



2020

REPÚBLICA DE CHILE
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol 9739-20 CPR

[26 de noviembre de 2020]

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY
QUE CREA EL FONDO DE EMERGENCIA TRANSITORIO COVID-19,
CORRESPONDIENTE AL BOLETÍN N° 13.655-05

VISTOS

Y CONSIDERANDO:

**I. PROYECTO DE LEY REMITIDO PARA SU CONTROL DE
CONSTITUCIONALIDAD**

PRIMERO: Que, por oficio N° 16.017, de 16 de noviembre de 2020 -ingresado a esta Magistratura con igual fecha-, la H. Cámara de Diputadas y Diputados ha remitido copia autenticada del **proyecto de ley**, aprobado por el Congreso Nacional, **que crea el Fondo de Emergencia Transitorio Covid-19, correspondiente al Boletín 13.655-05**, con el objeto de que este Tribunal Constitucional, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 93, inciso primero, N° 1°, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de constitucionalidad del inciso duodécimo de su artículo 4;

SEGUNDO: Que, el N° 1° del inciso primero del artículo 93 de la Carta Fundamental establece que es atribución de este Tribunal Constitucional “*[e]jercer el control de constitucionalidad de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución, de las leyes orgánicas constitucionales y de las normas de un tratado que versen sobre materias propias de estas últimas, antes de su promulgación;*”.



TERCERO: Que, de acuerdo al precepto invocado en el considerando anterior, corresponde a esta Magistratura pronunciarse sobre las normas del proyecto de ley remitido que estén comprendidas dentro de las materias que el Constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional.

II. NORMAS DEL PROYECTO DE LEY SOMETIDAS A CONTROL PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDAD

CUARTO: Que, las disposiciones del proyecto de ley remitido que han sido sometidas a control de constitucionalidad, son las que se indican a continuación:

“Artículo 4.- (...)

El incumplimiento de cualquiera de los deberes de información contenidos en los incisos anteriores dará lugar al procedimiento y a las sanciones que establece el artículo 10 de la ley N° 18 . 918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

(...).”.

III. NORMA DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA QUE ESTABLECE EL ÁMBITO DE LA LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL RELACIONADA CON EL CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY REMITIDO

QUINTO: Que, los artículos 98, inciso primero, y 99, inciso final, de la Constitución, regulan que:

*“Artículo 98.- Un organismo autónomo con el nombre de **Contraloría General de la República** ejercerá el control de la legalidad de los actos de la Administración, fiscalizará el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes; examinará y juzgará las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades; llevará la contabilidad general de la Nación, y desempeñará las demás funciones que le encomiende la ley orgánica constitucional respectiva.*

(...)

Artículo 99.- (...)

En lo demás, la organización, el funcionamiento y las atribuciones de la Contraloría General de la República serán materia de una ley orgánica constitucional.”;



IV. NORMAS DEL PROYECTO DE LEY REMITIDO QUE REVISTEN NATURALEZA DE LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL

SEXO: Que, de acuerdo a lo expuesto en el considerando segundo de la sentencia de autos, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas consultadas del proyecto de ley remitido y que están comprendidas dentro de las materias que la Constitución ha reservado a una ley orgánica constitucional. En dicha naturaleza jurídica se encuentra el artículo 4, inciso duodécimo, el que incide en el ámbito de la ley orgánica constitucional prevista en sus artículos 98, inciso primero, y 99, inciso final;

SÉPTIMO: Que, la norma remitida a examen de control preventivo establece que el incumplimiento de cualquiera de los deberes de información de la ejecución de los recursos del Fondo que crea el proyecto de ley, dará lugar al procedimiento y sanciones establecidas en el artículo 10 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, precepto que, a su turno, contempla sanciones por incumplimiento en la entrega de información requerida a diversas instituciones por las Comisiones de las Cámaras o los parlamentarios debidamente individualizados en sesión de Sala o de Comisión, de forma previa al procedimiento administrativo que debe llevar adelante la Contraloría General de la República;

