no podrá declararlo “inaplicable por el mismo vicio que fuera materia de la “sentencia”.

Es decir, del primer inciso transcrito se deduce que él está reglando los efectos del fallo del Tribunal en cuanto a la ley y al decreto con fuerza de ley, y llama poderosamente la atención que no mencione aquí para nada la reforma a la Constitución. Y en cuanto al tercero la sola referencia a la inaplicabilidad por la Corte Suprema corrobora la idea de que la competencia se le ha otorgado al Tribunal en relación con las leyes ordinarias y nada más, puesto que ésa es también la competencia de la Suprema Corte a pesar de que el art. 86 de la Constitución Política del Estado emplea términos aún más absolutos: Cualquier precepto legal contrario a la Constitución.

Disidencia del Ministro señor Schaulsohn, que estuvo por la declaración previa de improcedencia actual del requerimiento, sin perjuicio de lo que pudiere resolverse en la oportunidad debida.

Apoya su prevención en las siguientes consideraciones:

1°. Que, como lo propusiera en el acuerdo, juzga que se debió, previo al pronunciamiento sobre competencia o incompetencia del Tribunal para conocer del requerimiento de fs.1 –y con mayor razón del contenido de fondo del mismo–, decidir la principalísima cuestión consistente en determinar anteladamente si es constitucionalmente posible o no, por razón de oportunidad, naturaleza del asunto controvertido en trámite en que incide, considerarlo procedente; ya que de ser improcedente por ahora,

sin prejuzgar en ningún sentido sobre la excepción de incompetencia, o de la controversia sustancial misma, el Tribunal debería abstenerse de emitir pronunciamiento sobre tales respectos;

2°. Que resulta indispensable tener presente que se persigue en autos la declaración de no haber terminado el trámite de las observaciones sustitutivas o supresivas que indica el Presidente de la República, porque el Congreso Nacional habría omitido dar cumplimiento a lo prevenido por el inciso 2° del art. 54 de la Constitución Política del Estado que dispone: *“Si las dos Cámaras desecharen todas o algunas de las observaciones o insistieren por los tercios de sus miembros presentes, en la totalidad o parte del proyecto aprobado por ellas, se devolverá al Presidente para su promulgación”*; incumplimiento, vinculado al art. 108 que cita, dado que en una única votación se las habría desechado. Así, el requirente cuestiona que con oficio N° 15.689 de 7 de mayo de 1973, el Senado le haya remitido el proyecto de reforma constitucional en que incide su pretensión insertándole *“un texto en el que figuran las disposiciones que fueron observadas”*. En virtud de esa *“causa de pedir”*, invocando además lo dispuesto por los arts. 78 b), letra a) y 78 c), ambos de la C.P. del E. concluye señalando la *“cosa pedida”* y recabando del Tribunal se declare que los determinados vetos que individualiza *“carecen actualmente de la suficiencia jurídica necesaria para haber sido remitidas por el Congreso Nacional al Presidente de la República y que dichas disposiciones... deben volver para el cumplimiento... en lo relativo al trámite de las insistencias”*. Subsidiariamente, pide al Tribunal *“declare que las disposiciones precedentemente transcritas no podrán convertirse en ley por haberse infringido en su tramitación la Constitución Política del Estado”*;

3°. Que es también de rigor tener en cuenta que la Cámara de Diputados y el Senado, en su escrito de fs. 65, dentro del contexto de sus fundamentaciones sobre la excepción de incompetencia que oponen, formulan, por vía de alegación o defensa que deben *“representar a V.E., finalmente, lo improcedente de la petición principal del requerimiento”* cuyo texto transcriben a continuación, agregando que no podría el Tribunal acceder a que se tuviera por no concluida la tramitación o que hubieren de volver para el trámite de las insistencias, invocando lo prevenido por el art. 78 c) de la Carta, para añadir: *“Cualquiera otra consecuencia queda entregada a lo que las Cámaras en cada caso resuelvan, como lo ha declarado recientemente un fallo de V.E., recaído en el proyecto de ley sobre anticipo de reajuste”*;

4°. Que la disidencia interpretativa entre el Jefe del Estado y el Congreso Nacional recae concretamente y de manera *esencial* y *última* acerca de si ha procedido o no en el caso de autos votarse la insistencia con arreglo al art. 54, inc. 2°, en relación con el 108, para que subsistan las disposiciones vetadas que despachó en su oportunidad el Congreso Pleno. A esa discrepancia *concreta* y *específica* en cuanto al trámite del proyecto en *gestación*, se agrega además, dado que el debate radica en un proyecto de reforma

constitucional, si este Tribunal, por tratarse de un proyecto de esa categoría, sería o no competente o, mejor dicho, tendría o no jurisdicción, para conocer y juzgar la materia;

5°. Que el Tribunal tendría incompetencia absoluta en razón de la materia, si nunca y por ninguna vía de derecho pudiera juzgar la cuestión y siempre que a causa o con ocasión del presente requerimiento estuviera en situación jurídica, constitucional y procesal, de conocer, estudiar, decidir o fallar todas las eventualidades en que esta cuestión de competencia o jurisdicción pudieran surgir EN EL MISMO PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL en que recae ahora el requerimiento. Si no puede el Tribunal conocer fallar sobre su competencia de manera de comprometer por efecto del desasimiento o la autoridad de cosa juzgada en toda su extensión el problema de su competencia. no puede ni debe hacerlo ahora. Si en algún caso, por requerimiento idóneo pudiere hipotéticamente ser competente, y en el mismo proyecto de que se trata, tampoco le es permitido resolver en la presente oportunidad. Sin decir ni negar que el Tribunal es o no competente para resolver sobre la forma y efectos del pronunciamiento parlamentario en los vetos de la clase de que se trata, afirmamos que ESTÁ ABSOLUTAMENTE IMPEDIDO ACTUALMENTE PARA DECLARAR SU INCOMPETENCIA ABSOLUTA EN RAZÓN DE LA MATERIA Y trataremos de demostrarlo;

6°. Que debe recordarse el hecho de que declarada la incompetencia del Tribunal por la materia, POR INCIDIR ELLA EN UN PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL, el Tribunal está sentando CON EFECTO DE COSA JUZGADA que frente a cualquier requerimiento eventual, por ejemplo, uno emanado de Cámara de Diputados o del Senado, de conformidad con la letra c) del art. 78 b) de la C.P. del E., no podría entrar a decidir en forma distinta la materia. Otro tanto ocurriría en caso de requerimiento de los mismos cuerpos legislativos por la causal e) del precepto constitucional dicho. Es del caso destacar que en los párrafos c) y e) mencionados, son exclusivamente la Ramas el Parlamento *“los órganos que pueden poner en movimiento al Tribunal”* quien no puede actuar en las materias de que tratan por requerimiento del Presidente de la República, como lo es el de autos, ni menos de oficio; circunstancia que obliga a cuidarse de no resolver ahora cuestiones atinentes a pretensiones que pudieren esas Cámaras traer a su conocimiento eventual, ni menos si existe, aunque más no fuera en hipótesis, la posibilidad de que la competencia, en alguno de esos requerimientos por causales distintas a los de la letra a) del art. 78 b), el Tribunal estuviere habilitado para decidir la situación de los vetos y su tratamiento dado por el Congreso;

7°. Que antes de examinar en hipótesis lo recién dicho, cree el Ministro opinante útil tener presente que el mensaje que dio lugar al texto constitucional que creó y señaló la competencia de este Tribunal, como

durante su primer trámite constitucional cumplió en la Cámara de Diputados, figuraba la siguiente atribución: “*d) Evacuar las consultas de orden constitucional que el Presidente de la República, el Senado o la Cámara de Diputados le formularen*”. En el Senado –y finalmente en el texto vigente– se la suprimió, quedando constancia en el informe respectivo de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, de lo que sigue: “*Eliminar la atribución d) aprobada por la Cámara de Diputados, por estimar que un Tribunal de la naturaleza del que se trata NO DEBE EVACUAR ESTE TIPO DE CONSULTAS porque ello podría significar UN PREJUZGAMIENTO SOBRE MATERIAS EN QUE QUEDARÍA INHABILITADO PARA FALLAR POSTERIORMENTE, SI LAS CUESTIONES CONSULTADAS SUSCITARAN CONFLICTOS DE PODERES*”. Debe entonces cautelarse, por medio de una adecuada calificación jurídica, si una solicitud, formalmente requerimiento, a pesar de sus peticiones concretas y que versen en la tramitación del proyecto –sobre posible inconstitucionalidad de forma–, no lleve, en derecho necesariamente, por vía refleja inevitable, a prejujgar sobre una materia conflictiva en ausencia de requerimiento idóneo y oportuno, ESPECIALMENTE SI LA COMPETENCIA PUDIERE SER DIVERSA en el caso del requerimiento no deducido; y particularmente, si en la situación presente la falta *declaración de certeza que se busca* cautela un interés comparativamente menos necesitado de protección jurídica. Prescindiendo de la clase del proyecto de autos, salido bien, o mal la iniciativa del parlamento, es el Presidente de la República quien por un acto solemne, unilateral y propio, según su leal interpretación de la Constitución, el que puede o no decidir: la promulgación de la reforma y texto del proyecto; o la eventualidad discrecional de convocar o no mediante consulta plebiscitaria. La Cámara o el Senado serían las llamadas si juzgaren competente al Tribunal, y en materia plebiscitaria no lo discuten, las que tendrían que recurrir. Decidir ahora respecto de la corrección o defecto del pronunciamiento sobre las observaciones, por vía de declaración de incompetencia, por la materia, equivale a decidir DE OFICIO Y EXTEMPORÁNEAMENTE, sobre requerimiento por no promulgación o promulgación indebida, o sobre procedencia o improcedencia en relación con determinadas cuestiones que pudieren plebiscitarse y controvertirse eventualmente;

8°. Que basta ponderar que la letra c) del art. 78 b) entrega al tribunal la atribución de “*resolver cuestiones de constitucionalidad que se susciten con relación a la convocatoria a plebiscito, sin perjuicio de las atribuciones que corresponden al Tribunal Calificador de Elecciones*”, agregado en el inciso 7° que la cuestión *podrá promoverse a requerimiento del Senado o de la Cámara de Diputados...*” y que el siguiente ordena: “*una vez reclamada su intervención, el Tribunal deberá emitir pronunciamiento en el término de diez días, fijado en su resolución el texto definitivo de la consulta plebiscitaria, cuando*

ésta fuere procedente”; para advertir que pudiera ser que en ese trámite de este mismo proyecto la competencia fuere diversa o más extensa, para no excluirse por fallo firme de poder tratar la materia. Ni siquiera puede el Tribunal en su opinión estudiar, examinar y decidir sobre el particular, por sí o por no, en el presente requerimiento, sin prejuzgar. Debe advertirse que, conforme al art. 109 de la Constitución, la consulta plebiscitaria procede “cuando el Congreso haya rechazado total o parcialmente las observaciones que hubiere formulado” (el Presidente de la República) y la controversia de autos recae sobre el rechazo y la comunicación del proyecto respecto de las observaciones presidenciales ¿No podría acaso –sin que preopinemos– surgir la cuestión nuevamente en este proyecto y tener en el caso competencia el Tribunal? Y si la tuviera ¿no sería erróneo prejuzgar con efecto de cosa juzgada y declarar ya inmutablemente la incompetencia? No puede el Tribunal estudiar el caso ni resolverlo. En la historia fidedigna del establecimiento de esta atribución c) del art. 78 b), –primer informe de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados– se lee: QUEDO CLARAMENTE ESTABLECIDO QUE INCLUSO COMPRENDE LA PROCEDENCIA O IMPROCEDENCIA DE LA CONSULTA PLEBISCITARIA COMO ASIMISMO LOS TÉRMINOS EN QUE ELLA SEA PLANTEADA A LA CIUDADANÍA”;

9°. Que, por otra parte, aunque no aparezca específicamente entre las atribuciones del Tribunal pronunciarse sobre la pertinencia o impertinencia del inciso 2° del art. 54 de la C.P. en los vetos que recaigan en proyectos de reforma constitucional, y no obstante que no se pudiera decidir por requerimiento basado en la letra a) del art. 78 b), ello no impediría necesariamente y a todo evento que en relación con un cuestionamiento plebiscitario, el Tribunal fuere incompetente ya que, en virtud de la regla de “*la extensión*” el Tribunal que es competente para conocer de una materia lo es para juzgar lo accesorio y para decidir sobre todo lo que sea perteneciente a lo principal por vía de relación de causa a efecto, salva la excepción de existir precepto que entregue el preconocimiento a otro órgano jurisdiccional, circunstancia que no conduciría a la incompetencia propiamente tal, sino a la improcedencia temporal;

10°. Que el objeto de la *litis* no se constriñe ni al alcance del párrafo a) del art. 78 b), ni a la dilucidación idiomática acerca de la comprensión o exclusión de los vocablos “precepto constitucional” con los de “precepto legal”, ni en la conclusión sobre el sentido del art. 78 c) que es corolario, en cierto modo, de la norma anterior. Un requerimiento como el de autos, conforme a su causa de pedir y objeto pedido, puede ser juzgado aunque el art. 78 b), letra a), no fuere atinente. Esa disposición no liga al Tribunal, como en general los errores de citas legales no excluyen, el derecho y el deber del Juez, de aplicar la ley por sí mismo. A lo más podría dar margen para rechazar el requerimiento por encontrarse el caso

dentro de la norma que se invoca como marco de soporte de la misma. es distinto concluir que porque , a juicio del Tribunal, esa regla constitucional no ampara la pretensión del Presidente de la República, el Tribunal se declara incompetente en razón de la materia que incide en un proyecto de reforma constitucional y respecto del alcance de los artículos 54 y 108 de la Carta. *La competencia por materia, se tiene o no, por mandato constitucional, pero si no sólo la letra a) da atribuciones, puesto que desde luego lo hace en reformas constitucionales la letra c), es extemporáneo concluir en incompetencia en razón de la materia.* La materia es decisión recaída en los vetos. Puede ser que no se estuviere en situación de conocer de esa materia, no sólo por la interpretación del párrafo a), sino por todo el texto del art. 78 b), pero como las otras causales de jurisdicción no están invocadas, en los trámites correspondientes y por quienes excluyentemente pudieren tener calidad e requirentes, en este específico proyecto relativo a enmiendas en el art. 10 de la Constitución Política del Estado, no es posible declarar la incompetencia absoluta para conocer de esas cuestiones sobre vetos que pudieren oportunamente, sobrevenir al juzgamiento del Tribunal. Aquí se crea cosa juzgada porque este fallo a destiempo resuelve sobre su competencia en una materia que no está bajo su consideración. Es el ejemplo preciso de prejuzgamiento que el constituyente quiso evitar y es la regla que se observa en la Justicia Ordinaria evitando los jueces fallar anticipadamente o con ocasión de algún incidente aquello que pudiere comprometer el juzgamiento en el lugar debido: la sentencia definitiva. Es más grave el riesgo en los asuntos de que conoce este Tribunal, porque determinadas cuestiones –como las de promulgación o plebiscitarias– no corresponde promoverlas al requirente actual de autos;

11°. Que el requerimiento, si bien deducido antes de la promulgación de la reforma –supuesta la aplicabilidad del art. 78 b), párrafo a)– aparece a juicio del suscrito, no obstante las peticiones concretas que contiene, revistiendo en derecho, por su falta de oportunidad (se deduce cerca de un año después del pronunciamiento del Senado que limitó la votación a desechar las observaciones), el carácter de consulta como quiera que, por el estado en que estaría la iniciativa, la decisión equivaldría a anticipar juicio sobre procedencia de promulgación o de consulta plebiscitaria y en el echo a fallar con prejuzgamiento o incidencia en tales trámites. En la causa Rol 2 de este Tribunal se emitió fallo frente a cuestiones sobre calificación de vetos, pero la materia se trajo a conocimiento inmediato, en pronunciamiento divergentes de ambas ramas del Congreso y en un proyecto en que –por ser ley común– no existe la posibilidad de un trámite plebiscitario que altera e incide en las reglas de promulgación. De otro lado, en esa causa el oficio comunicatorio del Congreso decía expresamente que “*correspondía al Presidente de la República, en consecuencia, promulgar el siguiente proyecto de ley*”. El oficio actual del Senado, que sirve de

fundamento preciso a la cuestión que plantea, no señala el objetivo de la comunicación y ello podría tener el alcance de que el Congreso Nacional entendiera la necesidad de hacerle saber que sus observaciones fueron “rechazadas” sin que ello significara, a todo evento, que la insistencia no cabe y debiera promulgar de no ordenar la consulta. Como consta de los anales del Congreso, se resolvió por informe técnico-parlamentario que en la Constitución Política, antes de la última reforma vigente, la consulta plebiscitaria procedía de concurrir *dos requisitos copulativos: rechazo del veto (supresivo o sustitutivo) e insistencia*. A raíz del texto actual del art. 109 de la C.P., el Congreso Nacional en su escrito de fs. 65 transcribe la siguiente parte pertinente del informe de 9 de abril de 1969 de la Comisión correspondiente de la Cámara de Diputados: “*mediante la reforma que se introduce el Presidente de la República NO TIENE QUE ESPERAR QUE QUEDE TERMINADA LA TRAMITACIÓN DEL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL DESPUÉS DEL ACUERDO ADOPTADO POR EL PARLAMENTO SOBRE LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR ÉL... O CUANDO EL CONGRESO HAYA DESECHADO TOTAL O PARCIALMENTE LAS OBSERVACIONES QUE LE HUBIERE FORMULADO EL PRIMER MANDATARIO... PUEDE PONER EN MARCHA LA CONSULTA PLEBISCITARIA DE INMEDIATO*”. Es fácilmente perceptible, en esta inteligencia, que supuesta la competencia del Tribunal, bajo la apariencia de resolver si el resultado de rechazo de sus observaciones fue bien o mal comunicado y enviado el oficio en la oportunidad correspondiente. EN VERDAD Y EN EL HECHO, COMO EN DERECHO, SE ESTARÍA EMITIENDO UNA OPINIÓN O DICTAMEN FRENTE A UNA CONSULTA Y PREJUZGANDO SOBRE ENCONTRARSE O NO CORRIENDO EL PLAZO EXTINTIVO FATAL PARA UNA EVENTUAL CONVOCATORIA A PLEBISCITO O PROMULGACIÓN, Y EN UNA Y OTRA MATERIA, REPETIMOS, EL PRESIDENTE NO ES TITULAR DE ACCIÓN PARA DETERMINAR LA ENTRADA DEL TRIBUNAL A ABOCARSE AL ASUNTO. No sostenemos que el Presidente, pueda o no traer la cuestión en que discuerda, a conocimiento del Tribunal, su derecho subsiste y podrá hacerlo valer si llega la oportunidad, por vía de excepción, defensa o alegación, en el caso de requerimiento de la Cámara o del Senado y supuesto que el Tribunal determinara, en tal contingencia ser competente. No puede la forma determinar la naturaleza jurídica de un requerimiento. Un cúmulo de circunstancias, de hecho y de derecho, concurrentes en simultaneidad, pueden permitir al Tribunal determinar el encasillamiento y consecuencia jurídica respectiva, materias que escapan a la exterioridad o denominación del interesado;

