Santiago, 12 de diciembre de 2024

OFICIO Nº 181-2024

Remite sentencia

A S.E.
LA PRESIDENTA DE LA CÁMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS
KAROL AÍDA CARIOLA OLIVA
CONGRESO NACIONAL
PRESENTE

Remito a V.E. copia de la sentencia dictada por esta Magistratura, en el proceso **Rol N° 15.982-24-CPR.** sobre control de constitucionalidad del proyecto de ley de Presupuestos para el Sector Público correspondiente al año 2025, contenido en el Boletín N° 17142-05.

Saluda atentamente a V.E.

SECRETARIA ABOGADA
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

A47D5F91-DB3A-4EF7-B591-289A010E48E8

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalconstitucional.cl con el código de verificación indicado bajo el código de barras.

0002542
DOS MIL QUINIENTOS CUARENTA Y DOS

2024

REPÚBLICA DE CHILE

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol 15.982-24 CPR

[12 de diciembre de 2024]

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS PARA EL SECTOR PÚBLICO CORRESPONDIENTE AL AÑO 2025, CONTENIDO EN EL BOLETÍN N° 17.142-05

VISTOS

Y CONSIDERANDO:

I. PROYECTO DE LEY REMITIDO PARA SU CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

PRIMERO: Que, por Oficio N° 20.069, de 28 de noviembre de 2024, ingresado a esta Magistratura con igual fecha, la H. Cámara de Diputadas y Diputados ha remitido copia autenticada del **Proyecto de Ley de Presupuestos para el Sector Público correspondiente al año 2025, contenido en el Boletín N° 17.142-05**, aprobado por el Congreso Nacional**,** 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 preventivo de constitucionalidad respecto del inciso séptimo de la Glosa 01, común a la Partida 31, y del inciso final de la Glosa 09, común al Capítulo 01, Gobiernos Regionales, de la Partida 31;

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 con el precepto invocado en el considerando anterior, corresponde a esta Magistratura pronunciarse sobre las normas del proyecto de ley remitido que estén comprendidas en 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 corresponden a las que se indican a continuación:

*"**01.** (…)*

Las modificaciones a los presupuestos de inversión regional de los gobiernos regionales se realizarán mediante resoluciones del Gobernador/a Regional, las que deberán ser aprobadas por el Consejo Regional respectivo y contar con visación de la Dirección de Presupuestos. Sin perjuicio de lo anterior, no requerirán aprobación del Consejo Regional respectivo las modificaciones por aplicación de leyes especiales, regularización de ingresos cuando no incidan en los gastos, variaciones en el tipo de cambio, aplicación del 3% para emergencias, y las que se tengan que realizar por incremento en el costo total del proyecto, asociado con obras complementarias y/o aumentos de costos, según las Normas, Instrucciones y Procedimientos de Inversión Pública (NIP), o en la etapa de adjudicación. En ambos casos, cuando el incremento sea de hasta un 10% sobre el monto recomendado y hasta por un monto de 7.000 unidades tributarias mensuales.".

*"**09.** (…)*

Las modificaciones presupuestarias que consideren activos no financieros requerirán visación de la Dirección de Presupuestos.".

III. NORMAS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA QUE ESTABLECEN EL ÁMBITO DE LAS LEYES ORGÁNICAS CONSTITUCIONALES RELACIONADAS CON EL CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY REMITIDO

QUINTO: Que los artículos 111 inciso tercero y 113 inciso primero de la Constitución Política de la República, establecen que son propias de ley orgánica constitucional las materias que en ellos se indican y cuyo contenido a continuación se transcribe:

*"**Artículo 111.-** (…).*

El gobernador regional será el órgano ejecutivo del gobierno regional, correspondiéndole presidir el consejo y ejercer las funciones y atribuciones que la ley orgánica constitucional determine, en coordinación con los demás órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa. Asimismo, le corresponderá la coordinación, supervigilancia o fiscalización de los servicios públicos que dependan o se relacionen con el gobierno regional.

(…)

***Artículo 113**. El consejo regional será un órgano de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, dentro del ámbito propio de competencia del gobierno regional, encargado de hacer efectiva la participación de la ciudadanía regional y ejercer las atribuciones que la ley orgánica constitucional respectiva le encomiende.*

(…)".

IV. LAS NORMAS DEL PROYECTO DE LEY REMITIDO NO REVISTEN NATURALEZA DE LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL

SEXTO: Que, de acuerdo con lo expuesto en los considerandos precedentes, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas del proyecto de ley remitido y que pudieran estar comprendidas en las materias que la Constitución ha reservado a una ley orgánica constitucional. En dicha naturaleza jurídica no se encuentran las disposiciones legales remitidas en consulta por el Congreso Nacional;

SÉPTIMO: Que, de acuerdo con el Oficio de la H. Cámara de Diputadas y Diputados, es remitido para su examen en control preventivo de constitucionalidad el proyecto de Ley de Presupuestos para el sector Público del año 2025. Inició su tramitación en virtud del Mensaje N° 213-372, de 29 de septiembre de 2024, de S.E. el Presidente de la República, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 67 de la Constitución Política. Este cuerpo normativo, según se tiene del artículo 11 del D.L. N° 1263, Orgánico de Administración Financiera del Estado, contiene "la estimación financiera de los ingresos y gastos de este sector para un año dado, compatibilizando los recursos disponibles con el logro de metas y objetivos previamente establecidos";

OCTAVO: Que, en la calificación realizada por el Congreso Nacional, las normas consultadas podrían abarcar la faz competencial reservada al legislador

orgánico constitucional en los artículos 111 y 113 de la Constitución. Para delimitar el ejercicio que, a este particular respecto, debe realizar el Tribunal Constitucional, se requiere "precisar los marcos de competencia de las leyes orgánicas constitucionales (…) respecto de las normas en examen", según recientemente indicaran las STC Rol N° 15.796, c. 10°; Rol N° 14.829, c. 9°; y Rol N°15.525, c. 10°.

Lo anterior, en tanto la determinación del sentido y alcance de las materias de leyes orgánicas constitucionales que incidieron en la deliberación legislativa permite el "desarrollo de una jurisprudencia con pretensión de estabilidad para el ejercicio de la competencia en sede de control preventivo de constitucionalidad de la ley" (STC Rol N° 15.043, c. 8°, criterio asentado en la STC Rol N° 15.525, c. 10°);

NOVENO: Que, al tratarse de preceptos legales contenidos en dos glosas de la Partida N° 31, de Gobiernos Regionales, debe delimitarse el ámbito de la ley orgánica constitucional que corresponde a las atribuciones y funciones del gobernador regional, y a aquellas que, de acuerdo con el artículo 113 de la Constitución, incidan en las concernientes al Consejo Regional.

