Santiago, 10 de Diciembre de 2025.

OFICIO Nº162 -2025

Ref.: Remite sentencia

A S.E.
PRESIDENTE DE LA CÁMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS
JOSÉ MIGUEL CASTRO BASCUÑÁN
CONGRESO NACIONAL
PRESENTE

Remito a V.E. copia de la sentencia dictada por esta Magistratura, en el proceso **Rol N° 17.163-25-CPR** sobre control de constitucionalidad del proyecto de ley de Presupuestos del Sector Público correspondiente al año 2026, **Boletín N° 17.870-05**.

Saluda atentamente a V.E.

SECRETARIO ABOGADO (i)
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

751BBC44-E75E-47AC-8061-90B971BB6D36

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.

00001363
UNO MIL TRESCIENTOS SESENTA Y TRES

2025

REPÚBLICA DE CHILE

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol 17.163-25 CPR

[10 de diciembre de 2025]

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS PARA EL SECTOR PÚBLICO CORRESPONDIENTE AL AÑO 2026, CONTENIDO EN EL BOLETÍN N° 17.870-05

VISTOS

Y CONSIDERANDO:

I. PROYECTO DE LEY REMITIDO PARA SU CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

PRIMERO: Que, por Oficio N° 20.914, de 1 de diciembre de 2025, 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 2026, contenido en el Boletín N° 17.870-05**, 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 de la Glosa 07, asociada a las Glosas comunes a los Servicios Regionales de Vivienda y Urbanismo; del inciso primero de la Glosa 04, asociada al Subtítulo 24, Ítem 03, Asignación 003, y al Subtítulo 33, Ítem 03, Asignación 003, Programa 02, Capítulo 1; de la Glosa 04, asociada al Subtítulo 24, Ítem 03, Asignación 002, y al Subtítulo 33, Ítem 03, Asignación 002, Programa 04, Capítulo 01; y de la Glosa 07, asociada al Subtítulo 24, Ítem 03, Asignación 106, y al Subtítulo 33, Ítem 03, Asignación 106, Programa 04, Capítulo 01, todas de la Partida 18; de la Glosa 05, asociada al Ítem 02, Subtítulo 31, Programa 04, Capítulo 01, de la Partida 19; y del inciso final de la Glosa 14,

asociada a la Asignación 006, Ítem 09, Subtítulo 24, Programa 01, Capítulo 01, de la Partida 21;

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:

"***De la Partida 18***:

1. La Glosa 07, asociada a las Glosas comunes a los Servicios Regionales de Vivienda y Urbanismo, del siguiente tenor:

"07 Los Servicios Regionales de Vivienda y Urbanización y conforme a las facultades que les corresponden como sucesores legales de la Corporación de Mejoramiento Urbano, podrán asociarse con una o más Municipalidades y/o con otras entidades, públicas o privadas, y/o con empresas públicas para el desarrollo de proyectos habitacionales, y de equipamiento y/o mejoramiento urbano. Lo anterior incluye la asociación con ministerios, servicios, gobiernos regionales, u otro órgano de la Administración del Estado. Tales asociaciones deberán materializarse mediante la suscripción de un convenio de colaboración y/o la constitución de una sociedad mixta o corporación, cuyos estatutos deberán establecer las condiciones, aportes, funciones de los socios y demás requisitos necesarios para la ejecución de proyectos urbanos habitacionales y/o proyectos mixtos para la adecuada integración urbana y social que impulsa el MINVU.

La administración de la sociedad o corporación estará a cargo de un directorio, compuesto por dos miembros designados por SERVIU y dos designados por la figura que opere como socio, ya sea la municipalidad, órgano

público o privado, o empresa pública. En todos los casos se puede aumentar en una persona por representante de otros socios sean éstos representante de otros órganos públicos y/o privados. El directorio de administración se regirá por las cláusulas de la escritura social y todo lo que esté relacionado al diseño o ejecución de obras, se realizará por propuesta pública. En el caso de los convenios de colaboración, podrán utilizarse estas facultades cuando se considere necesario.

La sociedad o corporación o convenios de colaboración administrará los recursos transferidos por los socios para financiar su gestión, así como también para elaborar, desarrollar y ejecutar un plan maestro y su respectiva cartera de proyectos.

Para el desarrollo del plan, la sociedad o corporación podrá realizar las gestiones necesarias para adquirir, arrendar, permutar, enajenar, constituir derechos y/o gravámenes sobre inmuebles que se destinarán al desarrollo de los proyectos. Podrá también habilitar terrenos para la ejecución de obras tales como la ejecución de obras viales, la materialización de áreas verdes, la construcción de establecimientos educacionales, de salud, deportivos o de cuidados, entre otros, todas ellas en cumplimiento de los estándares urbanos, de sustentabilidad y de integración social requeridos por MINVU.

En los terrenos de dichas sociedades o corporaciones se podrá aplicar el procedimiento de habilitación normativa contemplado en el artículo 3º y siguientes del artículo cuarto de la ley Nº 21.450 para el desarrollo de proyectos urbano habitacionales.

En el caso de las sociedades, una vez cumplida su función, se disolverán, liquidándose el patrimonio y repartiéndose en proporción a los aportes de cada socio, quedando como sucesor el Servicio de Vivienda y Urbanización, cuando corresponda. Las referidas sociedades quedarán sujetas a las normas sobre probidad, transparencia, conflictos de intereses y fiscalización de Contraloría General de la República que sean aplicables a las empresas públicas.".

2. El inciso primero de la Glosa 04, asociada al Subtítulo 24, Ítem 03, Asignación 003, y al Subtítulo 33, Ítem 03, Asignación 003, Programa 02, Capítulo 1, del tenor siguiente:

"04 La transferencia de estos recursos se efectuará sobre la base de los convenios que suscriban el Ministerio de Vivienda y Urbanismo con los Municipios, en los que se establecerá la identificación del o los asentamientos precarios a intervenir, las acciones a desarrollar, metas, plazos, modalidades de ejecución y evaluación. Dichos convenios deberán contar con la aprobación del Concejo Municipal, toda vez que por su monto requieran toma de razón por parte de la Contraloría General de la República.".

3. La Glosa 04, asociada al Subtítulo 24, Ítem 03, Asignación 002, y al Subtítulo 33, Ítem 03, Asignación 002, Programa 04, Capítulo 01, del siguiente tenor:

"04 La transferencia de estos recursos se efectuará sobre la base de los convenios que suscriba el Ministerio de Vivienda y Urbanismo con los Municipios, en los que se establecerán el o los barrios a intervenir, las acciones a desarrollar, metas, plazos, modalidades de ejecución y evaluación.

Dichos convenios deberán contar con la aprobación del Concejo Municipal, toda vez que por su monto requieran toma de razón por parte de la Contraloría General de la República y garantizar la participación de los vecinos cuyos barrios serán intervenidos. Los recursos transferidos no ingresarán en los presupuestos de los organismos receptores, debiendo cada Municipio informar mensualmente al Ministerio y al Concejo Municipal sobre el gasto efectivo y el avance físico de los convenios, en los casos que corresponda.

Con cargo a estos recursos también se podrán celebrar convenios con organismos públicos.".

4. La Glosa 07, asociada al Subtítulo 24, Ítem 03, Asignación 106, y al Subtítulo 33, Ítem 03, Asignación 106, Programa 04, Capítulo 01, del siguiente tenor:

"07 La transferencia de estos recursos se efectuará sobre la base de convenios que suscriba el Ministerio de Vivienda y Urbanismo con los Municipios. En dicho convenio se deberá establecer la o las localidades a intervenir, las acciones a desarrollar, plazos, modalidades de ejecución y evaluación.

Dichos convenios deberán contar con la aprobación del Concejo Municipal, toda vez que por su monto requieran toma de razón por parte de la Contraloría General de la República, y garantizar la participación de los vecinos cuyas localidades serán intervenidas. Los recursos transferidos no ingresarán en los presupuestos de los organismos receptores, debiendo cada Municipio informar mensualmente al Ministerio y al Concejo Municipal sobre el gasto efectivo y el avance físico de los convenios, en los casos que corresponda. Con cargo a estos recursos también se podrán celebrar convenios con organismos públicos.".