12°. Que por las circunstancias anotadas y estado actual de tramitación del proyecto de reforma constitucional, prescindiendo de la procedencia e regirse por el art. 78 b), letra a), que es cuestionada, es de rigor concluir que la solicitud de fs. 1 asume el carácter de consulta y expone, sin

escapatoria posible, al tribunal a introducirse por vía directa en el fallo de materias que no corresponde al Presidente de la República suscitar. En el rol de ingreso N^º 8 este Tribunal declaró inadmisibile, y no entró a conocer, un requerimiento de falta de promulgación de una ley porque los peticionarios fueron Senadores y no el Senado de la República. En el caso, por la inseparabilidad –en el momento actual y estado de tramitación de la iniciativa– de la consulta con la materia de procedencia plebiscitaria o promulgatoria, concurre en derecho la misma razón: no es el Presidente de la República quien puede provocar una decisión sobre esos particulares, decisión que surgiría como el anverso de una misma moneda;

13°. Que por la inadmisibilidat e improcedencia del requerimiento, el Tribunal no ha podido abocarse a la cuestión de competencia y, por hacerlo, ha decidido, a juicio del Ministro que previene, sentando efectos procesales definitivos y firmes en contiendas o controversias, en el mismo asunto o proyecto en curso, que no le han sido sometidas a su juzgamiento, ni menos con la idoneidad que se exige constitucionalmente en los actores. Ocurre el mismo fenómeno procesal que se da cuando por falta de oportunidad se provee con un “no ha lugar, por ahora” y cuando, según el caso, se agrega todavía: “*sin perjuicio de lo que pueda resolverse más adelante*”. Para mantener la continencia o unanimidad necesarias y evitar el riesgo de fallos contradictorios o preemitidos por los alcances ulteriores, existen medios como los anotados e instituciones procesales como las de acumulación de autos, respecto de acciones que provengan directa o inmediatamente de unos mismos hechos. Desde que en las materias de que conoce el Tribunal constitucional éste se encuentra constreñido por los plazos constitucionales angustiosamente fatales, no es posible diferir los pronunciamientos a la espera de vencimientos de plazos para la interposición de otros requerimientos próximos o posibles, según el estado de la tramitación; pero ante la eventualidad de prejuzgar o de fallar decidiendo de oficio, sin aptitud constitucional para ello, y no creando ningún mal irreparable al consultante –bajo la forma de requerimiento–, es forzoso dar primacía a la regla preeminente y desestimar el requerimiento por causa de improcedencia sin decidir, en modo alguno, sobre la competencia o incompetencia del tribunal; y menos sobre la materia de fondo: éste terminada o no la tramitación de los vetos en el Congreso Nacional;

14°. Que la prudencia en el ejercicio de las facultades del Tribunal –y obviamente dentro del ámbito que constitucionalmente le corresponde– obliga a éste a no decidir a destiempo sobre los conflictos interpretativos que surjan entre los Poderes Públicos y a abstenerse de pronunciarse sobre ellos más allá de lo que correspondan en cada caso, si bien, sin hacer abandono de su prerrogativa.

De no ser oportuno jurídicamente decidir la cuestión promovida, y resultar consecuentemente diferido su fallo eventual, se da oportunidad

y tiempo para que los Órganos Legislativos correspondiente puedan encontrar las necesarias armonías que son. Más allá de las facultades pertenecientes al Tribunal Constitucional y más allá de las propias desavenencias interpretativas de la Ley fundamental, los únicos medios estables y propios para el normal desenvolvimiento del régimen democrático representativo de Gobierno en que vivimos y que supone, como base para la coexistencia de Poderes Públicos independientes e interdependientes a la vez, un equilibrio respetuoso y recíproco de las atribuciones de cada uno de ellos más allá de las naturales diferencias que les separan ante el acontecer nacional.

CONCLUYE el Ministro disidente en que la declaración previa habría debido ser la de improcedencia actual del requerimiento de fs. 1 y su consiguiente inadmisibilidad, sin entrar a pronunciarse en la cuestión de competencia por tal motivo.

También deja constancia que cabe abstenerse de recoger ciertas expresiones proferidas, descalificantes e injustas, que pudieran pretender constituir en vías de coacción lesivas para la independencia y demás garantías que la Constitución Política del Estado asegura al Tribunal Constitucional en resguardo del cumplimiento libre y soberano de su función jurisdiccional, bastando al efecto el considerando vigesimocuarto y las demás medidas aprobadas frente al escrito de fs. 65. El Tribunal Constitucional debe limitarse a cumplir en la forma serena y moralmente responsable propia de la significación trascendente de su rol en nuestra vida institucional.

Acordado el fallo que acoge la incompetencia planteada por el Senado y la Cámara de Diputados, en contra de la opinión del Ministro don Adolfo Veloso Figueroa, quien estuvo por el rechazo de dicha alegación de incompetencia y, consecuentemente, por entrar a decidir la cuestión de constitucionalidad que ha pedido resolver el Presidente de la República en su requerimiento de fs. 1 Se expone a continuación sus consideraciones.

I

SÍNTESIS DEL PROBLEMA JURÍDICO

1°. El Presidente de la República sometió al conocimiento de este Tribunal una cuestión suscitada durante la tramitación del proyecto de Reforma de la Constitución Política del Estado iniciado en octubre de 1971 por moción de los senadores señores Renán Fuentealba y Juan Hamilton, cuestión que surgió a raíz de una controvertida interpretación de las normas constitucionales que regulan el proceso formativo del acto de enmienda de la Carta Fundamental. En la tesis sostenida en el requerimiento, se afirma que el Congreso Nacional habría incurrido en una infracción de los artículos 108 y 54, inciso 2°, de la Constitución, al remitir

al Ejecutivo, como definitivamente aprobados por el parlamento, preceptos respecto de los cuales –para subsistir en la fase constitucional de las últimas decisiones parlamentarias– era indispensable que se produjere la insistencia de ambas Cámaras mediante la votación favorable de los dos tercios de los Senadores o Diputados presentes, y que representaren a lo menos la mayoría de miembros en ejercicio, respectivamente en cada corporación. Fúndase la aseveración precedente en la circunstancia de que los aludidos preceptos fueron objeto de observaciones substitutivas o supresivas por parte del Presidente de la República, de manera que, sin la insistencia referida del parlamento y por virtud del sólo rechazo de las observaciones, aquéllos desaparecen como normas aprobadas en el proyecto en tramitación;

2°. El Presidente del Senado y el Presidente de la Cámara de Diputados, en su escrito de fs. 65, han deducido una excepción o alegación de incompetencia del Tribunal respecto del asunto en materia del requerimiento. Se apoya esa excepción, substancialmente, en el argumento de que los proyectos de reforma constitucional no están comprendidos en el concepto “proyecto de ley” que emplea la letra a) del artículo 78 b) de la Carta Fundamental, no existiendo ninguna otra regla atribuida de competencia del Tribunal que faculte a éste para resolver un caso como el aducido en el requerimiento.

En la tesis del Presidente de la República, desarrollado en su escrito de fs. 1, la competencia del Tribunal para resolver la cuestión de constitucionalidad que él ha promovido, está contemplada precisamente en la norma del art. 78 b), letra a), de la Constitución Política, que establece:

“El Tribunal Constitucional tendrá las Sigüientes atribuciones:

a) Resolver las cuestiones sobre constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de los proyectos de ley y de los tratados sometidos a la aprobación del Congreso”;

II

ANTECEDENTES QUE SIRVEN PARA PRECISAR LA NATURALEZA Y EL ALCANCE DEL PROBLEMA JURÍDICO Y QUE COAYUDAN EN LA TAREA INTERPRETATIVA

A) Derecho Comparado y Doctrina Extranjera.

3°. El problema teórico en análisis ha sido abordado, hace ya bastantes años, en las Ciencias Jurídicas y en algunos casos concretos resueltos por Tribunales de otros países. Por vía de ejemplo se citan a continuación las opiniones de algunos autores y se refieren decisiones jurisprudenciales.

En su “Tratado de las Ciencias del Derecho Constitucional Argentino y Comparado” (Tomo II, “Teoría de la Constitución”, párrafo 119), Se-

gundo V. Linares Quintana estudia el “Problema de la constitucionalidad de la Reforma Constitucional”, y expresa: *“Plantéase ahora la cuestión de si una Reforma de la Constitución puede ser inconstitucional. Sabido es que dentro del sistema institucional argentino –semejante en este punto al de Estados Unidos– corresponde al Poder Judicial la trascendental función de controlar la constitucionalidad de las leyes, actuando como guardián de la Constitución. Ahora bien ¿el control judicial de la constitucionalidad comprende también las enmiendas constitucionales? Para la dilucidación del problema resulta indispensable distinguir dos situaciones: a) caso en que la convención reformadora sanciona enmiendas en violación del procedimiento, condiciones o prohibiciones estatuidos en la Constitución vigente; b) caso en que la convención reformadora cumpliendo la normación constitucional vigente, sanciona reformas que contradicen los principios básicos o el espíritu de la Constitución vigente, así como el derecho natural trasuntado en ella.*

Si una convención reformadora en su actuación infringe normas que integran el contenido de la ley suprema vigente, no cabe duda alguna de que la reforma sancionada en tales condiciones es inconstitucional, y correspondería así declararlo a los tribunales judiciales. El problema, en realidad, se suscita cuando se trata de determinar la procedencia de la declaración de inconstitucionalidad de una enmienda constitucional que contradice los principios básicos o el espíritu de la Constitución o bien el derecho natural que informa a ésta”. Más adelante, el mismo autor argentino cita a Lester B. Orfield, señalando: “Orfield anota que la jurisprudencia de los tribunales estadales norteamericanos ha decidido, casi unánimemente, que la apreciación de la constitucionalidad del procedimiento seguido para la adopción de una enmienda a la Constitución, constituye una cuestión judicial, y que los tribunales ejercitan una supervisión en todos los aspectos del procedimiento de reforma de la Constitución”. Y, en otro párrafo, Linares Quintana agrega: “como ha podido comprobarse, la jurisprudencia de los tribunales norteamericanos más reciente es en general favorable a la doctrina de que el examen y la decisión de la constitucionalidad de una reforma constitucional constituyen una cuestión judicial comprendida en la competencia de los tribunales. Pero todos los casos examinados se refieren a dicho problema exclusivamente desde el ángulo del procedimiento observado para la adopción de la enmienda –matters of procedure–”.

Maurice Hauriou, en su obra “Principios de Derecho Público y Constitucional”, en sección titulada “La limitación del poder por el jurisdiccional de constitucionalidad de las leyes”, afirma: *“...Aún vamos más lejos: la ley constitucional misma no debe escapar al control del juez; hay ocasiones en que el control podría ejercerse sobre ella. Por ejemplo, en el caso de que la Constitución se haya revisado irregularmente, sin observar el procedimiento formal, o bien, en cuanto al fondo del asunto, en el caso de que la enmienda constitucional esté en contradicción con esta legitimidad constitucional de que hemos hablado...”*

El tratadista alemán Karl Loewenstein, en el libro “Teoría de la Constitución”, refiriéndose al tema “Límites de la reforma constitucional”, dice

“El Tribunal Constitucional Federal se ha unido a la teoría iusnaturalista al haber reconocido una jerarquía o escala de valores en las normas constitucionales de la Ley Fundamental, y con ello unos límites inmanentes y no articulados impuestos a toda reforma constitucional”, y cita sentencias de aquel Tribunal y también, en igual sentido, del Tribunal Constitucional Bávaro. Obsérvese que Loewenstein discurre sobre límites substantivos de una reforma constitucional.

El profesor Giorgio Balladore Pallieri, en “Diritto Costituzionale”, estudia la competencia de la Corte Constitucional de Italia, y analizando el artículo 134 de la Constitución de la República Italiana, que alude a las controversias relativas a la legitimidad constitucional de las leyes, sostiene que el alcance del precepto no deja lugar a dudas en cuanto a que la Corte tiene competencia también para juzgar acerca de la legitimidad constitucional de las propias leyes constitucionales, refiriendo sí esta conclusión a los aspectos formales o de procedimiento;

4°. En general, puede decirse que en el campo de la doctrina extranjera, y aún en caso de jurisprudencia de tribunales judiciales o constitucionales (Ej.: sentencia de 1952 de la Corte Constitucional Austriaca), se advierte la necesidad de aceptar el control de la legitimidad constitucional de las normas constitucionales desde el punto de vista formal o de procedimiento. En cambio, muy controvertida y discutible (más adelante se expresará al respecto opinión incidental), es la posibilidad jurídica del control substantivo, esto es, sobre el preceptivo de una enmienda constitucional.

Dimanan de este estudio doctrinario y de derecho comparado dos apreciaciones que ayudan a ilustrar el problema debatido en estos autos: a) que el control de la constitucionalidad formal de las normas constitucionales se impone como medio idóneo y coherente con la función de velar por la supremacía o valor jerárquico de la Constitución Política, y b) que el establecimiento de dicho control no sólo no repugna al pensamiento científico y a la práctica de otras jurisprudencias, sino que se acoge y se fundamenta en razones de lógica y estimativa jurídicas;

B) *Doctrina Nacional*

5°. El profesor don Guillermo Piedrabuena R., en su libro “La Reforma Constitución. Historia de la Ley 17.284, sus principales alcances y posición de los partidos políticos”, en párrafo sobre “Atribuciones del Tribunal Constitucional y recursos”, comentado el alcance de lo prescrito en la letra a) del artículo 78 b) de la Constitución, Explica: “A vía de ejemplo y tomando en consideración el debate habido en el congreso, en esta Reforma Constitucional, estimamos que el Tribunal Constitucional podría conocer en las siguientes cuestiones: 1) Constitucionalidad de los vetos formulados por el Presidente de la República a proyectos de ley o de Reforma Constitucional”. El mismo autor, tratando “Las observaciones o veto del Presidente de la República frente

a los proyectos de Reforma Constitucional aprobados por el Congreso”, y, específicamente, las observaciones aditivas, afirma: “...debe tratarse enseguida de indicaciones válidamente formuladas que no hayan sido declaradas inadmisibles por la Cámara o en última instancia por el Tribunal Constitucional...”

Don Alejandro Silva Bascuñán, tratadista de Derecho Constitucional, invitado a opinar ante la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, cuando se discutía la reforma constitucional que entró en vigencia en julio de 1971, en sesión de 4 de enero de 1971 (Diario de Sesiones del Senado), expuso lo siguiente:

“...A mi juicio, desde el día 4 de noviembre, el funcionamiento de nuestros órganos colegisladores carece de un elemento fundamental, porque desde esa fecha rige la reforma constitucional que exige la organización del Tribunal Constitucional... Pero desde el momento en que la Constitución ha establecido un camino para resolver los problemas que surjan o puedan surgir en nuestra legislación, no ha debido continuar la tramitación de ninguna ley en Chile antes de organizar el Tribunal Constitucional... Con mayor razón lo creo indispensable antes de seguir tramitando esa reforma constitucional —y cualquier ley—, como ya lo he dicho, comenzar por organizar el Tribunal Constitucional, porque no sabemos qué alterativas pueden ocurrir respecto de ella. Las dudas que podrían surgir en la tramitación de esta reforma en virtud del nuevo procedimiento consagrado el 4 de noviembre de 1970, hacen indispensable que exista la posibilidad de que el Tribunal Constitucional resuelva cualquier problema que se presente. Podría surgir, por ejemplo, la seria duda de cuándo se entiende por rechazado el proyecto de reforma constitucional presentado por el Presidente de la República. Y antes de que aparezca tal dificultad o en el momento de presentarse, no habrá quien diga la palabra adecuada...”. Más adelante, en sesión de la misma comisión de 5 de enero de 1971, el señor Silva Bascuñán reitera y amplía las ideas precedentes.

Ante la misma ya indicada comisión del Senado, en sesión de 5 de enero de 1971, el profesor don Jorge Ovalle opinó: “...Aquí hay un problema grave, como lo destaco el profesor Silva, y es que no se haya constituido el Tribunal Constitucional, cuya primera facultad lo habilitaría para declarar inconstitucional cualquier proyecto de ley, como el proyecto de reforma constitucional es un proyecto de ley, como tal es calificado y como tal se tramita, y como las excepciones a que se refiere el art. 108 de la Constitución no consultan la exclusión relativa a la intervención del Tribunal Constitucional, considera que dicho Tribunal tendría facultad para declarar inconstitucional un proyecto de reforma constitucional...”.