En este sentido, el D.F.L. N° 1-19175, que fija el texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, es relevante para examinar una eventual innovación en las glosas en análisis, en tanto preceptos que ostentan rango legal. En su artículo 16 se enuncian las "funciones generales del gobierno regional", entre las cuales, en su literal a), párrafo primero, se establece el "[d]iseñar, elaborar, aprobar y aplicar las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la región en el ámbito de sus competencias, los que deberán ajustarse al presupuesto de la Nación; a la estrategia regional de desarrollo y a los instrumentos de planificación comunal", disposición que debe correlacionarse con su artículo 73 que, precisamente, regula cuestiones relativas al presupuesto regional, el que constituye, anualmente, "la expresión financiera de los planes y programas de la región ajustados a la política nacional de desarrollo y al Presupuesto de la Nación", presupuesto que ha de regirse "por las normas de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, Decreto Ley N° 1.263, de 1975".

Luego, los literales a) y b) establecen el contenido mínimo de los programas presupuestarios del presupuesto regional, comprendiendo un "programa de gastos de funcionamiento del gobierno regional", así como "programa de inversión regional", con específicas características que se vinculan con el artículo 19 N° 20 de la Constitución; con los ingresos provenientes de las transferencias previstas en el artículo cuarto transitorio de la Ley N° 20.378, que crea un Subsidio Nacional para el Transporte Público Remunerado de Pasajeros; y, añade la última parte del literal b) anotado, con "las transferencias definidas en la Ley de Presupuestos del Sector Público".

A su vez, el inciso segundo del artículo 73 del D.F.L. N° 1-19175, establece que "el proyecto de presupuesto del gobierno regional será propuesto por el gobernador regional al consejo regional para su aprobación, el que, aprobado, debe ser enviado al Ministerio de Hacienda de acuerdo con las disposiciones pertinentes del D.L. N° 1.263, de 1975, Orgánico de Administración Financiera del Estado, sin perjuicio de lo establecido en el literal e) del artículo 36", que, en las atribuciones del consejo regional, entrega a este órgano colegiado la regulación "por ítems o marcos presupuestarios, sobre la base de la proposición del gobernador regional, los recursos del o los programas de inversión del gobierno regional que correspondan a la región, conforme al artículo 73 de esta ley y los recursos de los programas de inversión sectorial de asignación regional. Cada ítem o marco presupuestario se aprobará con la respectiva descripción de directrices, prioridades y condiciones en que debe ejecutarse, en la que se establecerá, entre otros, los criterios objetivos para la asignación de los recursos";

DÉCIMO: Que, por lo anterior, corresponde precisar el criterio adoptado por el Tribunal en la STC Rol N° 14.980, cc. 7° y 8°, examinado el Boletín N° 16.330-05, que contenía el Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2024, oportunidad en que, igualmente, fueron examinadas dos glosas contenidas en la Partida N° 31, correspondiente a Gobiernos Regionales, estimándose que éstas alcanzaban al legislador orgánico constitucional establecido en los artículos 111 inciso tercero y 113 inciso primero de la Constitución Política.

En contrario a lo sostenido en esa oportunidad, en el actual examen preventivo de constitucionalidad de las glosas que se contienen tanto en el inciso séptimo de la Glosa 01, común a la Partida 31, y en el inciso final de la Glosa 09, común al Capítulo 01, de Gobiernos Regionales, de la Partida 31, el Tribunal estimará que éstas no innovan en las atribuciones que ya ostentan los gobernadores regionales y los consejos regionales en el proceso presupuestario regional, en sus respectivos ámbitos de competencia. Las glosas en análisis remiten a las disposiciones permanentes ya analizadas, por lo que no pueden, consecuencialmente, abarcar materias reservadas a las leyes orgánicas constitucionales;

DÉCIMO PRIMERO: Que, lo indicado se constata no sólo con relación a la primera glosa en examen, sino que, además, en la segunda que se contiene en la Glosa 09 inciso final, de la Partida N° 31. Refiere a actos de visación por la Dirección de Presupuestos, los que, por su especial naturaleza jurídica en todo el ciclo presupuestario, corresponden a las atribuciones del "organismo técnico encargado de proponer la asignación de los recursos financieros del Estado", así como la "orientación y regulación del proceso de formulación presupuestaria", para lo que se le entrega la potestad de "regular y supervisar la ejecución del gastos público", sin perjuicio de las atribuciones que ostenta la Contraloría General de la República, según se tiene del artículo 15 incisos primero y segundo del D.L. N° 1.263, Orgánico de Administración Financiera del Estado. Estos actos de visación, precisa la doctrina, posibilitan la regulación de los "egresos en forma proporcional a la recaudación

periódica de ingresos, con el manifiesto propósito de evitar déficit ocasionales de caja; y por otra parte, detectar también la oportunidad en el gasto público" (Silva Cimma, Enrique (1994). *Derecho Administrativo Chileno y Comparado. El control público.* Santiago: Edit. Jurídica de Chile, p. 121).

Ejemplo de lo señalado es que, junto a la glosa en análisis, entre otras, en la Glosa 06, también de la Partida 31 examinada, a fojas 2394, se establece al requisito de visación de la Dirección de Presupuestos, lo que también se contempla en la Glosa 09, a fojas 2397, sin que, por dicha razón, correspondan a una nueva atribución o función de aquellas expresamente reservadas a la ley orgánica constitucional en los artículos 111 y 113 de la Constitución.

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

DÉCIMO SEGUNDO: Que, en el oficio remisor de la H. Cámara de Diputadas y Diputados se especificó que se suscitaron cuestiones de constitucionalidad en la tramitación del proyecto de ley enviado a examen preventivo de constitucionalidad.

Al efecto, fueron remitidas copias de las Sesiones 101ª, 103ª y 104ª, celebradas los días 12, 14 y 15 de noviembre de 2024, de la 372ª Legislatura, de la H. Cámara de Diputadas y Diputados, que se leen a fojas 62, 386 y 870, así como de las Sesiones 75ª, especial, y 76ª, especial, de 19 de noviembre del presente año, y de las Sesiones 80ª, especial, y 82ª, especial, de 21 y 27 del mismo mes y año, de la Legislatura 372ª, del H. Senado, que rolan a fojas 1464, 1525, 1634 y 2481, respectivamente;

DÉCIMO TERCERO: Que, para lo anterior, 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 CUARTO: Que, siguiendo lo razonado en las STC Roles N° 3023, c. 31°; N° 3081, c. 67°; N° 3940, c. 41°; 9739, c. 12°; 14.005, c. 12°, entre otras, al no configurarse el requisito establecido el artículo 93 N° 1 de la Constitución, que posibilita a este Tribunal Constitucional la revisión de constitucionalidad sólo de normas que revistan el carácter de ley orgánica constitucional, no es factible examinar -bajo la competencia en actual ejercicio- las reservas contenidas en las actas

precedentemente singularizadas, en tanto el inciso séptimo de la Glosa 01, común a la Partida 31, y del inciso final de la Glosa 09, común al Capítulo 01, Gobiernos Regionales, de la Partida 31, no fueron declaradas en dicha naturaleza jurídica.

Así, de normas de proyectos de ley que no deben someterse a control obligatorio de constitucionalidad puede operar lo dispuesto en el artículo 93 inciso primero, N° 3, de la Constitución, en orden a someter una cuestión de constitucionalidad de una o más de sus disposiciones a este Tribunal, siendo legitimados a dicho efecto el Presidente de la República, cualquiera de las Cámaras del Congreso Nacional o de una cuarta parte de sus miembros en ejercicio.