OCTAVO: Que, como se observa, el precepto examinado se remite a normativa que incide en las funciones que son propias de la Contraloría General de la República. Se ha razonado a dicho efecto por este Tribunal que las cuestiones atinentes a la organización, funcionamiento y atribuciones del Órgano Contralor revisten carácter orgánico constitucional, no obstante sean desarrolladas en cuerpos normativos diversos a la Ley N° 10.336 (así, entre otras, STC Rol N° 4102, c. 18°), por lo que la remisión que efectúa el precepto en análisis debe seguir necesariamente dicho carácter y así será declarado.

V. CUESTIONES DE CONSTITUCIONALIDAD DURANTE LA TRAMITACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

NOVENO: Que, en el Oficio remitido de la H. Cámara de Diputadas y Diputados, individualizado en el considerado primero de esta sentencia, se especificó que se suscitaron cuestiones de constitucionalidad en la tramitación del proyecto de ley enviado a examen preventivo de constitucionalidad.

Al efecto, fue remitida copia del acta correspondiente a la Sesión 76^a, de 23 de septiembre de 2020, de la Legislatura 368^a, de la H. Cámara de Diputadas y Diputados;



DÉCIMO: Que, el inciso final del artículo 48 de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional dispone que *“si durante la discusión del proyecto o del tratado se hubiere suscitado cuestión de constitucionalidad de uno o más de sus preceptos, deberán enviarse al Tribunal, además, las actas de las sesiones, de sala o comisión, o el oficio del Presidente de la República, en su caso, donde conste la cuestión de constitucionalidad debatida o representada”*. Por su parte, el inciso quinto del artículo 49 de la misma ley establece que *“si el Tribunal encontrare que el proyecto es constitucional y se hubiere producido la situación prevista en el inciso final del artículo anterior, el Tribunal deberá declarar la constitucionalidad del proyecto fundándola respecto de los preceptos que, durante su tramitación, hubieren sido cuestionados”*;

DÉCIMO PRIMERO: Que, en dicha acta, a fojas 56 y 57, consta reserva de constitucionalidad formulada por el H. diputado señor Patricio Melero Abaroa, bajo los siguientes términos:

“El señor MELERO (vía telemática).- Señor Presidente, por su intermedio, saludo al ministro de Hacienda. El acuerdo del 14 de junio, realizado en el marco de un entendimiento para un plan de emergencia en la protección de los ingresos de las familias y para la reactivación económica y del empleo, fue firmado por todos los partidos de Chile Vamos y por tres partidos de oposición. Quien me anticipó en el uso de la palabra se marginó, como se han marginado de todos los acuerdos. Desde el día uno, el Partido Comunista y un sector muy importante del Frente Amplio no quieren participar de ningún acuerdo, porque no les interesan y tienen un ensoñamiento ideológico y una subjetividad que los lleva a mirar los problemas del país a través de su prisma y no tienen capacidad de entendimiento.

Señor Presidente, por su intermedio, le digo a la diputada Claudia Mix que no se sienta ofendida, porque se autoofende desde el momento en que se automargina de todos los acuerdos. Y peor el diputado Giorgio Jackson, que participó del acuerdo y antes de 24 horas se bajó. Por eso, la ciudadanía sigue sin confiar en ustedes, porque no dan garantías de gobernabilidad ni tienen el espíritu para buscar acuerdos.

Afortunadamente, la inmensa mayoría de las fuerzas políticas representadas en el Senado y en la Cámara de Diputados sí concurrimos a este acuerdo, que le va a dar una situación inédita al país al poder contar con 12.000 millones dólares hasta junio de 2022, para enfrentar mayores gastos corrientes y la inversión pública adicional, así como para dar un nuevo impulso proactivación y, sin duda, para seguir fortaleciendo nuestro sistema de salud. Este es un fondo de gran trascendencia, porque le va a permitir al país tener las holguras necesarias para enfrentar el pago del ingreso familiar de emergencia, dotar de recursos adicionales a los municipios, realizar aportes a las organizaciones de la sociedad



civil, cubrir gastos en salud y, lo más importante, dar protección al empleo y apoyar el seguro de cesantía.