Sustentó, en cambio, un parecer diverso, ante la comisión, en la oportunidad antedicha, el profesor don Jorge Mario Quinzio, quien manifestó: “...que para él es claro que las atribuciones del Tribunal Constitucional se refieren a los proyectos de ley ordinarios y no a los de Reforma Constitucional”;

C) Algunos antecedentes históricos-constitucionales relativos al establecimiento en Chile, en la Reforma de 1970, del Tribunal Constitucional.

6°. Oportuno es citar los acápites pertinentes del Mensaje de 17 de enero de 1969, con el cual el Presidente de Chile de la época don Eduardo Frei, inició la Reforma Constitucional perfeccionada en 1970: “una de las causas que resta eficacia a la acción de los Poderes Públicos es la discrepancia que suele surgir entre el Ejecutivo y el Congreso...” “de los conflictos entre esos dos Poderes del Estado, muchos son superados por acuerdos políticos, logrados dentro del libre juego de nuestras instituciones. Pero, el problema se presenta cuando esos acuerdos no se obtienen, porque nuestro sistema no prevé el medio de zanjar la disputa”. “Una reforma constitucional ha de llenar este vacío. Con este fin, el proyecto en trámite consulta la creación de un Tribunal Constitucional, encargado de dirimir los conflictos cuya raíz consista en una encontrada interpretación de la Carta Fundamental; y la facultad que se entrega al Presidente de la República de convocar a plebiscito, y de disolver el Congreso, para resolver las discrepancias políticas. Por otra parte, la disolución del Congreso y el plebiscito permitirán superar los conflictos específicamente políticos...” (Transcrito por Piedrabuena, obra citada).

Conviene referir, además otros textos producidos durante la tramitación de la Reforma antes señalada. En el primer informe sobre el proyecto de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, de 1° de septiembre de 1969, se lee, en la parte que aquí interesa: “La creación del Tribunal Constitucional que consulta el proyecto tiende a racionalizar la órbita de acción de los Poderes del Estado en quienes la Nación ha delegado el ejercicio de la soberanía. La discrepancia que suele surgir entre el Ejecutivo y el Congreso resta eficacia a la acción de esos Poderes, sin que exista en la actualidad un mecanismo eficaz de solución de los conflictos entre ellos. De ahí que el organismo que se incorpora a la Carta Fundamental revista singular importancia, porque tendrá como misión primordial la de dirimir las discrepancias derivadas principalmente de una diferente interpretación del texto constitucional.

...Resulta, entonces, de extraordinaria importancia crear un mecanismo eficaz para solucionar los diversos problemas de tipo constitucional que pueden originar conflictos de Poderes que hoy día no tienen sino una solución de tipo político que, de no producirse, crearía dificultades graves para la marcha normal y el desenvolvimiento de sus instituciones”.

Más adelante, el indicado informe expresa: “Otro de los mecanismos constitucionales que el Mensaje del Ejecutivo propició y que la Hon. Cámara aprobó, con vista a la solución de los conflictos políticos que se susciten entre el Presidente de la República y el Congreso Nacional, fue el plebiscito”. “...citar al pueblo para que él decida por sí mismo cuál será el contenido de la norma jurídica superior dentro del ordenamiento...”

Y en su segundo informe, de 7 de septiembre de 1969, la misma Comisión del Senado dijo: “Como señalamos en su oportunidad, este organismo (Tribunal Constitucional) tiene por objeto dirimir los diversos problemas de tipo constitucional que pueden originar conflictos entre el Ejecutivo y el Congreso, lo

que es de fundamental importancia evitar en atención a que en la actualidad no existe un mecanismo eficaz para dar solución a las dificultades entre ambos Poderes frente a discrepancias nacidas de una diferente interpretación el texto constitucional” (G. Piedrabuena, obra citada);

7°. De las ideas contenidas en los documentos citados fluyen algunos propósitos y precisiones el constituyente reformador, de singular relevancia. Primeramente, en esos actos integrantes de la historia de la reforma de 1970, aparece una clara diferenciación entre conflictos jurídicos y conflictos políticos producidos en torno a la Constitución Política: los primeros se configuran como controversias interpretativas el texto constitucional, y los segundos delinéanse como discrepancias de las voluntades que ejercitan poder soberano en cuanto al contenido de proyectadas normas constitucionales. Con la finalidad de dirimir los conflictos jurídicos, es creado el Tribunal Constitucional.

En seguida, interesa también destacar que en dichos actos del Presidente de la República y del Congreso de la época, se indican como asuntos que resolverá el Tribunal Constitucional, Los conflictos cuya raíz consista en...”, “los conflictos de Poderes...” “Los diversos problemas de tipo constitucional...” “las dificultades entre ambos Poderes...”. De este modo, se advierte aquí una comprensión global de los posibles conflictos, no hallándose términos restrictivos o limitativos que pudieren indicar exclusiones respecto a esas controversias jurídicas. Resulta razonable inferir de estos elementos –sin perjuicio de otras consideraciones ulteriores– que la voluntad constituyente que expresó en los actos que se han señalado fue no dejar “vacíos” en cuanto a la solución jurisdiccional de “conflictos cuya raíz consista en una encontrada interpretación de la Carta Fundamental”. Es obvio, no obstante, que la competencia del Tribunal está determinada por las normas constitucionales vigentes. De lo que aquí se trata, es de consignar un elemento útil para la interpretación de esas normas;

8°. La Constitución anterior se refuerza con otro hecho histórico ocurrido dentro del acontecer político-jurídico nacional que precedió a la reforma constitucional de 1970.

Durante la tramitación de la Reforma Constitucional de 1967, relativa a la regulación de la garantía del derecho de propiedad, surgió una diferencia interpretativa respecto del procedimiento de reforma entre el Senado y el Presidente de la República. El problema trascendía en cuanto al texto que debía tenerse por definitivamente aprobado y que, por ende, correspondía promulgar. El Presidente de entonces, señor Frei, consultó el parecer del Contralor General de la República; éste emitió un dictamen coincidente con el criterio del Ejecutivo, y de acuerdo con el mismo fue promulgada la Reforma Constitucional.

No parece errado vincular la situación antedicha, de 1967, con las palabras del recordado mensaje del Presidente Frei, de enero de 1969,

en el párrafo atinente al Tribunal Constitucional y a las discrepancias que suelen surgir entre el Ejecutivo y el Congreso, como causa que resta eficacia a la acción de los Poderes Públicos: “...*No necesito traer aquí el recuerdo de tantos hechos que corroboran esta afirmación, acerca de la cual, por lo demás, existe consenso*”.

Esta conexión entre el hecho reseñado y el propósito del constituyente relativo al Tribunal Constitucional, es asimismo manifestada por el profesor señor Silva Bascuñán en su estudio “El Tribunal Constitucional” (incluido en la obra “Reforma Constitucional de 1970”, de Eduardo Frei y varios otros autores). Dice don Alejandro Silva: “*Parece, no obstante, indispensable recordar algunas cuestiones en las cuales surgió con mayor elocuencia la sensación de la ausencia en la Carta Fundamental del nuevo órgano jurisdiccional creado en la Reforma de 1970. Ello resulta más evidente si se considera que algunos de los problemas que mencionaremos fueron expresamente evocados en la historia de su establecimiento...*”. Y enumerando después diversas dificultades interpretativas que se han presentado, termina este acápite del estudio con lo siguiente: “*Respecto de la preceptiva relacionada precisamente con la tramitación de las reformas constitucionales, la aplicación del texto de 1925 ha puesto de manifiesto imperfecciones y vacíos que causaron un problema gravísimo con motivo del veto por el Presidente de la República al proyecto de reforma constitucional relativo al derecho de propiedad, zanjado por la Contraloría General de la República, al promulgarse la ley modificatoria N^º 16.615, de 20 de enero de 1967*”;

III

EL CONCEPTO GENÉRICO “LEY” INCLUYE LA ESPECIE “LEY FUNDAMENTAL” O “CONSTITUCIÓN POLÍTICA”

A) *Doctrina*

9^º. La Doctrina, tanto extranjera como nacional, es concordante en calificar la Constitución Política de un Estado (formulada por escrito, a través de un proceso formativo de la voluntad de órganos constituyentes, cual es el caso de la chilena), como una especie de ley, aunque tenga características particulares en lo tocante a su jerarquía normativa y al procedimiento de su generación o reforma. No contradice este aserto científico el hecho de que la Constitución sea expresión de voluntad del denominado poder constituyente, pues lo definitorio es la forma o modo en que éste se manifiesta. En el ámbito del derecho comparado vigente, dicho poder se expresa, normalmente, a través de costumbres constitucionales, de leyes ordinarias, o de leyes de rango superior llamadas fundamentales o constitucionales. La circunstancia de que estas últimas presenten aspectos jurídicos singulares, no muda o altera su carácter genérico de leyes. Las Constituciones no conforman una categoría que pudiere definirse

por formas jurídicas uniformes, pues los contenidos constitucionales asumen las diferentes expresiones antes señaladas.

Lo anteriormente expuesto resulta aún más evidente si se está ante un poder constituyente “constituido” o derivativo, que actúa a través de un procedimiento jurídico preestablecido, y no ante un poder constituyente “originario”, inicialmente institutor de los fundamentos de un nuevo derecho.

Para confirmar la aserción contenida en el presente considerando, se reproducen a continuación textos pertinentes de algunos autores.

Maurice Hauriou (obra citada) dice: *“El poder constituyente presenta los siguientes caracteres: 1° Es una especie de poder legislativo, por la misma razón que la superlegalidad constitucional es una especie de legalidad, y que las Constituciones escritas son, en principio, y salvo la excepción de las Cartas, leyes constitucionales”*; y agrega más adelante: *“La revisión constitucional es una operación legislativa, porque las Constituciones escritas son leyes constitucionales son leyes de primera clase que deben distinguirse de las leyes ordinarias por formalidad o solemnidades especiales”*.

Loewenstein (obra citada) manifiesta opinión semejante: *“La técnica para dificultar la reforma constitucional que introducida preferentemente desde el principio de las constituciones escritas, ha dejado probada ampliamente su eficacia, ha sido la de exigir mayorías particularmente calificadas para la adopción de la ley enmendando la Constitución...”*.

Dentro de la doctrina nacional pueden mencionarse, como ejemplos las siguientes opiniones. Don Gabriel Amunátegui (“Principios Generales del Derecho Constitucional”) enseña: *“Las Leyes, en general, por la propia limitación del ser humano, adolecen de obscuridades e imprecisiones...La constitución Política que, en su aspecto formal, es una ley, participa, obligadamente, de estas limitaciones”*.

Don Enrique Evans (“Relación de la Constitución Política de la República de Chile”) afirma: *“Los tres artículos finales los dedica la Constitución a regular el proceso de su Reforma Tradicionalmente, la Ciencia Política ha clasificado las Constituciones en rígidas, semirrígidas y flexibles; según la mayor o menor facilidad para su Reforma. La nuestra es, en ese aspecto, semirrígida, ya que sus disposiciones se modifican mediante una ley, sometida a requisitos y procedimientos especiales”*.

Don Alejandro Silva (“Tratado de Derecho Constitucional”). Reiteradamente califica o menciona como ley a la Carta Fundamental y, específicamente, estudia lo relativo a “la ley de reforma” de la Constitución. Además, advierte acerca de un error, a veces repetido: *“Se engañaría quien, al leer el art. 44 de la Carta Fundamental, creyera que, según ésta, sólo puede disponerse por ley en las materias que menciona en los quince numerandos del precepto. En numerosas otras disposiciones el constituyente ha confiado al legislador asuntos omitidos en esta enunciación, que no es, así, taxativa...”* Y seguidamente, indi-

cando extensa lista de tales asuntos, el señor Silva señala: “en cuanto al sistema de reforma constitucional (art. 108)”;

B) *Solución convergente en la Constitución Política y en el Derecho Nacional*

10°. La propia Constitución Política se considera a sí misma como ley. Así es como su artículo 5° distingue entre leyes fundamentales, o cualesquiera otras. Y por ello es que en las disposiciones decimosegunda transitoria expresa: “*Las modificaciones introducidas por la Reforma Constitucional contenida en la ley N^º 17.284...*”; y en la decimotercera transitoria estatuye: “*Dentro del plazo de 180 días contados desde el 23 de enero de 197, fecha de publicación de la ley N^º 17.284 sobre Reforma Constitucional*”.

Frecuentemente la constitución Política, en diversos artículos (ejs.: 70, 71, 87) diferencia “Constitución y leyes”, aludiendo con el último término, obviamente, a las leyes comunes u ordinarias. Cuando el constituyente ha querido referirse específicamente a la Carta Fundamental o a los proyectos sobre su reforma, ha empleado denominaciones individualizadas o singulares; ejemplos: arts. 9°, 10, 109. De ahí es que si en el Capítulo X (“Reforma de la Constitución”) se refiere a la “Constitución” y a “proyecto de reforma constitucional”, la explicación elemental es que precisamente allí regula no las normas legales en general, sino únicamente las reformas constitucionales.

Ahora bien, tanto la Constitución como otros Códigos, han usado también el término “ley” en sentido genérico comprendiendo tanto a las leyes ordinarias como a la Constitución Política misma. Así v. gr., es lógico entender la expresión ley en sentido genérico en el artículo 4° de la Constitución, en el artículo 10, N^º 8, de la misma, en los artículos 7°, 8°, 10, 13, 14, 16, 19 y siguientes, 25, 48, 50 del Código Civil.

Y porque la Constitución Política es una ley es que su artículo 57, prescribiendo sobre la legislatura extraordinaria del Congreso, y después de establecer que “*convocado por el Presidente de la República, no podrá ocuparse en otros negocios legislativos que los señalados en la convocatoria*”, agrega inmediatamente “*pero los proyectos de reforma constitucional podrán proponerse, discutirse y votarse aun cuando no figuren en ella*”.

Todo lo anteriormente expuesto se corrobora, además por cuanto el concepto de ley está definido en el Derecho Chileno. Dispone el artículo 1° del Código Civil: “*La ley es una declaración de la voluntad soberana que manifiesta en la forma prescrita por la Constitución, manda, prohíbe o permite*”. Esta definición formal conviene perfectamente a los actos de reforma constitucional que deben manifestarse, precisamente, en la forma prescrita por la Constitución. En absoluto contradice esta conclusión la precedencia lógica de la Constitución respecto de su enmienda;

11°. De lo expresado en el párrafo anterior resulta lógico inferir que, en presencia de un precepto que se refiera a las leyes sin otra denominación o distinción, deberá considerarse, en principio, que el mandato

alude tanto a las leyes ordinarias como a las fundamentales o constitucionales. Mas en mérito del texto y del contexto, podrá ser lo correcto y razonable derivar una restricción o limitación a la ley común u ordinaria. Es el análisis concreto, fundado en los términos y en las conexiones lógicas y sistemáticas del precepto con la totalidad normativa en que se inserta o a la que se enlaza, lo que legítimamente puede llevar a una reducción o estrechamiento en el alcance de aquél. Este es el método en virtud del cual es dable atribuir sentido restringido al vocablo “ley” en numerosos artículos (innecesarios es detallarlos) de la Constitución Política. Consecuentemente, si no hay razones positivas para limitar o estrechar el alcance del concepto, el principio será una operación interpretativa de simple efecto declarativo;

12°. El razonamiento explicado en el motivo precedente ha sido efectiva y prácticamente aplicado en numerosas oportunidades por los Tribunales y las autoridades nacionales.

No está regulado en forma especial cómo deben publicarse las reformas constitucionales, pero, como son leyes, se publican en la forma dispuesta en el artículo 7° del Código Civil. No hay reglas particulares sobre interpretación de las normas constitucionales, mas, como son ley, se les aplican por los Tribunales los preceptos pertinentes del Código Civil. La Corte Suprema v. gr., ha dicho: *“la disposición del N° 10 de la Carta Fundamental es, en relación con el artículo 144 del Código de Procedimiento Civil, ley especial, ya que aquélla, legisla sobre las costas en un juicio determinado, el de expropiación, en tanto que ésta rige en toda clase de juicios, y aplicado el principio consignado en el artículo 13 del código Civil, para resolver la oposición que pudiera haber entre la una y la otra, corresponde dar preferencia a la disposición constitucional”*.(4. IX-1953, R.D. y J., Tomo 50, sec. 1°).

El Tribunal Calificador de Elecciones, órgano asimismo de jerarquía constitucional, en dictamen de 17 de noviembre de 1970 (Diario Oficial de 23-XI-70) ha señalado: *“5° Que el artículo 13 de la Ley General de Elecciones faculta al Tribunal Calificador para dictar normas de carácter general sobre aplicación e interpretación de las leyes electorales de la República, previo informe del Director del registro Electoral. Las cuestiones involucradas en las consultas que se examinan dicen atinencia con la interpretación de normas electorales contenidas en la Constitución Política del estado y debe dilucidarse, entonces, si dentro de la potestad que la ley atribuye al Tribunal Calificador, se encuentra la de establecer disposiciones interpretativas de la Constitución Política del Estado en materia electoral. A este respecto, debe tenerse presente que la Constitución Política es la Ley fundamental de la organización del Estado y que si bien en su génesis, subsistencia y valor, esta ley fundamental difiere de las leyes corrientes, no por ello deja de ser una ley de la República debe, pues, entenderse incluida en la órbita de competencia de este Tribunal Calificador, en cuanto está llamado a determinar el sentido y el alcance de todo precepto que se relacione con el sistema electoral”*.