Y TENIENDO PRESENTE, además, lo dispuesto en los artículos 93 inciso primero, N° 1°; 111 y 113, 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 NO SE EMITE PRONUNCIAMIENTO, EN EXAMEN PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDAD, RESPECTO DEL INCISO SÉPTIMO DE LA GLOSA 01, COMÚN A LA PARTIDA 31, Y DEL INCISO FINAL DE LA GLOSA 09, COMÚN AL CAPÍTULO 01, GOBIERNOS REGIONALES, DE LA PARTIDA 31, CONTENIDOS EN EL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS PARA EL SECTOR PÚBLICO CORRESPONDIENTE AL AÑO 2025, BOLETÍN N° 17.142-05, APROBADO POR EL CONGRESO NACIONAL, POR NO REGULAR MATERIAS RESERVADAS A LA LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL.

Desestimado el carácter de **ley orgánica constitucional** de las disposiciones examinadas en control preventivo de constitucionalidad, tras haberse producido empate de votos, con el **voto dirimente de la Presidenta del Tribunal Constitucional, Ministra señora DANIELA MARZI MUÑOZ**, de conformidad con lo previsto en el literal g) del artículo 8° de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional.

DISIDENCIAS

Los Ministros señores MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, RAÚL MERA MUÑOZ y HÉCTOR MERY ROMERO, la Ministra señora MARCELA PEREDO ROJAS, y el Ministro señor MARIO GÓMEZ MONTOYA, estimaron que las disposiciones en examen inciden en las leyes orgánicas constitucionales contempladas en los artículos

98 inciso primero; 99 inciso final; 111 inciso tercero y 113 inciso primero, de la Constitución Política, atendidas las siguientes razones:

1°. Que, en virtud del principio de supremacía constitucional, esta Magistratura debe velar a efectos de que las materias encargadas al legislador orgánico conforme al artículo 66 de la Carta Fundamental, sean aprobadas, modificadas o derogadas según el quórum de mayoría absoluta de los parlamentarios en ejercicio, en cumplimiento de la forma prescrita por la Constitución, y respecto del fondo, esto es, en la flexibilidad normativa que ésta mandata en materias expresamente determinadas para el desarrollo de ciertos preceptos que ha encomendado al legislador y que debe ser realizada por cierta clase de leyes;

2°. Que, consta en la tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos para el Sector Público correspondiente al año 2025, contenido en el Boletín N° 17.142-05, aprobado por el Congreso Nacional, que la discusión y aprobación del inciso séptimo de la Glosa 01, común a la Partida 31, y del inciso final de la Glosa 09, común al Capítulo 01, Gobiernos Regionales, de la Partida 31, ambas Cámaras del Congreso Nacional dieron cumplimiento al quórum de aprobación de las normas orgánicas constitucionales de acuerdo al artículo 66 de la Constitución;

3°. Que, los respectivos ámbitos de las leyes orgánicas constitucionales que inciden en el análisis de las glosas en examen se desprende de la regulación establecida directamente en la Constitución. A este respecto, los artículos 111 inciso tercero y 113 inciso primero, reservan a dicho legislador ámbitos precisos:

*"**Artículo 111.-** (…). El gobernador regional será el órgano ejecutivo del gobierno regional, correspondiéndole presidir el consejo y ejercer las funciones y atribuciones que la ley orgánica constitucional determine, en coordinación con los demás órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa. Asimismo, le corresponderá la coordinación, supervigilancia o fiscalización de los servicios públicos que dependan o se relacionen con el gobierno regional.*

(…)

***Artículo 113**. El consejo regional será un órgano de carácter normativo, resolutivo y fiscalizador, dentro del ámbito propio de competencia del gobierno regional, encargado de hacer efectiva la participación de la ciudadanía regional y ejercer las atribuciones que la ley orgánica constitucional respectiva le encomiende.*

Por ello, al examinar las glosas, la subsunción posibilita correlacionar la normativa en examen con este aspecto competencial. Las glosas tiene el siguiente desarrollo normativo:

*"**01.** (…). Las modificaciones a los presupuestos de inversión regional de los gobiernos regionales se realizarán mediante resoluciones del Gobernador/a Regional, las que deberán ser aprobadas por el Consejo Regional respectivo y contar con visación de la Dirección de Presupuestos. Sin perjuicio de lo anterior, no requerirán aprobación del Consejo Regional*

respectivo las modificaciones por aplicación de leyes especiales, regularización de ingresos cuando no incidan en los gastos, variaciones en el tipo de cambio, aplicación del 3% para emergencias, y las que se tengan que realizar por incremento en el costo total del proyecto, asociado con obras complementarias y/o aumentos de costos, según las Normas, Instrucciones y Procedimientos de Inversión Pública (NIP), o en la etapa de adjudicación. En ambos casos, cuando el incremento sea de hasta un 10% sobre el monto recomendado y hasta por un monto de 7.000 unidades tributarias mensuales.".

*"**09.** (…) Las modificaciones presupuestarias que consideren activos no financieros requerirán visación de la Dirección de Presupuestos.";*

4°. Que, por lo anterior, la subsunción de las glosas en análisis posibilita apreciar la incidencia que la Constitución ha reservado a la ley orgánica constitucional. Con ello, el presente voto disidente concuerda con la calificación realizada por las Cámaras del Congreso Nacional. Estimamos la incidencia de dicho legislador en las glosas examinadas están contenidas en el proyecto de ley en actual control preventivo de constitucionalidad.

Lo señalado no sólo sigue lo previamente resuelto en la STC Rol N° 14.980, sino que, también, en su oportunidad, lo que fallara el Tribunal en la STC Rol N° 4118, al examinar glosas contenidas en un proyecto de ley de presupuestos para el sector público, cuestión que permite apreciar que el ejercicio de la competencia de este Tribunal bajo el artículo 93 inciso primero, N° 1°, también ha abarcado a este tipo de normativa;

5°. Que, precisamente, el análisis resulta estrechamente conteste con el parecer mantenido por el Tribunal en la STC Rol N° 14.980-24 CPR, de 6 de diciembre de 2023, en que se examinó el Proyecto de Ley de Presupuestos para el Sector Público correspondiente al año 2024 y que devino en la Ley N° 21.640, publicada en el D.O. de 18 de diciembre del mismo año. En dicha oportunidad fueron controlados el párrafo primero de la Glosa 01, y la Glosa 02, comunes a la Partida 31, correspondiente a Gobiernos Regionales. El fallo estimó la incidencia del legislador orgánico constitucional para dos frases contenidas en esos preceptos legales, al requerirse la aprobación de los Consejos Regionales "en caso de modificaciones al presupuesto de funcionamiento del Gobierno Regional que incluyan transferencias a instituciones privadas" (c. 7°). El Tribunal razonó la incidencia de la ley orgánica constitucional en la exigencia de visación de la Dirección de Presupuestos para determinadas modificaciones a los presupuestos de inversión en el marco del ciclo presupuestario regional, por los gobiernos regionales.

