

2025

**REPÚBLICA DE CHILE**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

---

**Sentencia**

**Roles N° 15.981-24, N° 15.993-24, N° 15.994-24, N° 15.995-24, N° 15.996-24 y N° 16.000-24-CPT (acumulados).**

[9 de enero de 2025]

REQUERIMIENTOS DE INCONSTITUCIONALIDAD, ACUMULADOS, RESPECTO DE LA GLOSA 29 NUEVA, PROGRAMA 1, CAPÍTULO 10, DE LA PARTIDA 5 DEL MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA; GLOSA 05 NUEVA, PROGRAMA 01, CAPÍTULO 03, DE LA PARTIDA 03 DEL PODER JUDICIAL; GLOSA 08 NUEVA, PROGRAMA 01, CAPÍTULO 03, DE LA PARTIDA 08 DEL MINISTERIO DE HACIENDA; GLOSA 07 NUEVA, PROGRAMA 01, CAPÍTULO 01, DE LA PARTIDA 01 DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA; GLOSA 09 NUEVA, PROGRAMA 01, CAPÍTULO 01, DE LA PARTIDA 01 DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA; GLOSA 08 NUEVA A LA PARTIDA 09 DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN; GLOSA 18 NUEVA, ASIGNACIÓN 198, PROGRAMA 3, CAPÍTULO 90, DE LA PARTIDA 09 DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN; GLOSA 19 NUEVA, ASIGNACIÓN 199, PROGRAMA 03, CAPÍTULO 90, DE LA PARTIDA 09 DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN; DEL NUEVO PÁRRAFO TERCERO DE LA SECCIÓN III) LITERAL E) DE LA GLOSA 12, ASIGNACIÓN 200, PROGRAMA 03, CAPÍTULO 90, DE LA PARTIDA 09 DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN; GLOSA 46 NUEVA A LA PARTIDA 16 DEL MINISTERIO DE SALUD; GLOSA 27 NUEVA, ASIGNACIÓN 133, PROGRAMA 03, CAPÍTULO 01, DE LA PARTIDA 50 DEL TESORO PÚBLICO; DEL INCISO FINAL NUEVO, DEL ARTÍCULO 21; Y DEL ARTÍCULO 48, DEL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS PARA EL SECTOR PÚBLICO CORRESPONDIENTE AL AÑO 2025, BOLETÍN

17.142-05

S.E. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, GRUPO DE HONORABLES  
SENADORAS Y SENADORES DE LA REPÚBLICA Y GRUPO DE  
HONORABLES DIPUTADAS Y DIPUTADOS DE LA REPÚBLICA

**VISTOS:**

Activando la competencia prevista en el artículo 93 N° 3 de la Constitución Política, con fechas 28 de noviembre y 2 de diciembre de 2024, un grupo de Honorables Senadoras y Senadores de la República y de Honorables Diputadas y Diputados de la República, representando en cada caso más de la cuarta parte de los miembros en ejercicio de las respectivas Corporaciones, dedujeron requerimientos de inconstitucionalidad respecto de diversas disposiciones contenidas en el proyecto de Ley de Presupuestos del sector público para el año 2025, Boletín N° 17.142-05.

Igualmente, el día 2 de diciembre de 2024, S.E. el Presidente de la República, Gabriel Boric Font, en presentación suscrita por el Ministro de Hacienda, señor Mario Marcel, y el Ministerio Secretario General de la Presidencia, señor Álvaro Elizalde, dedujeron un requerimiento de inconstitucionalidad de disposiciones contenidas en la Ley de Presupuestos para el sector público de 2025.

**Normas impugnadas**

Los requirentes solicitan que el Tribunal Constitucional declare inconstitucionales las siguientes disposiciones contenidas en el proyecto de ley recién anotado:

***“Glosa 29 nueva, programa 01, capítulo 10, de la partida 05 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública***

*Todo proceso de regularización extraordinaria de extranjeros en situación migratoria irregular promovido de conformidad con lo previsto en el numeral 8° del artículo 155 de la Ley N°21.325, sobre Migración y Extranjería, deberá ser aprobado previamente por ambas cámaras del Congreso Nacional, en sesiones especialmente convocadas al efecto en la que el Ministerio del Interior y Seguridad Pública fundamentará pormenorizadamente los motivos que justifican la implementación del proceso.*

***Glosa 05 nueva, programa 01, capítulo 03, de la partida 03 del Poder Judicial***

*El Poder Judicial no podrá destinar recursos para la realización de concursos, competencias o procesos que impliquen la evaluación, ponderación o comparación de sentencias judiciales. Esta prohibición aplica independientemente del criterio, metodología o propósito de análisis que se pretenda emplear para valorar, clasificar o categorizar las decisiones judiciales. No obstante, esta restricción no se extiende a los procesos de análisis o unificación de*

*jurisprudencia que tengan como finalidad la creación de bases de dato o buscadores jurisprudenciales con fines académicos.*

***Glosa 08 nueva, programa 01, capítulo 03, de la partida 08 del Ministerio de Hacienda***

*Durante el año 2025, los adultos mayores beneficiarios de la Pensión Garantizada Universal podrán solicitar que el avalúo fiscal de sus propiedades sea \$0 atendiendo la situación económica del país.*

***Glosa 07 nueva, programa 01, capítulo 01, de la partida 01 de la Presidencia de la República***

*No podrá exigirse al personal de apoyo de la Presidencia de la República, cualquiera sea la naturaleza de su vínculo contractual o categoría profesional, técnica o administrativa, la realización de jornadas de trabajo que coloquen en riesgo su integridad física o psíquica. De producirse el fallecimiento o enfermedad grave de algún funcionario de apoyo a la Presidencia, habiendo ocurrido ello con ocasión o por motivo del desempeño laboral, la Dirección Administrativa de la Presidencia de la República iniciará de oficio y en el más breve plazo una investigación sumaria para determinar las causas del hecho y las eventuales responsabilidades involucradas, informando de inmediato al cónyuge, conviviente civil e hijos sobrevivientes sobre la apertura de la investigación y su resolución final. Igualmente, informará de inmediato a la Contraloría General de la República y a la Inspección del Trabajo para que den inicio a los procedimientos sancionatorios que correspondiere.*

***Glosa 09 nueva, programa 01, capítulo 01, de la partida 01 de la Presidencia de la República***

*Las encuestas, estudios y sondeos de opinión financiados con cargo a estos recursos, deberán ser, en su integridad, remitidos a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos y ambas cámaras del Congreso Nacional dentro de los cinco días siguientes a su recepción.*

***Glosa 08 nueva a la partida 09 del Ministerio de Educación***

*Los estudiantes que hayan sido sancionados por conductas gravísimas de violencia durante los dos últimos años de educación media, tales como agresiones de carácter sexual, agresiones que produzcan lesiones; uso, porte, posesión y tenencia de armas o artefactos incendiarios, no tendrán derecho al beneficio de gratuidad universitaria durante el año siguiente a su egreso.*

***Glosa 18 nueva, asignación 198, programa 03, capítulo 90, de la partida 09 del Ministerio de Educación***

*Los estudiantes de Educación Superior que participen en hechos asociados a la Ley 21.128, Aula Segura, no podrán percibir los beneficios de la Ley N° 21.091 durante el año 2025.*

***Glosa 19 nueva, asignación 199, programa 03, capítulo 90, de la partida 09 del Ministerio de Educación***

*Los estudiantes de Educación Superior que participen en hechos asociados a la Ley 21.128, Aula Segura, no podrán percibir los beneficios de la Ley N° 21.091 durante el año 2025.*

***Nuevo párrafo tercero de la sección iii) literal e) de la glosa 12, asignación 200, programa 03, capítulo 90, de la partida 09 del Ministerio de Educación***

*Dicho reglamento deberá considerar plazos más acotados de cumplimiento y medidas de promoción e incentivo, para quienes cumplan la obligación de ejercer su profesión en establecimientos rurales o en zonas extremas.*

***Glosa 46 nueva a la partida 16 del Ministerio de Salud***

*El Ministerio de Salud no podrá financiar gastos relacionados con la adquisición, prescripción o administración de medicamentos con fines de uso de terapia hormonal, sea bloqueo de pubertad u hormonación cruzada, que formen parte o sean en si una forma de tratamiento de la disforia de género, sea o no clínicamente diagnosticada en menores de edad. Tampoco podrá incurrir en gastos de personal, bienes y servicio de consumo para operaciones de reasignación de sexo que formen parte o sean en si una forma de tratamiento de la disforia de género sea o no clínicamente diagnosticada en menores de edad.*

***Glosa 27 nueva, asignación 133, programa 03, capítulo 01, de la partida 50 del Tesoro Público***

*Con cargo a estos recursos, el Instituto Nacional de Derechos Humanos, podrá deducir querrela respecto de hechos que revistan carácter de crímenes de genocidio, de lesa humanidad o de guerra, tortura, desaparición forzada de personas, terrorismo, narcotráfico, crimen organizado y tráfico ilícito de migrantes o trata de personas.*

***Inciso final, nuevo, del artículo 21***

*(...) Con todo, durante el período de propaganda electoral señalado en el artículo 31 de la ley N° 18.700 y hasta el día de la elección, inclusive, se podrá prohibir la difusión, por*

*cualquier medio, de propaganda o publicidad de los órganos señalados en este artículo, de las municipalidades y gobiernos regionales, respecto de cualquier materia, con excepción de la información relativa a la protección de las personas en casos de riesgo de desastres o de emergencias que puedan poner en peligro la salud, integridad o vida de las personas, por motivos de seguridad nacional o la que deba hacer el Servicio Electoral respecto del proceso electoral.*

#### **Artículo 48**

*En el marco de la aplicación de la presente ley, se suspenderá el inicio de todo procedimiento de Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios contemplado en la ley N° 20.249. Para el caso de aquellos procedimientos que se encuentran en tramitación, los organismos encargados tendrán el plazo de seis meses para resolver sobre éstos. Si no se resuelve en el plazo señalado el requerimiento se entenderá como rechazado.*

*Antes del término del plazo y la paralización de procedimientos indicados en el inciso anterior, los órganos de la Administración del Estado podrán destinar aquellos recursos para el mejoramiento de áreas en que el servicio se vea deficitario, tanto del punto de vista económico como de recursos humanos”.*

#### **Conflicto constitucional sometido al conocimiento y resolución del Tribunal**

Tanto S. E. el Presidente de la República como grupos de Honorables Senadoras y Senadores, y de Honorables Diputadas y Diputados, formulan cuestiones de constitucionalidad respecto de las glosas y disposiciones precedentemente transcritas e incorporadas al proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2025, estimando que éstas contravienen la Constitución Política en sus artículos 65 y 67, y, en algunos supuestos, la iniciativa exclusiva legal reservada al Presidente de la República en su artículo 65.

En tal mérito, los requerimientos analizan la naturaleza, regulación y características fundamentales de la Ley de Presupuestos para el Sector Público. Abarcan su concepto, características y estructura. Explican su tramitación y vigencia, y el carácter especial que la distingue de las leyes comunes. Luego, desarrollan las ideas matrices de la Ley de Presupuestos, explicando su rol en el procedimiento de tramitación y cómo estas operan como límites a las materias que el legislador puede incorporar. Detallan sus antecedentes históricos, el objeto de las disposiciones sobre ideas matrices y su aplicación en el contexto presupuestario.

Además, abordan la iniciativa exclusiva del Presidente de la República en esta materia. Analizan los antecedentes constitucionales, el fundamento de esta prerrogativa presidencial y su aplicación en diferentes ámbitos como la administración financiera, materia tributaria y creación de órganos públicos.

Con lo anterior, luego, los requerimientos analizan las glosas y disposiciones impugnadas en su contravención a la Constitución Política de la República, tanto en las ideas matrices como en la iniciativa exclusiva presidencial.

Explican que la Ley de Presupuestos del Sector Público constituye un pilar fundamental del ordenamiento jurídico chileno, definida por el Decreto Ley N° 1.263 como una estimación financiera anual de ingresos y gastos del sector público. Su objetivo principal es armonizar los recursos disponibles con las metas gubernamentales, funcionando como instrumento esencial de política económica que permite al Estado satisfacer las necesidades públicas.

En el ámbito doctrinario, refieren que se concibe como un acto jurídico-político mediante el cual el Poder Legislativo autoriza al Ejecutivo para utilizar recursos financieros específicos, destinados a asegurar el servicio público según un programa definido. Su estructura es compleja, incluyendo disposiciones presupuestarias generales y partidas que detallan la asignación de recursos a distintos sectores estatales.

Las glosas cumplen un papel crucial al determinar el ámbito y forma de ejecución del gasto, funcionando como cláusulas que precisan el alcance de los gastos establecidos. El sistema de clasificaciones presupuestarias, previsto en el D.S. N° 854, de 2004, del Ministerio de Hacienda, organiza la información financiera según diversos criterios, incluyendo nivel institucional, naturaleza de transacciones, moneda, inversiones y afectación presupuestaria.

En este sentido, precisan los requirentes que la tramitación de esta ley tiene carácter especial, con requisitos específicos establecidos constitucionalmente. El proyecto debe presentarse con tres meses de anterioridad a su vigencia y tiene un plazo máximo de sesenta días para su tramitación. A ello, anotan, debe añadirse que la iniciativa exclusiva del Presidente en materia presupuestaria representa un elemento significativo, reflejando una tendencia histórica hacia la centralización de decisiones presupuestarias en el Ejecutivo. A su turno, las facultades del Congreso Nacional están limitadas, por cuanto no puede aumentar ni disminuir la estimación de ingresos, y solo puede reducir gastos no establecidos por ley permanente. Las ideas matrices de la ley se circunscriben específicamente a la estimación financiera de ingresos y gastos, sin poder modificar legislación permanente.

Explican que la evolución histórica, desde la Constitución de 1925, muestra un fortalecimiento progresivo de las facultades del Presidente de la República en materia presupuestaria. Busca asegurar una gestión coherente de recursos públicos, evitar gastos excesivos, establecer prioridades programáticas y garantizar beneficios económicos focalizados.

Por lo mismo, precisan que la ley se rige por principios como unidad, universalidad, equilibrio y legalidad presupuestaria, los que garantizan una gestión financiera ordenada y transparente. A su vez, en la administración financiera estatal,

funciona como instrumento de planificación y control, facilitando la implementación de políticas públicas y la rendición de cuentas.

Agregan que la jurisprudencia constitucional ha establecido criterios sobre límites de modificaciones y reforzando el respeto a las ideas matrices. Las decisiones del Tribunal Constitucional han clarificado el alcance de facultades tanto del Presidente de la República como del Congreso Nacional.

Bajo este marco, desarrollan los requirentes que las glosas y disposiciones impugnadas son contrarias a la Constitución Política por exceder las ideas matrices de la Ley de Presupuestos y, por tanto, vulnerar su artículo 69 y la iniciativa exclusiva del Presidente de la República establecida en su artículo 65, en diversos supuestos que especifican.

Contextualizan señalando que durante la tramitación del Proyecto Ley de Presupuestos 2025 fueron presentadas una serie de indicaciones por parte de parlamentarios y parlamentarias. El Ejecutivo, por ello, representó su inadmisibilidad durante el debate legislativo y formuló reservas de constitucionalidad, al estimar que eran contrarias a la Constitución Política.

En detalle, indican que diversas glosas impugnadas no guardan relación con la estimación de ingresos y gastos presentados por el proyecto del Ejecutivo, su forma de ejecución o las disposiciones señaladas en su mensaje, escapando, por tanto, de las ideas matrices que, de conformidad con el artículo 69 de la Constitución Política, debe circunscribir al proyecto de Ley de Presupuestos de 2025.

En este sentido, argumentan que la Glosa 29 nueva, programa 01, capítulo 10, de la partida 05 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, que requiere aprobación parlamentaria para la regularización de extranjeros, contradice la Ley de Migraciones que otorga esta facultad a la Subsecretaría del Interior, evidenciando una modificación de una ley permanente y alteración de competencias legislativas más allá del ámbito presupuestario.

En el caso de la Glosa 05 nueva, programa 01, capítulo 03, de la partida 03 del Poder Judicial, la prohibición de destinar recursos para evaluar sentencias judiciales representa una intromisión en la autonomía judicial constitucionalmente establecida. Esta disposición no cumple con el propósito fundamental de una glosa presupuestaria, que debería limitarse a precisar gastos o establecer deberes de información, sin interferir en las facultades esenciales de los poderes del Estado.

Luego, explican que la Glosa 07 nueva, programa 01, capítulo 01, de la partida 01 de la Presidencia de la República introduce modificaciones al Estatuto Administrativo al establecer nuevas condiciones laborales y mecanismos de responsabilidad para funcionarios, modificación que excede el ámbito presupuestario y contraviene jurisprudencia constitucional previa sobre los límites de la Ley de Presupuestos.

Respecto de la Glosa 08 nueva a la partida 09 del Ministerio de Educación; la Glosa 18 nueva, asignación 198, programa 03, capítulo 90, de la partida 09 del Ministerio de Educación; la Glosa 19 nueva, asignación 199, programa 03, capítulo 90, de la partida 09 del Ministerio de Educación, aquellas vinculadas a la Ley “Aula Segura”, establecen sanciones adicionales para estudiantes, incluyendo la pérdida de beneficios de educación superior. Refieren los requirentes que estas disposiciones producen transgresiones constitucionales al vulnerar garantías fundamentales como el debido proceso, la igualdad ante la ley y el derecho a la educación, estableciendo además discriminaciones arbitrarias sin procedimientos específicos para su aplicación, excediendo, con todo, las ideas matrices de la Ley de Presupuestos.

Añaden que la Glosa 27 nueva, asignación 133, programa 03, capítulo 01, de la partida 50 del Tesoro Público amplía las competencias del Instituto Nacional de Derechos Humanos para presentar querellas en casos de terrorismo, narcotráfico y crimen organizado, alterando el cuerpo legal que establece a dicho órgano y, consecuentemente, modifica una ley permanente y contradice estándares internacionales que establecen una distinción entre violaciones a derechos humanos y delitos comunes.

Por su parte, S.E. el Presidente de la República explica que el inciso final, nuevo, incorporado al artículo 21, que prohíbe la propaganda estatal durante períodos electorales, representa una modificación sustancial a la Ley N° 18.700, de Votaciones sin alcanzar el quórum requerido para modificar leyes orgánicas constitucionales, utilizando la Ley de Presupuestos para modificar normativa electoral permanente.

Además, indican que el artículo 48 nuevo, que suspende la aplicación de la Ley Lafkenche sobre espacios costeros marinos de pueblos originarios, constituye una regresión en derechos previamente reconocidos. Esta disposición viola principios fundamentales de progresividad y no discriminación establecidos en tratados internacionales, además de modificar una ley permanente mediante legislación temporal, lo que importa, además, vulneración a las ideas matrices de la Ley de Presupuestos.

Junto a lo anterior, las impugnaciones abordan también disposiciones que afectan la iniciativa exclusiva presidencial en materia tributaria y administrativa. Explica que la Glosa 08 nueva, programa 01, capítulo 03, de la partida 08 del Ministerio de Hacienda, establece modificaciones al sistema tributario sin la necesaria iniciativa del Presidente de la República establecida en el artículo 65 de la Constitución, y el Nuevo párrafo tercero de la sección iii) literal e) de la glosa 12, asignación 200, programa 03, capítulo 90, de la partida 09 del Ministerio de Educación, altera el programa de Beca Vocación de Profesor, interfiriendo con la administración financiera estatal.