***De la Partida 19**:*

- La Glosa 05, asociada al Ítem 02, Subtítulo 31, Programa 04, Capítulo 01, del siguiente tenor:

"05 Con cargo a estos recursos, los Delegados Presidenciales de las respectivas regiones administrarán, operarán, mantendrán y mejorarán el Sistema de Control de Tránsito correspondiente, en el marco de un acuerdo suscrito con las respectivas Municipalidades. En tales cometidos, los referidos Delegados podrán celebrar todos los actos y contratos necesarios para el cumplimiento de dichos fines, incluida la celebración de convenios con las Municipalidades en que se consignen los aportes o pagos que éstas efectuarán para la operación del sistema o por los servicios que obtengan de éste.

Tratándose de las regiones Metropolitana de Santiago, de O´Higgins, Ñuble, Biobío y Los Lagos, las facultades y atribuciones señaladas precedentemente serán ejercidas por el Gobernador Regional respectivo, quien se entenderá continuador legal de las mismas para todos los efectos. Los proyectos en actual desarrollo por parte de las Delegaciones Presidenciales continuarán ejecutándose hasta su total término.

Sin perjuicio de lo anterior, la Unidad Operativa de Control de Tránsito podrá contratar obras asociadas a la implementación, conservación y mejoramiento de los sistemas de control de tránsito, ya sea a través de recursos propios del programa o a través de transferencias de recursos desde los Programas de Inversión de los Gobiernos Regionales.

En el caso de las regiones Metropolitana de Santiago, de O´Higgins, Ñuble, Biobío y Los Lagos, se requerirá previamente una resolución exenta del Gobernador respectivo que autorice dichas acciones, salvo que se trate de contrataciones en casos de emergencia, urgencia o imprevisto, calificados mediante resolución fundada del Subsecretario de Transportes, de conformidad a lo dispuesto en la ley N° 19.886, de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios; en cuyo caso podrá contratar directamente sin necesidad de autorización del Gobierno Regional respectivo.

En caso que la transferencia de competencia señalada anteriormente inicie su fase de ejercicio en régimen en el año presupuestario en curso, los recursos contemplados para la administración, operación, mantención y mejoramiento del Sistema de Control de Tránsito correspondiente seguirán siendo administrados por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, hasta el término del respectivo año presupuestario.".

***De la Partida 21**:*

- El inciso final de la Glosa 14, asociada a la Asignación 006, Ítem 09, Subtítulo 24, Programa 01, Capítulo 01, del siguiente tenor:

"En caso de estado de emergencia o catástrofe, declarado por las normas pertinentes, para la aplicación de la Ficha Básica de Emergencia (FIBE) o los

instrumentos de caracterización socioeconómica que la reemplacen, en el marco del decreto supremo N° 156, de 2002, y el decreto supremo N° 1.434, de 2017, ambos del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, y sus modificaciones, para el caso de las municipalidades afectadas en su funcionamiento operativo por efecto de la catástrofe, se podrá adquirir equipos computacionales, software, dispositivos electrónicos y/o accesorios complementarios, hasta por un monto máximo de $127.651 miles. Estos bienes podrán ser transferidos a título gratuito a las municipalidades afectadas que deban aplicar dicho instrumento. Esta transferencia se efectuará mediante resolución del Jefe de Servicio, en la cual se identificarán los correspondientes equipos, accesorios y sistemas informáticos, los cuales podrán destinarse una vez terminada la emergencia, exclusivamente para fines de aplicación de los instrumentos de caracterización socioeconómica vigentes administrados por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, en la municipalidad respectiva.".

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 44 inciso primero, 111 inciso tercero, 113 inciso primero, 114, 118 inciso quinto y 119 inciso tercero, 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 44.-** Una ley orgánica constitucional regulará los estados de excepción, así como su declaración y la aplicación de las medidas legales y administrativas que procediera adoptar bajo aquéllos. Dicha ley contemplará lo estrictamente necesario para el pronto restablecimiento de la normalidad constitucional y no podrá afectar las competencias y el funcionamiento de los órganos constitucionales ni los derechos e inmunidades de sus respectivos titulares.*

(…)

***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.*

(…)".

***Artículo 114**. La ley orgánica constitucional respectiva determinará la forma y el modo en que el Presidente de la República transferirá a uno o más gobiernos regionales, en carácter temporal o definitivo, una o más competencias de los ministerios y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, en materias de ordenamiento territorial, fomento de las actividades productivas y desarrollo social y cultural.*

(…)

***Artículo 118.-** (…).*

Una ley orgánica constitucional determinará las funciones y atribuciones de las municipalidades. Dicha ley señalará, además, las materias de competencia municipal que el alcalde, con acuerdo del concejo o a requerimiento de los 2/3 de los concejales en ejercicio, o de la proporción de ciudadanos que establezca la ley, someterá a consulta no vinculante o a plebiscito, así como las oportunidades, forma de la convocatoria y efectos.

(…)

***Artículo 119.-** (…).*

La ley orgánica de municipalidades determinará las normas sobre organización y funcionamiento del concejo y las materias en que la consulta del alcalde al concejo será obligatoria y aquellas en que necesariamente se requerirá el acuerdo de éste. En todo caso, será necesario dicho acuerdo para la aprobación del plan comunal de desarrollo, del presupuesto municipal y de los proyectos de inversión respectivos.".

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 enviado para su examen en control preventivo de constitucionalidad el proyecto de Ley de Presupuestos para el sector Público del año 2026. Inició su tramitación en virtud del Mensaje N° 207-373, de 30 de septiembre de 2025, de S.E. el Presidente de la República, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 67 de la Constitución Política de la República. De acuerdo con el 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 44 inciso primero, 111 inciso tercero, 113 inciso primero, 114, 118 inciso quinto y 119 inciso tercero, de la Constitución Política. Por ello, el Tribunal debe "*precisar los marcos de competencia de las leyes orgánicas constitucionales (…) respecto de las normas en examen*", según indicaran las STC Rol N° 14.829, c. 9°, y Rol N°15.525, c. 10°.

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° 15.525, c. 10°);

NOVENO: Que, en primer lugar, se remiten en control preventivo de constitucionalidad cuatro glosas contenidas en la Partida 18, Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

La Glosa 07, asociada a las Glosas comunes a los Servicios Regionales de Vivienda y Urbanismo, permite a los Servicios Regionales de Vivienda y Urbanización y conforme a las facultades que les corresponden como sucesores legales de la Corporación de Mejoramiento Urbano, asociarse con una o más Municipalidades y/o con otras entidades, públicas o privadas, y/o con empresas públicas para el desarrollo de proyectos habitacionales, y de equipamiento y/o

mejoramiento urbano, incluyendo la asociación con ministerios, servicios, gobiernos regionales, u otro órgano de la Administración del Estado, lo que se materializa mediante la suscripción de un convenio de colaboración y/o la constitución de una sociedad mixta o corporación, cuyos estatutos deberán establecer las condiciones, aportes, funciones de los socios y demás requisitos necesarios para la ejecución de proyectos urbanos habitacionales y/o proyectos mixtos para la adecuada integración urbana y social que impulsa el MINVU.

Luego, sus incisos segundo a sexto regulan la conformación de la respectiva sociedad o corporación, administración de los recursos transferidos, gestiones necesarias que el desarrollo del plan y los aspectos que se derivan de su eventual disolución.

A su turno, el inciso primero de la Glosa 04, asociada al Subtítulo 24, Ítem 03, Asignación 003, y al Subtítulo 33, Ítem 03, Asignación 003, Programa 02, Capítulo 1; la Glosa 04, asociada al Subtítulo 24, Ítem 03, Asignación 002, y al Subtítulo 33, Ítem 03, Asignación 002, Programa 04, Capítulo 01; y la Glosa 07, asociada al Subtítulo 24, Ítem 03, Asignación 106, y al Subtítulo 33, Ítem 03, Asignación 106, Programa 04, Capítulo 01, todas de la referida Partida 18, regulan cuestiones vinculadas a la transferencia de recursos para específicos programas y sobre la base de convenios que suscriban el Ministerio de Vivienda y Urbanismo con los Municipios, requiriendo la aprobación del Concejo Municipal;

DÉCIMO: Que, desde lo normado en las cuatro glosas señaladas que se contienen en la Partida 18, éstas no inciden en los ámbitos competenciales de las leyes orgánicas constitucionales previstas en los artículos 118 inciso quinto y 119 inciso tercero de la Constitución. No se innova respecto de las "*funciones y atribuciones de las municipalidades*", a tiempo que no abarca la faz de la ley orgánica constitucional que debe establecer las cuestiones esenciales "*de la organización y funcionamiento del concejo y las materias en que la consulta del alcalde al concejo será obligatoria y aquellas en que necesariamente se requerirá el acuerdo de éste*". En contrario, las glosas en examen solo inciden en materias que son propias de la ley común o simple;

DÉCIMO PRIMERO: Que, en STC Rol N° 15.801, de 2024, el Tribunal delimitó el sentido y alcance de las leyes orgánicas constitucionales ya anotadas, analizando la evolución jurisprudencial que comienza con la STC Rol N° 37, de 1986, y se desarrolla en una primera etapa por medio de las STC Roles N° 50, de 1987; N° 52 y N° 54, de 1988; N° 69, N° 73 y N° 85, de 1989; y N° 104, de 1990. Esta jurisprudencia precisó el razonamiento de la STC Rol N° 11, de 1982, al interpretar el alcance del entonces artículo 107 de la Constitución, actual artículo 111, por cuanto se había resuelto que "*La normativa que entrega a las municipalidades atribuciones transitorias para dar solución a los problemas de*

marginalidad habitacional y los preceptos indispensables para determinar el alcance de dichas atribuciones corresponde a aquellas materias que el constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional".