A tal efecto, la señalada STC Rol N° 14.980, c. 8°, indicó que esta regulación viene en alterar -bajo las características propias de la Ley de Presupuestos del Sector Público- las normas contenidas en el D.F.L. N° 1-19175, que fija el texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, con relación a los "requisitos que deben

contener las modificaciones a los presupuestos de inversión por los gobiernos regionales". Junto a ello, el Tribunal precisó que la anotada ley orgánica constitucional, al contemplar las atribuciones del Consejo Regional para aprobar y modificar el presupuesto regional a propuesta del Gobernador Regional, contenidas en sus artículos 16, letra d); 24, letras d) y e); 25; 36, letras) y e), y 78, fueron calificadas bajo la competencia del legislador orgánico constitucional en las STC Roles N° 155, 2663 y 4179, cuya naturaleza jurídica debe seguir, por tanto, a las glosas que vienen a precisar "el nivel de máximo detalle a que llega la voluntad del legislador en la Ley de Presupuestos, a través de explicaciones, puntualizaciones, indicaciones, advertencias o comentarios sobre el sentido o alcance del egreso aprobado", conforme lo razonara la STC Rol N° 254, c. 1°;

6°. Que, atendido lo que se viene señalando, las glosas en actual examen comparten las características que fueron controladas por el Tribunal para la Ley de Presupuestos del Sector Público del año 2024. Tienen análogo carácter normativo y especifican las atribuciones de los gobernadores regionales en determinadas materias que, en el ámbito de la discusión presupuestaria regional en consonancia con la respectiva Ley de Presupuestos de la Nación, requieren aprobación del Consejo Regional.

Estimar lo contrario, como se desprende del voto sobre el cual disentimos, implicaría que no sería necesaria la incorporación de estas glosas en la Ley de Presupuestos del Sector Público de 2025, por cuanto las respectivas atribuciones ya constan en el ordenamiento jurídico. Sin embargo, la doctrina ha especificado que las glosas, en tanto preceptos legales, tienen un claro "carácter normativo y son fuentes eficaces para que los órganos públicos, sujetos al principio de legalidad, puedan ejecutar el gasto público" y posibilitan "[otorgar] atribuciones a organismo públicos" (Soto Velasco, Sebastián (2015). *Congreso Nacional y Proceso Legislativo. Teoría y Práctica.* Santiago: Thomson Reuters, p. 376), y que es conforme, según ya se anotara, con las STC Roles N° 4118 y 14.980, de este Tribunal, en la factibilidad de que abarquen aspectos reservados a la faz competencial del legislador orgánico constitucional, lo que no altera o controvierte su naturaleza temporal, por tratarse de un "mecanismo normativo, pero de carácter y naturaleza especialísimo" (Soto, ob. cit, p. 377);

7°. Que, además, el Tribunal ha estimado la esfera del legislador orgánico constitucional en diversas regulaciones que indicen en las "funciones" y "atribuciones" del gobernador regional y aquellas en que dicha autoridad requiere aprobación del respectivo consejo regional. En STC Rol N° 14.425, c. 9°, fue fallado que "al analizar el alcance de los […] artículos 111 y 113 de la Constitución, […] se reserva al legislador orgánico constitucional "establecer, correspondientemente, las atribuciones y funciones del gobierno regional" (STC Rol N° 155-92, c. 36°), parecer mantenido, entre otras, en la STC Rol N° 443-05, c. 7°, al examinar diversas modificaciones a la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, y en la STC Rol N° 4179-18, c. 22°, [estimándose]

que "las funciones del Gobierno Regional, desarrolladas primero, a nivel general y luego, en áreas específicas, vienen a regular lo que la Constitución ha mandatado, precisamente, al legislador orgánico constitucional para un adecuado ejercicio de su misión constitucional en el contexto del proceso de regionalización". Análogo criterio estimativo se aprecia en la STC Rol N° 13.071, c. 14°, en STC Rol N° 12.103, c. 12°, y en STC Rol N° 9101, c. 8°, entre otras;

8°. Que, unido a lo anterior, el inciso final de la Glosa 09, común al Capítulo 01, Gobiernos Regionales, de la Partida 31, del Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Publico para el año 2025, en actual examen, alcanza al legislador orgánico constitucional establecido en los artículos 98 inciso primero y 99 inciso final de la Constitución, al incidir en la "organización, el funcionamiento y las atribuciones de la Contraloría General de la República".

Los actos de visación por la Dirección de Presupuestos que son establecidos en la glosa analizada se vinculan directamente con el ámbito normativo que se desarrolla en el artículo 58 de la Ley N° 10.336, de Organizaciones y Atribuciones del Órgano Contralor, en tanto, "[l]os decretos o resoluciones de pago a que se refiere el artículo 56°. de esta ley no serán tramitados por la Tesorería General, ni cumplidos por la respectiva Tesorería, mientras no hayan sido debidamente refrendados por la Contraloría, y, en el caso de los decretos, visados por el Ministro de Hacienda", el que se correlaciona, a su turno, con el referido artículo 16 del D.L. N° 1.263, de Administración Financiera del Estado, sobre el cual razona la sentencia.

En consecuencia, al incidir en las funciones de dicho órgano, cuya competencia la Constitución reserva a la ley orgánica constitucional, las glosas en análisis deben seguir igual calificación.

PREVENCIÓN

Las señoras Ministras MARÍA PÍA SILVA GALLINATO y ALEJANDRA PRECHT RORRIS previenen a la sentencia desestimando la calificación de ley orgánica constitucional de las glosas remitidas en consulta por el Congreso Nacional, teniendo presente, además, las siguientes razones:

1°. Que la decisión que debe adoptar esta Magistratura ha de considerar necesariamente que ésta incide en una especial y muy particular ley, establecida directamente en la Constitución, cual es la Ley de Presupuestos. Ello requiere el desarrollo de criterios interpretativos para el ejercicio de la competencia constitucional establecida en el artículo 93 inciso primero, N° 1°, de la Carta Fundamental, y que son inescindibles para examinar si las disposiciones remitidas en consulta pueden abarcar la competencia de la ley orgánica constitucional.

En esta línea, las particularidades de la Ley de Presupuestos, tanto en sus aspectos sustantivos como formales, no pueden soslayarse al analizar la eventual esfera de la ley orgánica constitucional. Aquella, al tratarse de una ley excepcional, en "todos sus aspectos y trámites esenciales", conforme fuera resuelto en la primera sentencia dictada por este Tribunal en causa Rol N° 1, de 19 de enero de 1972, se expresa en una "serie de particularidades propias que la hacen diferir de una ley común u ordinaria"(c. 18°), características que, si bien fueron desarrolladas bajo el ámbito del artículo 44, N° 4°, de la Constitución de 1925, igualmente se desprenden del artículo 67 de la Carta Fundamental hoy vigente.