A su turno, añaden que la Glosa 46 nueva a la partida 16 del Ministerio de Salud, que prohíbe el financiamiento de tratamientos de disforia de género en menores, importa transgresión al artículo 65 de la Constitución, al modificar por

medio de esta disposición las atribuciones del Ministerio de Salud y la administración de recursos públicos, materias que constitucionalmente corresponden a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

Por ello, indican los requirentes que las glosas y disposiciones señaladas, incorporadas al proyecto de ley mediante indicaciones parlamentarias, dicen relación con materias cuya iniciativa exclusiva corresponde al Presidente de la República, sea para suprimir o reducir tributos, establecer requisitos o condiciones para acceder a recursos públicos, ampliar beneficiarios de ellos o disponer acerca de su ejecución o determinar las funciones y atribuciones de los servicios públicos.

Lo anterior, vulnera el artículo 65 inciso tercero y cuarto N° 1, N° 2 y N° 3 y el inciso tercero y cuarto del artículo 67, de la Carta Fundamental, alterando o disminuyendo los ingresos fiscales considerados por S.E. el Presidente de la República en la elaboración presupuestaria, de acuerdo a la jurisprudencia de este Tribunal o, bien, determinando las atribuciones de servicios públicos o definir el contenido de políticas y programas.

#### **Tramitación de los requerimientos**

Ingresados los requerimientos de inconstitucionalidad, la señora Presidenta dispuso oficiar a S.E. el Presidente de la República de acuerdo con lo establecido en el artículo 64 de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional de este Tribunal.

Incorporados para su cuenta en Tabla de Pleno de 12 de diciembre de 2024, en resoluciones de igual fecha se dispuso a las partes requirentes a dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 63 de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional de este Tribunal, debiendo ser acompañados al proceso los respectivos antecedentes de la tramitación legislativa con relación a los conflictos constitucionales presentados al conocimiento y resolución del Tribunal. Lo anterior, con excepción de causa Rol N° 15.998, el que fue certificado en estudio de sus respectivos antecedentes.

Precluido el plazo dispuesto en la resolución de Pleno de 12 de diciembre pasado, y previa cuenta, por resoluciones de 20 de diciembre de 2024, fueron admitidos a tramitación los procesos recaídos en causas Roles N° 15.981, N° 15.993, N° 15.994, N° 15.995, N° 15.996 y N° 16.000.

En el primero de los casos, Rol N° 15.981, por la unanimidad del Pleno se estimaron cumplidos los requisitos establecidos en el artículo 63 de la Ley Orgánica Constitucional del Tribunal; en cambio, en las restantes causas, la admisión a trámite fue acordada por decisiones de mayoría, teniendo presente los antecedentes acompañados a los respectivos procesos y la publicación en el Diario Oficial de 13 de diciembre de 2024 de la Ley N° 21.722, de Presupuestos del Sector Público para el año 2025.

En causa Rol N° 16.000, fue inadmitida a tramitación una de las glosas incorporadas a la Partida 09, Ministerio de Educación. A su vez, los procesos dictados en causas Roles N° 15.998 y N° 15.999, fueron inadmitidos a trámite.

Con igual fecha, en resoluciones de 20 de diciembre de 2024, se dio cuenta de presentaciones de los Honorables Diputados señor González y señora Raphael, respecto de la impugnación al artículo 48, y del Honorable Diputado señor Coloma, en el cuestionamiento a la glosa contenida en la Partida 05 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. A lo anterior, el Tribunal denegó tener presente las respectivas consideraciones por improcedentes atendida la naturaleza del proceso iniciado en estos autos.

De igual manera, y previa cuenta, el Tribunal rechazó la invocación de grupos de Honorables Diputadas y Diputados y Honorables Senadores y Senadores que, en escritos de 11 de diciembre de 2024, solicitaron la inadmisión a trámite de los requerimientos recaídos en causas Roles N° 15.998 y N° 16.000, respectivamente, fundando su presentación en calidad de órganos constitucionales interesados, al solicitar ser tenidos como parte. Por acuerdos de mayoría, también de 20 de diciembre de 2024, el Pleno desestimó dicha invocación al tenor de lo previsto en el artículo 44 de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal. Por su parte, el voto disidente estimó la calidad invocada y, en tal mérito, tener a dichos grupos parlamentarios como órganos constitucionales interesados en el proceso constitucional.

En lo restante, en los seis requerimientos admitidos a tramitación, por resoluciones de 20 de diciembre de 2024, fue declarada la admisibilidad y la acumulación de los procesos al primero de éstos, causa Rol N° 15.981. Se confirió traslado por cinco días a los órganos constitucionales interesados, el que precluyó el día 25 de diciembre de 2024, sin que se formularan observaciones.

Fue convocada audiencia pública a los terceros interesados que, en presentaciones ya incorporadas al proceso, lo hubieren solicitado en las impugnaciones al artículo 48, verificada el día 26 de diciembre del mismo año.

En escrito de 25 de diciembre de 2024, la parte de S.E. el Presidente de la República acompañó al proceso constitucional los acuerdos de Comités parlamentarios para la tramitación de la Ley de Presupuestos en la H. Cámara de Diputadas de Diputados y en el H. Senado, conforme se lee a fojas 5656.

### **Vista y acuerdo**

Se dispuso traer estos antecedentes en relación por decreto de la señora Presidenta del Tribunal, de 26 de diciembre de 2024, a fojas 5669 del proceso acumulado.

La vista tuvo lugar el día 26 de diciembre de 2024, oyéndose la relación pública y los alegatos, por la parte de S.E. el Presidente de la República, del abogado señor

Gonzalo García Pino. Se adoptó acuerdo con igual fecha y se resolvió decretar prórroga para dictar sentencia.

#### Y CONSIDERANDO:

**PRIMERO:** En ejercicio de la competencia establecida en el artículo 93 inciso primero, N° 3°, de la Constitución, los días 28 de noviembre y 2 de diciembre de 2024, S.E. el Presidente de la República, y grupos de Honorables Senadores y Senadoras y de Honorables Diputadas y Diputados, requirieron al Tribunal Constitucional para que resuelva diversas “cuestiones de constitucionalidad” que se suscitaron durante la tramitación del proyecto de Ley de Presupuestos para el Sector Público de 2025, Boletín N° 17.142-05, actualmente contenido en la Ley N° 21.722, publicada en el Diario Oficial de 13 de diciembre de 2024.

Lo anterior, al producirse la circunstancia excepcional prevista en el artículo 93 inciso sexto de la Constitución, en tanto la presentación de un requerimiento respecto de una o más disposiciones de un proyecto de ley no suspende “la tramitación del proyecto; pero la parte impugnada no podrá ser promulgada”, con la salvedad del “proyecto de Ley de Presupuestos”.

**SEGUNDO:** Al decretarse la acumulación de los requerimientos al que fue presentado en primera oportunidad, esto es, causa Rol N° 15.981, corresponde pronunciarse sobre los vicios de constitucionalidad que, en la alegación de los grupos de parlamentarios y de S.E. el Presidente de la República, se habrían producido durante la tramitación de esta especial y particular ley. Las cuestiones de constitucionalidad a este respecto, entendidas como “discrepancias [o] desacuerdo sobre la preceptiva constitucional entre los órganos colegisladores en relación a las normas de un proyecto de ley, condición que delimita la competencia del Tribunal para resolver el asunto” (Rol N° 23, c. 4°), se radican en diversas glosas y disposiciones introducidas mediante indicaciones parlamentarias que, por una parte, se alega, incorporan asuntos que son contrarios a las ideas matrices del proyecto de Ley de Presupuestos, vulnerando los artículos 67 y 69 de la Constitución, añadiéndose transgresión a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República en algunas de estas glosas y disposiciones, cuestión que infringiría el proceso de formación de la ley y la reserva competencial establecida en el artículo 65 incisos tercero y cuarto de la Carta Fundamental.

**TERCERO:** Así, se desnaturalizaría la Ley de Presupuestos, alegándose **vicios de temporalidad**, al ser introducidas obligaciones que exceden el marco normativo de la Ley de Presupuestos, más allá de su anualidad, contraviniéndose el artículo 67 de la Constitución, y **vicios de procedimiento**, al ser utilizada esta normativa especialísima para regular determinadas materias en contravención a las reglas de formación de la ley establecidas en los artículos 65 y siguientes de la Carta

Fundamental. Junto a ello, se impugnan **vicios de innovación legislativa**, al excederse las ideas matrices de la Ley de Presupuestos, en la necesaria correlación entre los artículos 67 y 69 de la Constitución, y **vicios de competencia**, en tanto se alega que, en determinadas glosas y disposiciones, el Congreso Nacional no habría respetado el proceso de formación de la ley y, en particular, las reglas de quorum en disposiciones que, al modificar o incidir en leyes permanentes, deben respetar las mayorías establecidas en el artículo 66 de la Constitución.

**CUARTO:** Corresponde, por tanto, “[r]esolver las cuestiones sobre constitucionalidad” que se han suscitado durante la tramitación del proyecto de Ley de Presupuestos para el año 2025. Siguiendo lo que el Tribunal razonara en una análoga oportunidad, en sentencia de 18 de enero de 2021, en causa Rol N° 9869, c. 3°, examinando impugnaciones a la Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2021, esta resolución considerará el “estatuto jurídico que regula la administración financiera y presupuestaria del Estado, especialmente en relación con la Ley de Presupuestos para el Sector Público en Chile, el cual se integra por un conjunto variado de disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias especialmente aplicables en esta materia, así como por prácticas -sobre todo surgidas durante la tramitación parlamentaria del respectivo proyecto de ley-, en el contexto de las normas generales que, conforme a la Constitución, rigen el proceso de formación de las leyes”.

**QUINTO:** Por ello, tres instituciones de la Constitución resultan de indispensable análisis para resolver las cuestiones de constitucionalidad requeridas por S.E. el Presidente de la República y los grupos parlamentarios: i) el concepto de idea matriz o fundamental de un proyecto de ley; ii) las particularidades que ésta alcanza en el proyecto de Ley de Presupuestos; y iii) la iniciativa exclusiva del Presidente de la República para iniciar la discusión legislativa o presentar indicaciones en determinadas materias, ello, de acuerdo con los artículos 65, 66 y 67 de la Constitución que, a su turno, y en lo pertinente, se correlacionan con disposiciones como los artículos 1°, 24 y 32, entre otras, de la misma Carta Fundamental.

Las decisiones previas del Tribunal recaídas en causas Roles N° 1, N° 7, N° 9 y N° 12, del año 1972, y en Roles N° 249, 254, 1005, 1867, 2935, 4118, 5735, 7896 y 9869, al examinar los vicios de constitucionalidad que nuevamente se presentan a la resolución del Tribunal, permiten orientar la decisión, por cuanto “la certeza y seguridad jurídica [son] necesarias para todos aquellos a quienes pueda interesar y/o afectar lo que éste resuelva sobre el punto. Los cambios de doctrina Jurídica por lo general deben producirse siempre que existan motivos o razones fundamentales que los justifiquen” (STC Roles N° 171, c. 15°; N° 15.525, c. 10°).

### 1. Las ideas matrices o fundamentales de un proyecto de ley. El artículo 69 inciso primero de la Constitución

**SEXTO:** Los artículos 65 a 75 de la Constitución regulan el proceso de “formación de la ley”, párrafo que está incorporado al Capítulo V, “Congreso Nacional”, estableciendo una serie de reglas y procedimientos especiales que, cumplidos, habilitan la discusión y aprobación de una ley en nuestro sistema jurídico. Sin perjuicio de que diversas disposiciones inciden en esta materia – *verbi gracia* el artículo 4º, en las Bases de la Institucionalidad, identifica a Chile como una república democrática- no puede soslayarse que la Constitución ha previsto directamente las regulaciones elementales para el origen y habilitación de la iniciativa legal.

**SÉPTIMO:** Desde la Carta Fundamental se perfila el modo en que puede ser discutida y aprobada la ley, delimitándose la competencia normativa entregada al legislador y al Presidente de la República. Por lo mismo, atendiendo a un factor de tipo procedimental, la ley no sólo es norma formulada por el órgano estatal competente; lo es en la medida que cumpla con “los requisitos y trámites previstos por la Carta para su formulación” (Cea, José Luis (2012). *Renovación del constitucionalismo en Chile*. Santiago: Thomson Reuters, p. 553), cuestión que se expresa en el artículo 46 de la Constitución, en tanto las ramas del Congreso Nacional concurren a la formación de las leyes “en conformidad a esta Constitución” y con las “atribuciones que ella establece”, siendo, asimismo, atribución del Presidente de la República “concurrir a la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, sancionarlas y promulgarlas” (artículo 32 N° 1).

**OCTAVO:** Una de las formas de proteger estas reglas de formación de la ley se encuentra en el inciso primero del artículo 69 de la Constitución. El debido acatamiento a que eventuales “adicciones o correcciones” a un “proyecto” puedan ser presentadas durante su tramitación en alguna de las Cámaras tiene como límite infranqueable la prohibición de que éstas “no tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto”.

Una de las formas de proteger estas reglas de formación de la ley se encuentra en el inciso primero del artículo 69 de la Constitución. El debido acatamiento a que eventuales “adicciones o correcciones” a un “proyecto” puedan ser presentadas durante su tramitación en alguna de las Cámaras tiene como límite infranqueable la prohibición de que éstas “no tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto”.

Corresponde a un concepto que es parte de la tradición constitucional chilena. Comienza en diversas reformas introducidas durante el siglo pasado a la Carta de 1925, y que, debidamente consideradas por el Constituyente en la redacción de la regla hoy vigente, evidencian un continuo normativo que el Tribunal ha asentado en sus fallos desde el año 1972. En este concepto se alude no sólo a un recurso discursivo o propio de la deliberación política en la práctica parlamentaria; antes que eso, la protección a las ideas matrices envuelve bienes de trascendencia constitucional que

son elementales para la convivencia democrática y la protección institucional, tanto en los fueros del Presidente de la República como en los que ostentan los miembros del Congreso Nacional en sus respectivos ámbitos de competencia, conforme lo establece el artículo 7° inciso primero, aserto indispensable en la identificación de nuestro Estado de Derecho (STC Rol N° 207, c. 67°). Cada órgano del Estado tiene atribuciones que deben ser respetadas por los restantes (STC Rol N° 2558, c. 8°).

**NOVENO:** Esta historia constitucional ha sido recogida en diversas decisiones del Tribunal Constitucional.

Recordaron las STC Roles N° 174, c. 3°; N° 259, c. 10°; y 4118, c. 28°, que el fundamento de esta disposición constitucional puede desprenderse de las palabras del ex Presidente de la República don Eduardo Frei Montalva, quien promoviera las modificaciones a la Constitución de 1925 que se plasmaron en la Ley de Reforma Constitucional N° 17.284, de 1970. En el artículo “La Reforma Constitucional en su contexto histórico-político”, dentro del párrafo denominado “Hacia la racionalización del Poder Legislativo”, afirmaba que “[e]stos preceptos pondrán fin a la práctica arraigada de las llamadas “leyes misceláneas”, que tratan toda clase de asuntos y se prestan al abuso frecuente de que se aproveche una ley importante para introducirle disposiciones destinadas a favorecer a determinados grupos y aún a personas individuales y que significa hacer de las leyes una maraña ininteligible para el hombre común y aún difícil de entender por los intérpretes avezados” (Frei, Eduardo *et. al.* (1970). La Reforma Constitucional de 1970. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, p. 47).

Al discutir la modificación a la Carta Fundamental de 1925, la Comisión de Constitución del Senado compartió la idea expresada en el Mensaje. Se dejó consignado que buscaba “mejorar notablemente la técnica legislativa a normas sobre numerosas materias que hacen difícil su consulta y engorrosa su aplicación y cumplimiento, dada la falta de correspondencia entre la materia principal, que sirve de título a la ley, y la profusa legislación que contiene sobre asuntos que nada tienen que ver con sus ideas matrices o fundamentales”, vicio legislativo que, agregó el Informe, “debe terminar y con ello desaparecer las llamadas ‘leyes misceláneas’ que sólo sirven para desprestigiar al Parlamento y su función legislativa” (citado por Ferrandois, Arturo y García, José Francisco (2009). “Origen del presidencialismo chileno: Reforma constitucional de 1970, Ideas Matrices e Iniciativa Legislativa Exclusiva”. En *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 36, N° 2, pp. 281-311, p. 286). Por ello, el nuevo inciso primero del artículo 48 de la Carta Fundamental entonces vigente pasó a establecer que “[t]odo proyecto puede ser objeto de adiciones o correcciones tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado; pero en ningún caso se admitirán las que no digan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto”.

**DÉCIMO:** El Tribunal Constitucional nació a la vida institucional chilena resolviendo estas materias. En una de sus primeras sentencias, de 26 de octubre de 1972, recaída en causa Rol N° 9-72, c. 12°, razonó que la expresión “idea matriz o fundamental” contenida en la Constitución a partir de la reforma del año 1970 “está

constituida por la situación, materia o problemas específicos que el autor del proyecto de ley señale como existentes y a cuya atención, en todas sus implicancias, quiere acudir por la vía de su potestad normativa legal”, por lo que corresponde a la “representación intelectual del asunto que se quiere abordar, es el problema que se desea resolver. Los textos legislativos son los medios o instrumentos hipotéticos para lograr la satisfacción de ese objetivo. Estos medios (artículos de ley, correcciones, adiciones o supresiones), dependen libremente del escogimiento soberano que de ellos hagan y elaboren los autores del proyecto o de las indicaciones respectivas”, asentando lo que ya definiera en su primer fallo dictado en causa Rol N° 1-72, c. 25°, de 19 de enero de 1972, al resolver que “[e]l concepto de idea matriz implica el de generadoras o fundamentales del mismo, vale decir, aquél que imprime carácter y permite definir o concretizar al proyecto de ley de que se trata. Es por eso que, en función de esa idea, el constituyente llega a exigirla de tal manera que impone, aun, que sólo se admitirán aquellas adiciones o correcciones que tienen relación directa, es decir inmediata, pertinente o atinente a aquella noción y, en ningún caso, opuesta o ajena a la misma”.

**UNDÉCIMO:** Este antecedente que proviene de la Reforma Constitucional de 1970 fue considerado directamente en la redacción del original artículo 66 de la Constitución, actual artículo 69 (Arancibia Mattar, Jaime (2020). *Constitución Política de la República de Chile. Edición Histórica, Origen y trazabilidad de sus normas desde 1812 hasta hoy*. Santiago: Ediciones El Mercurio, p. 52), trazando con ello un continuo normativo en pleno y actual vigor.

**DUODÉCIMO:** De esta forma, al desentrañar el sentido y alcance del artículo 69 para resolver las “cuestiones de constitucionalidad” que han sido presentadas al Tribunal, no es posible soslayar que la regla de ideas matrices ha buscado en más de medio siglo “ordenar el proceso de formación de la ley para evitar que se generen los llamados “proyectos de ley misceláneos” (STC Roles N° 259, c. 15°; N° 410, c. 32°). Allí reside el objetivo de la Carta Fundamental, por lo que el Tribunal ha debido precisar sus estándares de aplicación.

**DECIMOTERCERO:** Así, para establecer cuáles son los alcances de una idea matriz para un determinado proyecto de ley, el Tribunal ha sostenido que en su determinación debe estarse al análisis del texto mismo, a las justificaciones o comentarios contenidos en el mensaje o moción que con que éste se inicia, a la discusión general del proyecto y a todo antecedente legislativo que de ello pueda deducirse (STC Rol N° 174, c. 3°). Por lo mismo, la STC Rol N° 259, c. 16°, caracterizó las ideas matrices como aquellas “que le sirven de sustentación, de base (a un proyecto), y en las cuales se apoyan otras ideas, pero de carácter secundarias o derivadas”.