En este sentido, el ejercicio de control preventivo de constitucionalidad de una primera etapa, si bien fue amplio en la STC Rol N° 11, referida, este devenir jurisprudencial dio cuenta de la necesaria delimitación en torno al eventual carácter de esencial que pueden detentar nuevas atribuciones con que las Municipalidades ejercen su rol constitucional. Fue asentado, así, que todas "*aquellas normas que otorguen a las municipalidades atribuciones que no revisten el carácter de esenciales quedan entregadas a la ley común, criterio de delimitación competencial que no sería modificado a lo largo de pronunciamientos en una segunda etapa de control de constitucionalidad en sede preventiva*", recordó la STC Rol N° 15.801, c. 13°, identificando a este respecto las STC Roles N° 145 y N° 150, de 1992; N° 177, de 1993; N° 185, de 1994; N° 255, N° 257 y N° 270, de 1997; N° 277, de 1998; N° 284, de 1999; N° 310, N° 313 y N° 315, de 2000; N° 323, N° 327, N° 333, N° 335, N° 341 y N° 342, de 2001; N° 348, N° 354, N° 361 y N° 364, de 2002; N° 367, N° 379, N° 395 y N° 397, de 2003; N° 401, N° 405, N° 406, N° 412, N° 414, N° 421 y N° 422, de 2004; N° 433, N° 435, N° 436, N° 460 y N° 462, de 2005; N° 700, N° 992, N° 999, N° 1017 y de 2007; N° 1023, N° 1025 y N° 1051, de 2008.

Esa determinación interpretativa fue mantenida en las STC Roles N° 9939, de 2020; N° 11.001, N° 11.195, N° 12.555 y N° 12.570, de 2021; N° 12.874, N° 13.007, N° 13.071, N° 13.182, de 2022; N° 15.415, N° 15.455, N° 15.459 y N° 15.683, de 2024, además de la anotada STC Rol N° 15.801, del mismo año. Corolario de lo razonado, esta última sentencia estimó que la interpretación del ámbito entregado por la Constitución a estas leyes orgánicas constitucionales está restringido o acotado a "*materias específicas que ella misma señala y, por ende, no cabe extenderla a las demás prescripciones contenidas en una ley o artículo de ella que no traten específicamente de las materias enumeradas. Así consta en STC Rol N° 50-1987, relativo al control de constitucionalidad del proyecto de Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, c. 8°: "(…) porque, en manera alguna, deben llevarnos a extender el ámbito de aplicación de las leyes orgánicas constitucionales más allá de lo necesario y permitido por la Constitución", declarando igualmente que: "[E]n cada caso en particular, debe buscarse la interpretación que mejor concilie una estricta aplicación del texto constitucional con una normativa legal sistemática, coherente y ordenada que facilite su comprensión y aplicación".*

Por lo mismo, agregó el Tribunal en ese pronunciamiento de 2024, en un criterio que ha de ser mantenido, que si bien es materia propia de ley orgánica constitucional la determinación de atribuciones de las Municipalidades, ello *"no significa que todas las atribuciones de los municipios, sean éstas esenciales o*

accidentales, deban ser objeto de ellas, porque naturalmente la inclusión de estas últimas excedería el ámbito de aplicación de esta clase de leyes", según fuera resuelto también en STC Rol N° 54-1988, c. 4°. En dicho pronunciamiento fue examinado así el artículo 1 N° 4 del proyecto de ley que modificaba la Ley Nº 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades incorporando su actual literal o) del artículo 5° que dispone que "las Municipalidades tendrán, además, las atribuciones no esenciales que les confieran las leyes o que versen sobre materias que la Constitución Política de la República expresamente ha encargado sean reguladas por la ley común", disposición que fue considerada como propia de ley común pues "todas aquellas normas que hayan otorgado u otorguen a las municipalidades atribuciones que no revisten el carácter de esenciales quedan entregadas a la ley común" (c. 6°) (destacado de esta sentencia);

DÉCIMO SEGUNDO: Que, por lo señalado y conforme al devenir jurisprudencial referido, en la necesaria correlación que surge desde las leyes orgánicas constitucionales que se contemplan en los artículos 118 y 119 de la Constitución, como en las disposiciones de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, cuyo Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado fue fijado por el D.F.L. N° 1, publicado el 26 de julio de 2006, del Ministerio del Interior, "*únicamente aquellas normas que otorguen a las municipalidades atribuciones de carácter esencial corresponden al dominio de normativa orgánica constitucional*" (STC Rol N° 15.801, c. 20°).

Aplicando una vez más estos criterios interpretativos a las glosas enviadas en consulta por el Congreso Nacional que se contienen en la Partida 18, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, éstas no entregan atribuciones esenciales para la conformación de asociaciones o corporaciones, o, luego, respecto de transferencias de recursos sobre la base de los convenios que suscriban el Ministerio de Vivienda y Urbanismo con los Municipios con aprobación de sus respectivos Concejos Municipales. Dicha aprobación ya encuentra sustento normativo en el literal f) del artículo 79 de la señalada ley orgánica constitucional, por cuanto "*Al concejo le corresponderá (…) f) Aprobar la participación municipal en asociaciones, corporaciones o fundaciones*", precisamente, como ocurre con lo previsto en las glosas en actual análisis. No se innova a este respecto -en términos esenciales- en las funciones y atribuciones de los Municipios, ámbito restrictivo que la Constitución ha reservado a la competencia de la ley orgánica constitucional.

Además, y en este específico ámbito de análisis, los artículos 129 y 130 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades ya establecen las cuestiones relativas a la constitución o participación de las Municipalidades en corporaciones o fundaciones de derecho privado. Éstas pueden conformarse "*con una o más personas jurídicas de derecho privado o con otras entidades del*

sector público", lo que, en todo caso, refiere la ley vigente, "*deberá ser aprobad[o] por el concejo*".

Lo anterior confirma el criterio que sustenta la presente sentencia al estimar la naturaleza jurídica de ley simple o común de las cuatro glosas examinadas y que están contenidas en la Partida 18, Ministerio de Vivienda y Urbanismo;

DÉCIMO TERCERO: Que, en segundo lugar, el Oficio remisor de la H. Cámara de Diputadas y Diputados señalada que la Glosa 05, asociada al Ítem 02, Subtítulo 31, Programa 04, Capítulo 01, contenida en la Partida 19, Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, podría abarcar aspectos reservados por la Constitución a la ley orgánica constitucional.

Los cinco incisos de la glosa en examen regulan diversos aspectos del Sistema de Control de Tránsito. Posibilitan que, con cargo a los recursos asignados, los Delegados Presidenciales administren, operen, mantengan y mejoren dicho sistema, en el marco de acuerdos suscritos con las respectivas Municipalidades. Para este cometido señalado en la glosa, los Delegados podrán celebrar todos los actos y contratos necesarios para el cumplimiento de dichos fines, incluida la celebración de convenios con las Municipalidades en que se consignen los aportes o pagos que éstas efectuarán para la operación del sistema o por los servicios que obtengan de éste.