La Ley de Presupuestos del Sector Público corresponde a un texto normativo de administración financiera. Regula específicamente el presupuesto del sector público, que consiste "en una estimación financiera de los ingresos y gastos de este sector para un año dado, compatibilizando los recursos disponibles con el logro de metas u objetivos permanentes establecidos" (artículo 11 del D.L. N°1.263, de Administración Financiera del Estado). Unido a lo anterior, se trata de una ley de ejecución, que posibilita la realización de leyes existentes como también políticas públicas de relevancia para la concreción de derechos, garantías y necesidades del público, en estrecha correlación con lo dispuesto en el artículo 24 de la Constitución Política, en tanto la administración corresponde al Presidente de la República. En este sentido, la Ley de Presupuestos es parte del engranaje del "Ciclo Presupuestario del Sector Público", el que comprende las fases de i) formulación, ii) discusión, iii) aprobación, iv) promulgación, v) ejecución y control (Ministerio del Interior, Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo (2002) *Diccionario de Administración Pública Chilena,* LOM, Santiago de Chile, página 39;

2°. Que, -consecuencialmente- la eventual calificación de una o más de sus disposiciones bajo la esfera del legislador orgánico constitucional no puede prescindir de esta particular naturaleza jurídica que alcanza la ley de presupuestos del sector público en nuestro sistema constitucional;

3°. Que, así, el examen de las dos disposiciones remitidas en consulta por el Congreso Nacional requiere caracterizar los aspectos esenciales de ambos tipos de leyes por su eventual correlación, es decir, la posibilidad de que bajo el proyecto en examen que contiene la Ley de Presupuestos para el Sector Público de 2025 -una vez caracterizada en su naturaleza jurídica- puedan contenerse una o más disposiciones reservadas al legislador orgánico constitucional en los ámbitos de competencia que le están reservados en los ya referidos artículos 111 y 113 de la Constitución, lo que requiere, según señalara la reciente STC Rol N° 15.796, c. 10°, "precisar los marcos de competencia de las leyes orgánicas constitucionales (…) respecto de las normas en examen (así, STC Roles N° 14.829, c. 9°, y N°15.525, c. 10°)". Lo anterior, por cuanto "la determinación del sentido y alcance de las leyes orgánicas constitucionales que incidieron en la deliberación legislativa permite el desarrollo de una jurisprudencia con pretensión de estabilidad para el ejercicio de la competencia en sede de control

preventivo de constitucionalidad de la ley" (STC Rol N° 15.043, c. 8°, criterio asentado en la STC Rol N° 15.525, c. 10°)", cuestión particularmente relevante en el examen de la Ley de Presupuestos del Sector Público que, como se ha mencionado, se contempla directamente en la Constitución;

4°. Que, el Tribunal Constitucional ha examinado en diversas oportunidades los elementos que caracterizan la Ley de Presupuestos del Sector Público. Tanto desde la competencia establecida en el control facultativo establecido en el artículo 93 inciso primero, N° 3°, de la Carta Fundamental (así, entre otras, en el Rol N° 2935, N° 7896, N° 9869) como en el preventivo obligatorio (STC Rol N° 4118 y N° 14.980, analizando las respectivas leyes de presupuesto de los años 2018 y 2024), y de aquella jurisprudencia es posible extraer sus elementos definitorios.

La STC Rol N° 4118, c. 22°, correspondió a la primera oportunidad en que fueron examinadas en competencia de control preventivo diversas glosas de la Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2018. El Tribunal analizó la vinculación de este cuerpo legal con las ideas matrices a efectos de precisar su contenido y alcances. Éstas se encuentran establecidas directamente en la Constitución, por cuanto, como razonó la STC Rol N° 1867, c. 52, si bien "el presupuesto de la nación es una materia que debe ser regulada en una ley especial, pero, es mucho más que una ley en cuanto fuente formal". Corresponde a uno de los "principales instrumentos de política económica que tiene un gobierno, delineándose en su preceptiva los ingresos y gastos de los órganos del Estado para un año calendario, revelando un programa de acción para orientar conductas económicas en el contexto del importante grupo de recursos del Estado".

Además, es una ley marco que permite al organismo administrativo detallar su ejecución (STC Rol N° 254, c. 22), cuestión que implica una "interpretación flexible, racional y lógica" de sus disposiciones, con la finalidad de que "su operatividad no sea detenida (STC Rol N° 4118, c. 24°). De ello se desprende que la legalidad presupuestaria -corresponde a una ley- sea necesariamente atenuada y flexible (STC Rol N° 1867, c. 26°);

5°. Que, con lo fallado, en sus características principales, la STC Rol N° 1867, c. 30°, las enunció a partir de la interpretación armónica de los artículos 67 de la Constitución y 19 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional. En tal sentido, a) es de iniciativa exclusiva del Presidente de la República; b) tiene una fecha determinada para su presentación y despacho, puesto que si el Congreso no la despacha dentro de los sesenta días contados desde su presentación, regirá el proyecto presentado por el Jefe de Estado; c) el Congreso Nacional no puede aumentar ni disminuir la estimación de los ingresos, puesto que sólo puede reducir los gastos contenidos en el proyecto de ley, salvo los establecidos por una ley permanente; d) rige en anualidad; e) su cámara de origen es la Cámara de Diputados; y, f) su articulado es discutido por una Comisión Especial integrada por Diputados y Senadores;

6°. Que, en cuanto a las materias que han de ser regidas por la Ley de Presupuestos, la jurisprudencia del Tribunal ha destacado que corresponde a una herramienta del Estado para satisfacer gran parte de las necesidades públicas, lo que da cuenta de su vinculación con el artículo 1° inciso cuarto de la Constitución, en el deber del Estado de promover el bien común. Aquella enfrenta un campo de las ciencias administrativas, en donde el derecho y la Ley de Presupuesto, en particular, tiene un rol marcadamente instrumental. Es esta norma la que, mediante su ejecución, permitirá la consecución material del bien común, finalidad de especial relevancia para el Constituyente, creando en la práctica "las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible", tal como reza la preceptiva invocada previamente, en conexión con la cobertura de necesidades sociales de modo continuo mediante los servicios públicos. Siguiendo a Genevois, el principio de continuidad del servicio público es un principio general con un valor constitucional (Genovois, B. (1988) *La jurisprudence du Conseil constitutionnel. Principes directeurs,* p. 100). En ese sentido, el principio de continuidad del servicio público exige a los órganos de la administración del Estado satisfacer las necesidades colectivas en forma permanente, regular y continua, así lo dispone expresamente el artículo 3° y 28° de la Ley N°18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, al señalar, respectivamente: "La Administración del Estado está al servicio de la persona humana; su finalidad es promover el bien común atendiendo las necesidades públicas en forma continua y permanente […]" y "Los servicios públicos son órganos administrativos encargados de satisfacer necesidades colectivas, de manera regular y continua. […]";