Ninguna duda cabe que en todos estos casos se ha procedido sobre la base de la comprensión propia y genérica del concepto ley, que incluye tanto la ley común como la constitucional, ya que es obvio que no procedía extender o ampliar análogicamente o por otro motivo las normas consideradas en esas situaciones;

13°. Dentro de la normativa de la Constitución Política, la procedencia del referido procedimiento interpretativo e análisis específico aparece con igual fuerza lógica. Para indagar la extensión del concepto en referencia, como parte integrante de una regla constitucional determinada y concreta, no es razonable seguir una pauta aritmética o tendencia estadística, basada en que dentro de la Carta Fundamental el vocablo ley es empleado la más de las veces en el sentido restringido de ley común u ordinaria. Desde luego, la debilidad jurídica del argumento “matemático” es manifiesta. Y, por otro lado, se advierte fácilmente que para llegar a formular la suma o “tendencias”, ha debido inducirse ésta de los preceptos individuales, de modo que bastaría que sólo uno de éstos no concuerde con aquélla para demostrar la legitimidad del argumento. En otras palabras, con una serie incompleta de casos no es dable fundar una inducción válida;

IV

ARTÍCULO 78 b) DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA. COMPETENCIA DEL TRIBUNAL RESPECTO DE CUESTIONES SUSCITADA DURANTE LA TRAMITACIÓN DE PROYECTOS DE REFORMA CONSTITUCIONAL

14°. La disposición citada confiere competencia al Tribunal Constitucional para “*resolver las cuestiones sobre constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de los proyectos de ley...*”.

El análisis específico de la norma trascrita conduce a afirmar que el Tribunal tiene competencia para resolver cuestiones de constitucionalidad suscitadas durante la tramitación de proyectos de reforma constitucional. Desde luego, el tenor literal del artículo no restringe o limita la regla a sólo una clase de leyes, y, ya se ha demostrado en los considerandos precedentes que los proyectos de enmienda constitucional están comprendidos en el concepto genérico de proyectos de ley. En seguida, el sentido que emerge de la letra del precepto es claramente congruente con la interpretación sustentada. La atribución se confiere al Tribunal para resolver “cuestiones sobre constitucionalidad”. ¿Puede ésta originarse respecto a un proyecto de reforma constitucional? Resulta evidente, por los anteriores análisis, que pueden suscitarse estas “cuestiones de constitucionalidad” durante la tramitación de un proyecto, en cuanto a las reglas del procedimiento de aprobación previsto en la Carta Fundamental. No es del caso referirse a los “límites inmanentes” de una reforma consti-

tucional. Por lo demás, es bastante claro que no caben en nuestro ordenamiento esas “inconstitucionalidades” de carácter substantivo: una norma constitucional contradictoria en su contenido con otra anterior, una vez perfeccionada, sencillamente modifica o deroga a la antigua. En cambio, el proyecto de reforma que transgrede el procedimiento formativo previsto en la Constitución, nunca derogará esta preceptiva, sino que estará afectado por el correspondiente vicio de inconstitucionalidad.

En la forma explicada, la frase “cuestiones de constitucionalidad” sirve exactamente para precisar la regla en examen;

15°. Los antecedentes históricos consignados en motivos anteriores, son congruente con la interpretación dada de este voto. El poder constituyente se propuso crear un mecanismo de solución jurisdiccional de “*los conflictos jurídicos...*”, de “*las discrepancias surgidas...*” de “*los diversos problemas de tipo constitucional...*”, con la finalidad de asegurar la supremacía de la Carta Fundamental. En ningún momento aparece la intención de limitar, reducir o estrechar el ámbito de esos posibles problemas. Hay, en cambio, como ya se vio, antecedentes para concluir lo contrario. Y debe tenerse presente que la comprensión genérica del término ley era perfectamente conocida y a menudo empleada en las expresiones de los órganos constituyentes. Y, además que denominaciones específicas, con las que pudo estrecharse el alcance del precepto, fueron también usadas durante la tramitación de la reforma de 1970. (Así, *v.gr.*, en el Primer Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, se emplea reiteradamente la expresión “ley común”);

16°. La interpretación aquí afirmada conjuga con una semejante inteligencia del concepto contenido en la regla de la letra e) del artículo 78 b) de la Constitución: “*Resolver los reclamos en caso de que el Presidente de la República no promulgue una ley cuando deba hacerlo, o promulgue un texto diverso del que constitucionalmente corresponda*”. Nuevamente la comprensión del sentido genérico del vocablo “ley” permite no dejar otro “vacío” en lo concerniente a la solución jurisdiccional de discrepancias interpretativas de la Constitución entre el Presidente de la República y la Cámara de Diputados o el Senado. La realización efectiva del propósito del constituyente reformador de 1970 se aviene, pues, con dicha inteligencia de este precepto;

17°. Hay otra razón de interpretación lógica y sistemática muy concluyente. El Tribunal Constitucional tiene competencia, conforme a la letra c) del artículo 78 b) de la Constitución, para “*Resolver las cuestiones sobre constitucionalidad que se susciten con relación a la convocatoria al plebiscito...*” esta competencia abarca cuestiones sobre procedencia de la consulta plebiscitaria, su oportunidad o los términos de la misma (art. 78 b), inciso 8°, constancias expresas durante tramitación de reforma de 1970 y artículo 11 del Auto Acordado sobre procedimiento aplicable ante el Tribunal).

Pues bien, de acuerdo con la referida atribución es perfectamente posible y legítimo que el Tribunal Constitucional se viere abocado a decidir una cuestión acerca de la procedencia o los términos de una consulta plebiscitaria convocada por el Presidente de la República, en que fuere inexorable resolver sobre el texto del proyecto de Reforma que fue aprobado o rechazado definitivamente por el Parlamento, y, por ende, de imperativa necesidad jurídica examinar y decidir también aspectos relativos al proceso formativo de las normas constitucionales.

Ahora bien, ¿es posible entender, entonces, que la competencia atribuida en la letra a) del artículo 78 b) de la Carta deba estrecharse o reducirse interpretativamente, a pesar de los conceptos genéricos allí usados, negando al Tribunal potestad resolutive en problemas constitucionales inobjetablemente puede resolver de acuerdo con la letra c) del mismo artículo?

El principio de interpretación de “unidad sistemática” nos da con claridad la respuesta a esta pregunta. El legislador es inteligente, y más inteligencia acoge y totaliza objetivamente el sistema jurídico.

No es posible entender el Derecho con contradicciones lógicas; no cabe aceptar incoherencias en los preceptos que regulan un instituto; la faena de capacitación del sentido de las normas debe arribar, por exigencia esencial, a la aplicación de prescripciones armónicas. Y, como dice sagazmente un autor, “*la Constitución no se destruye a sí misma. En otros términos: el poder que se confiere con la mano derecha no lo retira, en seguida, con la izquierda*”;

18°. En consecuencia, los elementos gramatical, histórico, lógico y sistemático, y el método teológico inclusive, convergen en afinar la interpretación sustentada precedentemente.

Cabe agregar un razonamiento negativo. Se ha dicho antes que para restringir o limitar el alcance de un precepto –descartando la declaración propia de su término–, es preciso hallar una fundamentación jurídica específica. En el caso de autos no hay tales fundamentos. Los argumentos esgrimidos a este respecto son débiles, inconsistentes o notoriamente errados. A continuación se expresa un breve análisis sobre este particular.

a) La tesis planteada en este voto de minoría se apoya en la facultad expresamente conferida al Tribunal en la letra a) del artículo 78 b) de la Constitución. De consiguiente, no se trata de interpretar “extensivamente” ni de recurrir a la analogía, ni resulta pertinente invocar contradictoriamente el artículo 4° de la Carta Fundamental.

b) No tiene fuerza el argumento *a contrario sensu*, basado en la competencia atribuida al Tribunal con relación a la convocatoria a plebiscito, tanto porque no se retorna con su utilización a un principio o regla general desde un caso excepcional, cuanto porque dicha regla de competencia se justifica en su expresión separada por las facultades singulares

del tribunal, en esta materia del plebiscito, por la oportunidad en que se ejercen, por el carácter del acto impugnado y por la circunstancia de que la potestad alcanza a que *“el Tribunal se sustituye al Presidente de la República en un acto propio suyo, lo que no se habría podido interpretar sin texto tan categórico...”* (Palabras del profesor señor Silva Bascuñán, estudio citado).

c) La competencia relativa a *“los tratados sometidos a la aprobación del Congreso”* se explica –en cuanto a su explicitud apartada– porque los tratados obviamente, no son ley, y su aprobación (o rechazo) por el Parlamento es un “acuerdo” que tiene los mismos trámites de una ley sólo en el Congreso. (Art. 43, Nº 5º, de la Constitución).

d) La relación de la norma de la letra a) del artículo 78 b) de la Constitución con la regla del inciso 3º del artículo 78 c) de la misma (*“Resuelto por el Tribunal que un precepto legal es constitucional, la Corte Suprema no podrá declararlo inaplicable por el mismo vicio que fue materia de la sentencia”*), sólo puede indicar que esta conexión se producirá cuando las competencias del Tribunal Constitucional y de la Corte Suprema sean coincidentes, pero no en otras situaciones. Así, por ejemplo, la Corte Suprema no conoce, por la vía de la inaplicabilidad por inconstitucionalidad, de inconstitucionalidades de forma, según su propia y reiterada jurisprudencia. Erróneo es, pues, deducir de lo estatuido en el inciso transcrito una reducción de la norma de la letra a) del artículo 78 b).

e) La repugnancia que se formula en cuanto a que jurídicamente es inaceptable que el Tribunal Constitucional pueda revisar la constitucionalidad de actos del poder constituyente, se desvirtúa fácilmente advirtiendo –además de lo ya analizado respecto del poder constituyente “constituido” o derivativo– que el Tribunal tiene competencia en relación con uno de los actos más trascendentales de una reforma constitucional, cual es la convocatoria a plebiscito. Naturalmente, eso no vale para extender sus potestades, sino únicamente para demostrar que el poder constituyente reformador puede ser sometido en sus decisiones a un control jurisdiccional;

19º. Oportuno es esclarecer en esta parte de la exposición algunos aspectos de hermenéutica jurídica.

Es errado sostener que las normas de Derecho Público deben interpretarse restrictivamente. No hay razón para suponer que la voluntad de la ley sea que, sistemáticamente, las reglas de este Derecho, en situaciones de interpretación discutida, deban ser reducidas o constreñidas en cuanto al sentido y alcance emergente de los términos en que aquélla se ha manifestado. La interpretación busca desentrañar el auténtico sentido y el verdadero alcance de los preceptos legales. En este entendimiento de exactitud cabe hablar de que la interpretación es estricta. Y, además, este último aserto tiene validez en el Derecho Público en el aspecto de que no es dable extender la autoridad o derechos conferidos a las magistraturas

más allá de los contenidos normativos manifestados en la correspondiente preceptiva que fija sus atribuciones; no cabe, en principio, por vía de inferencia basada en intención o espíritu subyacente las disposiciones o por analogía, atribuir potestades no previstas en las leyes pertinentes. Pero de aquí a aseverar que procede estrechar o limitar, por ausencia de mención individualizada de facultades, el significado de reglas expresas que necesariamente –por la propia naturaleza del Derecho– se formulan conceptos abstractos o generales, hay la distancia que media entre el acierto y el error. Nótese que con la aparente sencillez de una fórmula científica y doctrinaria, se abre camino para desvirtuar precisamente la voluntad objetiva en las normas. La interpretación restrictiva procede sólo en virtud de un análisis específico, fundado en razones lógicas y, en particular, en casos en que, ante la falta de otros argumentos definitorios, deba tomarse a la regla común o principio general desde una norma de excepción o privilegio.

En la obra ya citada de Linares Quintana (insertándose una enseñanza de B. Mitre) se lee: *“es sabido por todos que los preceptos constitucionales son de derecho estricto: no pueden ampliarse ni restringirse, aun cuando algunas veces pueden deducirse su contexto facultades implícitas. Así se dice por todos los tratadistas, y está aceptada la jurisprudencia de la materia, que las constituciones son instrumentos, o llamémosle documentos de evidencia...”*.

Se incurre asimismo en yerro jurídico y lógico cuando se postula que en caso de duda, debe preferirse la interpretación que niega –y no la que afirma– una atribución a la autoridad u órgano jurisdiccional. La duda es el punto de partida y un fructífero acicate en la labor interpretativa. Pero ella se disipa y supera precisamente a través de la hermenéutica jurídica, parte integrante de la Ciencia del Derecho. La duda nunca podrá ser un elemento que defina una controversia interpretativa (muy otra y diversa significación tiene la conocida regla del convencimiento pleno en el proceso penal). Sólo la ponderación y el resultado convincente de la aplicación de las reglas y principios de interpretación pueden conducir a preferir una determinada tesis. De otro modo, se abre nueva vía para desvirtuar la genuina voluntad de la ley;

20°. Sobre la base de todo lo expuesto en los motivos que anteceden, el Ministro disidente opina que la cuestión de constitucionalidad que ha podido resolver el requerimiento de autos está comprendida dentro de la órbita de competencia del Tribunal, conforme a las atribuciones que expresamente ha conferido a éste la Carta Fundamental, y de acuerdo a la recta interpretación de las normas pertinentes. Y en mérito de ello, juzga que el Tribunal ha debido resolver esa cuestión de constitucionalidad, dando una justa solución jurisdiccional a la controversia interpretativa suscitada entre el Presidente de la República y ambas cámaras del Congreso Nacional.

Finalmente, el Ministro autor de esta disidencia deja constancia que comparte lo expresado por la mayoría del Tribunal en el considerando vigesimocuarto de la sentencia.

Transcríbase al Presidente de la República, al Senado y a la Cámara de Diputados.

Publíquese en el Diario Oficial.

Regístrese y Archívese.

Rol Nº 15

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, don Enrique Silva Cimma, y los Ministros señores Rafael Retamal López, Jacobo Schaulsohn Numhauser, Adolfo Veloso Figueroa e Israel Bórquez Montero. René Pica Urrutia, Secretario del Tribunal Constitucional.

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
RECAÍDA EN LOS EXPEDIENTES ROLES Nº 16 Y 17,
SOBRE RECLAMO DEL H. SENADO PARA LA PROMULGACIÓN
DEL PROYECTO DE LEY QUE ORDENA INVERTIR
DETERMINADOS RECURSOS EN FAVOR
DE LAS MUNICIPALIDADES DE CAUTÍN,
VALDIVIA Y LLANQUIHUE

(Publicado en el Diario Oficial Nº 28.575, de 12 de junio de 1973)

Santiago, seis de junio de mil novecientos setenta y tres.

VISTOS Y TENIENDO PRESENTE:

PRIMERO. Que a fs. 1 de estos autos asignados con el rol de ingreso Nº 16, con fecha 17 de mayo último, el Senado dedujo requerimiento para que, con arreglo a lo dispuesto en la letra e) y en el inciso 11º del art. 78 b) de la Constitución Política del Estado, el Tribunal promulgara en su sentencia el proyecto de ley que otorga recursos para la realización de diversas obras públicas en las provincias de Valdivia y Llanquihue, que no ha sido promulgado por el Presidente de la República no obstante haber

terminado su tramitación en forma definitiva de acuerdo a lo establecido en los arts. 45 a 55 de la Carta Fundamental. Señala que el mencionado proyecto de ley fue comunicado por la Cámara de Diputados por oficio N^º 1814, con fecha 18 de julio de 1972 y que el Presidente de la República no lo observó dentro del plazo, con lo cual se encuentra en estado de ser promulgado;

SEGUNDO. Que el proyecto de ley de que se trata corre en el oficio de fs. 3, que la Cámara de Diputados enviara al Presidente y que es del siguiente tenor:

“Cámara de Diputados. Chile. 7796. N^º 1814.

“Santiago, 18 de julio de 1972.

“Tengo a honra comunicar a V.E. que el Congreso Nacional ha tenido a bien prestar su aprobación al siguiente

“PROYECTO DE LEY:

“Artículo 1. Los Tesoreros Comunales de las Provincias de Cautín, Valdivia y Llanquihue, retendrán el 5% de los impuestos que se recauden en la zona de su jurisdicción, excluidos los provenientes de la aplicación de la ley N^º 12.120, y lo pondrán a disposición de la respectiva Municipalidad.

“Estas disposiciones se aplicarán por el plazo de diez años, contados desde la fecha de la promulgación de la presente ley.

“Las sumas que se obtengan durante el período señalado se contabilizarán en cuentas especiales en las diferentes Tesorerías Comunales de las provincias de Cautín, Valdivia y Llanquihue y serán depositadas en cuentas especiales a nombre de la respectiva Municipalidad abrirán en la oficina local del Banco del Estado de Chile y sobre las cuales podrá girar la Municipalidad correspondiente para los fines de esta ley. Los excedentes que se produzcan en dichas cuentas al término del ejercicio presupuestario no pasarán a rentas generales de la Nación.

Artículo 2. Las Municipalidades de las diferentes comunas de cada provincia, con el voto conforme de los dos tercios de los regidores en ejercicio, fijarán cada año la inversión de los fondos que entregue la aplicación del impuesto, solamente en nuevas obras públicas de adelanto comunal.

“Artículo 3. Con este mismo quórum, los Municipios quedarán facultados para:

“a) Fijar el orden en que se realizarán las obras programadas;

“b) Celebrar toda clase de contratos y convenios con reparticiones públicas y entregar erogaciones en favor de obras vitales para el adelanto comunal

“Artículo 4. Las diferentes Municipalidades de las Provincias de Cautín, Valdivia y Llanquihue deberán distribuir, anualmente, el diez por ciento de las entradas que produzca el artículo 1 entre todas las Compañías de Bomberos existentes en cada comuna.

“Artículo 5. Un diez por ciento de las entradas que produzca el artículo 1 en la provincia de Valdivia se aportarán al Instituto Nacional de Capacitación Profesional (INACAP), el que destinará estos fondos a realizar cursos de especialización e mano de obra en esta provincia.

“Artículo 6. Las Municipalidades deberán publicar en la primera quincena del mes de enero de cada año, en un diario o periódico de la localidad o de la cabecera de la provincia, si allí no lo hubiera, un estado de las inversiones efectuadas en conformidad a la presente ley.

“Artículo 7°. El veinte por ciento de los fondos referidos en el artículo 43 de la ley N° 17.382 serán puestos a disposición de las Municipalidades de las Provincias de Valdivia, Osorno y Llanquihue.