Luego, el inciso segundo indica que, en forma excepcional, y tratándose de las Regiones Metropolitana de Santiago, de O´Higgins, Ñuble, Biobío y Los Lagos, "*las facultades y atribuciones señaladas precedentemente serán ejercidas por el Gobernador Regional respectivo, quien se entenderá continuador legal de las mismas para todos los efectos. Los proyectos en actual desarrollo por parte de las Delegaciones Presidenciales continuarán ejecutándose hasta su total término*" . Los incisos tercero a quinto, por su parte, permiten a la Unidad Operativa de Control de Tránsito contratar obras asociadas a la implementación, conservación y mejoramiento de los sistemas de control de tránsito, ya sea a través de recursos propios del programa o a través de transferencias de recursos desde los Programas de Inversión de los Gobiernos Regionales, requiriéndose, en el caso de las mencionadas regiones, una resolución exenta previa del Gobernador respectivo para autorizar esas acciones, salvo circunstancias que la disposición detallada;

DÉCIMO CUARTO: Que, con lo recién anotado, la glosa contenida en la Partida 19 no abarca la faz competencial de los artículos 111, 113 y 114 de la Constitución, por cuanto no innovan en las funciones o atribuciones de gobernadores regionales, consejos regionales ni corresponde a una transferencia de competencias que sea propia de ley orgánica constitucional.

Más bien, en el específico ámbito temporal de la Ley de Presupuestos del Sector Público, se posibilita la entrega de recursos para específicas regiones que son determinadas en la glosa, lo que no altera las competencias respectivas en términos que incidan en la ley orgánica constitucional. A este respecto, el artículo 21 bis del 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, establece lo que a continuación se transcribe:

*"**Artículo 21 bis**.- El gobierno y la administración del Estado corresponden al Presidente de la República con la colaboración de los órganos que establezcan la Constitución y las leyes.*

En virtud de dicha colaboración, el Presidente de la República transferirá, a uno o más gobiernos regionales, en forma temporal o definitiva, una o más competencias de los ministerios y de los servicios públicos a que se refiere el artículo 28 de la ley N° 18.575, orgánica constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado mediante el decreto con fuerza de ley N° 1/19.653, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, promulgado el año 2000 y publicado el año 2001, en materias de ordenamiento territorial, fomento de las actividades productivas y desarrollo social y cultural, y ordenará las adecuaciones necesarias en los órganos cuyas competencias se transfieran.

Tales transferencias podrán realizarse de oficio o a solicitud de un gobierno regional.

Para los efectos de lo dispuesto en esta ley, se entenderá por competencia toda facultad, función o atribución que posean los ministerios o servicios públicos para satisfacer las necesidades públicas establecidas en sus leyes orgánicas o en otras disposiciones legales, con excepción de la Ley de Presupuestos del Sector Público.".

Desde esta normativa, consecuencialmente, no se abarca la competencia del legislador orgánico constitucional a propósito de la entrega de recursos que precisa la glosa en cuestión, regulando aspectos reservados por la Constitución a la ley común o simple;

DÉCIMO QUINTO: Que, en tercer lugar, la H. Cámara de Diputadas y Diputados remite en consulta para examen preventivo obligatorio de constitucionalidad el inciso final de la Glosa 14, asociada a la Asignación 006, Ítem 09, Subtítulo 24, Programa 01, Capítulo 01, de la Partida 21, Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

La glosa anotada regula cuestiones relacionadas con la aplicación de la Ficha Básica de Emergencia (FIBE) y de los instrumentos de caracterización

socioeconómica que la reemplacen. Lo anterior, en determinadas características y en el marco de transferencias de recursos en caso de ocurrir Estado Constitucional de Emergencia o de Catástrofe. Por ello, es enviada en consulta con relación a la eventual incidencia que pudiera tener la ley orgánica constitucional establecida en el artículo 44 inciso primero de la Constitución;

DÉCIMO SEXTO: Que, consecuencialmente, la glosa en examen solo regula aspectos derivados de la transferencia de recursos bajo la determinación que la autoridad competente pudiera realizar bajo determinados estados de excepción constitucional, por lo que no innova o altera el marco regulatorio de esas circunstancias.

La jurisprudencia del Tribunal al delimitar el sentido y alcance de la ley orgánica constitucional establecida en el artículo 44 inciso primero de la Constitución, ha precisado que "*las atribuciones de la autoridad durante la vigencia de los estados de excepción sólo pueden estar regladas en leyes de tal carácter*" (STC Rol N° 29, c. 2°), por lo que "*el ejercicio y facultades que se entregan en el marco de los estados de excepción constitucional incide en las materias reservadas al legislador orgánico constitucional*" (STC Rol N° 13.215, c. 12°), cuestión que no se sigue de la glosa en estudio, en tanto sólo posibilita la aplicación de un determinado instrumento por la vía de transferencia temporal de recursos al decretarse Estado Constitucional de Emergencia o Catástrofe. Dicho aspecto previsto en la glosa no abarca la faz del legislador orgánico constitucional.

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

DÉCIMO SÉPTIMO: 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 88ª y 89ª, celebradas los días 17 y 18 de noviembre de 2025, de la 373ª Legislatura, de la H. Cámara de Diputadas y Diputados, que se leen a fojas 408 y 715, así como de la Sesión 74ª, especial, de la Legislatura 373ª, del H. Senado, de 24 de noviembre de 2025, y que rola a fojas 242, respectivamente;

DÉCIMO OCTAVO: 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 NOVENO: 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°; y N° 15.982, c. 14°, entre otras, al no configurarse el requisito establecido el artículo 93 inciso primero, 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 las disposiciones aludidas en la discusión legislativa allí consignada no fueron declaradas en dicha naturaleza jurídica en la presente sentencia.

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 44 inciso primero; 93 inciso primero, N° 1°; 111; 113; 114; 118; 119 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 DE LA GLOSA 07, ASOCIADA A LAS GLOSAS COMUNES A LOS SERVICIOS REGIONALES DE VIVIENDA Y URBANISMO; DEL INCISO PRIMERO DE LA GLOSA 04, ASOCIADA AL SUBTÍTULO 24, ÍTEM 03, ASIGNACIÓN 003, Y AL SUBTÍTULO 33, ÍTEM 03, ASIGNACIÓN 003, PROGRAMA 02, CAPÍTULO 1; DE LA GLOSA 04, ASOCIADA AL SUBTÍTULO 24, ÍTEM 03, ASIGNACIÓN 002, Y AL SUBTÍTULO 33, ÍTEM 03,

ASIGNACIÓN 002, PROGRAMA 04, CAPÍTULO 01; Y DE LA GLOSA 07, ASOCIADA AL SUBTÍTULO 24, ÍTEM 03, ASIGNACIÓN 106, Y AL SUBTÍTULO 33, ÍTEM 03, ASIGNACIÓN 106, PROGRAMA 04, CAPÍTULO 01, TODAS DE LA PARTIDA 18; DE LA GLOSA 05, ASOCIADA AL ÍTEM 02, SUBTÍTULO 31, PROGRAMA 04, CAPÍTULO 01, DE LA PARTIDA 19; Y DEL INCISO FINAL DE LA GLOSA 14, ASOCIADA A LA ASIGNACIÓN 006, ÍTEM 09, SUBTÍTULO 24, PROGRAMA 01, CAPÍTULO 01, DE LA PARTIDA 21, TODAS CONTENIDAS EN EL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS PARA EL SECTOR PÚBLICO CORRESPONDIENTE AL AÑO 2026, BOLETÍN N° 17.870-05, APROBADO POR EL CONGRESO NACIONAL, POR NO REGULAR MATERIAS RESERVADAS A LA LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL.

Desestimado el carácter de **ley orgánica constitucional** de la Glosa 05, asociada al Ítem 02, Subtítulo 31, Programa 04, Capítulo 01, de la Partida 19, 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 y HÉCTOR MERY ROMERO, y la Ministra señora MARCELA PEREDO ROJAS, estimaron que las disposiciones en examen inciden en las leyes orgánicas constitucionales contempladas en los artículos 38 inciso primero; 44 inciso primero; 98 inciso primero; 99 inciso final; 111 inciso tercero; 113 inciso primero; 114; 118 inciso quinto; y 119 inciso tercero, de la Constitución Política, atendidas las siguientes razones:

I. DISPOSICIONES DEL PROYECTO DE LEY SOBRE MATERIAS RESERVADAS POR LA CONSTITUCIÓN AL LEGISLADOR ORGÁNICO

1°. Que la Honorable Cámara de Diputadas y Diputados ha remitido mediante oficio el proyecto de ley de Presupuestos del Sector Público correspondiente al año 2026, boletín N° 17.870-05.

Así, esta Magistratura en ejercicio de la competencia consagrada en el artículo 93, inciso primero, N°1 de la Constitución Política de la República, esto es, "***Ejercer 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*".