7°. Este marco permite delimitar lo que ha de ser resuelto por el Tribunal en esta oportunidad. La Constitución confía al legislador una potestad normativa que se expresa por medio de diferentes tipos de leyes, determinando las materias sobre las que deben recaer, las que se encuentran dentro del dominio de ley que establece su artículo 63. Para ello separa estas materias considerando el tipo de ley que las va a regular, para luego, respecto de cada tipo, establecer un procedimiento para su elaboración y aprobación. Estos diversos procedimientos para el ejercicio de la función legislativa y que dan lugar a un tipo o categoría de norma legal, conducen a calificarlas -como tempranamente señalaba Hugo Caldera- como "ley orgánica constitucional, ley de quórum calificado, ley de Presupuestos de la Nación, ley ordinaria de iniciativa exclusiva del Presidente de la República o de iniciativa de éste o del Parlamento" (Caldera Delgado, Hugo (1985). *La ley Orgánica Constitucional en la Constitución Política de 1980.* Santiago: Edit. Jurídica de Chile, p. 7). De este modo la Constitución ha introducido en la ordenación de las fuentes legales el criterio de especialidad procedimental, dando lugar a una complementación del criterio jerárquico por el de reserva de ley;

8°. Que, entonces la diversificación de los tipos legales que la Constitución establece responde a razones formales, ya que ello determina distintos procedimientos de elaboración y aprobación según sea la materia regulada por cada tipo de ley, sin que exista una relación de subordinación entre ellas, ya que todas son pertenecientes "a una sola categoría: todas son leyes" (Cordero, Eduardo y Aldunate, Eduardo (2013). *Estudios sobre el sistema de fuentes en el derecho chileno. Santiago:* Ed. Thomson Reuters, p. 150). Por lo tanto, el principio de que los tipos de leyes se distinguen por el procedimiento de su elaboración sirve para comprender el caso de leyes particularísimas, como es la Ley de Presupuestos.

Si bien dentro un único cuerpo legal se pueden encontrar contenidas disposiciones de rango orgánico constitucional, también éstas pueden encontrarse diseminadas en la legislación, por lo que, desde sus inicios, este Tribunal ha admitido que un mismo proyecto de ley común se contengan asimismo normas de carácter orgánico constitucional. Ello ha llevado a la Cámara de Diputadas y Diputados, en el oficio que se lee a fojas 1, a calificar dos reglas, constitutivas de glosas, del proyecto de Ley de Presupuestos del año 2025, como propias de leyes orgánicas constitucionales. Sin embargo, la Ley de Presupuestos no sólo se encuentra sometida a un procedimiento especialísimo de elaboración debido a la materia sobre que recae sino, que, además posee ciertas particularidades que la alejan incluso de las demás leyes ordinarias. En tal sentido, las reglas que la contienen y, en especial, las glosas que forman parte de ella no revisten el carácter de ley orgánica constitucional;

9°. Que, para fundamentar lo que acabamos de afirmar, cabe tener presente, en primer lugar, las características de las leyes orgánicas constitucionales. Estas complementan y regulan determinadas materias que la Carta Fundamental ha señalado expresamente, las que, dada la importancia que les atribuye, se sujetan a un particular procedimiento de elaboración por cuanto requieren de un quórum más alto de aprobación que una ley común, su constitucionalidad es controlada en forma preventiva y obligatoria por el Tribunal Constitucional antes de su promulgación y las materias reservadas a ellas no pueden ser delegadas por el legislador orgánico (STC N° 4, cc. 3 y 4).

Refiriéndose a las leyes orgánicas contempladas en la Constitución de España de 1978 -que, asimismo, requieren de quórum de aprobación de la mayoría absoluta del Congreso y recaen sobre ciertas materias relevantes- el Tribunal Constitucional de ese país, ha sostenido que "si es cierto que existen materias reservadas a las leyes orgánicas (art. 81), también lo es que las leyes orgánicas están reservadas a estas materias y que, por tanto, sería disconforme con la Constitución la ley orgánica que invadiera materias reservadas a la ley ordinaria" (STC de 13 de febrero de 1981). Además, como señalan los profesores Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, "un legislador extraordinario *ratio materiae* constituye, obviamente, una excepción al principio democrático, según el cual es la ley la resolución momentánea de la mayoría simple del órgano parlamentario. Del estricto respeto a este principio

depende, como es evidente, que el sistema entero permanezca siempre abierto al cambio", lo cual obliga a "interpretar restrictivamente el ámbito material reservado a las leyes orgánicas, cuya existencia tiende a petrificar el ordenamiento en beneficio de las actuales mayorías en perjuicio de las que puedan constituirse en el futuro" (*Curso de Derecho Administrativo* (2022), Vol. I, vigésima edición, Thomson Reuters, p. 162), por lo que "el contenido de la regulación propia de la ley orgánica debe ser el mínimo indispensable para que la normativa básica contenida en la propia Constitución pueda funcionar correctamente y alcanzar así la operatividad social a la que está institucionalmente abocada" (García de Enterría y Ramón Fernández, ob. cit. p. 164).

Por su parte, esta Magistratura Constitucional también ha expresado que, por su carácter excepcional, la interpretación de las leyes orgánicas constitucionales no puede llevar a extender su ámbito de aplicación más allá de lo necesario y permitido por la propia Constitución, porque su determinación le quita una equilibrada y conveniente flexibilidad al legislador dado el quórum especial que se exige para su aprobación, modificación y supresión (STC 50, c. 8°; 171, c. 14°, 255, c. 7°; 277, c. 6°; 293, c. 7°; 304, c. 7°; 309, c. 23°; 418, c. 9°; 442, c. 7°; 663. C. 8°; 2649, c. 10°; 160, c. 9°; 2731, c. 62°, 2899, c. 8°, entre otras). De allí entonces que "su interpretación debe ser estricta y no pueden ser extendidas por analogía" (STC 91, c. 2°).

Ha sostenido, además, que las leyes orgánicas constitucionales se caracterizan por establecer la estructura básica o fundamental de la institución que están llamadas a regular, sin entrar en detalles (STC 160, c. 10; 255, c. 6°; 418, c. 8°; 437, c. 7°; 277, c. 5°). Unido a este desarrollo, se busca "que las materias reguladas por leyes de ese carácter tengan mayor estabilidad que aquella que es propia de las leyes comunes y, por otro lado, que dispongan de una amplia legitimidad representada por la alta mayoría necesaria para su establecimiento" (STC 255, c. 5°). Ello conduce a afirmar que debido a esa vocación de estabilidad, como sucede con la gran mayoría de las leyes, las orgánicas constitucionales son permanentes, sin perjuicio de revestir las demás características comunes a todas las leyes a las que se refiere el numeral 20 del artículo 63 de la Carta Fundamental: ser generales, obligatorias y estatuir las bases esenciales del ordenamiento jurídico;

10°. Que, por lo que se viene razonando, como las leyes orgánicas constitucionales son de carácter permanente y una interpretación expansiva de su ámbito puede hacer demasiado rígido el proceso de adaptación de esa legislación a las necesidades de la sociedad, ellas no pueden extenderse al marco propio de la Ley de Presupuestos, por cuanto ésta, no sólo regula una materia específica sino que tienen una naturaleza singular, la cual se expresa en el procedimiento de su elaboración, modificación y ejecución, particularidades todas que no se concilian la posibilidad de que en su seno existan reglas de naturaleza orgánica constitucional.