**DECIMOCUARTO:** De este aserto se desprenden sus elementos más identificatorios. La exigencia de que las indicaciones digan relación “directa” con las ideas matrices o fundamentales del proyecto implica que “la relación debe ser

próxima, cercana, pertinente o atinente a las ideas del proyecto” (STC Rol N° 259, c. 16°). Esta exigencia encuentra, a su vez, sustento legal en el inciso final del artículo 23 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, al considerar las ideas matrices o fundamentales de un proyecto como “aquellas contenidas en el mensaje o moción, según corresponda”, pudiendo sólo ser admitidas “las indicaciones que digan relación con las ideas matrices o fundamentales del proyecto”, correlación normativa con el artículo 69 inciso primero de la Constitución que fue precisado en las STC Roles N° 1005, c. 9°, y N° 7896, c. 12°.

**DECIMOQUINTO:** Por lo mismo, eventuales indicaciones sólo pueden enmarcarse en las ideas matrices del respectivo proyecto de ley. Las STC Roles N° 786, c. 16°, y N° 2025, c. 58°, razonaron que corresponden a adiciones o correcciones que los órganos colegisladores pueden introducir a un proyecto de ley durante su tramitación, concepto que mantuvo lo antes fallado en STC Roles N° 259, c. 16°, y N° 719, c. 21°. Sin embargo, la STC Rol N° 1005, c. 10°, precisó aún más el punto, al conceptualizar que, si una indicación corresponde a una propuesta de cambio a la normativa contenida en un proyecto de ley con objeto de perfeccionarla, necesariamente debe tener una vinculación próxima con la materia específica del proyecto, lo que la Constitución llama sus ideas matrices o fundamentales. De ahí que las indicaciones “del todo ajenas al proyecto o cuya vinculación con el mismo sea remota, lejana, no resultan constitucionalmente admisibles”.

**DECIMOSEXTO:** Por lo examinado, se ha mantenido en las decisiones del Tribunal el criterio de resolución frente a conflictos de constitucionalidad de esta naturaleza, al confrontar las nociones de idea matriz o fundamental de un proyecto de ley con una indicación que se pudiere haber presentado en la deliberación legislativa. La limitación establecida en la Constitución tiene como objetivo impedir la introducción de normas al articulado respectivo que no vayan encaminadas a enfrentar directamente el asunto esencial que dio origen a la iniciativa legal, en cuya resolución debe estarse más al aspecto sustantivo que al meramente formal, tanto al examinar las ideas matrices o fundamentales del proyecto -contenidas en el mensaje o moción- como los preceptos originados en la indicación (STC Roles N° 410, c. 33°; N° 413, c. 10°; N° 5735, c. 13°). Dado que el mensaje o moción configuran “una totalidad que presume una coherencia interna” con su respectivo articulado (STC Roles N° 259, c. 16°; N° 413, c. 9°), las ideas matrices únicamente pueden corresponder a las comprendidas en el mensaje o moción pertinente y las indicaciones sólo pueden tener relación directa en la medida que guarden con las primeras no sólo una vinculación inmediata, sino que, además, de fondo (STC Rol N° 786, c. 17°).

**DECIMOSÉPTIMO:** Es una exigencia constitucional de acatamiento irrestricto que, en cuanto tal, no equivale a rigidizar la discusión y deliberación que debe suscitarse en el Congreso Nacional. En contrario, por la vía de las indicaciones puede ser enriquecida la iniciativa original, propósito básico que deben perseguir los órganos colegisladores en su primordial función de crear normas claras, sistemáticas y coherentes en beneficio de la certeza jurídica, recordó la STC Rol N° 786, c. 17°, en

criterio que antes sostuviera la STC Rol N° 413, c. 33°. Sucede que, en tal ejercicio, no pueden excederse las competencias que consagra directamente la Constitución, lo que puede resultar todavía más gravoso para el orden constitucional con ocasión de la discusión del proyecto de Ley de Presupuestos. A diferencia de otras leyes, tanto su tramitación como sus ideas matrices son establecidas directamente por la Carta Fundamental.

Por ello, la regla que exige respetar las ideas matrices o la que regula la iniciativa exclusiva del Presidente de la República son indispensables para el presente examen de constitucionalidad (STC Rol N° 5735, c. 1°). De allí se deriva la concatenación de los artículos 67 y 69 de la Constitución y, en lo pertinente, con su artículo 65, según razonaremos.

## **2. El proyecto de Ley de Presupuestos y sus ideas matrices. El artículo 67 de la Constitución**

**DECIMOCTAVO:** En las normas de formación de la ley establecidas en los artículos 65 a 75 de la Constitución se identifica una especial en su artículo 67. Es la Ley de Presupuestos, cuerpo normativo que debe desarrollar cada año una específica idea matriz o fundamental.

### **2.1. El presupuesto en el sistema constitucional chileno. Sus objetivos, principios y características**

**DECIMONOVENO:** El presupuesto del sector público “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, Orgánico de Administración Financiera del Estado). Por su parte, la Ley de presupuesto es una ley especial y marco establecida directamente en la Constitución, al corresponder a uno de los principales instrumentos de política económica que tiene un gobierno (STC Roles N° 1867, 25; N° 5735, c. 39°). En este cuerpo legal se especifican los ingresos y gastos de los órganos del Estado para un año calendario, revelando un programa de acción que orienta conductas económicas (STC Roles N° 254, c. 22°; N° 4118, c. 24°), por lo que contiene elementos de periodicidad, discrecionalidad y condicionalidad que la distinguen de las leyes tradicionales (STC Rol N° 254, c. 16°). Este carácter de ley marco fue traspasado desde la Constitución de 1925 a la actualmente vigente, en tanto autorización que el Congreso debe otorgar periódicamente al Presidente de la República dentro los parámetros que al efecto le fija (Cea, José Luis (2012), *op. cit.*, p. 537). Si bien, por su naturaleza jurídica es propiamente una ley, “es más que una ley”, precisó la STC Rol N° 1867, c. 26°. Corresponde a una herramienta trascendente del Estado para satisfacer gran parte de las necesidades públicas (STC Roles N° 4118, c. 23°; N° 1867, c. 26), por lo que ha sido entendida como un complejo mecanismo que

armoniza la recaudación y el gasto, es decir, el retiro de dinero de la economía -los ingresos que lo componen- y su reinserción vía gasto público (STC Rol N° 1867, c. 26°; N° 2935, c. 11°). De ello se deriva su estrecha vinculación con las finalidades del Estado y el mandato que realiza la Carta Fundamental en su artículo 1° inciso cuarto (STC Rol N° 5735, c. 37°), al encontrarse al servicio de la persona humana y en el deber de promoción del bien común (STC Rol N° 1295, c. 43°). Por lo mismo, la Ley de Presupuestos perfila 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);

En este sentido, es un cuerpo normativo de importancia trascendental para el funcionamiento del Estado y del sector público en sus diversos ámbitos de acción (STC Rol N° 5735, c. 36°). Contiene “las prioridades estratégicas del Presidente de la República y del Parlamento en un año fiscal determinado, en función de los fines del Estado, la promoción del bien común, y de la Administración del Estado en particular -la satisfacción de las necesidades colectivas de manera regular y continua-” (Pallavicini, Julio (2015). *Derecho Público Financiero*. Santiago: Thomson Reuters, p. 149).

**VIGÉSIMO:** Sus principales características y principios han sido desarrolladas en decisiones previas del Tribunal. En las STC Roles N° 1867, c. 30°; N° 4118, c. 25°, se razonó que, conforme a la **legalidad**, no se puede gastar sin autorización previa; debe existir **equilibrio presupuestario**, en tanto los gastos deben corresponder a los ingresos y sin que pueda haber gastos desfinanciados; en esta materia tiene **preponderancia en el proceso de formación el Presidente de la República** por medio de su iniciativa exclusiva, encontrándose acotadas y precisadas las potestades del Congreso Nacional y la exclusividad que el Jefe de Estado tiene en la ejecución; rige en **anualidad**, por lo que el presupuesto sólo puede abarcar un año; está concebido como **unidad**, por lo que se discute y aprueba un presupuesto para todo el sector público; goza de **universalidad**, puesto que todos los ingresos y gastos que efectúa el Estado deben reflejarse en el presupuesto; sólo por vía de **excepción cabe el tributo de afectación**; es **especial y distinta** al resto de las leyes en su tramitación, tanto en su fecha de presentación como de despacho y se publica en el Diario Oficial sólo un resumen de ella; para **eventuales modificaciones puede regir la potestad reglamentaria**, en lo que sea pertinente y permitido por cada ley; y debe ceñirse en su deliberación a procesos de **transparencia**, puesto que el Presidente de la República debe entregar informaciones de la ejecución presupuestaria al Congreso Nacional como parte de un proceso de negociación, el que es extremadamente delicado y “esta Magistratura no puede romper, por el principio de corrección funcional, pues revela un equilibrio en el sistema de frenos y contrapesos diseñado conjuntamente por ambos órganos” (STC Rol N° 1867, c. 32°). Además, razonó la STC Rol N° 5735, c. 2°, con la práctica de adoptar **protocolos** “(...) en que constan una serie

de compromisos que el Ejecutivo, en asuntos de su iniciativa, asume a cambio de su aprobación (...) se está solamente en presencia de un acuerdo político no vinculante, cuyos contenidos, no obstante, han llegado en varios casos a implementarse, validando el instrumento y reconociendo el influjo del colegislador” (Álvaro Villarroel Cáceres: “El Protocolo de Acuerdos de la Ley de Presupuestos del Sector Público”, XXXVIII Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, 1er semestre, 2012, p.618).

**VIGÉSIMO PRIMERO:** La Ley de Presupuestos, es una parte del engranaje del “Ciclo Presupuestario del Sector Público”, el que comprende las fases de formulación, discusión, aprobación, promulgación ejecución y control (Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (2002) *Diccionario de Administración Pública Chilena*, LOM, Santiago de Chile, p. 39), todas ellas destinadas a la planificación, aprobación, ejecución y control del uso de los recursos financieros del Estado, con el objetivo de garantizar una adecuada asignación y utilización del presupuesto público conforme a las políticas gubernamentales y las necesidades nacionales.

La Ley de Presupuestos se organiza en una estructura normativa y contable, basada en clasificaciones institucionales y por objeto de gasto. Estas clasificaciones, reguladas en el Decreto N°854, de 2004, del Ministerio de Hacienda, que determina las clasificaciones presupuestarias, permiten una asignación transparente y específica de los recursos fiscales. En primer lugar, la estructura institucional agrupa los recursos asignados a los distintos organismos del sector público en tres niveles jerárquicos: (i) Partida, la cual corresponde al nivel macro, representando a ministerios, la Presidencia de la República, el Poder Judicial, el Congreso Nacional, la Contraloría General de la República, entre otros; (ii) Capítulo, esto es, la subdivisión de las partidas, asignada a organismos específicos dentro de una institución y (iii) Programa, que representa objetivos o funciones específicas dentro de los capítulos.

Por su parte, la clasificación por objeto o naturaleza del gasto organiza las transacciones presupuestarias según su origen (ingresos) o finalidad (gastos) en: (i) Subtítulos, los cuales agrupan operaciones presupuestarias de naturaleza homogénea; (ii) Ítems que representan motivos significativos de ingresos o gastos y (iii) Asignaciones, es decir, subdivisiones que detallan propósitos específicos dentro de un ítem.

Adicionalmente, la Ley de Presupuestos incluye **glosas presupuestarias**, las que pueden ser definidas como “condicionantes o especificaciones que se agregan en el texto de la ley a uno o más ítems de gastos” (Boeninger, E. (2011), *Políticas Públicas en Democracia. Institucionalidad y Experiencia Chilena 1990-2006*, Santiago, 4ta ed., Uqbar Editores. Colección CIEPLAN, p. 218).

**VIGÉSIMO SEGUNDO:** La Constitución también establece relevantes disposiciones para su ejecución. La atribución del Presidente de la República de “[c]uidar de la recaudación de las rentas públicas y decretar su inversión con arreglo

a la ley”, establecida en el artículo 32 N° 20, se complementa con sus artículos 99 y 100, puesto que la Contraloría General de la República “en ningún caso [puede dar] curso a los decretos de gastos que excedan el límite señalado en la Constitución” y se les prohíbe a las “Tesorerías del Estado [efectuar pagos] sino en virtud de un decreto o resolución expedido por autoridad competente, en que se exprese la ley o la parte del presupuesto que autorice aquel gasto”.

**VIGÉSIMO TERCERO:** Por lo mismo, en las oportunidades en que el Tribunal se ha pronunciado en torno a esta ley se ha estimado que requiere una interpretación flexible y racional, puesto que su operatividad no puede verse detenida (STC Rol N° 5735, c. 40°). Este aspecto explica que el Presidente de la República ostente las potestades necesarias e indispensables para que cumpla con todos sus fines (STC Rol N° 1867, c. 26°), al corresponderle “[e]l gobierno y la administración del Estado”, de acuerdo con el artículo 24 inciso primero de la Constitución. Consecuencialmente, la Ley de Presupuestos “ha de contener las prescripciones o lineamientos generales a los que debe someterse el Jefe de Estado en la ejecución de las normas que lo autorizan para velar por la recaudación de los ingresos y decretar los gastos públicos” reservando a la “potestad reglamentaria subordinada o de ejecución las cuestiones de detalle que demanda su ejecución cotidiana” (Cea, José Luis (2012), *op. cit.*, p. 539).

Así, el proyecto de Ley de Presupuestos no es un simple instrumento contable sometido a la aprobación o rechazo del Congreso Nacional por el Presidente de la República; constituye una herramienta más rica y compleja (STC Rol N° 5735, c. 16°, voto disidente), tanto si se le examina en clave financiera como en sus aspectos estrictamente normativos.

**VIGÉSIMO CUARTO:** En este sentido, “[a]l legislar, el Congreso debe dictar normas de carácter general que permitan el ejercicio de la potestad reglamentaria de ejecución. Tal potestad, a su turno, ha de situarse en el marco establecido por la ley que, en el caso del presupuesto, no es sólo la ley anual, sino también, y entre otras, la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado. Obrando dentro de ese marco, el Primer Mandatario lo hace con arreglo a la ley, de acuerdo a lo dispuesto en ella, con sujeción a los requisitos, límites y controles previstos por el legislador, en términos más o menos flexibles, según las circunstancias por él ponderadas. Legislar en dichos términos no vulnera lo dispuesto en la Carta Fundamental, sino que se ajusta estricta y cabalmente a lo prescrito en el texto, contexto e historia oficial de ella” (Cea, José Luis (2012). *op. cit.*, p. 541).

## **2.2 Las particularidades de las ideas matrices de la Ley de Presupuestos. Vinculación de los artículos 67 y 69 de la Constitución**

**VIGÉSIMO QUINTO:** En los considerandos precedentes se razonaba que el concepto de ideas matrices posibilita examinar la constitucionalidad de una eventual indicación que se presente a un proyecto de ley, en tanto éstas deben tener “relación directa” con aquellas. Sin embargo, se precisaba que la Constitución no ha definido el

concepto y el Tribunal ha debido desarrollar estándares de aplicación en razón de diversas cuestiones de constitucionalidad que han sido sometidas a su conocimiento y resolución en ejercicio de la competencia actualmente establecida en el artículo 93 inciso primero, N° 3°, a tiempo que la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional entrega elementos identificatorios en sus artículos 23 y 24.

**VIGÉSIMO SEXTO:** Ello tiene un relevante matiz en la tramitación del proyecto de Ley de Presupuestos que contempla el artículo 67 de la Constitución. Corresponde a un sistema que no puede desprenderse de aquello que la Carta Fundamental ha trazado como un “marco global del régimen político” (Cea, José Luis (2012), *op. cit.*, p. 541). Por su trascendencia para la institucionalidad, ha sido la propia Constitución la encargada de establecer sus ideas matrices y los aspectos elementales de su discusión.

Al constatar esta particular situación, “la ley que anualmente ha de dictarse sobre la materia debe ajustarse al marco que la Carta Fundamental señala y que no es otro que aprobar el cálculo de ingresos y la autorización de gastos para el año correspondiente” (STC Roles N° 1005, c. 11°; N° 5735, c. 15°), por lo que sólo pueden ser normadas en la Ley de Presupuestos esas materias que el propio constituyente definió como sus ideas matrices, criterio que ya estableciera la STC Rol N° 1-72, c. 27°. En caso contrario, y activada la competencia de este Tribunal, debe surgir la declaración de inconstitucionalidad ante una eventual iniciativa que se suscite en la deliberación ante el Congreso Nacional que no sea coherente o consistente con las específicas ideas matrices o fundamentales que la Constitución ha reservado. Este Tribunal también debe actuar en la esfera de su competencia a efectos de hacer valer la supremacía de la Carta Fundamental.

**VIGÉSIMO SÉPTIMO:** Según se anotara, la Constitución le encarga al Presidente de la República el gobierno y la administración del Estado, por lo que del artículo 24 se derivan potestades relacionadas con la Ley de Presupuestos que no pueden desatenderse. A él le corresponde prepararlo y ejecutarlo, en tanto el Congreso Nacional únicamente interviene en su aprobación, por lo que asuntos como el rendimiento de los recursos se enmarcan exclusivamente en las atribuciones presidenciales, conforme lo dispone el artículo 67 inciso tercero.

Así, el Congreso Nacional sólo puede aceptar la estimación de los ingresos, y disminuir o rechazar “los 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: Editorial Jurídica de Chile, t. V, p. 251) que el Presidente de la República le proponga y le está constitucionalmente vedado a las Cámaras reducir los gastos fijos, establecidos en leyes permanentes, “que son aquellos que están señalados en leyes generales o especiales que tienen una duración superior a un año”, debiendo en este último caso la ley simplemente anotarlos o registrarlos “y para este efecto revisa si los propuestos se encuadran con los autorizados” (Silva Bascuñán, Alejandro (2000), *ob. cit.*, p. 251),

como fuera desarrollado en la STC Rol N° 7896, según se tiene del artículo 67 inciso segundo. Si el Congreso Nacional aprobara un gasto desfinanciado, luego, al promulgar la ley, el Jefe de Estado podría reducir proporcionalmente aquellos que no cuenten con el debido financiamiento, recordó la STC Rol N° 1867, c. 26°, analizando el inciso quinto del artículo 67.

**VIGÉSIMO OCTAVO:** Al igual que lo fallara la STC Rol N° 1005, c. 12°, no existe obstáculo para que en la ley anual de presupuestos se incluyan normas sobre materias relativas a su ejecución o a la administración financiera del Estado, “pero estas disposiciones han de tener relación directa con las ideas matrices o fundamentales de la misma que no son otras que el cálculo de ingresos y la autorización de gastos”, criterio igualmente asentado en la STC Rol N° 4118, c. 26°. De lo contrario, esas modificaciones podrían significar constituir vicios que importen su inconstitucionalidad.