En ejercicio de esa atribución, estos Ministros razonan en virtud de la remisión contenida en la Carta Fundamental al legislador orgánico en las materias que a continuación se indican en consonancia con la calificación jurídica efectuada por el Congreso Nacional. Son leyes orgánico-constitucionales las siguientes que se enuncian a continuación:

a) La Glosa 07, asociada a las Glosas comunes a los Servicios Regionales de Vivienda y Urbanismo, de la Partida 18; en virtud de los artículos 38 inciso primero, 118 inc. quinto, 98 inciso primero y 99 inciso final de la Constitución, ya que la disposición controlada permite a las Municipalidades y a los Servicios Regionales de Vivienda y Urbanización asociarse para el desarrollo de proyectos habitacionales, y de equipamiento y/o mejoramiento urbano. Por lo tanto, determina funciones y atribuciones de las Municipalidades, materia reservada al legislador orgánico en el artículo 118 inc. 5º de la Constitución; e incide en la organización básica de la Administración Pública, materia reservada al legislador orgánico en el artículo 38 inciso primero de la Carta Fundamental.

A su vez, la disposición controlada somete a las sociedades que surjan a materias orgánico-constitucionales tales como; probidad, transparencia, conflictos de intereses y fiscalización de Contraloría General de la República. Por tanto, el proyecto de ley incide en las funciones y atribuciones del órgano contralor, materia reservada al legislador orgánico en los artículos 98 inciso primero y 99 inciso final de la Carta Fundamental.

b) El inciso primero de la Glosa 04, asociada al Subtítulo 24, Ítem 03, Asignación 003, y al Subtítulo 33, Ítem 03, Asignación 003, Programa 02, Capítulo 01, de la Partida 18; en virtud de los artículos 98 inciso primero, 99 inciso final, 118 inc. quinto y 119 inc. tercero de la Constitución. Ello, porque la disposición controlada establece, en el marco del Programa de Asentamientos Precarios, que el Concejo Municipal debe aprobar los convenios celebrados entre las Municipalidades y el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, toda vez que por su monto requieran toma de razón por parte de la Contraloría General de la República.

Así, la disposición controlada se refiere a las funciones y atribuciones de las Municipalidades, requiriendo el acuerdo del Concejo Municipal; materias reservadas al legislador orgánico en los artículos

118 inciso 5º y 119 inc. 3º de la Constitución. Además, la disposición controlada se refiere a las atribuciones de control que ejerce la Contraloría General de la República a través del trámite de toma de razón, materia reservada al legislador orgánico en los artículos 98 inciso primero y 99 inciso final de la Carta Fundamental.

c) **La Glosa 04, asociada al Subtítulo 24, Ítem 03, Asignación 002, y al Subtítulo 33, Ítem 03, Asignación 002, Programa 04, Capítulo 01, Partida 18; en virtud de los artículos 98 inciso primero, 99 inciso final, 118 inc. quinto y 119 inc. tercero de la Constitución**. Ello, porque la disposición controlada establece, en el marco del Programa de Recuperación de Barrios, que el Concejo Municipal debe aprobar los convenios celebrados entre las Municipalidades y el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, toda vez que por su monto requieran toma de razón por parte de la Contraloría General de la República.

   Así, la disposición controlada se refiere a las funciones y atribuciones de las Municipalidades, requiriendo el acuerdo del Concejo Municipal; materias reservadas al legislador orgánico en los artículos 118 inciso quinto y 119 inc. tercero de la Constitución. Además, la disposición controlada incide en las atribuciones de control que ejerce la Contraloría General de la República a través del trámite de toma de razón, materia reservada al legislador orgánico en los artículos 98 inciso primero y 99 inciso final de la Carta Fundamental.

d) **La Glosa 07, asociada al Subtítulo 24, Ítem 03, Asignación 106, y al Subtítulo 33, Ítem 03, Asignación 106, Programa 04, Capítulo 01, Partida 18; en virtud de los artículos 98 inciso primero, 99 inciso final, 118 inc. quinto y 119 inc. tercero de la Constitución**. Ello, porque la disposición controlada establece, respecto a la denominación “Municipalidades para Pequeñas Localidades”, que el Concejo Municipal debe aprobar los convenios celebrados entre las Municipalidades y el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, toda vez que por su monto requieran toma de razón por parte de la Contraloría General de la República.

   Así, la partida se refiere a las funciones y atribuciones de las Municipalidades, requiriendo el acuerdo del Concejo Municipal; materias reservadas al legislador orgánico en los artículos 118 inciso 5º y 119 inc. 3º de la Constitución. Además, la disposición controlada se refiere a las atribuciones de control que ejerce la Contraloría General de la República a través del trámite de toma de razón, materia reservada al legislador orgánico en los artículos 98 inciso primero y 99 inciso final de la Carta Fundamental.

e) **La Glosa 05, asociada al Ítem 02, Subtítulo 31, Programa 04, Capítulo 01, Partida 19; en virtud de los artículos 111 inciso tercero, 113 inciso primero y 114 de la Constitución**. Ello, porque la disposición controlada establece una transferencia de competencia al Gobernador Regional, pues, en ciertas regiones, será él y no el Delegado Presidencial quien ejercerá las facultades y atribuciones relacionadas a administrar, operar, mantener y mejorar el Sistema de Control de Tránsito correspondiente. Por tanto, la disposición controlada regula las funciones y atribuciones de los gobernadores regionales, los gobiernos regionales, y la forma y modo en que se les transfieren una o más competencias de los ministerios y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa; materias reservadas al legislador orgánico en los artículos 111 inciso tercero, 113 inciso primero y 114 de la Constitución.

f) **El inciso final de la Glosa 14, asociada a la Asignación 006, Ítem 09, Subtítulo 24, Programa 01, Capítulo 01, Partida 21; en virtud de los artículos 44 inciso primero y 118º inciso quinto de la Constitución** . Ello, porque la disposición controlada permite que se adquieran distintos bienes y servicios, y que ellos sean transferidos a título gratuito a las Municipalidades afectadas en caso de estado de emergencia o catástrofe, para efectos de la aplicación de la Ficha Básica de Emergencia. Así, la disposición controlada incide directamente en las funciones y atribuciones de las Municipalidades, y, además en la regulación de los estados de excepción constitucional en los supuestos que indica que al tenor literal de la Carta Fundamental supone materias reservadas al legislador orgánico constitucional en los artículos 118 inciso quinto y 44 de la Constitución, respectivamente.

Por tanto, estos Ministros concuerdan con la calificación normativa propuesta por la Honorable Cámara de Diputadas y Diputados en su oficio Nº20.914.

II. SOBRE LA IMPORTANCIA DE CUMPLIR CON EL DEBER DE CALIFICAR COMO ORGÁNICAS CONSTITUCIONALES A LAS DISPOSICIONES QUE VERSAN SOBRE MATERIAS QUE LA CONSTITUCIÓN HA RESERVADO AL LEGISLADOR ORGÁNICO EN MATERIA PRESUPUESTARIA DE LA NACIÓN

2°. Que, como ya se adelantó, estos jueces constitucionales estiman que las disposiciones previamente mencionadas del proyecto de ley controlado poseen naturaleza orgánica constitucional. Dicha conclusión se desprende de la interpretación que deriva de la Constitución Política de la República, conforme a la naturaleza jurídica de las leyes orgánicas constitucionales y del espíritu del constituyente, al incorporarlas a la Carta Fundamental, ya que es aquella la que determina directamente que materias ya por forma, ya por fondo, poseen esa naturaleza jurídica.

Desde esa perspectiva, en el ejercicio de las facultades que el artículo 93, inciso primero, Nº1 de la Constitución, y atendido a que este Tribunal es el garante de la Ley Suprema en nuestro ordenamiento jurídico, los jueces de esta Magistratura deben declarar la calificación jurídica de las materias contenidas en el proyecto de ley sometido a control, considerando que la Constitución, es, además, fuente del Derecho.

3° Por ende, para estos jueces constitucionales, el control preventivo es una garantía de constitucionalidad de las leyes que fundamentan nuestra institucionalidad. De modo tal, que esta Magistratura debe interpretar la Carta Fundamental considerando que "*la Constitución es un todo orgánico y el sentido de sus normas debe ser determinado de manera tal que exista entre ellas la debida correspondencia y armonía, excluyéndose cualquiera interpretación que conduzca a anular o a privar de eficacia algún precepto de ella*" (STC Rol N°33, c. 19°).