“El Tesorero General de la República, dentro de los primeros noventa días de cada año, girará a nombre de las respectivas Municipalidades los fondos que es correspondan en conformidad al inciso anterior, distribuyéndolos a razón de cinco doceavos entre las Municipalidades de la Provincia de Valdivia, tres doceavos entre las de Osorno y cuatro doceavos entre las de Llanquihue. A su vez la suma a distribuir entre las distintas Municipalidades de una misma provincia se determinará en proporción al monto de sus respectivos presupuestos ordinarios.

“Las Municipalidades incorporarán los fondos que obtengan e virtud de lo expuesto en este artículo al incremento o formación de presupuestos extraordinarios de capital, los que se destinarán preferentemente a obras de desarrollo comunitario, a adquisición de maquinaria y equipos, a la creación de centros industriales y a otros gastos que se acuerden por la mayoría de los dos tercios de los regidores en ejercicio de la respectiva Municipalidad.

“Dios guarde a V.E: (Fdo.) Fernando Sanhueza H. Raúl Guerrero G.”;

TERCERO. Que el Vicepresidente de la República, por el primer otrosí de su observación de fs. 10, el 22 de mayo pasado, hace presente que el proyecto de ley que le fuera comunicado vulnera lo dispuesto en el inciso final del N° 4 el art. 44 de la Constitución Política del Estado y el art. 30 del D.F.L. N° 47, de 1959, Ley Orgánica de Presupuestos y, por lo tanto, no puede convertirse en ley de la República;

CUARTO. Que la Cámara de Diputados, con fecha de 23 del mismo mes de mayo último, pide se acoja el requerimiento del Senado y se ordene promulgar el proyecto ya individualizado puesto que según el art. 55 de la Constitución Política se entenderá que el Presidente de la República aprueba el proyecto de ley cuando no lo observe en el plazo de treinta días, que ha transcurrido hace ya mucho tiempo;

QUINTO. Que encontrándose la tramitación del requerimiento de la referencia en estado, el Presidente de la República –según el expediente rol de ingreso 17–, con fecha 29 de mayo recién pasado, ocurrió ante el Tribunal por vía directa –si bien haciendo notar que, a su juicio, era bastante la excepción de inconstitucionalidad opuesta al requerimiento rol de ingreso N° 16–, para pedir que se declarara la inconstitucionalidad del proyecto aprobado por el Congreso Nacional –transcrito en el considerando tercero– y que él no podrá convertirse en ley de la República por quebrantar lo dispuesto en el inciso final del N° 4 del art. 44 de la Constitución política del Estado y 30 del D.F.L. N° 47, de 1959. Dicho proyecto,

en su esencia, ordena al Fisco otorgar un aporte extraordinario por el plazo de diez años a las Municipalidades de las provincias de Cautín, Valdivia y Llanquihue, vale decir, establece un nuevo gasto con cargo a los fondos de la Nación y no crea los recursos necesarios para hacerlo, ya que el cinco por ciento de los impuestos que se recauden en dichas provincias forma parte de los ingresos ordinarios de la Nación y está incorporado al cálculo de entradas del presupuesto fiscal, de modo que no constituye una nueva fuente de financiamiento. El proyecto, al disponer que el cinco por ciento de los impuestos recaudados en las provincias dichas sea puesto a disposición de sus Municipalidades, disminuye o suprime ingresos consultados en el cálculo de entradas y, en vista de que no indica ninguna fuente de financiamiento que sustituya dicho menor ingreso, vulnera el art. 30 de la Ley Orgánica de Presupuesto que es una ley complementaria de la Constitución;

SEXTO. Que en atención a que la decisión que haya de pronunciarse en cualquiera de los dos requerimientos debería producir la excepción de cosa juzgada en el otro, por no ser posible que ambos pudieran prosperar o ser rechazados simultáneamente y dado que el inciso 4^º del art. 78 b) impide la promulgación del proyecto de ley impugnado por inconstitucionalidad, lo que obligaría a fallar primero el requerimiento del Presidente, es indispensable acumularlos y fallar conjuntamente el requerimiento del Senado y el del Presidente de la República;

SÉPTIMO. Que por escrito conjunto del Senado y de la Cámara de Diputados que corre a fs. 22 se alega –en relación con el requerimiento del Presidente de la República– que de conformidad con el inciso 2^º del Ar. 78 b) de la Constitución, él deberá ser rechazado por estar deducido fuera de plazo ya que sólo podría haber conocido de él si se le hubiere formulado “antes de la promulgación de la ley” y con arreglo al inciso 1^º del art. 55 de la Carta se ha producido la llamada “promulgación tácita”, porque el Presidente de la República no vetó el proyecto dentro de treinta días contados desde la fecha de su remisión, circunstancia que determina se entienda que lo aprueba y deba promulgarse como ley, para lo cual, el inciso 2^º del mismo artículo dispone que “la promulgación deberá hacerse siempre dentro del plazo de diez días contados desde que ella sea procedente”. Los plazos constitucionales y presupuestos dichos para la promulgación tácita del proyecto de ley se cumplieron, por lo que el requerimiento del Presidente de la República es absolutamente extemporáneo. No podría aceptarse una interpretación que permitiera al Presidente de la República aprovecharse de su propia omisión e infracción constitucional de no promulgar estando obligado a hacerlo con sólo recurrir al Tribunal Constitucional una vez que el parlamento exija la promulgación.

Procesalmente, se agrega, el requerimiento es inadmisibile, conforme al art. 3^º del Estatuto Jurídico sobre procedimiento aplicable ante el Tri-

bunal, porque alega la inconstitucionalidad de una parte del proyecto –la relativa a la retención por los Tesoreros Comunales– y nada dice del resto de la iniciativa que ordena poner parte de los fondos del art. 43 de la ley 17.382 a disposición de los mencionados Municipios y, sin embargo, pide se declare la inconstitucionalidad de todo el proyecto. Falta exposición de hechos y fundamentos de derecho. No obstante se pide la declaración de inconstitucionalidad también de esta parte. Los vicios afectan todo el requerimiento porque no se reunirían los requisitos sino sólo parcialmente. Concluye pidiendo se rechace el requerimiento por no haber sido formulado en tiempo y forma;

OCTAVO. Que por el primer otrosí de la presentación mencionada en el considerando precedente, ambas Cámaras hacen notar, respecto de las argumentaciones del Vicepresidente de la República en el expediente rol N° 16, que las fundamentaciones apoyadas en el artículo 30 del D.F.L. N° 47, de 1959, son inconducentes porque un proyecto de ley no puede ser inconstitucional por contravenir el texto de una ley o de un D.F.L. Además, el proyecto de que se trata no suprime ni disminuye entradas consultadas en la Ley de Presupuestos sino que afecta a una parte de tales tributos, a una finalidad específica y determinada y en el caso de los recursos provenientes de los Comités Provinciales programadores de inversiones no se toca para nada el cálculo de entradas de la Ley de Presupuestos. El inciso final del N° 4 del art. 44 de la Carta no exige que la fuente de financiamiento sea necesariamente nueva, basta que consulte los gastos, y, así, cita numerosas leyes cuyos gastos se han financiado con cargo a recursos presupuestarios. La tesis que impugna impediría crear gastos fijos si no se pudiere indicar constitucionalmente que se financiarán con cargo al Presupuesto de la Nación;

NOVENO. Que corresponde entrar a examinar esa cuestión de inadmisibilidad que se basa en el hecho de estar vencido todos los plazos previstos por el art. 55 de la Constitución Política del Estado. De manera que la tramitación habría concluido y la cuestión que plantea el requerimiento presidencial no se suscitara en la oportunidad de la letra a) del art. 78 b);

DÉCIMO. Que es efectivo y consta de autos que el proyecto de que se trata fue comunicado al Presidente de la República en la fecha indicada por el Senado, que aquél no le formuló observaciones y que los plazos de los incisos 1° y 2° del art. 55 de la Constitución Política del Estado vencieron y ya habían transcurrido largamente antes de la fecha en que el Senado pide su promulgación y el Presidente de la República suscita la cuestión de inconstitucionalidad del proyecto como defensa ante el requerimiento de fs. 1 y pide que se declare que dicha moción no puede convertirse en ley, ni llevarse a cabo su promulgación por el Tribunal;

DECIMOPRIMERO. Que no cabe duda que el Presidente de la República perdió el derecho a formular observación o vetar el proyecto, por el

solo hecho de vencer el plazo de treinta días de que constitucionalmente dispuso. Pero no es ésa la cuestión para el juzgamiento, ya que no se trata de resolver si el Presidente de la República podría a estas alturas expresar su desaprobación en términos de hacer que el Congreso Nacional se viere en la necesidad de emitir los pronunciamientos señalados por los artículos 53 y 54 de la Carta. Tampoco puede causar sorpresa el entender que, obviamente, la institución del veto en el rol de colegislador del Presidente de la República no mire, en lo relativo a su derecho a veto, a desaprobando un proyecto despachado por el Congreso, por las discrepancias en la necesidad, alcance, conveniencia, forma o contenido de la norma proyectada. Se discurre sobre la base de que cada trámite de un proyecto se ha ajustado a las prescripciones formales de la Constitución y atendido a los límites dispositivos de un orden sustantivo constitucional;

DECIMOSEGUNDO. Que, sin embargo, no existe prohibición para que el Presidente de la República pueda observar determinados preceptos o todo el proyecto de ley por juzgarlo inconstitucional, tanto más cuanto que no es requisito para el ejercicio de esta competencia discrecional indicar fundamentos, ni menos probar que ellos sean reales, verdaderos o pertinentes. Él rechaza, corrige o agrega normas, y el Congreso se pronuncia conforme a su propia voluntad e igualmente sin necesidad constitucional ni reglamentaria de fundar las razones de sus votos;

DECIMOTERCERO. Que la Reforma Constitucional del año 1970, que creó el Tribunal Constitucional y le dio determinadas atribuciones, consagró, en lo pertinente para la decisión del caso de autos, la atribución de la letra a) del art. 78 b) en virtud de lo cual, conforme al inciso 2^º, permitió a este Tribunal resolver las cuestiones sobre constitucionalidad que surgieren en la tramitación de proyectos de ley, por requerimiento del Presidente de la República o de cualquiera de las Cámaras o de más de un tercio de sus miembros en ejercicio, SIEMPRE QUE SEAN FORMULADAS ANTES DE LA PROMULGACIÓN DE LA LEY. El inciso 4^º de este artículo agrega que dicho cuestionamiento no suspende la tramitación del proyecto, pero “LA PARTE IMPUGNADA POR ÉSTE NO PODRÁ SER PROMULGADA” hasta que el Tribunal expida su fallo en el plazo que le fija el inciso 3^º;

DECIMOCUARTO. Que los requerimientos acumulados son la evidencia más prístina de que a la fecha no se ha promulgado el proyecto de ley de que se trata. La promulgación es el acto del Presidente de la República por medio del cual, de manera formal y solemne, a través de un decreto supremo –en ejercicio de la atribución 1^a del art. 72 y con observancia del requisito exigido por el artículo 75, ambos de la Carta– se da fe de haberse sancionado una ley, se pone término a su tramitación y se procede a darle el carácter de obligatoriedad a través de la ulterior publicación, conforme a los preceptos de los arts. 6 y siguientes del Título

Preliminar del Código Civil y actual inciso final del art 55 de la Constitución Política que ordena el tramite dentro del plazo de cinco días hábiles siguientes “A LA FECHA EN QUE QUEDE TOTALMENTE TRAMITADO EL DECRETO PROMULGATORIO”;

DECIMOQUINTO. Que toda detención en el examen de anteriores controversias doctrinarias, sobre debates acaecidos en la historia constitucional chilena o derivados de meras interpretaciones jurisprudenciales, han perdido oportunidad y significación. La Constitución actualmente, con el agregado del nuevo inciso final del art. 55, establece categóricamente que la promulgación se lleva a cabo por medio de un decreto supremo emanado del Presidente de la República, como quiera que ése es “el decreto promulgatorio” a partir de cuya tramitación total corre el término de la publicación de la ley;

DECIMOSEXTO. Que al disponer el art. 55, en el inciso 1°, que por el vencimiento del plazo sin que el presidente vete el proyecto SE ENTENDERÁ QUE LO APRUEBA, no quiere decir que éste quede promulgado ya que, además, inmediatamente, sigue el párrafo: “Y PROMULGARÁ COMO LEY”. Como se puede recurrir por la letra a) del art. 78 b)”SIEMPRE QUE SEA FORMULADO ANTES DE LA PROMULGACIÓN DE LA LEY”, el derecho a representar vicio de inconstitucionalidad subsiste hasta tanto no se haya dictado el decreto promulgatorio correspondiente. Los vicios tienen que haberse producido o suscitado durante la tramitación de la ley, esto es., NO DESPUÉS DE TERMINADA LA TRAMITACIÓN. Luego, como la ley se entiende aprobada por no haber sido vetada, según el artículo 55 inciso 1°, el vicio ha debido existir antes de ese momento y no haber sobrevenido, con lo cual se cumple la exigencia del párrafo a) del art. 78 b). Pero ese vicio ocurrido durante la tramitación, antes de la sanción o aprobación tácita del proyecto, puede ser reclamado para que se le remedie e impida que se le consume, con tal que se requiera al efecto “ANTES DE LA PROMULGACIÓN DE LA LEY”, Es lógico que la oportunidad de la ocurrencia de la tacha, reclamable, sea una, y la oportunidad para recurrir, otra posterior. Sólo así se explica que si un proyecto es objeto de veto y éste es rechazado, caso en el cual conforme al inciso 2° del art. 54 también la tramitación del proyecto queda terminada y “SE DEVOLVERÁ AL PRESIDENTE PARA SU PROMULGACIÓN”, puede, no obstante, ser susceptible de requerimiento por la letra a) del art. 78 b). En efecto, nadie podría discutir que si se hubiere cometido un vicio de inconstitucionalidad en cualquier trámite anterior o en el pronunciamiento de las observaciones, no pudiera cuestionársele y dejarse entre tanto de promulgar el proyecto. La aprobación o sanción por el Presidente de la República contenida en los art.52 a 55 estaba, en la Constitución de 1925, y aun en la de 1833, en cuanto a entender aprobado el proyecto por no vetarlo y al deber de promulgar,

como igualmente el de promulgar en caso de rechazarse el veto. El agregado de los incisos 2^º y 3^º del art. 55 consiste en fijar los plazos para emitir el decreto supremo promulgatorio y su publicación;

DECIMOSÉPTIMO. Que los plazos que la Constitución fija para el ejercicio de competencias, como aquéllos que en materia de la misma índole se establecen en las leyes de la República no pueden implicar que esa competencia se extinga por el sólo transcurso de aquéllos, puesto que los órganos que ejercen el poder o la función pública están obligados a actuar, y, por lo tanto, no les es lícito excusarse de hacerlo a pretexto de haber transcurrido el plazo que la norma jurídica indica para el ejercicio de tales competencia. Ello es sin perjuicio de tener presente que en principio la autoridad debe actuar dentro el plazo fijado porque ellos se establecen para que se cumplan, de manera que si bien la actuación posterior no puede estimarse nula, cuando es tardía puede originar responsabilidad de un vicio que legitimara la abstención. La doctrina de la no extinción de la competencia por el transcurso del plazo debe aplicarse sin perjuicio de las llamadas competencias interinstitucionales, vale decir, cuando el ejercicio de una competencia de otro órgano o autoridad, caso éste en que obviamente el actuar de un órgano estaría enmarcado en el tiempo por la posibilidad de que el otro pueda ejercer los atributos que emanan de su propia competencia;

DECIMOCTAVO. Que al crearse este órgano jurisdiccional destinado a velar por la supremacía constitucional, o sea, por la observancia de las normas de fondo y forma en la generación y contenido de los preceptos proyectados de ley, se dio a este Tribunal la atribución de decidir que determinados preceptos contenidos en un proyecto de ley aún no promulgado pudieran declararse inconstitucional e impedir se convirtieran en leyes. Igualmente, se le facultó para que, a falta de promulgación, vencido el plazo para hacerlo, o en caso de haberse promulgado un texto diverso al que constitucionalmente correspondiere, pudiese el Tribunal promulgarlo por sí mismo o rectificar el texto indebidamente promulgado y publicado por el Presidente de la República. La función preventiva tendiente a evitar que se conviertan en leyes y obliguen como tales reglas vulneradoras de la limitante matriz, permiten al Tribunal actuar previo requerimiento hasta antes de la promulgación y, eventualmente, aun después de ella, según los incisos 2^º y 11^º del art. 78 b);

DECIMONOVENO. Que el hecho de que el Presidente de la República deje transcurrir el plazo que la Constitución le fija para promulgar, produce como consecuencia, en lo que corresponde a la generación, existencia y vigencia de la ley, el efecto de que las Cámaras puedan impetrar del Tribunal que lleve a cabo la promulgación; pero ninguna disposición constitucional establece que las consecuencias de la omisión de la promulgación prohíban que se reclame de inconstitucionalidad después de

vencido ese plazo e impedir que se consuma un posible vicio acaecido durante la tramitación del proyecto. Por el contrario, el reclamo puede hacerse valer hasta tanto no se haya promulgado la norma legal. La falta de veto y el vencimiento del plazo para promulgar sin que el Presidente de la República lo haga no conduce “a entender que renuncia” o que cesa el derecho del Presidente para cuestionar el vicio; sino al revés, por no promulgar, conserva el derecho, ya que sólo desde que promulgue no podrá hacerlo. La pérdida a hacer valer el derecho o pretensión del art. 78 b), letra a), no se subentiende por omisión; sólo por un acto suyo: promulgar. Esta conclusión, que parece lógica elemental, se confirma y muestra la concepción armoniosa de la reforma constitucional toda vez que el derecho a cuestionar las vulneraciones respectivas que sugieren –de quebrantamiento constitucionales– producidos en la tramitación de un proyecto de ley pueden ser hechas valer indistintamente por los titulares que enumera el inciso 2° del art. 78 b) y hasta el momento anterior a la promulgación, con lo cual la titularidad, el plazo y los vicios invocables son comunes. ¿Qué razón podría haber para privar a una Cámara o a más del tercio de ellos Diputados o Senadores de su derecho constitucional para reclamar mientras no se promulgue porque el Presidente de la República, que es respecto de quien “se entenderá” que aprueba el proyecto de ley, por no vetarlo, deja de hacer uso de este derecho que a él exclusivamente corresponde?;

VIGÉSIMO. Que el bien jurídico e institucional que garantiza y resguarda la letra a) del art. 78 b) es el de asegurar que las normas legislativas produzcan, sancionen y rijan con estricto ajustamiento y respeto a las reglas del Capítulo IV de la Carta, párrafo sobre “Formación de las Leyes” y a las demás restricciones consecuenciales del límite de poder que afecta a los Órganos Legislativos según la regla del art. 4° de la misma Ley Fundamental. El resguardo de la vigencia efectiva de la supremacía constitucional de las leyes hasta su definitiva promulgación, tanto en la forma como en el fondo, es la razón de ser de las atribuciones preventivas y, dentro de ciertos límites, correctivas o represivas con que cuenta este Órgano Jurisdiccional. Mientras el proyecto de ley no haya sido promulgado, aunque por razón de plazo ello pudo y debió de suceder, los vicios de inconstitucionalidad no quedan saneados, ni sustraídos del conocimiento del Tribunal y las cuestiones que, al respecto, según la letra a) del art. 78 b) pudieran traer a su juzgamiento los titulares de semejante acción podrán someterse ya que así lo prescribe expresamente la parte final del inciso 2° del art. 78 b) que lo permite hasta “antes de la promulgación de la ley”. En nada se contradice la época de término del derecho a requerir con la cuestión esencialmente distinta en el plazo jurídico que mira a la pérdida PARA EL PRESIDENTE DE SU DERECHO A VETO en que se traduce la frase del inciso 1° del art. 55 que señala en esa situación el

efecto de que el proyecto “se entenderá que lo aprueba, esto es, que lo sanciona. Por no ser lo mismo el entendimiento de aprobación y el acto de promulgación es que el mismo inciso dice inmediatamente después de “se entenderá que lo aprueba” SE PROMULGARÁ COMO LEY, evidenciando que debe llevarse a cabo la promulgación.