Se avanzó muchísimo, tanto en la Cámara como en el Senado, para mejorar la transparencia y los mecanismos de rendición de cuentas. El Ministerio de Hacienda deberá dar cuenta en forma escrita mensualmente ante la Comisión Mixta de Presupuestos respecto de los avances en la ejecución del fondo. Los órganos ejecutores deberán publicar esta información y también entregar información a la Contraloría General de la República. A su vez, la Contraloría General de la República ejercerá el control y fiscalización del gasto que se autoriza. En fin, respecto de los decretos supremos, en donde se identifica el destino específico de las obligaciones que se contraigan, se deberá enviar una copia a las comisiones de Hacienda de la Cámara de Diputados y del Senado. Se trata de fondos de envergadura, bien focalizados y que darán los incentivos a la inversión y al ahorro que se necesitan, y vamos a proteger a quienes lo están pasando peor, y todo ello con avances en materia de transparencia.

Finalmente, quiero resaltar algunos aspectos respecto de la solicitud de votaciones separadas, realizada por un diputado que me antecedió en el uso de la palabra, respecto del artículo 10 y del artículo segundo transitorio. De aprobarse, hago reserva de constitucionalidad del artículo 10 del proyecto, que prohíbe aportes del fondo a empresas condenadas por libre competencia sin establecer con claridad la pena. La norma -a mi juicio- establece en la práctica una doble sanción para aquellas empresas que ya han sido castigadas conforme a derecho por vulnerar normas sobre la libre competencia. Se vulnera el artículo 69 de la Constitución al establecer contenidos que no tiene relación con las ideas matrices del proyecto. También hago reserva de constitucionalidad respecto del artículo segundo transitorio, porque crea un deber de información que, a mi juicio, es imposible de cumplir y trata sobre materias de administración financiera. El nuevo artículo segundo transitorio vulnera, a mi parecer, el artículo 65, inciso tercero, de la Constitución Política, por desarrollar contenidos de administración financiera del Estado, tales como el deber de presentar como programas presupuestarios los presupuestos asociados a hospitales o el deber de incluir una nómina de los proyectos de inversión asociados al subtítulo 31 de cada servicio de salud. Además, vulnera el artículo 69 de la Constitución, por tratarse de contenidos que no tienen relación con las ideas matrices del proyecto. Por tanto, hago reserva de constitucionalidad en esos dos aspectos.

He dicho.”.

DÉCIMO SEGUNDO: Que, siguiendo lo razonado en las STC Roles N°s 3023, c. 31°; 3081, c. 67°; y 3940, c. 41°, entre otras, no se emitirá pronunciamiento respecto de la cuestión de constitucionalidad efectuada, ya que no se configura el requisito que ha establecido el artículo 93, N° 1 de la Constitución Política, que posibilita a este



Tribunal Constitucional la revisión de constitucionalidad sólo de normas que revistan el carácter de ley orgánica constitucional, circunstancia que no ocurre respecto de las normas a que alude la presentación del considerando precedente, las que fueron declaradas como propias de ley simple.

Así, respecto de normas de proyectos de ley que no deben someterse a control obligatorio de constitucionalidad, puede operar lo dispuesto en el artículo 93, N° 3 de la Constitución, en orden a someter una cuestión de constitucionalidad de una disposición del proyecto a este Tribunal, siendo legitimados a dicho efecto sólo el Presidente de la República, cualquiera de las Cámaras del Congreso Nacional o de una cuarta parte de sus miembros en ejercicio, situación que tampoco se ha configurado respecto de las normas aludidas en la presentación a que se ha hecho lata mención (STC Rol N° 3023, c. 31).