4°. En efecto, evitar el reduccionismo de las materias confiadas al legislador orgánico es esencial si se tiene en cuenta que las normas orgánicas constitucionales son verdadera fuente del derecho constitucional al completar la regulación contenida en la Carta Fundamental. Así lo ha explicado la doctrina comparada al señalar que "*en muchos países existe un cuerpo importante de normas legales dictadas por el legislativo que -no en teoría, pero sí* ***en la práctica- complementan, desarrollan, modifican o adaptan la constitución.*** *Estas leyes, que suelen ser de rango superior a las demás, reciben diversos nombres: "constitucionales" (Italia), "orgánicas" (España), etc.* ***Las materias que regulan suelen ser de gran trascendencia****, como la organización judicial. Como decíamos en el capítulo anterior, estas leyes son muy importantes porque ninguna Constitución (en sentido material) puede ni debe estar sólo en una única ley, y ninguna Constitución (en sentido formal) puede regularlo todo, ni debe siquiera intentarlo*" (PEREIRA MENAUT, Antonio-Carlos (2006): Teoría constitucional. Santiago, Editorial LexisNexis, segunda edición, p. 39).

5°. Por tanto, estas normas especiales versan sobre temáticas que la misma Carta Fundamental ha identificado como esenciales para la

institucionalidad y que, por eso, el constituyente requiere su regulación por un legislador reforzado. En efecto, "***[L]a Constitución debe aplicarse y no debe ser sólo una declaración lírica y programática****, de allí que el cumplimiento de sus normas se sujete a distintos tipos de control previo y a posteriori,* ***de allí también que la ley orgánica por su contenido deba obligatoriamente sujetarse al texto constitucional y controlarse previamente como requisito en su proceso formador***" (BULNES ALDUNATE, Luz (1984): La ley orgánica constitucional. Revista chilena de Derecho, vol. 11, N°2 y 3, pp. 228-239).

6°. Con razón, el constituyente chileno, inspirado en modelos de derecho comparado, exige un quórum de aprobación de la mayoría absoluta de los miembros en ejercicio para crear, modificar o derogar una ley orgánica constitucional, al igual que la Constitución española, la cual dispone "*que las normas relativas a ciertas materias queden sujetas a un procedimiento especial, que exige una mayoría cualificada*" (DE OTTO, Ignacio (1988): Derecho constitucional. Sistema de fuentes. Barcelona, Editorial Ariel S.A., segunda edición, pp. 111-113).

7°. En idéntico sentido, en el derecho comparado, por ejemplo, la Constitución francesa señala que "*las leyes orgánicas constitucionales no pueden promulgarse sino luego que el Consejo Constitucional haya declarado que no contravienen el texto de la Constitución*" (CALDERA DELGADO, Hugo (1985): La ley orgánica constitucional en la Constitución Política de 1980. Santiago, Editorial Jurídica de Chile, primera edición, p. 2). Igualmente, se advierte en el derecho constitucional francés que las leyes orgánicas versan sobre temáticas "*indispensables para el funcionamiento del mismo sistema constitucional*" (PARDO FALCON, Javier (1990): El Consejo Constitucional francés. La jurisdicción constitucional en la Quinta República. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, p. 164).

III. PRECEPTOS ORGÁNICOS CONSTITUCIONALES EN VIRTUD DE LOS ARTÍCULOS 98 INCISO PRIMERO, 99 INCISO FINAL, 118 INC. 5º Y 119 INC. 3º DE LA CONSTITUCIÓN

8°. Que esta Magistratura ha explicado que en los artículos 118 inciso quinto y 119 inciso tercero la Constitución reservó al legislador orgánico constitucional la determinación de las funciones y atribuciones de las Municipalidades, y cuándo será necesario el acuerdo o aprobación del Concejo Municipal (véase, por ejemplo, STC Rol Nº378).

Con razón, se ha sostenido que "*son propias de la Ley Orgánica Constitucional de municipalidades a que hace referencia el artículo 118, inciso quinto, de la Constitución Política, en cuanto incide en las funciones y atribuciones*

de las municipalidades, así como de la ley orgánica constitucional aludida en el artículo 119, inciso tercero, de la Carta Fundamental, en tanto incide en la organización y funcionamiento del Concejo y en las materias en que la consulta del alcalde al concejo será obligatoria y aquellas en que necesariamente se requerirá el acuerdo de éste" (STC Rol Nº15.459, c. 8º).

9°. Además, este Tribunal ha señalado que la ley orgánica sobre el órgano contralor se compone por las normas que se refieran a las funciones y atribuciones de Contraloría. Así, por ejemplo, en STC Rol Nº796, se señaló que lo dispuesto en los artículos 98 y 99 de la Carta Fundamental "*debe colegirse que las atribuciones y funciones de ese órgano de control pueden encontrarse tanto en la Ley Nº 10.336 como en otros ordenamientos legales, siendo imperativo para la validez normativa de todos ellos que revistan jerarquía orgánico constitucional*" (c. 8º).

Por su parte, la doctrina ha destacado la importancia de las normas orgánicas constitucionales que desarrollan las funciones y atribuciones de la Contraloría General de la República, pues al encargarse dicho órgano de controlar a la Administración del Estado, ella ejerce un importante rol "*en la limitación del ejercicio del poder de los gobernantes*". (Verdugo, Sergio (2012): Las justificaciones de la regla de quórum supra-mayoritaria. Revista de Derecho, vol. XXXIX, segundo semestre, pp. 418-419).

10°. En consonancia con lo anteriormente expuesto se analizarán las siguientes disposiciones del proyecto de ley controlado:

- El inciso primero de la Glosa 04, asociada al Subtítulo 24, Ítem 03, Asignación 003, y al Subtítulo 33, Ítem 03, Asignación 003, Programa 02, Capítulo 01, de la Partida 18, que establece "*04 La transferencia de estos recursos se efectuará sobre la base de los convenios que suscriban el Ministerio de Vivienda y Urbanismo con los Municipios, en los que se establecerá la identificación del o los asentamientos precarios a intervenir, las acciones a desarrollar, metas, plazos, modalidades de ejecución y evaluación. Dichos convenios deberán contar con la aprobación del Concejo Municipal, toda vez que por su monto requieran toma de razón por parte de la Contraloría General de la República*".
- Glosa 04, asociada al Subtítulo 24, Ítem 03, Asignación 002, y al Subtítulo 33, Ítem 03, Asignación 002, Programa 04, Capítulo 01, de la Partida 18, que establece "*04 La transferencia de estos recursos se efectuará sobre la base de los convenios que suscriba el Ministerio de Vivienda y Urbanismo con los Municipios, en los que se establecerán el o los barrios a intervenir, las acciones a desarrollar, metas, plazos, modalidades de ejecución y evaluación.*

Dichos convenios deberán contar con la aprobación del Concejo Municipal, toda vez que por su monto requieran toma de razón por parte de la Contraloría General de la República y garantizar la participación de los vecinos cuyos barrios serán intervenidos. Los recursos transferidos no ingresarán en los presupuestos de los organismos receptores, debiendo cada Municipio informar mensualmente al Ministerio y al Concejo Municipal sobre el gasto efectivo y el avance físico de los convenios, en los casos que corresponda.

Con cargo a estos recursos también se podrán celebrar convenios con organismos públicos".

- Glosa 07, asociada al Subtítulo 24, Ítem 03, Asignación 106, y al Subtítulo 33, Ítem 03, Asignación 106, Programa 04, Capítulo 01, de la Partida 18, que establece "*07 La transferencia de estos recursos se efectuará sobre la base de convenios que suscriba el Ministerio de Vivienda y Urbanismo con los Municipios. En dicho convenio se deberá establecer la o las localidades a intervenir, las acciones a desarrollar, plazos, modalidades de ejecución y evaluación.*

  Dichos convenios deberán contar con la aprobación del Concejo Municipal, toda vez que por su monto requieran toma de razón por parte de la Contraloría General de la República, y garantizar la participación de los vecinos cuyas localidades serán intervenidas. Los recursos transferidos no ingresarán en los presupuestos de los organismos receptores, debiendo cada Municipio informar mensualmente al Ministerio y al Concejo Municipal sobre el gasto efectivo y el avance físico de los convenios, en los casos que corresponda. Con cargo a estos recursos también se podrán celebrar convenios con organismos públicos".

11°. Así, a partir de un examen de control de constitucionalidad preventivo obligatorio que opera vía subsunción de las disposiciones mencionadas previamente respecto a la Constitución, para estos Ministros es ineludible concluir que aquellas deben ser calificadas orgánicas constitucionales, por cuanto todas ellas determinan funciones y atribuciones de las Municipalidades (art. 118, inc. 5º) y requieren la aprobación del Concejo Municipal (art. 119 inc. 3º) cuando el convenio requiera ser sometido al trámite de toma de razón en virtud de su monto (lo cual se relaciona con la función y atribuciones de control de juridicidad de los actos administrativos que ejerce la Contraloría General de la República, en virtud de los artículos 98 inc. 1º y 99 inc. Final).