No está de más añadir que no puede darse el proyecto ficticiamente por promulgado como quiera que el inciso final del mismo art. 55, que consagra el trámite de la publicación (indispensable para que la norma pueda llegar a producir sus efectos e incorporarse con vigor en el ordenamiento jurídico conforme a su destino), y, como se ha dicho, expresamente exige para fijar la oportunidad de ella que se encuentre “totalmente tramitado EL DECRETO PROMULGATORIO”, evitándose así toda razonable o admisible duda acerca de que el decreto supremo es indispensable para la promulgación –salvo el caso de la letra e) del art. 78 b)– y que mientras no se le haya dictado se está “antes de la promulgación de la ley” y en tiempo y forma, entonces, para requerirse por cuestión de inconstitucionalidad que afecte al proyecto no promulgado. La simple omisión de veto no sana un vicio de inconstitucionalidad el que por su naturaleza no es disponible o renunciable ni tácita ni expresamente, sea por el Presidente de la República, sea por el Congreso Nacional.

Resulta reñido con los principios del Derecho Público, con los textos constitucionales que habilitan a las autoridades para hacer únicamente aquello que les está expresamente permitido reforzado por el control de constitucionalidad que inspiró a la Reforma de 1970, poder atribuir a la falta de veto oportuno el efecto de la dispensa del vicio. Agréguese que se daría el absurdo de que la omisión de una facultad exclusiva del Presidente para vetar o no un proyecto, redundaría, sin que mediara decreto promulgatorio, o lo que es lo mismo, sin que hubiera promulgación, para que ni siquiera alguna de las Cámaras o más de un tercio de Diputados o Senadores, pudieren cuestionar la inconstitucionalidad en contra del texto expreso del inciso 2° del art. 78 b) por efecto del inciso 1° del art. 55 aplicable únicamente a las relaciones entre el Presidente de la República y el Congreso Nacional, en cuanto colegislador. Tiene significación el hecho de que la minoría de Diputados o Senadores mencionada pueda, en contra de las Cámaras a que pertenezcan respectivamente, cuestionar los vicios de inconstitucionalidad y que, por lo tanto, mientras no se haya promulgado la iniciativa correspondiente, cualquiera que sea el propósito o efecto de la omisión presidencial, dichos Diputados o Senadores conservan plenamente su derecho;

VIGESIMOPRIMERO. Que los vicios de inconstitucionalidad tienen juzgamiento por Tribunales investidos de potestad jurisdiccional; este Tribunal, según el art. 78 b), párrafo a), de la Carta; y la Corte Suprema, con mayores limitaciones, de acuerdo con el art. 86, inciso 2° de la mis-

ma. La intervención del Presidente de la República en la formación de la ley, conforme a las normas de los artículos 52 a 55 de la Constitución Política del Estado, mira a su participación en la creación de nuevos preceptos jurídicos y a la expresión de la conformidad o disconformidad de dicho legislador en la regla social obligatoria que se trata de producir y de hacer regir para la satisfacción de intereses públicos, conforme a la imaginación y propósito que se persiga en el ejercicio de potestades de soberanía de que estén investidos. Por eso, la aprobación de un proyecto de ley o su desaprobación por vía de veto inciden en la concurrencia o discrepancia de opiniones ante las normas en gestación, partiendo obviamente del supuesto de que, tanto la aprobación como la observación se han ajustado y ajustan a la Constitución. El articulado proyectado podrá ser conveniente o inconveniente según la apreciación de esos Poderes Públicos; pero ajustados a la Carta y, por ende, con la posibilidad de surgir exenta de vicios formales o de fondo por pugna con la regla jurídica de nivel jerárquico superior que ha debido respetar. Cuando se está generando un nuevo precepto e ley no se discute sobre la constitucionalidad del mismo; sino que sobre sus ventajas o deficiencias, ya que si surge su inconstitucionalidad, la discusión y nacimiento de la norma no serán posibles por causa de inadmisibilidad ni menos votarla y aprobarla. Aunque se hubiere aprobado un precepto –sea por alguna de las Cámaras o por el Congreso– podrá reclamarse su inconstitucionalidad ante este Tribunal. Cuando las observaciones o vetos son rechazados, e insistidos los artículos aprobados por el Congreso, conforme al artículo 54 de la Constitución Política se le devuelve el proyecto al Presidente “para su promulgación” si en el pronunciamiento respectivo se hubiere producido vicio de inconstitucionalidad, éste podrá ser cuestionado por el mismo precepto y causal del párrafo a) del art. 78 b) atributivos de jurisdicción para este Tribunal. Ninguna razón podría diferenciar la impugnación por inconstitucionalidad cometida en la aprobación subentendida por falta de veto, dado que el vicio no incide en el silencio del Presidente de la república, sino que en la aprobación del proyecto por el Congreso Nacional, y si esa aprobación expresa del proyecto por el Congreso Nacional que fue viciada no impide el cuestionamiento de constitucionalidad, tampoco y con mayor razón puede eludirse porque de la falta de veto simplemente “*se entienda*” o se suponga la aprobación.

No hay prohibición para que la misma Cámara que aprobó un proyecto con vicio de inconstitucionalidad del mismo y aunque pudiera ser rara su ocurrencia no es difícil entenderla porque pudo, por ejemplo, haber variado el quórum que prestó la aprobación con respecto al producido para su cuestionamiento.

Así, a raíz precisamente de la Reforma de 1970, una Comisión Mixta de Diputados y senadores entró a tratar la suerte de los proyectos de

ley pendientes y los de trámite cumplido bajo el imperio de las normas constitucionales precedentes ante su disconformidad con las nuevas, particularmente con las limitaciones en la iniciativa, alcances de vetos, etc. Dada la vigencia *in actum* de los preceptos constitucionales nuevos que pugnaren con los reemplazados. Se cautela la constitucionalidad por sobre la voluntad de quienes hubieren podido, por error de derecho, incurrir en quebrantamiento de alguna norma de la Carta a través de su pronunciamiento. Si no está promulgada la ley, la materia puede traerse al Tribunal para su fallo; si la ley rige puede llevarse en vía de inaplicabilidad en su caso ante la Corte Suprema. El efecto de la inconstitucionalidad declarada por el Tribunal impide que las disposiciones “puedan convertirse en ley”, esto es, que se las promulgue, en consonancia con el inciso 4° del art. 78 b), dado lo que dispone el inciso 2° del art. 78 c) y, por ende, hacer imposible que pueda atacárselo por fallo de la Corte Suprema ya que no nacerá la norma o precepto legal. El rechazo del requerimiento y la declaración de constitucionalidad del precepto impedirá que por el mismo supuesto vicio la Corte Suprema pueda declararlo inaplicable. Luego, si se estimare que el Tribunal no pudiera declarar inconstitucional un precepto porque la falta de veto hubiera saneado por falta de oportunidad del requerimiento podría, no obstante, ser declarado existente y hacer inaplicable la norma por fallo ulterior de dicho Superior Tribunal de Justicia. No hay razón de lógica, ni menos armonía con los sentidos claros que surgen del tenor literal de las normas constitucionales, ni con el espíritu preventivo protector de la constitucionalidad que anima la existencia de la causal a) del art. 78 b), en la pretensión de que el Tribunal no pueda conocer del requerimiento respectivo. La historia fidedigna del establecimiento de las reglas correspondientes aprobadas por la Reforma de 1970 pone en evidencia que los vicios de constitucionalidad pueden ser reclamados hasta tanto no se haya dictado el decreto de promulgación correspondiente. En el informe de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados, de fecha de 7 de abril de 1969, se lee: *“El Tribunal Constitucional será el organismo encargado de abocarse a este tipo de problemas jurídicos en la etapa del proceso de formación de la ley... la declaración de inconstitucionalidad tanto de fondo como de forma que pueda hacer el Tribunal Constitucional es preventiva de jurisdicción y ella obsta a la prosecución de la tramitación de la iniciativa legal objetada o cuestionada”*. Se explica porque el primer trámite del proyecto de reforma constitucional, junto con modificarse el art. 52 de la Constitución, se disponía la paralización del proyecto en la etapa cuestionada hasta que el Tribunal expidiera su fallo y había plazos fatales para reclamar frente a la infracción ocurrida en cada trámite. En el segundo informe se detalló un procedimiento muy minucioso sobre estos particulares, en cuanto a plazos y oportunidades, y se autorizó para recabar el pronunciamiento del Tribunal, *“sobre el tra-*

tamiento dado por el Congreso Nacional a sus observaciones”, fijándose plazos para el cuestionamiento y paralizándose, después de votados los vetos la promulgación del proyecto.

El Senado modificó el sistema y entró a eliminar la suspensión del curso de gestación el proyecto y los plazos para cada cuestionamiento. Así en el segundo informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado se dice: “en el primer informe os propusimos que el requerimiento no suspenderá la tramitación del proyecto sin perjuicio de que no podrá ser promulgada la ley hasta la expiración del plazo de diez días que tiene el Tribunal para resolver... La Comisión estimó conveniente permitir que más de un tercio de las Cámaras pueda recurrir de inconstitucionalidad... porque si el Presidente de la República cuenta con mayoría suficiente en cualquiera de las Cámaras del Congreso, quedaría la Cámara en que esto ocurriera en la imposibilidad de requerir su pronunciamiento aunque se tratara de un proyecto manifiestamente reñido con la Carta Fundamental, por otra parte, no sólo el parlamento podría ejecutar actos contrarios a la Constitución, sino que también el Presidente de la República puede enviar proyectos, indicaciones u observaciones que contengan vicios de inconstitucionalidad, lo que en el supuesto anterior impediría a la Cámara respectiva plantear la cuestión ante el Tribunal por no tener el quórum suficiente para efectuar el requerimiento”. En razón de esas modificaciones se dio el texto actual al inciso 2° del art. 78 b) e hizo posible cuestionar los vicios cometidos en la tramitación de un proyecto hasta tanto no se hubiere promulgado.

En el mismo informe el Senado agregó: “Sobre el particular se tuvo además presente **QUE TAMPOCO ESTABLECE EL PLAZO LA CONSTITUCIÓN PARA LA PROMULGACIÓN DE LA LEY COMÚN, POR LO QUE ESTIMÓ ÚTIL E INDISPENSABLE ESTABLECER LA NORMA RESPECTIVA CON RELACIÓN A ESTA MATERIA. Para tal efecto, se agregó al art. 55 un inciso conforme al cual la promulgación deberá hacerse siempre dentro del plazo de diez días contados desde que ella sea procedente. En esta forma, el Presidente de la República deberá promulgar el proyecto, sea dentro del diez días siguientes al vencimiento del plazo que tiene para formular observaciones en cualquiera de las dos hipótesis de los art. 53 y 55, sea dentro de los diez días siguientes al término de la tramitación de sus observaciones”.**

Se prueba en forma indubitada que la aprobación subentendida por no formularse observaciones y vencer el plazo para ello, no involucra la promulgación y que este trámite es posterior, *debe cumplirse en nuevo plazo que se le da al efecto*. Asimismo, por no disponerse que el requerimiento sólo podría formularse “antes que venciera el plazo del art. 55 para la promulgación de la ley”, sino que, al contrario, “antes de la promulgación de la ley”, hecho jurídico y material independiente y ajeno a la pendencia o vencimiento del plazo para hacerlo, esa exigencia, prerequisite no puede agregarse por vía interpretativa para privar de un recurso que no está subordinado a esa modalidad;

VIGESIMOSEGUNDO. Que en el caso de la especie esta situación de excepción no se da, puesto que el ejercicio de la potestad de requerir ante este Tribunal del Presidente de la República, después de transcurrido el plazo que la Constitución establece para promulgar un proyecto de ley, no hace imposible el ejercicio por su parte de la facultad del Congreso para reclamar por la falta de esa promulgación, lo que queda demostrado justamente en el caso de autos, ya que, como consta del expediente rol N^º 16, éste se inició precisamente por el requerimiento del Senado que ha reclamado de la falta de promulgación de un proyecto de ley;

VIGESIMOTERCERO. Que tal reclamación no se enerva por la circunstancia de que producida ella pueda el Presidente de la República reclamar a su vez la declaración de inconstitucionalidad substancial del mismo proyecto ya que, como es indudable concluirlo, todas las preceptivas que conducen a la creación del Tribunal Constitucional deben propender a evitar que, de cualquier manera, lleguen a despacharse leyes manifiestamente inconstitucionales, de modo que, entre dos interpretaciones: aquella puramente formal y procesal y la otra que permite el pronunciamiento, como se ha visto, este Tribunal debe preferir la que lo habilite para que por vía de su fallo se mantenga el buen orden constitucional, evitando que aprueben normas legales que adolezcan de un manifiesto vicio de inconstitucionalidad;

VIGESIMOCUARTO. Que refuerza ese verdadero alcance de los preceptos constitucionales bajo ponderación, el hecho de que los reclamos por falta de promulgación presuponen, no sólo la no promulgación, sino que ella se haya omitido “cuando DEBA hacerlo”, forma verbal esta última que no es equivalente sólo a decir “cuando se haya vencido el plazo para hacerlo”, ya que el deber de hacerlo, si bien después de la modificación del artículo 55 de la Constitución Política comprende también, por cierto, que el plazo se haya vencido, es categóricamente verdadero que, de manera más trascendente el “deba hacerlo” presupone que obste a ello una razón constitucional: omisión de un trámite u otro vicio de forma o de fondo. Cobra todavía un rigor más inexpugnable esta conclusión si se tiene en vista que las expresiones “deba hacerlo” figuraban en la letra e) del artículo 78 b) antes que se introdujera la modificación sobre plazos para la promulgación en el inciso nuevo del artículo 55, igualmente nacido de la Reforma de 1970;

VIGESIMOQUINTO. Que por todas las consideraciones anteriores el Tribunal no puede sino llegar a la conclusión de que un requerimiento por la causal a) del artículo 78 b) puede ser elevado al Tribunal Constitucional y encontrarse dentro del plazo y oportunidad para ello mientras no se haya dictado el decreto supremo de promulgación del proyecto respectivo; sin que obste al efecto la circunstancia de no haberse vetado el proyecto originado en moción o mensaje en el plazo correspondiente o

el que haya transcurrido también el término para la dictación del decreto supremo de promulgación;

VIGESIMOSEXTO. Que la conclusión anterior no se contrapone con la eficacia y consecuencia jurídica que surjan del vencimiento del plazo del inciso 2° del artículo 55 citado ya que, entre otros efectos, estará precisamente el de permitir, como sucede en autos, que el Senado —o la Cámara— puedan invocar la causal e) del artículo 78 b) para instar por la promulgación no obstante que haya pasado un plazo cercano al año desde que pudieron requerir la promulgación. La Carta señaló plazos para promulgar y para requerir de inconstitucionalidad mientras no se promulgare; plazos para reclamar por falta de promulgación en el término debido y plazos para reclamar aún después de la promulgación y publicación del proyecto de ley si contuviere “*un texto diverso del que CONSTITUCIONALMENTE corresponda*”. La sola interposición del requerimiento por inconstitucionalidad conforme a la letra a) del artículo 78 b), según el inciso 4° PROHÍBE QUE SE PROMULGUE LA PARTE IMPUGNADA, sin atenerse a que el plazo del inciso 2° del artículo 55 esté o no vencido, demostrándose por consiguiente, que la frase relativa a que la promulgación “*deba hacerse cuando corresponda*”, supone ausencia de vicio de constitucionalidad pues de lo contrario no sería posible entender que el requerimiento por el párrafo a), sin fallo previo, impida acceder, ni hipotéticamente ordenar la promulgación por la letra e) de ese precepto, ya que la prohibición del inciso 4° del artículo 78 b) es constitucionalmente expresa y no admite excepciones, sometiendo al Tribunal, aun en el caso de causal e) a la prohibición para promulgar esas normas impugnadas sin fallo previo de rechazo de un requerimiento pendiente por el párrafo a).