**VIGÉSIMO NOVENO:** En la STC Rol N° 1-72, al declarar la inconstitucionalidad de preceptos de la Ley de Presupuestos para el año 1972, el Tribunal analizó esta vinculación para examinar un eventual exceso en las ideas matrices. Se razonó que “procede, en definitiva, concluir que las ideas matrices o fundamentales de dicho proyecto están formadas por el cálculo de entradas y la determinación de los gastos de la Administración Pública. También es admisible contemplar dentro de ella, dado su carácter de ley financiera, aquellos preceptos que persigan regular los gastos variables, pero sin que en estos últimos dos eventos se modifiquen leyes generales o especiales y leyes orgánicas de los Servicios de la Administración Pública del Estado, por las razones constitucionales que precedentemente se han establecido”. La conclusión la configuró no solo por el camino de apartarse de las ideas matrices, sino porque ello altera -mediante una norma transitoria- los mandatos de una ley permanente: “[e]n otras palabras, aparte de no decir relación con la idea matriz o fundamental del proyecto, están modificando leyes permanentes y orgánicas de servicios públicos (...)” (STC Rol N° 1-1972, c. 32°, reafirmado en la STC Rol N° 4118, c. 28°).

**TRIGÉSIMO:** Estas características que plasman el rol del Presidente de la República no desatienden el respectivo rol que la Constitución entrega al Congreso Nacional, en tanto debe aprobar el presupuesto. Esta función, razonó la STC Rol N° 1867, c. 26°, no es menor ni carente de significado, puesto que ambas Cámaras deben pronunciarse favorablemente para que haya un presupuesto aprobado formalmente. Además, el Congreso puede disminuir o rechazar los gastos, proceso que envuelve aspectos de negociación política con el Presidente de la República, la que opera en su etapa previa, antes de su envío, pero, también, luego de conversaciones y diálogos formales e informales en que se llega a acuerdos y compromisos que se reflejan en indicaciones y protocolos complementarios a la ley (STC Rol N° 1867, c. 27°). Ello, en tanto “consecuencia de que la facultad de aprobación [se encuentre radicada] en un órgano plural y representativo de la sociedad” en el marco de un proceso constitucional y legalmente reglado, pero que es dinámico bajo los contornos que fija

la Constitución, en el que los parlamentarios cuentan con importantes prerrogativas para acceder a información y que se reflejan en aspectos como el carácter permanente de la Comisión Especial Mixta de Presupuesto, según lo dispuso la Ley N° 19.875, de 2003. En este sentido, “la información, por tanto, ha sido considerada por el constituyente como un elemento indispensable para que el congreso pueda cumplir su tarea” (STC Rol N° 1867, c. 29°).

**TRIGÉSIMO PRIMERO:** Por lo mismo, las atribuciones del Presidente de la República no pueden “interpretarse estáticamente y descontextualizadas de la realidad en que operan” (STC Rol N° 1867, c. 27°), lo que no obsta al pleno respeto a las prerrogativas y competencias que la Constitución otorga tanto al Jefe de Estado como a los miembros del Congreso Nacional en sus ámbitos respectivos de competencia.

La distribución de competencias que se contiene en el artículo 67 inciso segundo de la Constitución, al señalar que “[e]l Congreso Nacional no podrá aumentar ni disminuir la estimación de los ingresos; sólo podrá reducir los gastos contenidos en el proyecto de Ley de Presupuestos, salvo los que estén establecidos por ley permanente”, no pueden ser desatendidas y corresponde a una “limitación a nivel constitucional para la intervención del Congreso en la discusión de este proyecto de ley, permitiéndole únicamente reducir los gastos contenidos en la propuesta del Ejecutivo, sin entrar a intervenir en la estimación de los ingresos que haya proyectado el Presidente de la República. Pero, aún esa disminución de gastos, se encuentra sujeta a otra delimitación constitucional, consistente en que dichos montos no se encuentren establecidos en una ley permanente” (STC Rol N° 5735, c. 53°).

**TRIGÉSIMO SEGUNDO:** Estas reglas que rigen el proceso presupuestario permiten “delimitar la competencia entre los legisladores, racionalizar el proceso legislativo, cautelar el equilibrio presupuestario, dotar al Jefe de Estado de un presupuesto que le permita realizar su programa y favorecer la aprobación del presupuesto y la fiscalización y control de su ejecución por el Congreso Nacional”, razonó la STC Rol N° 5735, c. 10°.

### **2.3. Se vulnera la Constitución al introducir legislación de alcance permanente en la Ley de Presupuestos que exceda a las ideas matrices**

**TRIGÉSIMO TERCERO:** Los principios y reglas constitucionales que inciden en la presentación, discusión, aprobación y ejecución de la Ley de Presupuestos, la configuran como una modalidad de formación de la ley distinta a las reglas generales y permanentes (STC Rol N° 7896, c. 14°). Es constitucional contar con un modo específico para acordar los Presupuestos de la Nación, acortando las potestades parlamentarias, disminución de los plazos, establecimientos de formas abreviadas de tramitación y reforzamiento de los resultados de la deliberación tanto si existe acuerdo como ante un eventual desacuerdo (STC Rol N° 4118, c. 29°). Ello, por cuanto el inciso

segundo del artículo 67 de la Constitución imposibilita alterar los gastos “que estén establecidos por ley permanente”.

**TRIGÉSIMO CUARTO:** Por lo razonado, puede asentarse la jurisprudencia que se desprende de las STC Roles N° 1005, c. 13°; N° 4118, c. 32°; N° 9869, c. 92°. Por su naturaleza, no es posible introducir legislación de alcance permanente en la Ley de Presupuestos. Eventuales indicaciones parlamentarias al efecto son prohibidas por la Constitución, en tanto éstas deben sustentarse en forma autónoma en las ideas matrices que sostengan un determinado proyecto de ley y que son “diferentes a las que fundamentan una ley de presupuestos, por lo cual no puede ampararse dentro de su marco regulatorio”. Debe rechazarse la inclusión de regulaciones ajenas a lo estrictamente pertinente en materia presupuestaria.

No puede legislarse de forma permanente con ocasión del presupuesto anual de la Nación. El sistema jurídico debe propender a su coherencia, sistematicidad y uniformidad y una transgresión a los artículos 67 y 69 de la Constitución deviene en la completa desnaturalización de una trascendente herramienta para el Estado -con un objetivo constitucionalmente protegido- y el cumplimiento oportuno en la satisfacción de necesidades públicas.

Al igual que lo sostuviéramos en anteriores oportunidades, el principio constitucional de que un proyecto de ley debe sustentarse en las ideas matrices propias que lo consignent es la única forma de lograr “coherencia en la legislación que regula las bases institucionales de nuestro sistema político, confirmando este Tribunal su plena competencia para entrar a pronunciarse sobre la constitucionalidad de las mismas cuando sea requerido en la forma prevista en la Carta Fundamental” (STC Roles N° 1005, c. 13°; N° 4118, c. 32°). Por lo mismo, vulnera el artículo 67 de la Carta Fundamental introducir regulaciones permanentes en una normativa especial como la Ley de Presupuestos, que, por su especial naturaleza jurídica, sólo puede normar materias presupuestarias y de gastos.

De aceptarse legislar al margen de las ideas matrices de la Ley de Presupuestos se reconducirían los modos de crear derecho a un legislador expedito, afectándose todas las modalidades permanentes de formación de la ley, tengan o no tengan un quórum especial (STC Roles N° 4118, c. 30°, y N° 7896, c. 14°). Con ello, “se alteraría el modo competencial en que se recogen las atribuciones normativas de cada uno de los órganos del Estado involucrados en la formación de la ley, afectando el principio de corrección funcional que nuestra Magistratura ha utilizado en otras determinaciones jurisprudenciales. El principio de corrección funcional tendrá una aplicación esencial en el ejercicio de una potestad concurrente por parte del Gobierno y el Congreso Nacional, en el proceso de formación de la ley. Por lo mismo, en torno a la cautela de las ideas matrices de la Ley de Presupuestos se puede asociar toda normativa que aplica a una determinación de gastos en la medida que respete la ley permanente previa. Por tanto, bajo ningún respecto es que impida legislar sobre estos

asuntos, sino que no puede utilizar la vía financiera de la Ley de Presupuestos para innovar en el contraste con leyes vigentes” (STC Rol N° 5735, c. 27°).

**TRIGÉSIMO QUINTO:** La especial naturaleza jurídica de la Ley de Presupuestos también se expresa en las materias que han de ser parte de su regulación, la cual debe ajustarse al marco que la Carta Fundamental señala y que no es otro que aprobar el cálculo de ingresos y la autorización de gastos para el año correspondiente, pudiendo incluir normas sobre materias relativas a su ejecución o a la administración financiera del Estado, pero siempre que estas disposiciones tengan relación directa con sus ideas matrices o fundamentales, que no son otras que la estimación del cálculo de ingresos y la determinación de gastos y siempre que la indicación respete la iniciativa exclusiva del Presidente de la República (STC Rol N° 5735, c. 26°).

Siguiendo el razonamiento de la STC Rol N° 5735, c. 19°, para examinar constitucionalmente si una determinada indicación se sitúa o no dentro de las ideas matrices, debe ser analizado el contenido preciso de una y otras, “aun cuando en la versión más estricta de esa regla aplicable a la Ley de Presupuestos, las glosas objetadas a fs. 1 deberían ser inmediatamente desestimadas, pues, claramente, no dicen relación con la estimación de ingresos y determinación de los gastos que constituyen lo esencial de dicha normativa”, criterio que nuevamente guiará el examen de constitucionalidad a las impugnaciones presentadas en los seis requerimientos que se están resolviendo.

De acuerdo con lo sostenido en la STC Rol N° 7896, c. 27°, en la Ley de Presupuestos es posible adaptar una regla permanente al ciclo temporal del año. Es parte de su especial naturaleza jurídica de conformidad con sus ideas matrices, constitucionales en sus objetivos y fines. Sin embargo, el legislador no puede imponer nuevas reglas para el sector que regula, debiendo existir plena armonía entre la norma temporal anual y la ley permanente.

**TRIGÉSIMO SEXTO:** Estas particularidades de la Ley de Presupuestos la convierten en un cuerpo legal de características propias y de incidencia fundamental para el desarrollo y funcionamiento del Estado y sus órganos (STC Rol N° 5735, c. 41°). De ahí que “su configuración y aprobación [deba] ceñirse indefectiblemente a los términos y condiciones que impone la Carta Fundamental”.

### **3. El proceso de formación de la ley y la iniciativa exclusiva del Presidente de la República. El artículo 65 de la Constitución**

**TRIGÉSIMO SÉPTIMO:** A la estrecha correlación entre la noción de ideas matrices con las características que ostenta la Ley de Presupuestos en el sistema constitucional chileno debe añadirse la iniciativa exclusiva del Presidente de la República. Es un marco imprescindible para resolver las cuestiones de constitucionalidad que se han suscitado ante el Tribunal en los seis requerimientos presentados.

**TRIGÉSIMO OCTAVO:** Nuestro sistema constitucional contiene una regla general para la iniciativa legal y una excepción. Conforme al artículo 65 de la Carta Fundamental, las leyes pueden originarse por mensaje de Presidente de la República o por moción de cualquiera de los miembros de la Cámara de Diputados o del Senado, en su calidad de órganos colegisladores, careciendo de iniciativa legislativa todos los demás órganos del Estado. Aquellos facultados para dar inicio a la discusión de un proyecto de ley pueden hacerlo, por regla general, respecto de la mayoría de las materias propias de ley (STC Rol N° 786, c. 14°).

**TRIGÉSIMO NOVENO:** Sin perjuicio de esa regla general, la Constitución establece que ciertas materias legislativas únicamente pueden ser de iniciativa del Presidente de la República, las cuales son enumeradas en el artículo 65. En éstas, sólo el Jefe de Estado puede hacer propuestas legislativas, sea por la vía del mensaje, mediante indicaciones o formulando vetos, aspectos que constituye la excepción y configura una prohibición o limitación constitucional para los parlamentarios que, como tal, sólo puede ser interpretada restrictivamente (STC Rol N° 1867, c. 8°), atendida la principal función del Congreso Nacional y el ejercicio de la soberanía que se cumple a través de él.

Entre estas materias se encuentran aquellos proyectos “que tengan relación” con “la administración financiera o presupuestaria del Estado, incluyendo las modificaciones de la Ley de Presupuestos”, conforme lo establece el inciso tercero del artículo 65 de la Constitución. Por lo mismo, esta disposición constituye un marco regulatorio esencial en el proceso de formación de la ley al examinar el concepto de ideas matrices de la Ley de Presupuestos, de acuerdo con sus artículos 67 y 69.

**CUADRAGÉSIMO:** Esta prerrogativa se explica a partir de la forma en que se ha consagrado el régimen presidencial de Gobierno en Chile. El artículo 65 de la Constitución resguarda las esferas de competencia reservadas al Presidente de la República en forma congruente con la responsabilidad constitucional que le asiste en materia de administración financiera y presupuestaria del Estado (STC Rol N° 786, c. 11°), de allí que la primera parte del inciso primero del artículo 67 ratifica que “El proyecto de Ley de Presupuestos deberá ser presentada por el Presidente de la República al Congreso Nacional [...]”. En tal sentido, las materias de iniciativa exclusiva no sólo importen la imposibilidad de que los parlamentarios ingresen proyectos de ley sobre determinadas materias, sino también de que éstos presenten indicaciones que incidan en ellas (STC Roles N° 1867, cc. 13° y 14°; N° 9869, c. 20°). En caso contrario se actuaría fuera del marco de competencias que la Constitución expresamente delimita y “tornaría ilusorio alcanzar las finalidades que el constituyente ha considerado, desde 1925, para estructurarla como lo ha hecho” (STC Rol N° 9869, c. 21°).

**CUADRAGÉSIMO PRIMERO:** Las reglas constitucionales que rigen esta materia, en su devenir histórico, han sido analizadas en la jurisprudencia del Tribunal, lo cual dan cuenta las STC Roles N° 1867, N° 5735, N° 7896, N° 9869, entre otras.

**CUADRAGÉSIMO SEGUNDO:** La Constitución de 1980 mantuvo las materias de iniciativa exclusiva con algunos ajustes. Agregó a esta excepcionalidad en el proceso de formación de la ley todos los proyectos que tengan relación con la administración financiera o presupuestaria del Estado, incluyendo las modificaciones a la Ley de Presupuestos; contratar empréstitos o celebrar otra clase de operaciones que puedan comprometer el crédito o la responsabilidad financiera del estado, de las entidades semifiscales, autónomas, de los gobiernos regionales o de las municipalidades, y condonar, reducir o modificar obligaciones, intereses u otras cargas financieras de cualquier naturaleza establecidas a favor del Fisco o de los organismos o entidades referidos; establecer modalidades y procedimientos de la negociación colectiva y determinar los casos en que no se podrá negociar; fijar normas sobre enajenación de bienes del estado o de las municipalidades y sobre su arrendamiento y concesión; fijar las fuerzas de aire, mar y tierra que han de mantenerse en pie en tiempo de paz o de guerra, y las normas para permitir la entrada de tropas extranjeras en el territorio de la República, como, asimismo, la salida de tropas nacionales fuera de él.

**CUADRAGÉSIMO TERCERO:** Según puede apreciarse de la evolución constitucional, ha sido una constante desde la Constitución de 1925 y sus modificaciones que, dentro de las normas sobre iniciativa exclusiva del Presidente de la República, se incluyan las materias que implican gasto público y las que afectan la administración financiera del Estado (STC Rol N° 1867, c. 12°). En este sentido, precisó la STC Rol N° 9869, c. 18°, se ha seguido una tradición iniciada en 1925 y reforzada en 1943, en 1970 y en 1980, recogida por esta Magistratura “con la finalidad que el Jefe del Estado pueda conducir la hacienda pública, en el ámbito de la función de gobierno y administración que le confiere el artículo 24 constitucional. Ello, sin perjuicio de los asuntos específicos que, conforme al inciso cuarto del referido artículo 65 quedan también reservados a dicha iniciativa exclusiva”. Por lo mismo, ha apuntado la doctrina, “el constituyente desea que todas las leyes que tengan un impacto económico en la vida nacional, sean iniciadas por quien tiene a su cargo “el gobierno y la administración del Estado”” quien es el Jefe de Estado: el Presidente de la República” (Fermendois, Arturo y García, José Francisco (2009), *op. cit.*, p. 297).

**CUADRAGÉSIMO CUARTO:** El ámbito de la administración financiera o presupuestaria del Estado que se establece en el artículo 65 inciso tercero de la Constitución encuentra desarrollo normativo en el Decreto N° 1.263, Orgánico de Administración Financiera del Estado. Allí se precisa el concepto utilizado por la Constitución, el que excede a lo monetario y cambiario. Su artículo 5° establece que “[e]l sistema presupuestario estará constituido por un programa financiero de mediano plazo y por presupuestos anuales debidamente coordinados entre sí. Tanto en el programa financiero como en el presupuesto se establecerán las prioridades y se asignarán recursos globales a sectores, sin perjuicio de la planificación interna y de los presupuestos que corresponda cobrar a los servicios integrantes”. Luego, el artículo 6° prescribe que “[s]e entiende por administración de fondos, para los efectos de este

decreto ley, el proceso consistente en la obtención y manejo de los recursos financieros del Sector Público y de su posterior distribución y control, de acuerdo a las necesidades de las obligaciones públicas, determinadas en el presupuesto”.

El desarrollo normativo de estos conceptos constitucionales adquiere relevancia tratándose de la Ley de Presupuestos como cuerpo legal marco y especial, establecido directamente en la Constitución, en que se debe contener una estimación de los ingresos y gastos del sector público para un año determinado.

#### **4. Las ideas matrices en la Ley de Presupuestos y la iniciativa exclusiva del Presidente de la República. Correlación de los artículos 65, 67 y 69 de la Constitución**

**CUADRAGÉSIMO QUINTO:** Según lo que se viene razonando, los artículos 65, 67 y 69 de la Constitución, en su interpretación y correlación sistémica, permiten examinar la constitucionalidad de indicaciones parlamentarias que puedan incidir en la Ley de Presupuestos, (STC Rol N° 5735, c. 7°). Ésta mantiene una especial idea matriz y la iniciativa para su formulación y presentación está reservada al Presidente de la República. Por lo mismo, el artículo 24 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, señala en sus incisos segundo y tercero que no puede “admitirse indicaciones contrarias a la Constitución Política ni que importen nuevos gastos con cargo a los fondos del Estado o de sus organismos, o de empresas de que sea dueño o en que tenga participación, sin crear o indicar, al mismo tiempo, las fuentes de recursos necesarios para atender a tales gastos”, añadiendo que “[e]n la tramitación de proyectos de ley los miembros del Congreso Nacional no podrán formular indicación que afecte en ninguna forma materias cuya iniciativa corresponda exclusivamente al Presidente de la República, ni siquiera para el mero efecto de ponerlas en su conocimiento. No obstante, se admitirán las indicaciones que tengan por objeto aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos, emolumentos, préstamos, beneficios, gastos y demás iniciativas sobre la materia que haya propuesto el Presidente de la República”.

**CUADRAGÉSIMO SEXTO:** Por lo anotado, el sistema constitucional protege el proceso de formación de la Ley de Presupuestos no sólo al establecer directamente sus ideas matrices. También, por medio de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República para iniciar la discusión legislativa en determinados asuntos.

Siguiendo el razonamiento vertido en la STC Rol N° 259, c. 6°, “las normas de la Constitución deben interpretarse de manera tal que exista entre ellas la debida correspondencia y armonía, y ninguna interpretación de la Carta Fundamental puede conducir a dejar sin aplicación un determinado precepto de ella”.