IV. PRECEPTO LEGAL ORGÁNICO CONSTITUCIONAL EN VIRTUD DE LOS ARTÍCULOS 38 INCISO PRIMERO Y 118 INCISO QUINTO DE LA CONSTITUCIÓN

12°. En virtud de la densidad normativa del artículo 38 inciso primero de la Carta Fundamental, el constituyente confió al legislador orgánico el desarrollo de la organización básica de la Administración del Estado en razón del principio de servicialidad del Estado y del bien común, entendido como fin objetivo del Estado, ambos consagrados en el artículo 1° inciso cuarto de la Constitución.

Así, el constituyente ha estimado que, para garantizar el correcto funcionamiento de un Estado de derecho moderno, es esencial que ciertas materias asociadas a la Administración del Estado gocen la estabilidad y protección normativa que el legislador orgánico constitucional, más aún en el control del presupuesto de la Nación.

13°. A mayor abundamiento, esta Magistratura ha advertido en la sentencia Rol Nº1.595, al declarar que son orgánicas constitucionales las normas que "(…) ***determinan las funciones esenciales de un órgano nuevo en la Administración del Estado, llamado a ejercer potestades públicas, motivo por el cual forman parte de la ley orgánica constitucional a que se refiere el artículo 38, inciso primero, de la Constitución Política***" (en el mismo sentido, STC Rol Nº400, c. 8º).

14°. En consonancia con lo anterior, y en virtud de los artículos 118 inc. quinto (sobre las atribuciones y funciones de las Municipalidades), 98 inc. primero y 99 inc. final (sobre las atribuciones y el funcionamiento de Contraloría General de la República), de la Carta Fundamental, estos Ministros califican como orgánica constitucional a la Glosa 07, asociada a las Glosas comunes a los Servicios Regionales de Vivienda y Urbanismo, de la Partida 18.

Dicha disposición establece "*07 Los Servicios Regionales de Vivienda y Urbanización y conforme a las facultades que les corresponden como sucesores legales de la Corporación de Mejoramiento Urbano, podrán asociarse con una o más Municipalidades y/o con otras entidades, públicas o privadas, y/o con empresas públicas para el desarrollo de proyectos habitacionales, y de equipamiento y/o mejoramiento urbano. Lo anterior incluye la asociación con ministerios, servicios, gobiernos regionales, u otro órgano de la Administración del Estado. Tales asociaciones deberán materializarse mediante la suscripción de un convenio de colaboración y/o la constitución de una sociedad mixta o corporación, cuyos estatutos deberán establecer las condiciones, aportes, funciones de los socios y demás requisitos necesarios para la ejecución de*

proyectos urbanos habitacionales y/o proyectos mixtos para la adecuada integración urbana y social que impulsa el MINVU.

La administración de la sociedad o corporación estará a cargo de un directorio, compuesto por dos miembros designados por SERVIU y dos designados por la figura que opere como socio, ya sea la municipalidad, órgano público o privado, o empresa pública. En todos los casos se puede aumentar en una persona por representante de otros socios sean éstos representante de otros órganos públicos y/o privados. El directorio de administración se regirá por las cláusulas de la escritura social y todo lo que esté relacionado al diseño o ejecución de obras, se realizará por propuesta pública. En el caso de los convenios de colaboración, podrán utilizarse estas facultades cuando se considere necesario.

La sociedad o corporación o convenios de colaboración administrará los recursos transferidos por los socios para financiar su gestión, así como también para elaborar, desarrollar y ejecutar un plan maestro y su respectiva cartera de proyectos.

Para el desarrollo del plan, la sociedad o corporación podrá realizar las gestiones necesarias para adquirir, arrendar, permutar, enajenar, constituir derechos y/o gravámenes sobre inmuebles que se destinarán al desarrollo de los proyectos. Podrá también habilitar terrenos para la ejecución de obras tales como la ejecución de obras viales, la materialización de áreas verdes, la construcción de establecimientos educacionales, de salud, deportivos o de cuidados, entre otros, todas ellas en cumplimiento de los estándares urbanos, de sustentabilidad y de integración social requeridos por MINVU.

En los terrenos de dichas sociedades o corporaciones se podrá aplicar el procedimiento de habilitación normativa contemplado en el artículo 3º y siguientes del artículo cuarto de la ley Nº 21.450 para el desarrollo de proyectos urbano habitacionales.

En el caso de las sociedades, una vez cumplida su función, se disolverán, liquidándose el patrimonio y repartiéndose en proporción a los aportes de cada socio, quedando como sucesor el Servicio de Vivienda y Urbanización, cuando corresponda. Las referidas sociedades quedarán sujetas a las normas sobre probidad, transparencia, conflictos de intereses y fiscalización de Contraloría General de la República que sean aplicables a las empresas públicas.".

15°. Así, la disposición controlada mencionada permite a las Municipalidades y a los Servicios Regionales de Vivienda y Urbanización asociarse para el desarrollo de proyectos habitacionales, y de equipamiento y/o mejoramiento urbano. Por lo tanto, determina funciones y atribuciones de las Municipalidades, materia reservada al legislador orgánico en el artículo 118 inc. 5º de la Constitución; e incide en la organización básica de la Administración

Pública, materia reservada al legislador orgánico en el artículo 38 inciso primero de la Carta Fundamental.

A su vez, la disposición controlada somete a las sociedades a las normas aplicables a las empresas públicas sobre probidad, transparencia, conflictos de intereses y fiscalización de Contraloría General de la República. Por tanto, incide en las funciones y atribuciones del órgano contralor, materia reservada al legislador orgánico en los artículos 98 inciso primero y 99 inciso final de la Carta Fundamental.

V. PRECEPTO LEGAL ORGÁNICO CONSTITUCIONAL EN VIRTUD DE LOS ARTÍCULOS 111 INCISO TERCERO; 113 INCISO PRIMERO; Y 114 DE LA CONSTITUCIÓN

16°. Esta Magistratura ha señalado que los preceptos legales que norman atribuciones o funciones de los Gobiernos Regionales son orgánicos constitucionales en virtud de los artículos 111 inciso tercero y 113 inciso primero de la Constitución.

Y, es que, *"los preceptos en examen regulan las funciones generales del gobierno regional (…) Dicho cuerpo normativo estructurado en torno a las diversas funciones de los gobiernos regionales, en el marco de la reforma en examen incide en las leyes orgánicas constitucionales previstas por la Constitución en el artículo 111, inciso segundo y en su artículo 113"* (STC Rol Nº4.179, c. 22º).

17°. En ese mismo sentido, la jurisprudencia de esta Magistratura es conteste *"al analizar el alcance de los anotados artículos 111 y 113 de la Constitución, en cuanto 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"* (STC Rol Nº14.425, c. 9º).

18°. Además, esta Magistratura ha señalado que la Constitución reservó al legislador orgánico constitucional determinar la forma y modo en que se

transferirá a uno o más gobiernos regionales una o más competencias de los ministerios y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa.

Ello porque la *ratio* de la transferencia de competencias ha sido abordada en fallos anteriores, en que se explica el sentido y alcance de aquella. Así, *"en materia de trasferencia de competencias con la finalidad de dotar de nuevas potestades a los gobiernos regionales, la forma y modo en que ello se realizará. Así lo declaró recientemente esta Magistratura en la STC Rol N °. 3307, c. 9 °, controlando la que se transformaría en la Ley N ° 20.998, de 14 de febrero de 2017, sobre Servicios Sanitarios Rurales, en que fueron transferidas competencias a los gobiernos regionales en materias de asistencia y promoción de los mismos, estimándose que dicha modificación abarcaba el ámbito del comentado cuerpo orgánico constitucional, cuestión que será reafirmada en lo declarativo de esta sentencia, manteniendo así la jurisprudencia previa"*. (Véase, entre otros, STC Rol, Nº4.179, c. 28º).