VIGESIMOSÉPTIMO. Que, naturalmente, el plazo que la Constitución consigna para que el Presidente promulgue encierra una regla imperativa que deja de cumplirse cuando transcurre o vence sin que se lleve a cabo la promulgación. La omisión del cumplimiento del deber vencido el plazo hace nacer el derecho para instar jurisdiccionalmente por la promulgación. Sin embargo, de acuerdo con el principio general de derecho de equidad consistente en que se falta a un deber jurídico y se deben afrontar las resultas del quebrantamiento propias de su imperatividad, siempre y cuando, y en la medida que el deber cuya omisión se reprocha haya surgido y se ajuste, por su parte a las reglas que hacen que un deber adquiera la fuerza de tal. Consecuencia de ello es que si el acto promulgatorio no procede porque el pretendido deber de llevarlo a cabo es constitucionalmente improcedente porque el proyecto de ley no ha cumplido los trámites constitucionales previos o los ha cumplido con vicio de ese nivel o con vulneraciones constitucionales de fondo, se puede dejar pasar el plazo para la promulgación sin mayores consecuencias porque éste presupone para que rija la regularidad, formal y sustancial,

del proyecto hasta llegar a esa etapa. Como no se puede ser juez y parte a la vez: el Presidente de la República está habilitado para cuestionar la constitucionalidad ante este Tribunal antes de promulgar, como lo ha hecho en virtud de la letra a) del artículo 78 b) e inciso 4°. Como el plazo ha vencido el Senado ha podido, como también lo ha hecho, requerir al Tribunal para que promulgue el proyecto de ley según lo dispuesto por el párrafo e) e inciso 11 del artículo recién citado;

VIGESIMOCTAVO. Que corresponde al Tribunal, de resultados de todo lo anterior entrar a considerar y decidir si no puede convertirse en ley el texto del proyecto cuestionado de inconstitucionalidad, caso en que debería acogerse el requerimiento Presidencial acumulado a estos autos; o si, por el contrario, desechado aquél y vencido como está el plazo del inciso 2° del artículo 55 de la Constitución Política ordenar en la sentencia la promulgación de la ley y texto respectivos;

VIGESIMONOVENO. Que como se ha expresado en los considerandos tercero y quinto de este fallo, la excepción y el requerimiento de inconstitucionalidad del proyecto de ley de fs. 3 lo funda el Presidente de la República en que por dicha moción se dispone que determinados Tesoreros Comunales retendrán el 5% de los impuestos que se recauden en la zona de su jurisdicción, salvo los provenientes de la Ley N° 12.120, y lo pondrán a disposición de las respectivas Municipalidades, durante un plazo de diez años y para que sean invertidos por los municipios de la manera que se establece en las normas correspondientes. Señala que ese proyecto, en su esencia da una orden al Fisco de otorgar un aporte extraordinario para las Municipalidades de las Provincias de Cautín, Valdivia y Llanquihue, vale decir, *“establece un nuevo gasto con cargos a los Fondos de la Nación y no crea los recursos necesarios para hacerlo, ya que el 5% de los impuestos dichos forman parte de los ingresos ordinarios de la Nación y está incorporado al cálculo de entradas del presupuesto fiscal, de modo que no constituye una nueva fuente de financiamiento”*. Da por vulnerados el inciso final del N° 4° del art. 44 de la Constitución y el art. 30 del D.F.L. N° 47 de 1959, Ley Orgánica de Presupuestos, complementaria de la Constitución. Agrega que si el proyecto establece un nuevo gasto y no tiene otro financiamiento que restar una parte de los recursos que forman el cálculo de entradas de la Ley de Presupuestos vigentes, resulta evidente que la iniciativa vulnera el precepto que *“ordena crear la fuente de recursos necesaria para atender el nuevo gasto”*. Por la misma razón, disminuye o suprime ingresos consultados en el Cálculo de Entradas y no indica fuentes de financiamiento sustitutivas de dicho menor ingreso, con lo cual vulnera el Art. 30 del D.F.L. N° 47 del año 1959 invocado;

TRIGÉSIMO. Que el inciso final del N° 4 del art. 44 de la Constitución Política del Estado, no obliga al Poder Legislativo a *“crear” nuevas fuentes de recursos para atender a los nuevos gastos que apruebe*, ya que si no crea la

fuelle, basta con que la indique. Esta disposición prescribe: “*No podrá el Congreso aprobar ningún nuevo gasto con cargo a los fondos de la Nación, sin crear o indicar, al mismo tiempo, la fuente de recursos necesarios para atender a dicho gasto*”. El sentido literal de la disposición transcrita en que se apoya la cuestión de inconstitucionalidad para impedir que el proyecto se convierta en ley, es absolutamente claro en cuanto a que tratándose de un “nuevo gasto con cargo a los fondos de la Nación” no es indispensable o necesario siempre “*crear*” las fuentes de recursos, ya que es igualmente suficiente al efecto solo “INDICARLAS”. Al concebirse en el proyecto de la Reforma Constitucional del año 1925, el actual inciso 2° del N° 4 del art. 44, quedó expresa constancia en las Actas de la Comisión Constituyente –y forma parte fidedigna de la historia del establecimiento del precepto constitucional– que no sería de rigor exigir la creación de nuevos tributos o impuestos o fuentes de financiamiento para proponer determinados gastos, porque podría no serlo necesario de haber fondos en fuentes existentes y, de ahí que, bastaría con indicarlas al momento de aprobarse el gasto. En la página 332 del Tomo 3° del Tratado de Derecho Constitucional de don Alejandro Silva Bascañán se glosa esto en los siguientes términos: “*El origen de esta norma (Art. 44, N° 4, Const. y art. 30 D.F.L. N° 47) fue una indicación de Mr. Kemmerer que exigía terminantemente que la ley siempre creara la fuente de ingreso, aspecto en el cual se modificó haciendo posible que por lo menos indique esa fuente, porque como expresó el Sr. Alessandri, puede suceder que exista un sobrante de fondos y entonces se toma para hacer el nuevo gasto*”;

TRIGESIMOPRIMERO. Que si bien es efectivo que el cálculo de Entradas de la Ley de Presupuestos deben figurar todos los recursos por ingresos tributarios y no tributarios y que la ley al aprobar el proyecto del Presupuesto correspondiente no puede alterar dicho cálculo, ello no significa que por leyes generales o especiales posteriores las cifras fijadas según el cálculo del Presidente de la República, no puedan ser variadas. La ley puede “*suprimir contribuciones de cualquiera clase o naturaleza*”, “*reducir o condonar impuestos o contribuciones, sus intereses o sanciones, postergar o consolidar su pago y establecer exenciones tributarias totales o parciales*”, conforme lo prevén expresamente el N° 1 del art. 44 e inciso 2° del art. 45 de la Constitución Política. Es evidente que cada vez que se despachen leyes de naturaleza se afectará el monto de los recursos comprendidos en el “Cálculo de Entradas” contenidas en la Ley de Presupuestos. Pero, porque ello es posible, la reforma del art. 45 de la Constitución Política, promulgada el 23 de enero de 1970, únicamente reservó en forma exclusiva la iniciativa para proponer proyectos de esa clase al Presidente de la República. Como no se invoca en apoyo del requerimiento presidencial o de su impugnación de la constitucionalidad del proyecto la violación constitucional que hace consistir en la disminución o supresión de ingresos contemplados en el Cálculo de Entradas del año respectivo, no ha podido cometerse por las razones y de la manera señalada por el recurrente;

TRIGESIMOSEGUNDO. Que por lo demás, el proyecto de ley impugnado no suprime ni disminuye el “Cálculo Entradas de la ley de Presupuestos” vigente ya que no deroga, ni modifica, la atribución existente, sino que ordena un destino de parte de esos tributos a la satisfacción de los fines y en la forma contemplada en el articulado correspondiente. Al señalar el destino, que el requirente llama “aportes” para las municipalidades que se señalan, está asignándoles a los recursos un fin específico y si estos fines no estuvieren en los programas, propósito y actividades estatales que los presupuestos expresan financieramente, se trataría de nuevos gastos, y como no hay prohibición para establecer nuevos gastos por medio de la ley “con cargo a los fondos de la Nación”, según se ha demostrado ya, si se indicara al mismo tiempo la fuente de los recursos necesarios para atenderlos, no habría la inconstitucionalidad cuestionada. El proyecto indica como fuente de recursos el 5% del rendimiento de las contribuciones que se produzcan en las zonas geográficas a que se refieren. El requerimiento no cuestiona la existencia de dichos recursos, ni el monto, dado que será un porcentaje de lo que efectiva y realmente se obtenga o recaude a través de los respectivos tesoreros en las comunas de su jurisdicción en el porcentaje del 5% de dichos tributos;

TRIGESIMOTERCERO. Que no es pertinente al caso, ni posible examinar o juzgar, si la fuente de los recursos contemplados en el proyecto ofrece desventajas o perjuicios para la política financiera del Gobierno, o si agudizaría o no posibles déficit presupuestarios, o si el sistema legislativo ideado en este proyecto revestiría gravedad como precedente, atenta la consideración de que el Tribunal juzga cuestiones jurídicas concretas de inconstitucionalidad restringidas a las que expresamente en forma determinada y específica se le sometan por el requirente a su decisión. El Presidente de la República sólo ha basado su requerimiento en el hecho jurídicamente irrelevante de que por la destinación de parte de los recursos del Estado, las Municipalidades correspondientes percibirán los ingresos calculados en el Presupuesto de la Nación sin que creen recursos nuevos para las nuevas inversiones previstas; sin reparar en que, constitucionalmente, basta que los autores del proyecto mencionen y estimen suficiente para llevar a cabo el aporte;

TRIGESIMOCUARTO. Que si el Presidente de la República discordarse con el proyecto y hubiere juzgado inconveniente las disposiciones que dejó sin promulgar, pudo hacer uso oportuno de sus facultades de veto suspensivo y al no haberlo hecho y no constituir sus fundamentaciones la causal de inconstitucionalidad reclamada, procederá rechazar el requerimiento;

TRIGESIMOQUINTO. Que a mayor abundamiento, pueden invocarse las propias disposiciones del D.F.L. N^º 47, en reiteración el alcance que lo atribuyó este Tribunal en su sentencia de 19 de enero de 1972 en

la causa de ingreso N^o 1 para reforzar las argumentaciones precedentes. En efecto, los presupuestos se limitan según el artículo 3^o a consignar un “*cálculo de todas las entradas probables y el cómputo de los gastos que presumiblemente se requerirán durante el año presupuestario*”, de donde se sigue que no se puede saber, sin que se rinda prueba previamente si la fuente presupuestaria o los recursos existentes por conceptos de las contribuciones a que se recurre estén o no totalmente comprometidos y que la fuente de financiamiento indicada para el gasto responda o no a una disponibilidad verdadera. El artículo 14 del mismo cuerpo legal consigna que: “*Los Presupuestos de Gastos son programas estimativos el límite máximo a que pueden alcanzar los egresos fiscales*”, de suerte tal que necesariamente no son gastos que se harán, sino que “estimaciones” y se refieren a autorizaciones por “límite máximo” no sobrepasables mas sí disminuible. Tiene importancia para ello el distingo entre gastos fijos y variables del artículo 24 del D.F.L. en examen. Desde que pueden derogarse impuestos y tributos o contribuciones, con mayor razón pueden modificarse las leyes respectivas y darse a los impuestos un destino diverso. Si por medio de una ley se rebajaren en 5% todos los impuestos o contribuciones que se perciban en las provincias mencionadas en el proyecto, nadie podría cuestionar la posibilidad de hacerlo, según se ha demostrado; y bien, si por ley posterior se estableciera acto seguido un recargo del 5% de esos mismos impuestos o tributos para los fines de esta ley, tampoco podría constitucionalmente impugnársela. ¿Por qué el hacerlo en un sólo acto transformaría en inconstitucional lo que pudo llevarse a cabo en disposiciones o leyes sucesivas? La falta de inmutabilidad de la Ley de Presupuestos vigente en un año se prueba, además con la disposición del inciso 1^o del artículo 34 que contempla expresamente que en caso de que se produzcan ingresos o gastos a través de leyes especiales se les “incorpore al presupuesto vigente”. Aparece obvio que el artículo 30 del D.F.L. N^o 47 en cuanto excediera la regla del inciso 2^o del N^o 4^o el artículo 44 de la Constitución Política, no podría servir de fundamento para una eventual inconstitucionalidad del proyecto sobre el que versa este fallo puesto que por él no disminuyen ni suprimen ingresos calculados sino que se modificaría el destino de una parte de las contribuciones. Por lo demás, no se ha intentado probar que los ingresos que se consultaron o se estimaron en el Cálculo de Entradas del Presupuesto de la Nación por las contribuciones e impuestos en las Provincias mencionadas se verán disminuidos o afectados, ya que sólo se ha tratado de cálculo o ponderaciones estimativas y bien pudiera ser que los rendimientos resultaren mayores que los previstos;

TRIGESIMOSEXTO. Que diversos artículos contenidos en las leyes que por vía ejemplar menciona el escrito del Congreso Nacional de fs. 22, y muchas otras, efectivamente contemplan gastos o destinaciones de fondos de la Nación con cargo a determinados ítem del Presupuesto vigente

y aun con cargo a Presupuestos de la Nación por años venideros. El Senado ha aprobado diversos dictámenes sobre estos particulares, a través de la vigencia de la Carta de 1925, mediante los cuales, con la aceptación y aplicación de los más variados gobiernos, se ha dado este alcance a las facultades legislativas (ver Manual del Senado, págs. 566 a 575, año 1966);

TRIGESIMOSÉPTIMO. Que el requerimiento se limita a impugnar la constitucionalidad del proyecto de ley en lo que, a su juicio, sería “su esencia”, omitiendo toda mención específica, particular y sucesivamente ordenada respecto de cada uno de los distintos artículos de la moción. Pareciera referirse al art. 1^º del proyecto que es el que incide en la retención y destino del 5% de las contribuciones, caso en el cual, según se ha dicho, los hechos y antecedentes, como las causales o disposiciones constitucionales que le viciarían, ni la forma en que se producirían, permiten dar por sentado su inconstitucionalidad que obste a que se conviertan en ley. Los demás artículos el proyecto, correspondientes a los números 2 a 6, inclusive, no son cuestionadas en particular, ni se dice, como era obligación hacerlo, la manera, el por qué y con que alcance, de haber existido la contravención en el artículo 1^º, éstos tampoco podrían haber sido promulgados. Finalmente, el art. 7, nada tiene que ver con el Cálculo de Entradas de la Ley de Presupuestos, sino que afecta una parte de recursos del art. 43 de la Ley 17.382, modificando la norma, y a partir de los primeros 90 días de cada año en que se obliga al Tesorero a girar esa parte para los fines que se mencionan;

TRIGESIMOCTAVO. Que todo proyecto de ley despachado por el Congreso Nacional, tanto más si no se han objetado sus disposiciones ni hecho uso de la facultad de veto. Deben tenerse por ajustadas a la Constitución a menos que por requerimiento de inconstitucionalidad se señalen y prueben con la máxima actitud, todos los hechos y preceptos de la Carta que se supongan infringidos, como igualmente la manera en que la infracción habría ocurrido respecto de cada precepto cuestionado y que haga procedente la declaración pedida de que no podrán convertirse en ley;

TRIGESIMONOVENO. Que, en conclusión, por no existir el vicio de inconstitucionalidad que el Presidente de la República invoca en la excepción opuesta a fs. 10 y en el requerimiento de fs. 18, procede rechazar éste y aquélla y, por consecuencia, encontrándose vencidos los plazos del art. 55 de la Constitución Política del Estado, sin que el Presidente de la República diera cumplimiento al trámite de la promulgación del texto despachado por el Congreso Nacional, procede que el Tribunal acoja, en cambio, el requerimiento del Senado y promulgue en este fallo, por sí mismo, el mencionado proyecto de ley.

Y teniendo presente, además, lo dispuesto en los arts. 78 b), letras a) y e) y 44, N^º 4^º, inciso final, de la Constitución Política del Estado, y 2, 3,

4 y 13 del Auto Acordado sobre procedimiento aplicable ante el Tribunal Constitucional, publicado en el Diario Oficial N° 28.122, de 11 de diciembre de 1971.

SE RESUELVE:

1°. NO HA LUGAR a la cuestión previa de inadmisibilidad del requerimiento del Presidente de la República promovida por el Senado y la Cámara de Diputados en el primer otrosí del escrito de fs. 22;

2°. NO HA LUGAR al requerimiento de inconstitucionalidad deducido por el Presidente de la República a fs. 18 respecto del proyecto de ley de fs. 3, y

3°. HA LUGAR al requerimiento del Senado que corre a fs. 1 y PROMULGASE POR ESTE ACTO el proyecto de ley cuyo texto aparece inserto en el considerando segundo de este fallo.

PUBLÍQUESE el referido proyecto en el Diario Oficial y llévese a efecto como ley de la República, asignándosele el número que en el orden cronológico corresponda y que determinará el Secretario del Tribunal en la Secretaría General de Gobierno.

Se previene que los Ministros señores Retamal y Bórquez no aceptan los fundamentos decimoprimero a vigesimoséptimo y tienen además presente para concurrir al fallo y rechazar el requerimiento del Presidente de la República del expediente N° 17 y la alegación de inconstitucionalidad que hizo en el expediente N° 16, las siguientes consideraciones:

El requerimiento del Presidente del expediente N° 17 y las defensas que opuso en el expediente N° 16 aparecen presentados fuera de plazo constitucional y, por consiguiente, no pueden acogerse.