## 5. Resolución de los requerimientos

**CUADRAGÉSIMO SÉPTIMO:** A partir del marco constitucional que entregan los artículos 65, 67 y 69 de la Constitución, tanto desde la noción de idea matriz que debe contener todo proyecto de ley, como de las particularidades que ésta presenta en la Ley de Presupuestos, y las consecuencias que se derivan de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República en la iniciativa legal en determinadas materias, pueden ser examinadas las indicaciones relativas a artículos y glosas de la Ley de Presupuestos cuya inconstitucionalidad han solicitado S.E. el Presidente de la República y grupos Honorables Senadoras y Senadores y de Honorables Diputadas y Diputados, en el contexto de discusión del proyecto de Ley de Presupuestos para el año 2025.

**CUADRAGÉSIMO OCTAVO:** A pesar de que no ha sido controvertido en el proceso, el Tribunal ha precisado el carácter normativo de las glosas que se incorporan a la Ley de Presupuestos, criterio que se mantendrá. Éstas, como ha sucedido en esta oportunidad, pueden ser requeridas bajo la competencia del artículo 93 inciso primero, N° 3°, al corresponder al “nivel de máximo detalle a que llega la voluntad del legislador en la Ley de Presupuestos, a través de explicaciones, puntualizaciones, indicaciones, advertencias o comentarios sobre el sentido o alcance del egreso aprobado” (STC Roles N° 254, c. 1°; N° 5735, c. 42°; N° 7896, c. 17°). Atienden al “ámbito y forma de ejecución específica y concreta del gasto, y pretende[n] detallar, esclarecer, instruir, expresar el criterio que debe inspirar y lo que corresponde efectuar al disponer el consumo del gasto autorizado” (Silva Bascañán, Alejandro (2000). *Tratado de Derecho Constitucional*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, t. V, p. 253), imponiendo “deberes de información acerca de la inversión de los recursos públicos. Si bien no forman parte del articulado, son parte integrante de la ley de presupuestos” (Villaroel, Álvaro (2012). “El protocolo de acuerdos de la ley de presupuestos del sector público”. En *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, Vol. XXXVIII, pp. 617-657, p. 628).

Por lo mismo, las glosas tienen pleno sentido normativo -son preceptos legales- a partir de su funcionalidad en la ejecución del ciclo presupuestario y sólo pueden tener carácter transitorio (STC Rol N° 5735, c. 40°), al corresponder a “especificaciones útiles únicamente para ese ejercicio presupuestario. En otras palabras, una cuestión más bien financiera que normativa” (Soto, Sebastián (2015). *Congreso Nacional y Proceso Legislativo Teoría y Práctica*. Santiago: Thomson Reuters, p. 377).

**CUADRAGÉSIMO NOVENO:** En fin, una precisión ya advertida en la STC Rol N° 9869, c. 47°, que es relevante mantener y sin perjuicio de que estos requerimientos serán acogidos en su totalidad, guarda relación con que todos quienes suscribimos esta sentencia coincidimos, en cada caso o impugnación, en todos los fundamentos para resolverlo así. En los considerandos que siguen serán expuestos, como sustento de cada resolución de inconstitucionalidad, los argumentos esgrimidos por los Ministros que así lo acordaron, sin perjuicio de las respectivas disidencias y

prevenciones que acoten su diferenciada concurrencia respecto de uno o varios de ellos.

### **5.1. Indicaciones que vulneran las ideas matrices del proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2025**

**QUINCUAGÉSIMO:** En primer lugar, corresponde acoger los requerimientos presentados por S.E. el Presidente de la República y grupos parlamentarios que han ejercido la competencia del artículo 93 inciso primero, N° 3°, de la Constitución, respecto de indicaciones introducidas por miembros del Congreso Nacional en la discusión del proyecto de Ley de Presupuestos para el año 2025, en tanto dichas iniciativas vulneran los artículos 67 y 69 de la Constitución, al ubicarse fuera de las ideas matrices que ésta expresamente prescribe.

**QUINCUAGÉSIMO PRIMERO:** En este vicio constitucional se encuentran las indicaciones parlamentarias que devinieron en la Glosa 29 nueva, Programa 01, Capítulo 10, de la Partida 05 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública; la Glosa 05 nueva, Programa 01, Capítulo 03, de la Partida 03 del Poder Judicial; la Glosa 07 nueva, Programa 01, Capítulo 01, de la Partida 01 de la Presidencia de la República; la Glosa 09 nueva, Programa 01, Capítulo 01, de la Partida 01 de la Presidencia de la República; la Glosa 08 nueva a la Partida 09 del Ministerio de Educación; la Glosa 18 nueva, asignación 198, Programa 03, Capítulo 90, de la Partida 09 del Ministerio de Educación; la Glosa 19 nueva, asignación 199, Programa 03, Capítulo 90, de la Partida 09 del Ministerio de Educación; el nuevo párrafo tercero de la sección iii) literal e) de la Glosa 12, asignación 200, Programa 03, Capítulo 90, de la Partida 09 del Ministerio de Educación; y el inciso final nuevo del artículo 21, todos del proyecto de Ley de Presupuestos para el Sector Público correspondiente al año 2025, Boletín 17.142-05, y que está contenido en la Ley N° 21.722, publicada en el Diario Oficial de 14 de diciembre de 2024.

#### **5.1.1. Modificaciones a la Ley N° 21.325, sobre Migración y Extranjería. Glosa 29 nueva, Programa 01, Capítulo 10, de la Partida 05 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.**

**QUINCUAGÉSIMO SEGUNDO:** La glosa impugnada establece lo siguiente: “Todo proceso de regularización extraordinaria de extranjeros en situación migratoria irregular promovido de conformidad con lo previsto en el numeral 8° del artículo 155 de la Ley N°21.325, sobre Migración y Extranjería, deberá ser aprobado previamente por ambas cámaras del Congreso Nacional, en sesiones especialmente convocadas al efecto en la que el Ministerio del Interior y Seguridad Pública fundamentará pormenorizadamente los motivos que justifican la implementación del proceso”. Fue incorporada mediante indicación parlamentaria que se lee a fojas 679 de causa Rol N°

16.000, del H. Diputado señor Andrés Longton, y declarada inadmisibile de acuerdo con el artículo 69 de la Constitución.

**QUINCUAGÉSIMO TERCERO:** De acuerdo con su propio texto, el contenido de la glosa no es meramente informativo y remite a una ley permanente. Incide en ella y altera sus alcances normativos. De acuerdo con el numeral 8° del artículo 155 de la Ley N° 21.325, sobre Migración y Extranjería, le corresponde a la Subsecretaría del Interior establecer los mecanismos y requisitos para realizar el proceso de regularización extraordinaria de extranjeros en situación migratoria irregular con el propósito de facilitar y promover la regularidad migratoria, de acuerdo con los objetivos de la Política Nacional de Migración y Extranjería. A su turno, corresponde al Servicio Nacional de Migraciones debe ejecutar estos mecanismos, conforme se tiene del artículo 157 en su numeral 13°.

**QUINCUAGÉSIMO CUARTO:** A su vez, de conformidad con los artículos 22 y 23 de la Ley N° 21.325 -en aplicación de lo establecido en el numeral 6° del artículo 32 de la Constitución- le corresponde al Presidente de la República definir la Política Nacional de Migración y Extranjería por medio de un decreto supremo expedido por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y firmado por los Ministros de Estado que conforman el Consejo de Política Migratoria, creado en el artículo 159. Además, “[d]entro de los treinta días siguientes a la publicación del decreto, el Ministro del Interior y Seguridad Pública [debe] presentarla ante la comisión permanente de la Cámara de Diputados y del Senado que se acuerde en sesión de Sala”, según se tiene del artículo 23 en su inciso segundo.

**QUINCUAGÉSIMO QUINTO:** Por lo anterior, produce efectos contrarios a la Constitución la glosa introducida a la Partida 05 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, al incorporar una nueva exigencia en el marco del proceso de regularización extraordinaria de extranjeros en situación migratoria irregular, por el deber de fundamentar lo motivos que justifican su implementación ante las Cámaras del Congreso Nacional, en sesiones especialmente convocadas al efecto en la que el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, para efectos de promover su aprobación. La glosa se aparta de la regulación vigente en esta materia, previamente establecida en la Ley N° 21.325, y entrega atribuciones al Congreso Nacional que exceden el ámbito presupuestario con los límites que define la Constitución en su artículo 67, cuya idea matriz exclusiva está delimitada en el artículo 69.

**QUINCUAGÉSIMO SEXTO:** La glosa en cuestión, al innovar en aspectos que ya están contenidas en una ley permanente y que no guardan estricta relación con la estimación de ingresos y gastos presentados en el Mensaje N° 213-273 de 29 de septiembre de 2024, de S.E. el Presidente de la República, con el que inicia el proyecto de Ley de Presupuestos para el 2025, se aparta de la especial estructura de la ley y con ello de su naturaleza jurídica, produciendo una innovación sustancial que no permite la Constitución. Según lo ha razonado previamente el Tribunal, *“no existe una conexión directa entre lo que es la Ley de Presupuesto y la excepción que se consagra en la Glosa. [Así,]*

*no siendo pertinente a la misma, necesariamente tendrá que declararse inconstitucional*". (STC Rol N° 7896 c. 28°).

### **5.1.2. Modificación en las atribuciones del Poder Judicial. Glosa 05 nueva, Programa 01, Capítulo 03, de la Partida 03 del Poder Judicial**

**QUINCUAGÉSIMO SÉPTIMO:** La segunda glosa impugnada por S.E. el Presidente de la República (Rol N° 16.000) y un grupo de Honorables Senadoras y Senadores (Rol N° 15.995) tiene la siguiente redacción: "El Poder Judicial no podrá destinar recursos para la realización de concursos, competencias o procesos que impliquen la evaluación, ponderación o comparación de sentencias judiciales. Esta prohibición aplica independientemente de criterio, metodología o propósito de análisis que se pretenda emplear para valorar, clasificar o categorizar las decisiones judiciales. No obstante, esta restricción no se extiende a los procesos de análisis o unificación de jurisprudencia que tengan como finalidad la creación de bases de datos o buscadores jurisprudenciales con fines académicos". Fue incorporada por indicación de la H. Senadora señora Luz Ebensperger, según se lee a fojas 678 de causa Rol N° 16.000.

**QUINCUAGÉSIMO OCTAVO:** Según se desprende de la glosa impugnada, ésta contiene una prohibición al Poder Judicial, en tanto, de acuerdo con sus alcances, no podría realizar "*concursos, competencias o procesos que impliquen la evaluación, ponderación o comparación de sentencias judiciales*". Con ello, excede las ideas matrices de la Ley de Presupuestos; no tiene relación directa con "*el cálculo de ingresos y la autorización de gastos*" (STC Rol N° 1.005, c. 12°), conteniendo un vicio que contraviene los artículos 67 y 69 de la Constitución.

**QUINCUAGÉSIMO NOVENO:** Dado que el objetivo de la ley prevista en el artículo 67 de la Carta Fundamental es "*delimitar la competencia entre los legisladores, conforme al principio de separación de órganos y funciones, contenido en los artículos 6° y 7° de la Carta Fundamental, [...] racionalizar el proceso legislativo, cautelar el equilibrio presupuestario, lograr que el Jefe de Estado pueda realizar su programa y favorecer la aprobación del presupuesto y la fiscalización y control de su ejecución por el Congreso Nacional*" (STC Rol N° 9689, c. 33°), es que no resultan admisibles glosas como la examinada. Ésta desnaturaliza la Ley de Presupuestos, imposibilitada de ser caracterizarla como una "*ley miscelánea*" (STC Rol N° 259, c. 33°).

**SEXAGÉSIMO:** La glosa abarca aspectos que afectan la autonomía del Poder Judicial, expresados en la superintendencia económica que la Constitución entrega a la Corte Suprema en su artículo 82 inciso primero. El término "*superintendencia*" alude a "*la suprema administración de lo judicial, la dirección y cuidado de tal ramo con superioridad sobre los demás órganos que lo sirven*" (Silva Bascuñán, Alejandro (2002). *Tratado de Derecho Constitucional*, Santiago: Editorial Jurídica de Chile, t. VIII, p. 137), la que comprende dimensiones directivas, correccionales y económicas, por lo

que expresa la superioridad jerárquica de la Corte Suprema sobre los demás Tribunales de la nación. Específicamente, la glosa incide en la superintendencia “económica”, entendido este vocablo como “todo lo que conduzca a la perfecta disposición de los diversos elementos necesarios para la mejor prestación del servicio” (Silva Bascuñán, Alejandro (2002), *ob. cit.*, p. 145). Así, lo “económico” configura un conjunto de atribuciones de tipo “administrativo” y “logístico” que, entre otros aspectos, se expresa en el artículo 506 N° 1° del Código Orgánico de Tribunales, por cuanto corresponde a la Corporación Administrativa del Poder Judicial “[l]a elaboración de los presupuestos y la administración, inversión y control de los fondos que la Ley de Presupuestos asigne al Poder Judicial”.

**SEXAGÉSIMO PRIMERO:** De esta forma, la glosa altera la superintendencia económica de la Corte Suprema y, con ello, incide directamente en la función que la Constitución asigna al Poder Judicial, expresada en sus diversas atribuciones. Es una prohibición que excede las ideas matrices de la Ley de Presupuestos. Si bien la glosa fue incorporada al respectivo Programa que incide en la Corporación Administrativa del Poder Judicial (fojas 61, Rol N° 16.000), este órgano cumple con los objetivos previamente establecidos en el artículo 506 inciso primero del Código Orgánico de Tribunales, esto es, “[l]a administración de los recursos humanos, financieros, tecnológicos y materiales destinados al funcionamiento de la Corte Suprema, de las Cortes de Apelaciones y de los Juzgados de Letras, de Menores, del Trabajo y de Cobranza Laboral y Previsional”, con una dependencia exclusiva de la Corte Suprema.

La Glosa 05 nueva, Programa 01, Capítulo 03, de la Partida 03 del Poder Judicial, no constituye una disposición de información para los objetivos presupuestarios; en contrario, innova en aspectos no permitidos por los artículos 67 y 69, en correlación con el artículo 82 inciso primero, consecuencia que acarrea su inconstitucionalidad.

### **5.1.3. Prohibición de realizar jornadas de trabajo que coloquen en riesgo la integridad física o psíquica al personal de apoyo de la Presidencia de la República. Glosa 07 nueva, Programa 01, Capítulo 01, de la Partida 01 de la Presidencia de la República**

**SEXAGÉSIMO SEGUNDO:** S.E. el Presidente de la República cuestiona la constitucionalidad de la glosa incorporada por la H. Diputada señora Ximena Ossandón y los Honorables Diputados señores Frank Sauerbaum y Eduardo Durán a la Partida 01 Presidencia de la República (fojas 676, Rol N° 16.000), cuyo alcance normativo es el que a continuación se transcribe: “No podrá exigirse al personal de apoyo de la Presidencia de la República, cualquiera sea la naturaleza de su vínculo contractual o categoría profesional, técnica o administrativa, la realización de jornadas de trabajo que coloquen en riesgo su integridad física o psíquica. De producirse el fallecimiento o enfermedad grave de algún funcionario de apoyo a la Presidencia,

habiendo ocurrido ello con ocasión o por motivo del desempeño laboral, la Dirección Administrativa de la Presidencia de la República iniciará de oficio y en el más breve plazo una investigación sumaria para determinar las causas del hecho y las eventuales responsabilidades involucradas, informando de inmediato al cónyuge, conviviente civil e hijos sobrevivientes sobre la apertura de la investigación y su resolución final. Igualmente, informará de inmediato a la Contraloría General de la República y a la Inspección del Trabajo para que den inicio a los procedimientos sancionatorios que correspondiere”.

**SEXAGÉSIMO TERCERO:** Siguiendo los razonamientos previos de la sentencia, la glosa en cuestión no se vincula en modo alguno con las ideas matrices del proyecto de Ley de Presupuestos, vulnerando los artículos 67 y 69 de la Carta Fundamental. No guarda estricta relación con un cálculo estimativo de “entrada ni una fijación estimativa de gastos, apartándose completamente de la idea central del proyecto de ley” (STC Rol N° 7896-19, c. 29°).

**SEXAGÉSIMO CUARTO:** Ahora bien, a diferencia de otras glosas en examen, esta particular disposición no modifica normas permanentes. No podría jurídicamente hacerlo. Una interpretación en contrario implicaría que respecto del personal de apoyo de la Presidencia de la República la regulación vigente podría permitir jornadas de trabajo “que coloquen en riesgo su integridad física o psíquica”, premisa que es del todo improcedente a partir de las normas de protección laboral contenidas en el Estatuto Administrativo, el Código del Trabajo, leyes especiales y disposiciones reglamentarias.

#### **5.1.4. Deber de remisión de encuestas, estudios y sondeos de opinión por la Presidencia de la República al Congreso Nacional. Glosa 09 nueva, Programa 01, Capítulo 01, de la Partida 01 de la Presidencia de la República**

**SEXAGÉSIMO QUINTO:** En causa Rol N° 16.000, S.E. el Presidente de la República formula cuestión de constitucionalidad respecto de la glosa que se incorpora a la Partida 01 Presidencia de la República, bajo la siguiente redacción: “Las encuestas, estudios y sondeos de opinión financiados con cargo a estos recursos, deberán ser, en su integridad, remitidos a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos y ambas cámaras del Congreso Nacional dentro de los cinco días siguientes a su recepción”. La disposición fue incorporada al proyecto de Ley de Presupuestos para el año 2025 por medio de una indicación del H. Diputado señor Luis Sánchez, que se lee a fojas 677 del expediente Rol N° 16.000.

**SEXAGÉSIMO SEXTO:** En la confrontación de la glosa con los artículos 67 y 69 de la Constitución, no resulta posible estimar que la disposición guarda relación con las ideas matrices que la Carta Fundamental a la Ley de Presupuestos, por lo que incurre en un vicio que amerita la declaración de inconstitucionalidad.

**SEXAGÉSIMO SÉPTIMO:** La glosa incorporada a la Partida 01 Presidencia de la República modifica una ley permanente, cual es, la Ley N° 20.285, sobre Acceso a la Información Pública. El inciso final de su artículo 22 establece que “[l]os resultados de las encuestas o de sondeos de opinión encargados por los órganos de la Administración del Estado facultados para ello serán reservados hasta que finalice el período presidencial durante el cual fueron efectuados, en resguardo del debido cumplimiento de las funciones de aquéllas”, con un deber de resguardo que el mismo artículo 22 se encarga de establecer, disponiendo que “[l]os documentos en que consten los actos cuya reserva o secreto fue declarada por una ley de quórum calificado, deberán guardarse en condiciones que garanticen su preservación y seguridad por el respectivo órgano o servicio”.

**SEXAGÉSIMO OCTAVO:** Así, la glosa transgrede los artículos 67 y 69 de la Constitución, al introducir alteraciones sustantivas en la legislación permanente, cuya deliberación democrática tuvo -y puede tener en lo sucesivo- un cauce de acuerdo con las respectivas reglas de formación de la ley. En contrario, la disposición que se incorpora a la Partida 01 Presidencia de la República, incorporada por indicación parlamentaria no es meramente informativa en el contexto de la deliberación de Ley de Presupuestos y en cumplimiento de lo principios que la guían, previamente tratados.