Al efecto cabe tener presente, en primer lugar, que la materia de la referida Ley recae en el presupuesto del sector público, el cual consiste, como ya señalamos, del citando el artículo 11 del D.L. 1.263, en una "estimación" de gastos e ingresos, sin que,

con la anticipación debida, se tenga certeza de cuál será el monto a que ellos ascenderán en el año calendario durante el cual rija la ley. Ello ha permitido que las asignaciones de gasto de la Ley de Presupuestos puedan modificarse por decreto supremo, cuya firma está delegada en el Ministro de Hacienda (artículo 70 del D.L. N°1.263), ya que, como recuerda el profesor Sebastián Soto, en ejercicio de la potestad reglamentaria del Ejecutivo éste puede tomar decisiones vinculadas a la ejecución del presupuesto e incluso puede reducir o aumentar los gastos, modificar las dotaciones máximas, efectuar traspasos al interior de un presupuesto, entre otros (Soto Velasco, Sebastián (2015). *Congreso Nacional y Proceso Legislativo*. Santiago: Thomson Reuters, p. 374). Lo anterior es consecuencia, por lo demás, del rol que le entrega la Constitución al Presidente de la República en esta materia y que se expresa en el artículo 24 de la Carta Fundamental, por cuanto a él se confía la administración del Estado, entre la que se halla la de carácter presupuestaria; el Jefe de Estado tiene la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley que digan relación con la administración financiera o presupuestaria del Estado (artículo 65 inciso tercero); y en fin, a él corresponde "cuidar de la recaudación de las rentas públicas y decretar su inversión con arreglo a la ley", pudiendo dictar decretos de emergencia económica siempre que los giros no excedan el 2° del monto de los gastos que autorice la Ley de Presupuestos (artículo 32 N° 22).

Lo razonado explica que no sólo sea una "herramienta fundamental en la asignación de los recursos del Estado", sino que, estrechamente derivado, la "forma en que un gobierno lleva a cabo su visión programática de las políticas públicas" (Alemparte, Benjamín (2015). "Los desafíos del sistema presupuestario y la necesidad de un nuevo rol por parte del Congreso Nacional: Una aproximación a la experiencia de Estados Unidos". En *La Internacionalización del Derecho Público*. Núñez, Manuel (Edit). Santiago: Legal Publsihing, pp. 315-345, p. 318);

11°. Que, por otra parte, la Ley de Presupuestos no recae en gastos fijos, porque ellos están establecidos en leyes generales o especiales que tienen una duración superior o a un año o tienen efectos permanentes. Respecto de tales gastos, la Ley de Presupuestos simplemente los anota o registra.

Mientras tanto, la Ley de Presupuestos recae en una estimación de gastos variables, los cuales deben encuadrarse dentro de los fijos ya autorizados. Respecto de esos gastos variables, "o sea, aquellos que se autorizan anualmente a través de la Ley de Presupuestos para girarse en el curso de su vigencia" (Silva Bascuñán, Alejandro (2000). *Tratado de Derecho Constitucional*, Santiago: Edit. Jurídica de Chile, tomo V., p. 251), el Congreso Nacional, conforme dispone el artículo 67 de la Constitución, sólo podrá reducir su monto, sin que pueda además aumentar o disminuir la estimación de los ingresos. Siendo una mera estimación financiera de los ingresos y gastos para satisfacer las necesidades del sector público durante un período acotado, es la propia Constitución la que habilita al legislador para obrar en términos flexibles, relativos o no rígidos o absolutos, al establecer, por ejemplo, en el inciso final del artículo 67, que si la fuente de recursos otorgada por el Congreso fuere insuficiente

para financiar cualquier nuevo gasto que se apruebe, el Presidente, al promulgar la ley y previo informe favorable del servicio o institución a través de la cual se recaude el nuevo ingreso, refrendado por la Contraloría General de la República, deberá reducir proporcionalmente todos los gastos, cualquiera sea su naturaleza estimación del rendimiento de los recursos que consulta la ley de Presupuestos. Lo anterior porque, como las autorizaciones de gastos son simples estimaciones, algunos de los contemplados puede que durante el año de su ejecución sean de una cifra superior a la que se tomó en cuenta en la Ley;

12°. Que, por lo anterior, como ha sostenido esta Magistratura, la Ley de Presupuestos es "una ley marco dotada de cierta flexibilidad" (STC 254, c. 2 y 22), por cuanto "el principio de legalidad aplicado a la Ley de Presupuestos requiere de una interpretación constitucional flexible, racional y lógica ya que este instrumento, aunque formalmente es una ley, reúne características que le dan una categoría especial en el ordenamiento jurídico. Es, en definitiva, la herramienta con que cuenta el Estado para satisfacer gran parte de las necesidades públicas", por lo mismo "la diversidad de situaciones que pueden presentarse en la ejecución de la Ley de Presupuestos imposibilitan una previsión total por parte del legislador. En efecto, lo complejo y dinámico no puede regularse íntegramente con anticipación, ni puede tampoco su normativa reducirse a esquemas interpretativos apriorísticos" y es la propia Constitución la que habilita al legislador para obrar en términos flexibles, relativos o no rígidos o absolutos (STC 254, c. 18 y 19). "Dicho en otras palabras, la ley de Presupuestos es una normativa típicamente autorizatoria, en términos generales o básicos, de un marco que contempla los lineamientos fundamentales de la política de ingresos y gastos del Estado para el año calendario, cuya aplicación queda entregada al Jefe de Estado" (STC 255, c. 22°) y por ello se concluye "que la ley de Presupuestos se aparta en varios aspectos de las características y objetivos universalmente reconocidos a la ley" (c. 23°), conteniendo "elementos de periodicidad, discrecionalidad y condicionalidad que lo distinguen de las leyes tradicionales" (STC 255, c. 16°);

13°. Que lo anterior explica que la Ley de Presupuestos sea periódica, temporal, y que, por lo tanto, sus normas, a diferencia de lo que sucede con las leyes orgánicas constitucionales de carácter permanente, pierdan vigencia una vez vencido el año específico en que se aplica -que coincide con el año calendario- por lo que, en dicho período, deben ejecutarse las operaciones financieras que contempla. Durante todo el proceso de formación de esta ley, el legislador y los órganos técnicos que colaboran en su tramitación saben que ella es de duración temporal. Si la duración de la ley está prevista en ella misma, no se requiere de una ley derogatoria para que deje de tener vigencia.