19°. Asimismo, estos Ministros declaran orgánica constitucional la Glosa 05, asociada al Ítem 02, Subtítulo 31, Programa 04, Capítulo 01, de la Partida 19, que establece *"05 Con cargo a estos recursos, los Delegados Presidenciales de las respectivas regiones administrarán, operarán, mantendrán y mejorarán el Sistema de Control de Tránsito correspondiente, en el marco de un acuerdo suscrito con las respectivas Municipalidades. En tales cometidos, los referidos Delegados podrán celebrar todos los actos y contratos necesarios para el cumplimiento de dichos fines, incluida la celebración de convenios con las Municipalidades en que se consignen los aportes o pagos que éstas efectuarán para la operación del sistema o por los servicios que obtengan de éste.*

Tratándose de las regiones Metropolitana de Santiago, de O´Higgins, Ñuble, Biobío y Los Lagos, las facultades y atribuciones señaladas precedentemente serán ejercidas por el Gobernador Regional respectivo, quien se entenderá continuador legal de las mismas para todos los efectos. Los proyectos en actual desarrollo por parte de las Delegaciones Presidenciales continuarán ejecutándose hasta su total término.

Sin perjuicio de lo anterior, la Unidad Operativa de Control de Tránsito podrá contratar obras asociadas a la implementación, conservación y mejoramiento de los sistemas de control de tránsito, ya sea a través de recursos propios del programa o a través de transferencias de recursos desde los Programas de Inversión de los Gobiernos Regionales.

En el caso de las regiones Metropolitana de Santiago, de O´Higgins, Ñuble, Biobío y Los Lagos, se requerirá previamente una resolución exenta del Gobernador respectivo que autorice dichas acciones, salvo que se trate de contrataciones en casos de emergencia, urgencia o imprevisto, calificados

mediante resolución fundada del Subsecretario de Transportes, de conformidad a lo dispuesto en la ley N° 19.886, de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios; en cuyo caso podrá contratar directamente sin necesidad de autorización del Gobierno Regional respectivo.

En caso que la transferencia de competencia señalada anteriormente inicie su fase de ejercicio en régimen en el año presupuestario en curso, los recursos contemplados para la administración, operación, mantención y mejoramiento del Sistema de Control de Tránsito correspondiente seguirán siendo administrados por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, hasta el término del respectivo año presupuestario".

20°. Por ende, la glosa controlada regula la transferencia de competencia al Gobierno Regional pues, en ciertas regiones, será el Gobernador Regional y no el Delegado Presidencial quien ejercerá las facultades y atribuciones relacionadas a administrar, operar, mantener y mejorar el Sistema de Control de Tránsito correspondiente. Por tanto, la disposición controlada se refiere a las funciones y atribuciones de los gobernadores regionales, los gobiernos regionales, y la forma y modo en que se les transfieren una o más competencias de los ministerios y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa; materias reservadas al legislador orgánico en los artículos 111 inciso tercero, 113 inciso primero y 114 de la Constitución; respectivamente.

VI. PRECEPTO LEGAL ORGÁNICO CONSTITUCIONAL EN VIRTUD DE LOS ARTÍCULOS 44 Y 118 INCISO QUINTO DE LA CONSTITUCIÓN

21°. Esta Magistratura ha explicado que las normas que regulan los estados de excepción constitucional, su declaración y la aplicación de las medidas legales y administrativas que procediera adoptar bajo aquéllos son orgánicas constitucionales en virtud del artículo 44 de la Carta Fundamental.

Con razón, se ha señalado que "*la normativa bajo análisis forma parte de la Ley Orgánica Constitucional que regula los Estados de Excepción, así como su declaración y la aplicación de las medidas legales y administrativas que procediera adoptar bajo aquéllos, conforme a lo consignado en el inciso primero del artículo 44 de la Constitución Política de la República*" (STC Rol Nº15.415, c. 8º).

22°. Asimismo, se ha sostenido que "*el precepto en estudio es propio de la ley orgánica constitucional que regula los estados de excepción, contenida en el artículo 44, inciso primero de la Carta Política, pues dispone una medida legal que rige durante las situaciones de excepción que allí se indican. Se sigue en este*

sentido la STC Rol 29, c. 2°, que revisó la Ley N° 18.415, Orgánica Constitucional de los Estados de Excepción y razonó que "las atribuciones de la autoridad durante la vigencia de los estados de excepción sólo pueden estar regladas en leyes de tal carácter". (En el mismo sentido STC Roles 15.415 y 13.215, entre otras)" (STC Rol Nº16.579, c. 15º).

23°. Teniendo aquello presente, y lo señalado en los apartados anteriores sobre el artículo 118 inc. quinto de la Constitución (respecto a las atribuciones y funciones de las Municipalidades), estos Ministros califican como orgánica constitucional al inciso final de la Glosa 14, asociada a la Asignación 006, Ítem 09, Subtítulo 24, Programa 01, Capítulo 01, de la Partida 21, disposición que establece "*En caso de estado de emergencia o catástrofe, declarado por las normas pertinentes, para la aplicación de la Ficha Básica de Emergencia (FIBE) o los instrumentos de caracterización socioeconómica que la reemplacen, en el marco del decreto supremo N° 156, de 2002, y el decreto supremo N° 1.434, de 2017, ambos del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, y sus modificaciones, para el caso de las municipalidades afectadas en su funcionamiento operativo por efecto de la catástrofe, se podrá adquirir equipos computacionales, software, dispositivos electrónicos y/o accesorios complementarios, hasta por un monto máximo de $127.651 miles. Estos bienes podrán ser transferidos a título gratuito a las municipalidades afectadas que deban aplicar dicho instrumento. Esta transferencia se efectuará mediante resolución del Jefe de Servicio, en la cual se identificarán los correspondientes equipos, accesorios y sistemas informáticos, los cuales podrán destinarse una vez terminada la emergencia, exclusivamente para fines de aplicación de los instrumentos de caracterización socioeconómica vigentes administrados por el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, en la municipalidad respectiva*".

24°. Ello, porque la disposición controlada permite que se adquieran distintos bienes y servicios, y que ellos sean transferidos a título gratuito a las Municipalidades afectadas en caso de estado de emergencia o catástrofe regulados en el artículo 39 y siguientes de la Carta Fundamental, que rige en estados de anormalidad constitucional por las causales establecidas taxativamente con el objeto y fin de aplicar la Ficha Básica de Emergencia.

Por tanto, la glosa controlada incide en las funciones y atribuciones de las Municipalidades en situación de anormalidad constitucional reguladas expresamente en la Constitución por remisión normativa directa al legislador orgánico constitucional en los artículos 118 inciso 5º y 44 de la Constitución, respectivamente.

VII. CONCLUSIÓN

25°. Finalmente, estos Ministros consideran que una norma tiene naturaleza orgánica constitucional, a propósito de su contenido, esencialmente, es la Constitución quien dispone en sus propios artículos y a través de su densidad normativa, qué materias serán reguladas por leyes orgánicas constitucionales. En ese sentido, en un mero test de evidencia entre las normas controladas ya mencionadas y las disposiciones de la Carta Fundamental, se deriva que las materias tratadas por aquellas son propias de preceptos orgánicos constitucionales, en virtud de los artículos 38 inciso primero; 44 inciso primero; 98 inciso primero; 99 inciso final; 111 inciso tercero; 113 inciso primero; 114; 118 inciso quinto; y 119 inciso tercero de la Constitución.

El Ministro señor MARIO GÓMEZ MONTOYA estimó que la Glosa 05, asociada al Ítem 02, Subtítulo 31, Programa 04, Capítulo 01, de la Partida 19 , Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, incide en las leyes orgánicas constitucionales previstas en los artículos 111 y 113 de la Constitución.

A este respecto, tiene en consideración lo resuelto por este Tribunal en la STC Rol N° 14.425, de 2023, c. 9°, al analizar el alcance de los artículos 111 y 113 de la Constitución, en cuanto 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".*

Por lo anterior, la glosa en cuestión incide en las funciones y atribuciones de los gobiernos regionales, regulando aspectos relativos a la transferencia de competencia en específicas regionales por los Delegados Presidenciales. Ese aspecto incide en la ley orgánica constitucional.

PREVENCIÓN

La Ministra señora ALEJANDRA PRECHT RORRIS previene 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, N° 14.980 y N° 15.982, analizando las respectivas leyes de presupuesto de los años 2018, 2024 y 2025), 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 seis reglas, constitutivas de glosas, del proyecto de Ley de Presupuestos del año 2026, 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 citado 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 **l**o 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 de los 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, disidencias 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° 17.163-25-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, señor Miguel Ángel Fernández González, 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 el Secretario abogado (i) del Tribunal Constitucional, señor Sebastián López Magnasco.

65AEA763-6DB9-4D89-ADC2-A752F71DADBF

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.