**5.1.5. Modificación a las Leyes N° 21.091, sobre Educación Superior, y N° 21.198, Aula Segura. Glosa 08 nueva a la Partida 09 del Ministerio de Educación; Glosa 18 nueva, asignación 198, Programa 03, Capítulo 90, de la Partida 09 del Ministerio de Educación; y Glosa 19 nueva, asignación 199, Programa 03, Capítulo 90, de la Partida 09 del Ministerio de Educación**

**SEXAGÉSIMO NOVENO:** Tanto S.E. el Presidente de la República, en causa Rol N° 16.000, como el grupo de Honorables Senadoras y Senadores que han formulado cuestión de constitucionalidad en causa Rol N° 15.994, impugnan las tres glosas incorporadas a la Partida 09 del Ministerio de Educación. Ello, sin perjuicio de que la restante impugnación a la Glosa 17 de dicha Partida fue inadmitida a tramitación por resolución de este Tribunal.

**SEPTUAGÉSIMO:** La Glosa 08, común a la Partida 09 del Ministerio de Educación, aprobada por el Congreso Nacional e incorporada por indicaciones parlamentarias que se leen a fojas 687, 688 y 689 de causa Rol N° 16.000-24, establece que “Los estudiantes que hayan sido sancionados por conductas gravísimas de violencia durante los dos últimos años de educación media, tales como agresiones de carácter sexual, agresiones que produzcan lesiones; uso, porte, posesión y tenencia de armas o artefactos incendiarios, no tendrán derecho al beneficio de gratuidad universitaria durante el año siguiente a su egreso”. Junto a ella, las Glosas 18 y 19 del Programa 03 “Educación Superior”, del Capítulo 90 “Subsecretaría de Educación Superior”, de la Partida 09 “Ministerio de Educación”, norman lo que a continuación

se anota: “Los estudiantes de Educación Superior que participen en hechos asociados a la ley N°21.128, Aula Segura, no podrán percibir los beneficios de la ley N°21.091 durante el año 2025”.

**SEPTUAGÉSIMO PRIMERO:** Según se tiene de su texto, las tres glosas que se incorporan por vía de indicaciones parlamentarias a la Partida 09 del Ministerio de Educación no se vinculan con la finalidad de la Ley de Presupuestos, conforme lo establecido en los artículos 67 y 69 de la Constitución. En contrario, tienen alcances normativos que inciden en leyes permanentes, como ocurre con las Leyes N° 21.128, Aula Segura, agregando al régimen de sanciones allí establecidas la de no poder acceder al beneficio de gratuidad que consagra la Ley N° 21.091, sobre Educación Superior, cuerpo legal al que, por medio de glosas presupuestarias, le son añadidos requisitos para acceder a la gratuidad, esto es, no haber sido sancionado bajo lo previsto en la señalada Ley Aula Segura.

**SEPTUAGÉSIMO SEGUNDO:** La Ley de Presupuestos tiene una estructura especial en el contexto de su naturaleza financiera, por lo que debe existir una relación entre la glosa y la asignación y, luego, con el subtítulo, programa y así sucesivamente. Ello es normativamente detallado para lograr una adecuada coherencia sistémica por medio del D.S. N° 854, del Ministerio de Hacienda.

**SEPTUAGÉSIMO TERCERO:** De este análisis se desprende que la Glosa 08 introducida por indicación parlamentaria no tiene referencia alguna en la Partida 09 del Ministerio de Educación para dilucidar a qué aspecto de ésta se le asocia. Además, si bien las Glosas 18 y 19, se vinculan con la asignación 198 “Financiamiento Institucional para la Gratuidad-Universidades” y la asignación 199 “Financiamiento Institucional para Gratuidad-Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica”, más que guardar relación con las ideas matrices exigidas bajo el ámbito del artículo 67 de la Constitución, vienen en establecer restricciones específicas para el acceso a beneficios de gratuidad universitaria, becas o financiamiento para la educación superior respecto de aquellos estudiantes que hubieren participado en hechos que afectaren gravemente la convivencia escolar, asociados a la Ley N°21.128, o fueren sancionados por conductas gravísimas de violencia durante los dos últimos años de educación media.

**SEPTUAGÉSIMO CUARTO:** A este respecto, los requisitos de gratuidad que se encuentran contenidos en la Ley N° 21.091, sobre Educación Superior, se disponen en dos niveles: el primero, con relación a los estudiantes que pueden ser considerados beneficiarios y, el segundo, en las exigencias legales dirigidas a las instituciones para que puedan ser receptoras de los recursos públicos asignados. De ello se deriva la relación directa con la idea matriz de la Ley de Presupuestos a efectos de evaluar si el contenido de las glosas cuestionadas condiciona el gasto y, desde allí, su concordancia con los artículos 69 y 67 inciso segundo de la Constitución.

**SEPTUAGÉSIMO QUINTO:** Los requisitos que deben cumplir los estudiantes para acceder al beneficio estatal de gratuidad están contenidos en el

artículo 103 de la Ley N°21.091 y en los artículos 8° y 10° del Decreto N°333, que aprueba reglamento del financiamiento institucional para la gratuidad, del Ministerio de Educación; Subsecretaría de Educación Superior. La correlación normativa establece que los requisitos corresponden a “[s]er chileno, extranjero con permanencia definitiva, o extranjero con residencia, y respecto a este último caso, que haya cursado la enseñanza media completa en Chile. Se considerará que no cumplen este último requisito aquellos estudiantes cuya educación media realizada en el extranjero haya sido reconocida por el Ministerio de Educación. b) No poseer un título técnico de nivel superior, ni un título profesional o una licenciatura de carácter terminal, comprendiendo en este último caso aquellas que finalizan al alcanzar el grado académico respectivo y no conducen directamente a obtener un título profesional determinado. En consecuencia, los estudiantes podrán acceder a estudios gratuitos si cuentan con una licenciatura en carreras o programas de estudio conducentes a un título profesional, y aún no obtienen el título respectivo. Tampoco podrá contar con un título o grado académico extranjero reconocido o revalidado en Chile. c) Estar matriculado en una carrera o programa de estudio presencial de pregrado conducente a título técnico de nivel superior, o a título profesional y licenciatura.” y “estudiantes que provengan de los hogares pertenecientes a los seis primeros deciles de menores ingresos de la población del país”.

A su turno, el artículo 83 de la Ley N° 21.091 determina los requisitos que deben cumplir las instituciones de educación superior para optar al financiamiento institucional para la gratuidad, entre los cuales se encuentra: “a) Contar con acreditación institucional avanzada o de excelencia, de acuerdo a lo dispuesto en la ley N°20.129; b) Estar constituidas como personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro, corporaciones de derecho público o cuya personalidad derive de éstas u otras entidades de derecho público reconocidas por ley; c) Estar adscritas, al menos un año antes de la solicitud respectiva, al Sistema de Acceso a las Instituciones de Educación Superior regulado en la presente ley; d) Aplicar políticas, previamente informadas a la Subsecretaría de Educación Superior, al menos un año antes de la solicitud respectiva, que permitan el acceso equitativo de estudiantes; y contar con programas de apoyo a estudiantes vulnerables; e) No haber sido sancionada por infracciones graves o gravísimas cinco o más veces dentro de tres años, reguladas en los artículos 55 y 53, respectivamente, de la ley mencionada, las cuales dicen relación con el desvío de recursos a fines no autorizados, incumplimiento de requisitos legales para operaciones financieras, manipulación dolosa para obtener acreditaciones indebidas, obstaculizar fiscalizaciones, entregar información falsa, reiterar infracciones graves, realizar publicidad engañosa, y vulnerar la libertad académica, para el caso de las infracciones gravísimas, y se relaciona con la falta de entrega de información requerida, manipulación de datos para aumentar financiamiento, negarse a auditorías, alterar condiciones acordadas con estudiantes, condicionar títulos a pagos indebidos, y reiterar incumplimientos leves en un período determinado, para las infracciones graves”.

**SEPTUAGÉSIMO SEXTO:** De esta forma, al analizar las disposiciones permanentes que pasan a ser modificadas por medio de glosas presupuestarias, se desprende que su contenido normativo no se relaciona con la idea matriz de la Ley de Presupuestos ni establecen una “relación causal” con las exigencias contenidas en el artículo 67 de la Constitución (STC Rol 259, c. 33°). Contienen un alcance que excede a lo permitido por la Carta Fundamental, alterando legislación permanente por la vía de añadir nuevos requisitos a lo establecido en la Ley N° 21.091, por infracciones a la Ley N° 21.128.

Así, las tres glosas en examen resultan contrarias a la Constitución al innovar en los requisitos que deben cumplir los estudiantes para optar a beneficios establecidos en legislación permanente, cuya eventual alteración debe seguir el proceso de formación de la ley que ha establecido directamente la Constitución. La Ley de Presupuestos no es vía idónea para ese objetivo.

**5.1.6. Modificaciones en Beca Vocación de Profesor. Nuevo párrafo tercero de la sección iii) literal e) de la Glosa 12, Asignación 200, Programa 03, Capítulo 90, de la Partida 09 del Ministerio de Educación**

**SEPTUAGÉSIMO SÉPTIMO:** S.E. el Presidente de la República formula cuestión de constitucionalidad de la glosa presupuestaria precedentemente anotada, introducida por indicación del H. Diputado señor Felipe Camaño, que se lee a fojas 682 de causa Rol N° 16.000, la cual dispone lo siguiente: “Dicho reglamento deberá considerar plazos más acotados de cumplimiento y medidas de promoción e incentivo, para quienes cumplan la obligación de ejercer su profesión en establecimientos rurales o en zonas extremas”.

**SEPTUAGÉSIMO OCTAVO:** Para determinar el alcance normativo de la glosa resulta indispensable analizarla bajo las restantes disposiciones en que ésta fue incorporada. Así, el literal e) anotado regula determinadas condiciones para la “Beca Vocación de Profesor”, disponiendo la suma de “\$20.292.315 miles que se asignarán a estudiantes que hayan sido beneficiarios de esta beca en años anteriores, y cumplan con los requisitos de renovación del beneficio”, regulando que, en forma adicional, deben asignarse “iii) 500 becas destinadas a quienes posean grado de licenciado o título profesional, cuando se matriculen en un programa de formación pedagógica elegible. Los requisitos de elegibilidad y demás condiciones, se regirán por las normas dispuestas para la Beca Vocación de Profesor en el reglamento. Se deberá considerar prioritariamente en la asignación a quienes se encuentren ejerciendo actualmente la docencia en establecimientos educacionales que reciben financiamiento del Estado sin contar con el título de profesor. Para la determinación de las carreras y programas elegibles establecidos en el numeral iii) de esta beca, la Subsecretaría de Educación Superior podrá contemplar un esquema de priorización para carreras de pedagogía que presentan mayores déficits proyectados de docentes. Sin perjuicio de lo anterior, dicho esquema sólo podrá contemplar carreras y programas acreditados, y que al

momento de haber obtenido la acreditación, ésta haya sido otorgada por a lo menos tres años, en conformidad a la Ley N°20.129, y que sean impartidos por universidades estatales o universidades que se encuentren acreditadas por cuatro años o más o cuenten con acreditación institucional avanzada o de excelencia, de acuerdo con los requisitos y demás condiciones que se establezcan en el reglamento”.

**SEPTUAGÉSIMO NOVENO:** Luego, la disposición impugnada, contenida en el nuevo párrafo tercero del literal e), establece que el reglamento puede considerar plazos más acotados de cumplimiento y medidas de promoción e incentivo para quienes cumplan la obligación de ejercer su profesión en establecimientos rurales o en zonas extremas.

Con ello, la glosa en análisis remite al Decreto N° 97, de 2013, del Ministerio de Educación, que reglamenta el programa de Becas de Educación Superior, en que se contemplan los requisitos para acceder a la “Beca Vocación de Profesor”. La disposición introducida por medio de una indicación parlamentaria permite que, durante la vigencia de la Ley de Presupuestos de 2025, pueda ser cumplida la obligación de ejercer como docente en establecimientos educacionales en plazos más breves y, además, incluir medidas de promoción e incentivo para aquellos profesores que cumplan con dicha obligación en establecimientos rurales o zonas extremas.

**OCTOGÉSIMO:** Por ello, la glosa en análisis vulnera la Constitución en sus artículos 67 y 69. Incide en la Ley de Presupuestos al normar cuestiones que son propias de asignación de gastos, al especificar una diferenciación en los requisitos que debe contemplar el reglamento -ya regulados- respecto de la priorización y elegibilidad de los beneficiarios de una específica beca. La disposición incide en un reglamento que, a su turno, deriva de la efectiva implementación de un cuerpo legal, por lo que la indicación destinada a incidir en dicha regulación excede las ideas matrices del proyecto de Ley de Presupuestos.

**OCTOGÉSIMO PRIMERO:** Con todo, la glosa impugnada incide en la administración financiera del Estado, alterando o modificando la estimación de los gastos que consideró el Presidente de la República al preparar el proyecto de Ley de Presupuestos para el año 2025. Modifica el cumplimiento de un beneficio que se entrega por recursos públicos, cuya estimación se enmarca en las potestades exclusivas del Jefe de Estado, según lo establecido en el artículo 65 inciso tercero de la Constitución.

**OCTOGÉSIMO SEGUNDO:** Lo anterior no implica que por la vía de una ley especial o general pueda ser regulada la materia, sino que, más bien, la Ley de Presupuestos no es la vía constitucional para hacerlo. De acuerdo con lo razonado en la STC Rol N° 5735, c. 6°, “no es competencia de esta Magistratura ni ha sido sometido a su decisión, el motivo o justificación de lo dispuesto por las glosas cuestionadas y menos lo acertado o no de acudir al Fondo Solidario para cubrir las inversiones que ellas autorizan, sino si su incorporación, mediante indicaciones parlamentarias al proyecto de Ley de Presupuestos, contraviene o no los artículos 67 y 69 de la

Constitución, porque no dicen relación con sus ideas matrices e introducen modificaciones que corresponden a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República”.

**5.1.7. Prohibición de publicidad durante período de propaganda electoral.  
Inciso final nuevo del artículo 21**

**OCTOGÉSIMO TERCERO:** De acuerdo con el requerimiento formulado por S.E. el Presidente de la República en causa rol N° 16.000, los H. Diputados señores Felipe Donoso y Gastón Von Mühlenbrock, añadieron por medio de una indicación un inciso final al artículo 21 del articulado del proyecto de Ley de Presupuestos bajo la redacción que a continuación se transcribe: “Con todo, durante el período de propaganda electoral señalado en el artículo 31 de la ley N° 18.700 y hasta el día de la elección, inclusive, se podrá prohibir la difusión, por cualquier medio, de propaganda o publicidad de los órganos señalados en este artículo, de las municipalidades y gobiernos regionales, respecto de cualquier materia, con excepción de la información relativa a la protección de las personas en casos de riesgo de desastres o de emergencias que puedan poner en peligro la salud, integridad o vida de las personas, por motivos de seguridad nacional o la que deba hacer el Servicio Electoral respecto del proceso electoral”.

**OCTOGÉSIMO CUARTO:** Para delimitar los alcances normativos de la señalada indicación que introdujo el nuevo inciso final al artículo 21 de la Ley de Presupuestos, resulta necesario examinar su vinculación con la disposición permanente a la que ésta alude y que corresponde al artículo 31 del D.F.L. N° 2, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios.

**OCTOGÉSIMO QUINTO:** El inciso primero del anotado artículo 31 define el concepto “propaganda electoral” como “todo evento o manifestación pública y la publicidad radial, escrita, en imágenes, en soportes audiovisuales, por redes sociales, cuando exista una contratación y un respectivo pago, u otros medios análogos, siempre que promueva a una o más personas o partidos políticos constituidos o en formación, con fines electorales. En el caso de los plebiscitos, se entenderá por propaganda aquella que induzca a apoyar alguna de las proposiciones sometidas a consideración de la ciudadanía. Dicha propaganda sólo podrá efectuarse en la oportunidad y la forma prescritas en esta ley”.

Luego, el inciso segundo establece que no puede ser comprendido como propaganda electoral “la difusión de ideas o de información sobre actos políticos realizados por personas naturales. Tampoco lo serán aquellas actividades que las autoridades públicas realicen en el ejercicio de su cargo, ni aquellas actividades habituales no electorales propias del funcionamiento de los partidos políticos constituidos o en formación”.

El inciso tercero prescribe que en los casos de plebiscitos comunes la propaganda sólo puede comprender las materias sometidas a consideración de los vecinos. A su turno, el inciso cuarto impone obligaciones a las autoridades públicas que realicen inauguraciones de obras u otros eventos o ceremonias de carácter público, quienes, desde el sexagésimo día anterior a la elección, deben cursar invitación a todos los candidatos del respectivo territorio electoral, incumplimiento que debe ser considerado como infracción al principio de probidad.

Posteriormente, los incisos quinto y sexto regulan la emisión de la propaganda electoral en las empresas periodísticas de prensa escrita y en las radioemisoras, así como también en redes sociales y plataformas digitales, pudiendo publicar o emitirla que libremente sea contratada, pero no pueden discriminar en el cobro de las tarifas o en el acceso a sus sistemas de contratación en el caso de redes sociales y plataformas digitales, entre las distintas candidaturas o proposiciones, según se trate de elecciones o plebiscitos. La contratación de este tipo de propaganda sólo podrá suscribirse por el candidato, el partido político respectivo o los administradores electorales de unos y otros. Ésta sólo puede desarrollarse desde el sexagésimo hasta el tercer día anterior al de la elección o plebiscito, ambos días inclusive, bajo reglas y tarifas que, debidamente informadas por dichos medios, se encuentren autorizadas en las condiciones establecidas en el inciso quinto.

En fin, el inciso séptimo del artículo 31 de la Ley N° 18.700, precisa las cuestiones sobre propaganda electoral en la eventualidad de que sea convocada una segunda votación para las elecciones de Presidente de la República y Gobernadores Regionales, conforme lo previsto por la Constitución en sus artículos 26 inciso segundo y 111 quinto, que sólo puede efectuarse desde el decimocuarto y hasta el tercer día anterior al de la votación, ambos días inclusive.

**OCTOGÉSIMO SEXTO:** Bajo este examen, la disposición que se introdujo al artículo 21 del proyecto de Ley de Presupuestos para el año 2025 viene no sólo a desarrollar cuestiones de información o especificaciones de algún gasto que, en el marco de su idea matriz, pudieran ser permitidos por la Constitución en sus artículos 67 y 69. La disposición modifica y complementa la Ley N° 18.700 e innova en las reglas permanentes sobre propaganda electoral, cuya eventual modificación sólo puede ser realizada por medio del cauce constitucional que se contiene en el proceso de formación de la ley y con su respectiva idea matriz o fundamental.

## **5.2. Indicaciones que, además de vulnerar las ideas matrices del proyecto de Ley de Presupuestos, transgreden la iniciativa exclusiva del Presidente de la República**

### **5.2.1. Prohibición de financiamiento a gastos relacionados con la adquisición, prescripción o administración de medicamentos con fines de uso de**

**terapia hormonal por el Ministerio de Salud. Glosa 46 nueva a la Partida 16 del Ministerio de Salud**

**OCTOGÉSIMO SÉPTIMO:** En causa Rol N° 16.000, S.E. el Presidente de la República formula cuestión de constitucionalidad respecto de la Glosa 46, incorporada a la Partida 16 del Ministerio de Salud, por medio de una indicación que se lee a fojas 683, propuesta por los Honorables Diputados señores Andrés Jouannet, Miguel Mellado, Cristián Araya, Juan Irarrázaval, José Meza, Benjamín Moreno, Agustín Romero, Stephan Schubert, Luis Sánchez y Renzo Trisotti y las Honorables Diputadas señoras Chiara Barchiesi, Sofía Cid y Catalina del Real.