VI. NORMA ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DEL PROYECTO DE LEY REMITIDO, QUE EL TRIBUNAL DECLARARÁ CONFORME CON LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

DÉCIMO TERCERO: Que, la disposición contenida en el artículo 4, inciso duodécimo, del proyecto de ley, es conforme con la Constitución Política.

VII. CUMPLIMIENTO DE LOS QUÓRUM DE APROBACIÓN DE LAS NORMAS DEL PROYECTO DE LEY EN EXAMEN

DÉCIMO CUARTO: Que, de los antecedentes tenidos a la vista, consta que la norma sobre la cual este Tribunal emite pronunciamiento, fue aprobada, en ambas Cámaras del Congreso Nacional, con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 66 de la Constitución Política.

Y TENIENDO PRESENTE, además, lo dispuesto en los artículos 93, inciso primero, 98, inciso primero, y 99, inciso final, de la Constitución Política de la República y lo prescrito en los artículos 48 a 51 de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional de esta Magistratura,



SE DECLARA:

QUE LA DISPOSICIÓN CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 4, INCISO DUODÉCIMO, DEL PROYECTO DE LEY REMITIDO, ES CONFORME CON LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA.

DISIDENCIAS

Los Ministros señores **IVÁN ARÓSTICA MALDONADO** y **JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ** disintieron de la mayoría, al votar que el inciso decimosegundo del artículo 4º, examinado, es contrario a los principios básicos que rigen el actuar de los organismos de la Administración del Estado, exigidos por el artículo 38, inciso primero, de la Constitución, en relación con las Normas Generales que componen el Título I de la Ley orgánica constitucional N° 18.575.

En efecto, desde que la Constitución le asigna al Presidente de la República el carácter de Jefe de Estado, en su artículo 24, la Ley N° 18.575, orgánica constitucional sobre bases generales de la Administración del Estado, en su artículo 7º dispone que sus funcionarios se hallan afectos a un régimen jerarquizado y disciplinado. Siendo a las autoridades y jefaturas competentes a quienes les compete ejercer un control jerárquico permanente acerca de la actuación del personal de su dependencia, el que se extiende tanto a la eficacia y eficiencia, como a la legalidad y oportunidad de sus actuaciones, al tenor de su artículo 11.

Por lo tanto, no corresponde que estas funciones típicas del poder disciplinario se sustraigan de las jefaturas naturales para trasladarlas a la Contraloría General de la República, comoquiera que está fuera de la órbita institucional de esta entidad fiscalizadora realizar aquellas actividades que son propias e inherentes de la Administración activa, sino que -para el caso- únicamente ejercer el control de legalidad de las actuaciones que pudieran tener lugar en el curso de un sumario administrativo.

Los Ministros señores **GONZALO GARCÍA PINO** y **NELSON POZO SILVA**, estimaron que el inciso décimo segundo no es propio de ley orgánica constitucional, toda vez que reitera una facultad que ya detenta la Contraloría General de la República. En efecto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9º de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, los organismos de la Administración del Estado y las entidades en que el Estado participe o tenga representación en virtud de una ley que lo autoriza, que no formen parte de su Administración y no desarrollen actividades empresariales deben proporcionar los informes y antecedentes que les



sean solicitados por las comisiones o por los parlamentarios debidamente individualizados en sesión de Sala, o de comisión. A su turno, el artículo 10 de la LOC del Congreso Nacional faculta a la Contraloría General de la República para sancionar al jefe superior del respectivo organismo de la Administración del Estado que no cumple con proporcionar la información requerida.

Redactaron la sentencia las señoras y los señores Ministros que la suscriben.

Comuníquese a la H. Cámara de Diputadas y Diputados, regístrese y archívese.

Rol N° 9739-20-CPR.

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

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

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