En efecto, tratándose de cuestiones de inconstitucionalidad suscitadas durante la tramitación de los proyectos de ley sometidos a la aprobación del Congreso, el Presidente de la República debe promover su reclamo antes de la promulgación de la ley si este acto de la promulgación es consecuencia de que el Presidente apruebe el proyecto de ley despachado por el Congreso o de que se tenga como aprobado por no observado dentro de término, resulta bien claro que el reclamo de inconstitucionalidad tiene un plazo que es el del veto y su discusión en el Congreso.

La tesis de que es el acto de la promulgación, aun retrasada, lo que limita el tiempo del reclamo de inconstitucionalidad es absolutamente inadmisible por las razones que se dicen enseguida:

1°. Esa tesis deroga implícitamente el artículo 55 de la Constitución Política que establece para la promulgación del proyecto de ley ya aprobado explícita o implícitamente por el Presidente. Ya no sería, pues, obligatorio para éste promulgar ley alguna en el plazo constitucional y le bastará para legitimar su retraso deducir reclamo de inconstitucionalidad

en cualquier tiempo u oponer como excepción la inconstitucionalidad cuando el Congreso reclame ante este Tribunal por falta de promulgación.

2°. La tesis combatida en este voto destruye el sistema constitucional de la aprobación expresa o tácita por el Presidente de la República de la ley despachada por el Congreso.

De acuerdo con ella el Presidente podrá aprobar el proyecto de ley expresamente, pero siempre tendrá opción para reprobalo después por el reclamo de inconstitucionalidad. El proyecto de ley tácitamente por no haberlo observado el Presidente de la República conforme lo dispone el art. 55 de la Constitución no se entenderá –sin embargo– aprobado porque podrá ser reprobado por el alegato de inconstitucionalidad que es la máxima aprobación posible de un proyecto de ley.

3°. La tesis redargüida convierte en ineficaces los artículos 52, 53 y 54 de la Constitución, que dispone la promulgación del proyecto de ley aprobado por el Congreso cuando el Presidente lo aprueba o cuando aquél insiste por los dos tercios en el proyecto observado, y que obligan al Presidente a observar, los proyecto de ley dentro de 30 días contados desde la remisión por el Congreso.

En adelante, el Presidente tendrá el plazo que él mismo fije para observar los proyectos de ley por el más grave defecto de que puedan adolecer, que es la inconstitucionalidad, y ni aun el requerimiento por falta de promulgación pondrá fin al transcurso del plazo puesto que podrá en todo caso reclamar de la inconstitucionalidad por medio de las defensas que produzca en contra del requerimiento, o interponerlo por su parte.

Es obvio que la norma de procedimiento establecida en el párrafo f) del inciso 2° del art. 78 b) de la Constitución, en cuanto dispone que el requerimiento de inconstitucionalidad del proyecto de ley debe proponerse antes de su promulgación, no pretendió derogar las normas sustantivas de los artículos 53 a 55 sobre la obligación de promulgar y su plazo.

Entendido que la promulgación procede en determinados casos dentro de cierto plazo, no hacía falta que se dijera expresamente que el requerimiento de inconstitucionalidad debía hacerse dentro del plazo del veto, o mientras éste se discute, sino que bastaba la referencia a la promulgación para que se entendiera que se trata de una promulgación normal, aprobado que sea el proyecto, expresa o tácitamente.

Producido el veto, podía suscitarse a su respecto algún problema de inconstitucionalidad que pudiera reclamarse ante este Tribunal por el Presidente de la República, porque durante esa fase continúa el proyecto de ley sometido a la aprobación del Congreso, pero aprobado el proyecto expresa o tácitamente, cesa la tramitación en el Congreso a que se refiere el artículo 78 b), párrafo a), de la Constitución y el Presidente no tiene ya derecho al reclamo.

En ese momento, si el Presidente no promulga la ley, nace la facultad de cualquiera de las Cámaras para reclamar por falta de promulgación conforme al párrafo e) del artículo 78 b) de la Constitución y de su apartado 17.

Armonizados así los preceptos constitucionales –y hay que afirmar que son armónicos–, no es posible que exista contradicción para recurrir de inconstitucionalidad el Presidente y las Cámaras para reclamar la promulgación.

Así como promovida antes del veto durante su discusión en el Congreso la constitucionalidad del proyecto, las Cámaras no podrían reclamar la promulgación, así también, terminada la discusión del veto cuando lo hay o expirado el plazo para vetar sin que se haga, sólo las Cámaras tienen facultad para exigir la promulgación si el Presidente no la hace y reclamada, no puede ya el presidente por haber cesado la tramitación del proyecto en el Congreso reclamar de la constitucionalidad. Lo demuestran así las dos frases que rigen esencialmente la cuestión: la que dice, en el artículo 78 b), párrafo a), *“durante la tramitación de los proyectos de ley sometidos a la aprobación del Congreso”*, y la que en el inciso 8° del mismo artículo obliga al Presidente a formular su requerimiento “antes de la promulgación de la ley”, es decir, hasta el momento en que termine su tramitación en el Congreso, puesto que la fase siguiente es precisamente la promulgación.

Es así que en el caso de autos cuando el Presidente reclamó la inconstitucionalidad el proyecto había salido de la esfera del Congreso, porque aquél no había ejercitado su derecho de veto, luego tanto el requerimiento como las defensas fueron producidas expirado el plazo constitucional.

Se previene que el Ministro don Adolfo Veloso Figueroa concurre al fallo sin aceptar los considerandos decimocuarto, decimoséptimo, vicesimotercero, vicesimosexto, vicesimoséptimo y trigésimooctavo, por discrepar con parte de sus enunciados. Además, los siguientes motivos los acepta con las modificaciones que señala:

a) En el considerando decimosexto, reemplaza las referencias a “representar vicio de inconstitucionalidad” y “a la ocurrencia de tales vicios”, por el “el derecho de requerir la resolución de cuestiones de constitucionalidad” y por “la suscitación esas cuestiones”;

b) En el considerando vigésimo, agrega a la proposición inicial la frase que subraya: “Que el bien jurídico e institucional que garantiza y resguarda la letra a) del art. 78 b) es, en parte, el de asegurar...etc.”;

c) En el motivo vicesimocuarto, reemplaza la proposición “el deba hacerlo presupone que no obste a ello una razón constitucional: omisión de un trámite u otro vicio de forma o de fondo”, por la siguiente: “el “deba hacerlo” presupone el cumplimiento exacto de los requisitos formales de tramitación o procedimiento, de acuerdo al proceso formativo de las normas prescrito por la Constitución Política”, y

d) En el motivo trigesimotercero, reemplaza la palabra “inconstitucionalidad”, por “constitucionalidad”.

Finalmente el Ministro Veloso deja constancia de que, en su opinión –y referida al caso concreto de este fallo–, el Presidente de la República no pudo promover una cuestión de constitucionalidad de carácter sustantivo, atinente al contenido de las normas, utilizando la vía del escrito de “observaciones y antecedentes”, previsto como respuesta a un requerimiento ajeno en el artículo 4^º del Auto Acordado sobre procedimiento aplicable ante el Tribunal Constitucional. Por ello, concurrió en el fallo en cuanto resuelve también en una sola sentencia el requerimiento ulterior del Presidente de la República, habiendo estimado inadmisibles la respectiva petición que formuló antes por “vía de excepción”.

Transcríbase al Presidente de la República, al Senado y a la Cámara de Diputados.

Publíquese en el Diario Oficial.

Regístrese y archívese

Roles N^º 16 y 17

Entre líneas “se agrega”, “a disposición de los mencionados Municipios”, “la”, “a más del”, “y”, “–salvo el caso de la letra e) del art. 78 b)–”, “en su caso”, “promulgación”, “el proyecto originado”, “no”, “por”, “del proyecto”, Conviertan en ley” y “el Presidente”, valen.

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, don Enrique Silva Cima, y los Ministros señores Rafael Retamal López, Jacobo Schaulsohn Numhauser, Adolfo Veloso Figueroa e Israel Bórquez Montero. René Pica Urrutia, Secretario del Tribunal Constitucional.

ÍNDICE

ÍNDICE GENERAL DE LAS SENTENCIAS PRONUNCIADAS
POR EL EXCMO. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
ROLES N^{os} 1 A 17

ÍNDICE GENERAL DE LAS SENTENCIAS PRONUNCIADAS
POR EL EXCMO. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Roles N^{os} 1 a 17

ROL N^o 1-71 15

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL RECAÍDA EN EL EXPEDIENTE N^o 1, SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE DIVERSAS NORMAS DEL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO PARA EL AÑO 1972.

PREVENCIÓN, RESPECTO DE DIVERSAS PARTES DE LA SENTENCIA, DEL MINISTRO SEÑOR JACOBO SCHAULSOHN NUMHAUSER.

PREVENCIÓN Y DISIDENCIA, RESPECTO DE DIVERSAS PARTES DE LA SENTENCIA, DEL MINISTRO SEÑOR RAFAEL RETAMAL LÓPEZ.

Sentencia: 19 de enero de 1972

Publicada en el Diario Oficial N^o 28.210, de 25 de marzo de 1972

ROL N^o 2-72 52

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL RECAÍDA EN EL EXPEDIENTE N^o 2, SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE TRES NORMAS DEL PROYECTO DE LEY MODIFICATORIO DE LA LEY N^o 11.622.

PREVENCIÓN Y DISIDENCIA, RESPECTO DE DIVERSAS PARTES DE LA SENTENCIA, DEL MINISTRO SEÑOR JACOBO SCHAULSOHN NUMHAUSER.

Sentencia: 24 de enero de 1972

Publicada en el Diario Oficial N^o 28.210, de 25 de marzo de 1972

ROL N^o 3-72 68

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL RECAÍDA EN EL EXPEDIENTE N^o 3, SOBRE PETICIÓN DE INHABILIDAD DEL MINISTRO SEÑOR JOSÉ TOHÁ GONZÁLEZ.

DISIDENCIA DEL MINISTRO SEÑOR RAFAEL RETAMAL LÓPEZ.

Sentencia: 10 de febrero de 1972

Publicada en el Diario Oficial N° 28.210 de 25 de marzo de 1972

ROL N° 4-72 91

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL RECAÍDA EN EL EXPEDIENTE N° 4, SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO PROMULGATORIO DE LA LEY DE PRESUPUESTO PARA EL AÑO 1972.

DISIDENCIA, RESPECTO DE DIVERSAS PARTES DE LA SENTENCIA, DEL MINISTRO SEÑOR RAFAEL RETAMAL LÓPEZ.

Sentencia: 1 de febrero de 1972

Publicado en el Diario Oficial N° 28.210, de 25 marzo de 1972

ROL N° 5-72 98

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL QUE DEJA SIN EFECTO, POR INCONSTITUCIONAL, EL D.F.L. N° 1, DE 1971, QUE FIJA NORMAS SOBRE LA INDUSTRIA ELECTRÓNICA.

PREVENCIÓN DEL MINISTRO SEÑOR RAFAEL RETAMAL LÓPEZ Y, RESPECTO DE DIVERSAS PARTES DE LA SENTENCIA, DE LOS MINISTROS SEÑORES JACOBO SCHAULSOHN NUMHAUSER Y ADOLFO VELOSO FIGUEROA.

Sentencia: 5 de abril de 1972

Publicada en el Diario Oficial N° 28.222 de 11 de abril de 1972

ROL N° 6-72 114

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL RECAÍDA EN EL EXPEDIENTE N° 6, SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DEL PRONUNCIAMIENTO DEL SENADO RECAÍDO EN UN VETO AL PROYECTO DE LEY QUE EXIME A LOS ESPECTÁCULOS DEL FÚTBOL PROFESIONAL DE UN IMPUESTO.

Sentencia: 17 de mayo de 1972

Publicada en el Diario Oficial N° 28.264, de 31 de mayo de 1972

ROL N° 7-72 120

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL RECAÍDA EN EL EXPEDIENTE ROL N° 7, SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE PARTE DEL ARTÍCULO 1° DEL PROYECTO DE LEY SOBRE AGUINALDO DE FIESTAS PATRIAS.

PREVENCIÓN, RESPECTO DE DIVERSAS PARTES DE LA SENTENCIA, DEL MINISTRO SEÑOR JACOBO SCHAULSOHN NUMHAUSER.

Sentencia: 12 de septiembre de 1972

Publicada en el Diario Oficial Nº 28.358, de 21 de septiembre de 1972

ROL Nº 8-72 127

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL RECAÍDA EN EL EXPEDIENTE ROL Nº 8, SOBRE PROMULGACIÓN DEL PROYECTO DE LEY QUE RATIFICA TRANSACCIONES ENTRE INSTITUCIONES PREVISIONALES Y SUS PERSONALES.

Sentencia: 14 de septiembre de 1972

ROL Nº 9-72 128

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL RECAÍDA EN EL EXPEDIENTE ROL Nº 9, SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTÍCULOS 2º Y 3º DEL PROYECTO DE LEY QUE OTORGA PERMISO DE TRÁFICO AÉREO PARA OPERAR LA RUTA ENTRE SANTIAGO Y LAS PROVINCIAS DE AYSÉN Y MAGALLANES.

PREVENCIÓN, RESPECTO DE DIVERSAS PARTES DE LA SENTENCIA, DEL MINISTRO SEÑOR RAFAEL RETAMAL LÓPEZ.

Sentencia: 26 de octubre 1972

Publicada en el Diario Oficial Nº 28.395, de 6 de noviembre de 1972

ROL Nº 10-72 144

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL RECAÍDA EN EL EXPEDIENTE Nº 10, SOBRE PROMULGACIÓN DE OCHO PROYECTOS DE LEY.

Sentencia: 22 de noviembre de 1972

Publicada en el Diario Oficial Nº 28.417, de 1º de diciembre de 1972

ROL Nº 11-72 145

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL RECAÍDA EN EL EXPEDIENTE ROL Nº 11, SOBRE PROMULGACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 2º Y 3º DEL PROYECTO DE LEY DE JUNTA AERONÁUTICA.

Sentencia: 22 de noviembre de 1972

ROL Nº 12-72 146

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL RECAÍDA EN EL EXPEDIENTE Nº 12, SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE PARTIDA 02 "CONGRESO NACIONAL", ARTÍCULO 6º, INCISO 2º, Y ASIGNACIÓN DE FONDOS A TELEVISIÓN CHILENA DEL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTO PARA EL AÑO 1973.

PREVENCIÓN, DE DIVERSAS PARTES DE LA SENTENCIA, DE LOS MI-

NISTROS SEÑORES RAFAEL RETAMAL LÓPEZ Y JACOBO SCHAULSOHN NUMHAUSER.

DISIDENCIA, DE DIVERSAS PARTES DE LA SENTENCIA, DE LOS MINISTROS SEÑORES ENRIQUE SILVA CIMMA Y ADOLFO VELOSO FIGUEROA.

Sentencia: 17 de enero de 1973

Publicada en el Diario Oficial N° 28.467, de 1° de febrero de 1973

ROL N° 13-73 169

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL RECAÍDA EN EL EXPEDIENTE ROL N° 13, SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTÍCULOS 8° Y 9° DEL PROYECTO DE LEY QUE BENEFICIA AL PERSONAL DEL SERVICIO NACIONAL DE SALUD.

Sentencia: 22 de enero de 1973

Publicada en el Diario Oficial N° 28.467, de 1° de febrero de 1973

ROL N° 14-73 170

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL RECAÍDA EN EL EXPEDIENTE ROL N° 14, SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS DEL PROYECTO DE ANTICIPO DE REAJUSTE A LOS TRABAJADORES.

PREVENCIÓN DE LOS MINISTROS SEÑORES RAFAEL RETAMAL LÓPEZ, ISRAEL BÓRQUEZ MONTERO Y JACOBO SCHAULSOHN NUMHAUSER.

DISIDENCIA, RESPECTO DE DIVERSAS PARTES DE LA SENTENCIA, DE LOS MINISTROS SEÑORES RAFAEL RETAMAL LÓPEZ, ISRAEL BÓRQUEZ MONTERO Y JACOBO SCHAULSOHN NUMHAUSER.

Sentencia: 9 de abril de 1973

Publicada en el Diario Oficial N° 28.527, de 12 de abril de 1973

ROL N° 15-73 197

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL RECAÍDA EN EL EXPEDIENTE ROL N° 15, SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE ALGUNAS NORMAS DEL PROYECTO DE LEY SOBRE ÁREAS DE LA ECONOMÍA QUE REFORMA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO.

PREVENCIÓN DEL MINISTRO SEÑOR ENRIQUE SILVA CIMMA.

DISIDENCIA DE LOS MINISTROS SEÑORES JACOBO SCHAULSOHN NUMHAUSER Y ADOLFO VELOSO FIGUEROA.

Sentencia: 30 de mayo de 1973

Publicada en el Diario Oficial N° 28.567, de 2 de junio de 1973

ROLES N^{os} 16-73 y 17-73 234

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL RECAÍDA EN LOS EXPEDIENTES ROLES N^{os} 16 Y 17, SOBRE RECLAMO DEL H. SENADO PARA LA PROMULGACIÓN DEL PROYECTO DE LEY QUE ORDENA INVERTIR DETERMINADOS RECURSOS EN FAVOR DE LAS MUNICIPALIDADES DE CAUTÍN, VALDIVIA Y LLANQUIHUE.

PREVENCIÓN, RESPECTO DE DIVERSAS PARTES DE LA SENTENCIA, DE LOS MINISTROS SEÑORES RAFAEL RETAMAL LÓPEZ, ISRAEL BÓRQUEZ MONTERO Y ADOLFO VELOSO FIGUEROA.

Sentencia: 6 de junio de 1973

Publicado en el Diario Oficial N^o 28.575, de 12 de junio de 1973