Como pone de relieve Maurice Duverger -citado por Julio Pallavacini-, en el origen de la anualidad de la Ley de Presupuestos se esgrimieron, primero, razones políticas y después se agregaron también causas financieras. Políticas porque busca

"asegurar un control regular de la Hacienda Pública por el Parlamento. La idea de presupuesto anual apareció al mismo tiempo que se desarrollaban los poderes del Parlamento y contribuyó, más que a cualquier otra causa, a favorecer este desarrollo" (Pallavacini Magnere, Julio (2015). *Derecho Público Financiero*. Santiago: Thomson Reuters, p. 50) es decir, como consecuencia del sistema de check and balance entre los órganos que caracteriza al modelo de separación de poderes propio del modelo del Estado Constitucional y Democrático de Derecho, una ley de presupuestos con vigencia anual facilita especialmente a la Cámara de Diputados la fiscalización de los actos del gobierno en materia de administración financiera del Estado. Además, como ya se expresó, existen causas financieras que explican la anualidad, porque "la obligación de prever cada año, de forma detallada, los gastos y los ingresos del Estado, esforzándose en ajustar unos a otros, contribuyó a evitar los despilfarros y a poner orden" (Pallavacini, ob. cit., p. 50) lo cual, en definitiva, también facilita el control de un gasto adecuado. Lo anterior condujo a que, en la Carta de 1833, su artículo 37 N° 2 estableciera que, una de las cuatro leyes periódicas que estatuía su texto, tenía como objeto "fijar anualmente los gastos de la administración pública", regla que subsistió en el art. 44 N° 4 de la Constitución de 1925;

14°. Que esa temporalidad se extiende evidentemente también a las glosas, es decir, al "ámbito y forma de ejecución específica y concreta del gasto, y pretende detallar, esclarecer, instruir, expresar el criterio que debe inspirar y lo que corresponde efectuar al disponer el consumo del gesto autorizado" (Silva Bascuñán, Alejandro (2000), ob. cit. p. 253), por cuanto el Tribunal Constitucional ha expresado que éstas forman parte de la ley de presupuestos y pueden ser objeto de requerimiento de inconstitucionalidad (STC 1876, c. 1°). Específicamente respecto de las glosas se ha sostenido que "hay variadas diferencias entre las glosas presupuestarias y los demás preceptos legales. La más evidente es que las primeras son temporales. También su régimen de publicidad es especial, pues no se publican en el Diario Oficial, aun cuando están contenidas por montones en las partidas de la Ley de Presupuestos. Asimismo, han sido calificadas siempre como de quórum simple, no obstante, hay ocasiones en que entran directamente a regular materias propias de leyes de otros quórums" (Soto Velasco, Sebastián (2015), ob. cit., p. 377). Esta última afirmación no significa que, por regular la forma de ejecución de un gasto autorizado en forma específica, pueda afirmarse que, porque la materia sobre la que recaen, las glosas sean propias de ley orgánica constitucional. En efecto, de acuerdo con lo que señala el mismo profesor Soto, como las glosas responden a una práctica legislativa que es consecuencia de las negociaciones políticas que se produce en el Parlamento en torno al proyecto de la Ley de Presupuestos y como tradicionalmente han sido consideradas como especificaciones útiles únicamente para determinado ejercicio presupuestario, ellas recaen en "una cuestión más bien financiera que normativa", lo cual, dado su carácter complejo por su íntima asociación con guarismos, ítems y otros conceptos propios de la jerga presupuestaria, "hacen de las glosas un mecanismo normativo,

pero de carácter y naturaleza especialísimo" (Soto Velasco, Sebastián (2015), ob. cit. p. 377);

15°. Que, en definitiva, de lo que se ha dicho resulta que la Ley de Presupuestos no puede regular con carácter permanente los ingresos y gastos del sector público, sino que en forma temporal, porque lo contrario atentaría en contra de las ideas matrices o fundamentales de dicha ley, cuya letra y espíritu está en el artículo 67 de la Constitución. Por otra parte, la Ley de Presupuestos requiere una interpretación flexible, racional y lógica, a fin de que su operatividad no se vea congelada. Por lo tanto, si bien la Ley de Presupuestos es atenuada y flexible (STC 1867, c. 26°), aunque, formalmente es una ley, reviste características especiales por ser la herramienta con que cuenta el Estado para satisfacer necesidades colectivas durante un período determinado.

Por otra parte, aunque la estimación de gastos y entradas incide en el funcionamiento de los diversos órganos del Estado, entre los cuales varios de ellos son regulados en sus aspectos básicos por una ley orgánica constitucional, esa sola circunstancia no es motivo para considerar que las glosas que detallan la forma en que se ejecutan los gastos por cada uno de incidan en una materia reservada por la Constitución al legislador orgánico constitucional. Si fuese así, la gran mayoría de tales las glosas, por comprenderse dentro de la Ley de Presupuestos, serían reglas de carácter orgánico constitucional ya que ello en una u otra medida incidirían en el funcionamiento de diversos órganos cuya organización, funcionamiento y atribuciones están regidas por leyes orgánicas constitucionales. Ello extendería dicho tipo de ley a materias de detalle no previstas por la Constitución, rigidizando su aplicación y colocándose fuera del marco y de las características propias de la Ley de Presupuestos recogidas en la Carta Fundamental;

16°. Que aun cuando esta es la primera vez que hay un pronunciamiento sobre esta materia, cabe tener en cuenta que, con la misma lógica que se ha explicado, en diversos fallos ha sostenido que son propias de ley común las normas que, aunque vinculadas con una ley orgánica constitucional, regulan exclusivamente el gasto que ella acarreará (STC 96, c. 3°; 2324, c. 36°; 2466, c. 15°, 2776, c. 20°).

Es que, si bien existe una cierta relación entre la ley orgánica constitucional, que regula la organización de una institución del Estado, y la ley de Presupuestos, ello no conduce a que esta última modifique o altere la primera. En efecto, siendo indudable que las partidas que rigen el presupuesto anual, por ejemplo, para los Gobiernos Regionales o del tribunales de justicia "son una condición necesaria e indispensable para la existencia y funcionamiento de ambas instituciones orgánico constitucionales, mal podría, por ese sólo hecho, atribuírsele naturaleza orgánico constitucional a los Ítem respectivos de la ley de Presupuestos" (Zapata Larraín, Patricio (2024). *Justicia Constitucional*, . Santiago: Thomson Reuters, 2ª Ed., p. 807).

En efecto, la forma de ejecución de su presupuesto, siendo muy importante para el funcionamiento práctico de una determinada institución, constituye un elemento que no agrega ni quita a un órgano estatal aquellos aspectos que le son esenciales y que deben regularse por una ley orgánica constitucional referidos a su organización, atribuciones, funcionamiento o forma de elección de sus titulares. Como se ha dicho, lo propio de las leyes orgánicas constitucionales es el establecimiento de una regla sustantiva que tenga efectos permanentes en el tiempo, característica de que adolecen las glosas del proyecto de Ley de Presupuestos que han sido consultadas.

Redactaron la sentencia, disidencia y prevención, las señoras y los señores Ministros que respectivamente las suscriben.

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

Rol N° 15.982-24-CPR.

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrada por su Presidenta, Ministra señora Daniela Beatriz Marzi Muñoz, y por sus Ministros señora Nancy Adriana Yáñez Fuenzalida, señora María Pía Silva Gallinato, señor Miguel Ángel Fernández González, señor Raúl Eduardo Mera Muñoz, señora Catalina Adriana Lagos Tschorne, señor Héctor Mery Romero, señora Marcela Inés Peredo Rojas, señora Alejandra Precht Rorris y señor Mario René Gómez Montoya.

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

C846A97D-78BD-46D1-B856-4043ECEE3CCF

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalconstitucional.cl con el código de verificación indicado bajo el código de barras.