**OCTOGÉSIMO OCTAVO:** El contenido de la glosa en examen es el siguiente: “El Ministerio de Salud no podrá financiar gastos relacionados con la adquisición, prescripción o administración de medicamentos con fines de uso de terapia hormonal, sea bloqueo de pubertad u hormonación cruzada, que formen parte o sean en si una forma de tratamiento de la disforia de género, sea o no clínicamente diagnosticada en menores de edad. Tampoco podrá incurrir en gastos de personal, bienes y servicio de consumo para operaciones de reasignación de sexo que formen parte o sean en si una forma de tratamiento de la disforia de género sea o no clínicamente diagnosticada en menores de edad”.

**OCTOGÉSIMO NOVENO:** Contrastada con las respectivas normas constitucionales, la glosa transgrede los artículos 65 incisos tercero, cuarto, N° 2°, y final; 67 inciso segundo; y 69 inciso primero. Abarca materias reservadas a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República en la determinación de funciones y atribuciones de servicios públicos y, con todo, excede las ideas matrices que la Carta Fundamental establece para el proyecto de Ley de Presupuestos, conteniendo un vicio que amerita la declaración de inconstitucionalidad por este Tribunal.

**NONAGÉSIMO:** La glosa contiene un alcance y contenido normativo que incide directamente en las funciones y atribuciones del Ministerio de Salud, las que se encuentran establecidas en el D.F.L. N° 1, de 2005, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del D.L. N°2.763, de 1979, y de las Leyes N° 18.933 y N° 18.469. Además, busca regular por medio de prohibiciones en la asignación de gastos materias que son propias de políticas públicas, invadiendo la reserva en la iniciativa legal que, a este respecto, está entregada por la Constitución de forma exclusiva al Presidente de la República. La contravención a la Constitución, por ello, y en necesaria consecuencia, implica vulneración a las ideas matrices del proyecto de Ley de Presupuestos que se contienen en sus artículos 67 y 69.

**NONAGÉSIMO PRIMERO:** Unido a lo antes razonado, al examinar en su integridad la Partida 16 del Ministerio de Salud, no constan asignaciones o glosas que se refieran directamente a gastos asignados sobre los cuales la disposición en análisis pueda encontrar fundamento para restringirlos. En contrario, la glosa sólo contiene prohibiciones para imposibilitar el desarrollo de una específica política pública, cuya determinación, en definitiva, debe ser desarrollada por medio de la deliberación

democrática bajo el proceso de formación de la ley que al efecto establece la Constitución Política y con pleno respeto a los marcos de competencia que ésta dispone.

**NONAGÉSIMO SEGUNDO:** La glosa no crea un nuevo gasto que se pueda reducir; más bien, lo imposibilita del todo. Esta circunstancia produce que, además de lo anterior, se regulen cuestiones que son propias de la administración financiera y presupuestaria reservadas al Presidente de la República, en quien reside la iniciativa exclusiva para una eventual iniciativa legal.

**NONAGÉSIMO TERCERO:** El marco presupuestario de la Nación no es la vía constitucionalmente permitida para legislar a este respecto, lo que sería factible en la medida en que se cumpla la Constitución bajo una ley con una específica idea matriz, pero no en el ámbito de lo reservado en su artículo 67 y con los alcances de sus artículos 665 y 69. De acuerdo con lo razonado en la STC Rol N° 5735, c. 49°, por el “principio de distribución de competencias, [...] ninguna magistratura puede atribuirse otras atribuciones que las que expresamente se les hayan conferido; principio este último que no viene sino a expresar, un pilar básico del Estado constitucional, cual es el de la separación de poderes y la existencia de frenos y equilibrios entre ellos”.

**NONAGÉSIMO CUARTO:** Así, debe declararse la inconstitucionalidad de la Glosa 46, incorporada a la Partida 16 del Ministerio de Salud, en actual examen.

#### **5.2.2. Reducción de avalúo fiscal de propiedades para adultos mayores beneficiarios de Pensión Garantizada Universal. Glosa 08, nueva, programa 01, capítulo 03, de la partida 08 del Ministerio de Hacienda**

**NONAGÉSIMO QUINTO:** En el requerimiento presentado en causa Rol N° 16.000, S.E. el Presidente de la República desarrolla cuestión de constitucionalidad respecto de una glosa incorporada mediante indicación parlamentaria a la Partida 08 del Ministerio de Hacienda, cuyo texto se lee a fojas 80, en el siguiente tenor: “Durante el año 2025, los adultos mayores beneficiarios de la Pensión Garantizada Universal podrán solicitar que el avalúo fiscal de sus propiedades sea \$0 atendiendo la situación económica del país”.

**NONAGÉSIMO SEXTO:** La indicación fue presentada por los Honorables Diputados señores Gustavo Benavente, Sergio Bobadilla, Eduardo Cornejo, Daniel Lilayu y Gastón Von Mühlenbrock y las Honorables Diputadas señoras Marlene Pérez y Flor Weisse, y fue declarada inadmisibles por la Secretaría de la Cámara de Diputados, conforme rola a fojas 680, “en virtud del artículo 69 de la Constitución, pues el contenido de la indicación se encuentra fuera de las ideas matrices o fundamentales del proyecto de ley de presupuestos. Además resulta inadmisibles en virtud de lo dispuesto en el artículo 65 inciso tercero porque puede incidir en la administración financiera del Estado”.

**NONAGÉSIMO SÉPTIMO:** Para resolver la cuestión de constitucionalidad presentada por S.E. el Presidente de la República, debe determinarse el sentido normativo de la glosa, en tanto dista de contener o desarrollar aspectos meramente informativos.

Para ello, debe acudirse a los artículos 65, 67 y 69 como normas constitucionales de contraste. En la tramitación reservada por la Carta Fundamental para el proyecto de Ley de Presupuestos, la iniciativa para el cálculo de las entradas corresponde únicamente al Presidente de la República. Luego, los miembros del Congreso Nacional no pueden reducir los ingresos del Estado, por lo que una eventual decisión en tal sentido deviene en inconstitucional al afectar y disminuir la estimación de los ingresos que realiza el Presidente de la República en forma autónoma. Además, sólo el Jefe de Estado puede realizar la respectiva estimación del rendimiento de los recursos que consulta la Ley de Presupuestos -y de los nuevos que establezca cualquiera iniciativa de ley-, previo informe de los organismos técnicos respectivos.

**NONAGÉSIMO OCTAVO:** Con todo, y de estimarse una transgresión a la idea matriz del proyecto de Ley de Presupuestos, resuelta la naturaleza jurídica de la glosa en examen y su incidencia, se debe analizar si, bajo el ámbito del artículo 65 inciso cuarto, N° 1°, ésta infringe la iniciativa exclusiva del Presidente de la República para “[i]mponer, suprimir, reducir o condonar tributos de cualquier clase o naturaleza, establecer exenciones o modificar las existentes, y determinar su forma, proporcionalidad o progresión”.

**NONAGÉSIMO NOVENO:** Del análisis de la glosa, lo primero que surge desde sus alcances es una modificación en la base imponible del impuesto territorial para dejarla en \$0. Con ello, la indicación parlamentaria crea una específica exención tributaria.

El Impuesto Territorial corresponde a “un tributo que grava la propiedad de los bienes raíces, cuyo importe se determina sobre el avalúo fiscal de las propiedades y la recaudación que genera es destinada en su totalidad a las municipalidades del país” (González, Jaime. (2011). *El juicio ejecutivo tributario*. Santiago: Librotecnia. 1ª Ed., p. 140), avalúo que se determina por el Servicio de Impuestos Internos en base a diversos indicadores técnicos establecidos en el artículo 3° del D.F.L. N° 1, que fija texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la Ley N° 17.235, sobre impuesto territorial.

El artículo 3° establece que el “Servicio podrá solicitar la asistencia y cooperación de los municipios para la tasación de los bienes raíces de sus respectivos territorios y requerir de los propietarios la información de sus propiedades”. Además, contiene reglas y fija límites precisos a objeto de que el proceso administrativo de reavalúo que practique el Servicio de Impuestos Internos no derive en un aumento del tributo que resulte excesivamente gravoso para el contribuyente.

**CENTÉSIMO:** Con ello, razonó la STC Rol N° 718, c. 50°, el artículo 3° “se limita a fijar el ámbito o marco general de atribuciones dentro del cual debe actuar el

Servicio de Impuestos Internos en el proceso de reavalúo y tasación de los bienes inmuebles, materia cuyos presupuestos fundamentales se encarga de precisar el propio legislador, habida consideración de que resulta imposible que este último pueda determinar por sí mismo la valoración de las propiedades, materia que por sus características técnicas y cambiantes debe necesariamente quedar entregada al órgano administrativo -el Servicio de Impuestos Internos-, existiendo en todo caso acción de reclamo o revisión ante órganos jurisdiccionales”. Por lo mismo, el Tribunal precisó que “es la propia ley la que ha permitido que la base imponible sea determinable, al otorgar los parámetros o lineamientos a que debe sujetarse la autoridad administrativa para singularizar la tasación” (STC Rol N° 718, c. 55°).

**CENTÉSIMO PRIMERO:** En una relevante consecuencia de lo señalado es que, como el Tribunal ha razonado, el Estado puede establecer tributos en virtud de su potestad tributaria y “con el objetivo de allegar recursos para satisfacer sus necesidades proveyendo al logro del bien común. La concesión de beneficios tributarios forma parte de la potestad tributaria del Estado, entendida como “la facultad que tiene el Estado de establecer tributos por ley, modificarlos y derogarlos” (STC Rol N°1452, c. 19°).

Lo anterior en necesaria correlación con el bien común, puesto que “por medio de la aplicación de ciertos tributos (o de los correspondientes beneficios y franquicias), el Estado se encuentra en condiciones de alentar o desalentar ciertas actividades en forma acorde con la obtención de los fines políticos, económicos y sociales que lo animan, los que, naturalmente, deben propender al logro del bien común”. De allí deriva que los tributos y beneficios pueden ser modificados o suprimidos al revisarse la política fiscal existente, lo que “no es sino expresión del contenido dinámico y permanente del bien común en cuanto fin del Estado que obliga a éste a dar cumplimiento a los deberes específicos que le impone el inciso final del artículo 1 de la Constitución Política de acuerdo a los imperativos de cada momento histórico determinado” (STC Rol N° 1452, c. 24°).

**CENTÉSIMO SEGUNDO:** De esta forma, si bien el legislador es soberano para imponer, modificar, suprimir o condonar tributos, en todos los casos debe hacerlo respetando el Estatuto Constitucional Tributario establecido en la Carta Fundamental, de acuerdo con sus artículos 19 N° 20, 63 y 65. La doctrina ha recordado que “[l]a sociedad advertida de que la potestad tributaria del Estado es esencialmente limitativa de los derechos de las personas, prevé, explícita y exige el cumplimiento de determinadas reglas formales y sustantivas en la generación de esa obligación tributaria (en Chile, legalidad, igualdad, justicia, no afectación, cámara de origen, iniciativa exclusiva presidencial, entre otras)” (Fermendois, Arturo (2010). *Derecho Constitucional Económico. Tomo II. Regulación, Tributos y Propiedad*. Santiago: Ediciones Universidad Católica, p. 110).

La Constitución obliga al respeto irrestricto del principio de reserva legal en materia tributaria para crear el tributo y establecer la totalidad de los elementos de la

relación entre el Estado y el contribuyente (hecho imponible, los sujetos obligados al pago, el procedimiento para determinar la base imponible, la tasa, las situaciones de exención y las infracciones), por lo que la obligación debe quedar determinada en todos sus aspectos para cumplirse sin necesidad de antecedentes distintos (STC Rol N° 718. C. 20°). Además, la iniciativa legal en esta materia se encuentra bajo el ámbito exclusivo del Presidente de la República, consagrado en su artículo 65 inciso cuarto, N° 1°, lo que es aplicable “a cualquier clase o naturaleza, esto es, impuestos, tasas o contribuciones especiales” (Meza, Bárbara e Ibaceta, David (2007). *El principio constitucional de legalidad en materia tributaria*. Cuadernos del Tribunal Constitucional, N° 7, p. 129).

**CENTÉSIMO TERCERO:** Por ello, la reserva legal establecida en el artículo 19 N° 20 de la Constitución no puede sino correlacionarse con el ámbito competencial establecido en su artículo 65 inciso cuarto, N° 1°, puesto que “las leyes que recaen sobre esta materia sólo pueden ser de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, debiendo tener su origen en la Cámara de Diputados, en los términos que establece el artículo 65 de la Carta Fundamental” (STC Rol N° 1034, c. 3°).

Bajo la regulación constitucional, la glosa incorporada a la Partida del Ministerio de Hacienda establece una exención tributaria respecto del impuesto territorial que beneficia a los adultos mayores beneficiarios de la Pensión Garantizada Universal, establecida mediante la Ley N° 21.419, de 2022, con la posibilidad de que este grupo de personas puedan solicitar que la base imponible para el cálculo respectivo sea de \$0 en el avalúo fiscal de la propiedad raíz.

La glosa tiene alcances normativos que corresponden a una exención tributaria y tuvo origen en una indicación parlamentaria, lo que permite advertir su inconstitucionalidad. Junto con exceder las ideas matrices del proyecto de Ley de Presupuestos establecidas en sus artículos 67 y 69, no fue introducida a la deliberación del Congreso Nacional por el Presidente de la República, transgiriéndose su iniciativa exclusiva consagrada en el artículo 65 inciso cuarto, N° 1°, autoridad que se forma exclusiva y excluyente puede presentar mensajes o indicaciones en esta materia, por lo que deberá ser declarada inconstitucional.

### **5.2.3. Modificación en las atribuciones del Instituto Nacional de Derechos Humanos. Glosa 27 nueva, asignación 133, Programa 03, Capítulo 01, de la Partida 50 del Tesoro Público**

**CENTÉSIMO CUARTO:** S.E. el Presidente de la República en causa Rol N° 16.000 y un grupo de Honorables Senadoras y Senadores, bajo el Rol N° 15.996, formulan cuestión constitucional respecto de la indicación parlamentaria que introdujo una glosa a la Partida 50 del Tesoro Público, en tanto, indican, altera e innova en las competencias del Instituto Nacional de Derechos Humanos al ampliar los delitos por los que dicho organismo puede deducir querrela. La indicación cuya inconstitucionalidad es requerida fue propuesta por el Honorable Diputado señor

Andrés Longton, cuyo texto se lee a fojas 686: “Con cargo a estos recursos, el Instituto Nacional de Derechos Humanos, podrá deducir querrela respecto de hechos que revistan carácter de crímenes de genocidio, de lesa humanidad o de guerra, tortura, desaparición forzada de personas, terrorismo, narcotráfico, crimen organizado y tráfico ilícito de migrantes o trata de personas”.

**CENTÉSIMO QUINTO:** Para resolver lo anterior, se debe tenerse presente que el artículo 3° de la Ley N° 20.405, que crea el Instituto Nacional de Derechos Humanos, establece que le corresponde “especialmente al Instituto: [...] 5.- Deducir acciones legales ante los tribunales de justicia, en el ámbito de su competencia. En ejercicio de esta atribución, además de deducir querrela respecto de hechos que revistan carácter de crímenes de genocidio, de lesa humanidad o de guerra, tortura, desaparición forzada de personas, tráfico ilícito de migrantes o trata de personas, podrá deducir los recursos de protección y amparo consagrados respectivamente en los artículos 20 y 21 de la Constitución, en el ámbito de su competencia”.

**CENTÉSIMO SEXTO:** Por ello, la glosa directamente altera la competencia establecida en una ley permanente, cuestión que importa vulnerar las ideas matrices del proyecto de Ley de Presupuestos. Una modificación en tal sentido, aunque sólo incida en la anualidad, sólo puede materializarse modificando la respectiva ley, por lo que la indicación parlamentaria excede lo autorizado en los artículos 67 y 69 de la Constitución.

**CENTÉSIMO SÉPTIMO:** Además, la glosa introducida a la Partida 50 Tesoro Público vulnera el artículo 65 inciso tercero, N° 2°, de la Carta Fundamental. Esta alteración transgrede el ámbito de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, puesto que sólo el Jefe de Estado puede iniciar la discusión legislativa respecto de la determinación de las funciones y atribuciones de servicios públicos (STC Rol N° 2730, c. 12°, párrafo final), como ocurre con el Instituto Nacional de Derechos Humanos.

#### **5.2.4. Modificación a la Ley N° 20.249, que Crea el Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios. Artículo 48**

**CENTÉSIMO OCTAVO:** Tanto S.E. el Presidente de la República como un grupo de honorables Diputadas y Diputados formularon cuestión de constitucionalidad respecto del artículo 48 incorporado al proyecto de Ley de Presupuestos, originado en indicación de los Honorables Diputados señora Rapahel y señor González, cuyo texto se lee a fojas 675: “En el marco de la aplicación de la presente ley, se suspenderá el inicio de todo procedimiento de Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios contemplado en la ley N°20.249. Para el caso de aquellos procedimientos que se encuentran en tramitación, los organismos encargados tendrán el plazo de seis meses para resolver sobre éstos. Si no se resuelve en el plazo señalado el requerimiento se entenderá como rechazado.

Antes del término del plazo y la paralización de procedimientos indicados en el inciso anterior, los órganos de la Administración del Estado podrán destinar aquellos recursos para el mejoramiento de áreas en que el servicio se vea deficitario, tanto del punto de vista económico como de recursos humanos”.

**CENTÉSIMO NOVENO:** La incidencia que tiene el artículo 48 en examen no sólo respecto del cumplimiento de las ideas matrices que han de regir el proyecto de Ley de Presupuesto, sino que, también, la eventual transgresión a lo establecido en el artículo 65 inciso cuarto, N° 2°, de la Constitución, requieren indagar en la remisión a la respectiva ley permanente.

**CENTÉSIMO DÉCIMO:** Lo primero que puede apreciarse es que la norma en cuestión contiene una modificación temporal respecto del cumplimiento de los objetivos de la Ley N° 20.249, en que el legislador desarrolló una nueva categoría jurídica denominada “Espacio Marino Costero de Pueblos” (ECMPO), según se tiene de su respectiva idea matriz consignada en el Mensaje N° 127-353, quedando sometidos la destinación, la administración y el término de todo espacio costero marino de los pueblos originarios a las disposiciones que aprobó, al efecto, el Congreso Nacional, según se tiene de su artículo 1°.

Luego, el artículo 2°, literal e), los definió como “espacio marino delimitado, cuya administración es entregada a comunidades indígenas o asociaciones de ellas, cuyos integrantes han ejercido el uso consuetudinario de dicho espacio”, el que es creado en la ley, de acuerdo con el artículo 3°, para el resguardo en “el uso consuetudinario de dichos espacios, a fin de mantener las tradiciones y el uso de los recursos naturales por parte de las comunidades vinculadas al borde costero”, añadiendo que el espacio costero marino de pueblos originarios debe ser “entregado en destinación por el Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Marina, a la Subsecretaría de Pesca la cual suscribirá el respectivo convenio de uso con la asociación de comunidades o comunidad asignataria”.

**CENTÉSIMO UNDÉCIMO:** Para materializar estos objetivos de la ley, el Título II de la Ley N° 20.249 establece un procedimiento que involucra, entre otras instituciones, a la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura, coordinando el proceso, verifica sobreposiciones y presenta la solicitud al Ministerio de Defensa Nacional, Subsecretaría de Marina, ente encargado de otorgar la destinación. Igualmente, CONADI debe acreditar el uso consuetudinario, consultar a las comunidades indígenas próximas e informar a la comunidad regional; la Comisión Regional de Uso del Borde Costero evalúa la solicitud y emite un pronunciamiento; y el Ministerio de Planificación, interviene para resolver recursos de reclamación en caso de informes negativos.

Por lo anterior, la indicación que devino en el nuevo artículo 48 del proyecto de Ley de Presupuestos, está del todo alejada de las ideas matrices que deben regir a esta especial ley. No dice relación con la estimación de los ingresos y asignación de gastos, transgrediendo en necesaria consecuencia el artículo 67 inciso segundo de la

Constitución, en cuanto el Congreso Nacional sólo se encuentra competencialmente habilitado para “reducir los gastos contenidos en el proyecto de Ley de Presupuestos”.

**CENTÉSIMO DUODÉCIMO:** A este respecto, al regular la “[d]estinación del espacio costero marino de pueblos originarios”, el inciso final del artículo 9° de la Ley N° 20.249, establece que “[l]a destinación no causará gasto alguno para su entrega”. Corresponde a una norma permanente que crea los Espacios Marítimos Costero de pueblos originarios y regula la destinación, la administración y el término de dichas destinaciones.

De forma contraria a la regulación de carácter permanente, el impugnado artículo 48, no sólo se aleja de las ideas matrices de la Ley de Presupuestos, sino que, además, abarca aspectos de asignación de gastos y no sólo de reducción de los mismos. Ello, por cuanto dispone que los órganos de la Administración del Estado “podrán destinar aquellos recursos para el mejoramiento de áreas en que el servicio se vea deficitario, tanto del punto de vista económico como de recursos humanos”, lo que igualmente excede el ámbito de actuación que el artículo 67 inciso segundo de la Constitución ha reservado al Congreso Nacional en su ámbito de competencia.

**CENTÉSIMO DECIMOTERCERO:** Junto a ello, el artículo 48 introduce una suspensión sin límite de tiempo respecto de lo establecido en una ley permanente, agregando una disposición para resolver solicitudes en tramitación y establecer un silencio administrativo negativo que, bajo su alcance, sería aplicable en hipótesis distintas a las establecidas en el artículo 65 de la Ley N° 19.880, y con garantías diversas a las dispuestas para el silencio positivo que se encuentra contemplado en su artículo 64.

**CENTÉSIMO DECIMOCUARTO:** Así, el artículo 48 no sólo innova en aspectos relevantes para una ley permanente. Altera en forma sistémica diversos aspectos que el legislador en su oportunidad ya examinó al desarrollar la regulación establecida en la Ley N° 202.249 y en las disposiciones que, como un todo, configuran un sistema para el logro de los objetivos que el legislador estableció en ese cuerpo legal.

**CENTÉSIMO DECIMOQUINTO:** Unido a la infracción a los artículos 67 y 69 de la Constitución, el artículo 48 que se incorpora en la Ley de Presupuestos transgrede la iniciativa exclusiva del Presidente de la República respecto de materias que “tengan relación” con la “administración financiera o presupuestaria del Estado” y, en particular, respecto de las “funciones o atribuciones” de los servicios públicos, de acuerdo con su artículo 65 incisos tercero y cuarto, N° 2°.

Según lo que se viene razonando, al modificar aspectos sustantivos de la Ley N° 20.249, se alteran las funciones y atribuciones de diversos servicios públicos, como la Subsecretaría de Pesca, CONADI, la Comisión Regional Uso del Borde Costero, el Ministerio de Desarrollo Social y la Subsecretaría de Marina, órganos que, de forma particularizada y ya establecida en la ley, ostentan diversas atribuciones para el logro de los objetivos de la ley, cuya eventual enmienda sólo puede tener origen bajo las

reglas del proceso deliberativo de formación de la ley y por medio de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, lo que no ha ocurrido respecto del artículo que está siendo examinado y amerita su declaración de inconstitucionalidad. El artículo 48 dista de ser una disposición que pueda estimarse como complementaria de la ley permanente.

**CENTÉSIMO DECIMOSEXTO:** El Tribunal ha razonado que “[n]o puede utilizarse la vía financiera de la Ley de Presupuestos para innovar en el contraste con leyes vigentes” (STC Rol N° 7896, c. 27°), debiendo existir plena armonía entre la ley permanente y la Ley de Presupuestos, lo que no obsta a que la general y permanente pueda ser ejecutada de manera temporal por esta última y adaptarla al ciclo temporal del año. Lo que constitucionalmente no puede hacer es “sustituir la función del legislador permanente al imponer nuevas normas reglas del juego para el sector que regula” (STC Rol N° 7896, c. 26°).

**CENTÉSIMO DECIMOSÉPTIMO:** La Ley de Presupuestos es una ley especialísima y, en tanto ejecuta normas existentes, no corresponde que contemple en su articulado materias propias de ley. En tanto, incluirlas, vulnera el proceso de formación de la ley contemplado en los artículos 65 y siguientes del Texto Constitucional y consecuentemente el proceso de deliberación democrática, lo que ocurre en los hechos al modificarse por esta vía una normativa de carácter permanente que se dictó por el Parlamento al alero del mencionado proceso, permitiendo tiempos de discusión imposibles de otorgar en el ámbito de la elaboración de la Ley de Presupuestos.

## **6. Corolario de la decisión y consecuencias de la declaración de inconstitucionalidad**

**CENTÉSIMO DECIMOCTAVO:** Resuelto el conflicto constitucional sometido a este Tribunal de acuerdo con la competencia establecida en el artículo 93 inciso primero, N° 3°, de la Carta Fundamental, y advirtiéndose en todas las glosas y disposiciones cuestionadas vicios en el proceso de formación de la ley, al exceder las ideas matrices de este cuerpo legal y, en algunos casos, transgredirse la iniciativa exclusiva del Presidente de la República para iniciar la discusión legislativa, se omitirá pronunciamiento respecto de vicios distintos a aquellos que se han mencionado en los considerandos anteriores y que fueron oportunamente alegados (STC Roles N° 220, c. 53; 1867, c. 21°; N° 4118, c. 33°; N° 7896, c. 30°).

**CENTÉSIMO DECIMONOVENO:** A este respecto es relevante realizar una precisión que explica esta decisión. Los vicios que deriven de la inconstitucionalidad de forma y de la de fondo son independientes, por cuanto un precepto legal puede ajustarse al contenido de la Constitución, aunque en el proceso de su formación se hayan infringido las reglas procedimentales que ella establece para su tramitación válida y, por otra, el elemento sustantivo de una disposición legal puede ser inconstitucional, aunque se hayan respetado los requisitos procedimentales exigidos

para su producción. Ahora bien, de suscitarse vicios de carácter competencial por excederse el órgano en la competencia legislativa o en el dominio máximo legal que establece la Constitución; porque el precepto legal se aprobó infringiendo la distribución de competencias asignada a los diferentes tipos de ley que establece la Constitución; o cuando se incumplen los procedimientos prescritos por la Carta Fundamental, las decisiones del Tribunal han razonado que ello imposibilita pronunciarse en torno a otras alegaciones que no sean aquellas relacionadas con el proceso de formación de la ley en examen.

**CENTÉSIMO VIGÉSIMO:** De esta forma, “habiéndose concluido que corresponde aceptar uno de los capítulos de la inconstitucionalidad solicitada en el requerimiento, no resulta procedente pronunciarse sobre los demás, habida consideración de que la inconstitucionalidad que se declarará trae como consecuencia la exclusión del proyecto de las normas cuestionadas” (STC Roles N° 334, c. 28°; N° 413, c. 24°; N° 786, c. 6°, 32°; N° 1005, c. 8°).

Los vicios que se constatan son de trascendencia constitucional y ocurrieron en la tramitación del proyecto de Ley de Presupuestos para el año 2025, lo que está ameritando declarar su contrariedad frente a la Carta Fundamental atendido que se suscitaron en el proceso de deliberación del proyecto de ley. Corresponde a infracciones a requisitos esenciales exigido por la Constitución para la formación válida de un precepto de fuerza legal (STC Rol N° 383, c. 23°).

**CENTÉSIMO VIGÉSIMO PRIMERO:** A lo anterior, ha de añadirse que el Tribunal no efectúa un análisis de mérito o demérito con relación a las disposiciones legales que han sido requeridas de inconstitucionalidad (STC Roles N° 231, c. 7°; N° 383, c. 23°), lo que es aún más relevante si, en lo que viene siendo razonado, el proceso de formación de la ley tiene un cauce constitucionalmente establecido. La Constitución habilita a los legisladores, en sus ámbitos de competencia y en pleno respeto y acatamiento a sus preceptos, proponer las iniciativas legales que estimen pertinentes. A este respecto, y conforme lo señalara el Tribunal en STC Rol N° 346, c. 41°, “las únicas autoridades que pueden ejercitar soberanía son las que la Constitución establece, entre las que destaca el Presidente de la República, el Congreso Nacional y los Tribunales de la Nación. Las funciones y atribuciones que la Constitución entrega a estas autoridades constituye la forma en que la soberanía se manifiesta y se hace realidad”, por lo que la Constitución contempla un conjunto de principios y disposiciones para el proceso de formación de la ley de tal modo armónicamente relacionados que, en su unidad, configuran un sistema a partir de su artículo 63 (STC Rol N° 383, c. 9°).

Sucede que, por su relevancia constitucional, se encuentra vedado hacerlo con ocasión de la discusión del Presupuesto de la Nación si ello importa vulnerar sus específicas ideas matrices, procedimientos de preparación, discusión, aprobación y ejecución, y la iniciativa exclusiva que ostenta el Presidente de la República para iniciar la discusión legislativa en determinados asuntos.



**CENTÉSIMO VIGÉSIMO SEGUNDO:** Ello se advierte en el proceso de discusión del proyecto de Ley de Presupuestos para el año 2025, en las disposiciones cuestionadas por S.E. el Presidente de la República y los grupos parlamentarios que han requerido a este Tribunal. La vulneración de las ideas matrices de esta especial ley por introducirse nuevas reglas legales sustantivas contrarias a sus aspectos fundamentales y que alteran otras leyes permanentes, importa transgresión a las reglas generales de la Ley de Presupuestos y del propio ordenamiento jurídico, conforme los artículos 7°, 67 y 69 de la Constitución. Luego, al invadirse la esfera de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República y una de las prerrogativas de la Corte Suprema, esos vicios inciden en la prohibición de la actuación del órgano legislativo más allá de la competencia que le ha sido atribuida y que se encuentra consagrada en el artículo 7° de la Carta Fundamental: “Ninguna magistratura, ninguna persona o grupo de personas pueden atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes”, regla que, a su vez, se vincula con el requisito establecido en el inciso primero de esa misma disposición, en cuanto dispone que los órganos del Estado actúan válidamente “dentro de su competencia”.

**CENTÉSIMO VIGÉSIMO TERCERO:** Un proyecto de ley misceláneo que desnaturalice las ideas matrices de la Ley de Presupuestos no puede ser constitucionalmente permitido. Todos los órganos del Estado deben someterse a la Constitución y a las normas dictadas con sujeción a ella, “y el ejercicio de sus atribuciones, aún en situaciones extraordinarias, sólo [puede ser realizado] dentro de la competencia que le hayan conferido la Carta Fundamental y las leyes” (STC Rol N° 437, c. 15°). Las indicaciones que fueron declaradas inconstitucionales se formularon durante la etapa de discusión del proyecto de Ley de Presupuestos que tuvo lugar en una y otra Cámara para introducir cambios en el texto propuesto por el Ejecutivo. Las indicaciones, *per se*, pueden no ser contrarias a la Constitución, pueden ser admisibles en el procedimiento legislativo, pero tienen como límites el que no pueden vulnerar las ideas matrices o fundamentales y la iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

**CENTÉSIMO VIGÉSIMO CUARTO:** Una interpretación en contrario supondría “desarticular todo el sistema ideado por el constituyente para ordenar el proceso formativo de la ley” (STC Rol N° 259, c. 38°), lo que no implica rigidizarlo para impedir la deliberación democrática que debe suscitarse en el Congreso Nacional.

**CENTÉSIMO VIGÉSIMO QUINTO:** Como corolario de lo señalado es que la inconstitucionalidad de forma declarada envuelve un problema en torno a la vigencia o existencia misma de la ley (Ferrajoli, Luigi (2010). *Derechos y Garantías*. Madrid: Editorial Trotta, 7° ed., pp. 23-25). Ello, con mayor razón se produce en el proceso constitucional que se está resolviendo, por cuanto las materias de fondo que se ha querido introducir a través de la Ley de Presupuestos deben ser objeto de un debate

en que se confronten pluralidad de visiones a través del proceso de formación de la ley que regulan los artículos 65, 66, 68 a 75 de la Constitución. Siendo el proceso de tramitación de dicha legislación muy excepcional por el rol preponderante que tiene el Presidente de la República en su formulación, por la forma tan expedita y abreviada en que ésta debe ser tramitada -con una fecha determinada de presentación y despacho- y porque su debate resulta acotado como consecuencia de que las facultades legislativas del Congreso se encuentran precisadas en la Constitución, la introducción de materias fuera de las competencias asignadas a los parlamentarios no sólo infringe su artículo 7º, sino que, además, vulnera la plena aplicación del principio democrático y la seguridad jurídica (Fuller, Carol (2024). “La heterogeneidad de la ley como vicio de procedimiento y de técnica legislativa”. *Revista de Derecho Público*, (101), pp. 93-123, p. 114).

**CENTÉSIMO VIGÉSIMO SEXTO:** Por lo anterior, la defensa del principio de supremacía constitucional explica que el Tribunal deba velar por la estricta sujeción a las reglas constitucionales que regulan el proceso de producción, discusión y aprobación de la ley.

Si la competencia es “la suma de potestades, funciones y atribuciones que la Constitución y la ley otorgan, limitadamente a cada órgano del Estado” (Cea Egaña, José Luis (2002). *Derecho Constitucional Chileno*. Santiago: Ediciones Universidad Católica, tomo I, p. 250), necesariamente se tiene que la actuación examinada de los respectivos parlamentarios que introdujeron las glosas y disposiciones examinadas, implicó actuar por fuera de la competencia constitucionalmente permitida.

**CENTÉSIMO VIGÉSIMO SÉPTIMO:** Finalmente, habiéndose promulgado y publicado la Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2025 al adoptarse esta decisión como consecuencia de haber ocurrido la excepcional circunstancia prevista en el inciso sexto del artículo 93 de la Constitución, atendida la fecha en que fueron presentados los requerimientos de inconstitucionalidad acumulados en este proceso constitucional y la prórroga ejercida para su resolución, de acuerdo con su inciso quinto, y siguiendo lo establecido en las STC Roles N° 1005 y N° 2935, es que deben eliminarse del texto de la Ley N° 21.722, de Presupuestos del Sector Público para el año 2025, publicada en el Diario Oficial de 13 de diciembre de 2024, las glosas y disposiciones que están siendo declaradas por el Tribunal como contrarias a la Constitución Política de la República.

**Y TENIENDO PRESENTE** lo preceptuado en el artículo 93 incisos primero, N° 3º, quinto y sexto, y en las demás disposiciones citadas y pertinentes de la Constitución Política de la República y de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional,

SE RESUELVE:

QUE SE ACOGEN LOS REQUERIMIENTOS DEDUCIDOS POR S. E. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, UN GRUPO DE HONORABLES SENADORAS Y SENADORES Y UN GRUPO DE HONORABLES DIPUTADAS Y DIPUTADOS DE LA REPÚBLICA, ACUMULADOS, POR LO QUE SE DECLARA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS SIGUIENTES GLOSAS Y DISPOSICIONES CONTENIDAS EN EL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS DEL SECTOR PÚBLICO PARA EL AÑO 2025, BOLETÍN N° 17.142-05, LAS QUE DEBERÁN ELIMINARSE DEL TEXTO DE LA LEY N° 21.722, DE PRESUPUESTOS DEL SECTOR PÚBLICO PARA EL AÑO 2025, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE 13 DE DICIEMBRE DE 2024:

- Glosa 29 nueva, Programa 01, Capítulo 10, de la Partida 05 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.
- Glosa 05 nueva, Programa 01, Capítulo 03, de la Partida 03 del Poder Judicial.
- Glosa 08 nueva, Programa 01, Capítulo 03, de la Partida 08 del Ministerio de Hacienda.
- Glosa 07 nueva, Programa 01, Capítulo 01, de la Partida 01 de la Presidencia de la República.
- Glosa 09 nueva, Programa 01, Capítulo 01, de la Partida 01 de la Presidencia de la República.
- Glosa 08 nueva a la Partida 09 del Ministerio de Educación.
- Glosa 18 nueva, Asignación 198, Programa 03, Capítulo 90, de la partida 09 del Ministerio de Educación.
- Glosa 19 nueva, Asignación 199, Programa 03, Capítulo 90, de la partida 09 del Ministerio de Educación.
- Nuevo párrafo tercero de la sección iii) literal e) de la Glosa 12, Asignación 200, Programa 03, Capítulo 90, de la Partida 09 del Ministerio de Educación.
- Glosa 46 nueva a la Partida 16 del Ministerio de Salud.
- Glosa 27 nueva, Asignación 133, Programa 03, Capítulo 01, de la Partida 50 del Tesoro Público.
- Inciso final del artículo 21.
- Artículo 48.

**Declarada la inconstitucionalidad del nuevo párrafo tercero de la sección iii), literal e), de la Glosa 12, Asignación 200, Programa 03, Capítulo 90, de la Partida 09 del Ministerio de Educación, 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 señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO, señores MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ y HÉCTOR MERY ROMERO, y señoras MARCELA PEREDO ROJAS y ALEJANDRA PRECHT RORRIS concurren a la sentencia, pero estuvieron por rechazar el requerimiento en causa Rol N° 16.000, acumulado a causa Rol N° 15.981, en la impugnación a la sección iii), literal e), de la Glosa 12, asociada a la asignación 200, del Programa 03, capítulo 90, de la Partida 09 Ministerio de Educación, atendidas las siguientes razones:**

1°. El texto impugnado por S.E. el Presidente de la República dispone lo siguiente: *“Dicho reglamento deberá considerar plazos más acotados de cumplimiento y medidas de promoción e incentivo, para quienes cumplan la obligación de ejercer su profesión en establecimientos rurales o en zonas extremas.”*

2°. De acuerdo con lo señalado en el requerimiento, a fojas 39 de causa Rol N° 16.000, “el nuevo inciso propuesto por la indicación parlamentaria, al modificar la regulación vigente de la obligación de contribución y beneficiar a un grupo de profesionales, incide directamente en la administración financiera del Estado. Lo anterior, ya que altera la estimación de los gastos que el Ejecutivo tuvo presente al momento de elaborar el proyecto y el presupuesto fiscal que fue otorgado a los servicios dependientes del Ministerio de Educación, particularmente, a los Servicios Locales de Educación Pública”, por lo que afecta la iniciativa exclusiva del Presidente de la República consagrada en el inciso tercero del artículo 65 de la Constitución en materia de administración financiera o presupuestaria, al establecer, agrega el libelo, “un nuevo grupo de personas –aquellos profesionales de la educación cuya obligación de contribución disminuirá– que serán destinatarios de beneficios fiscales y, por tanto, de recursos públicos”.

3°. En contrario a lo alegado, la glosa impugnada es constitucional y no contraviene lo establecido en los artículos 65, 67 y 69 de la Carta Fundamental, como se pasa a argumentar.

4°. Así, y en primer lugar, si bien el constituyente ha señalado que ciertas materias son de iniciativa exclusiva presidencial, no es menos cierto que aquella es una excepción a la regla general sobre la tramitación de la ley que confiere potestad para presentar proyectos de ley tanto al Presidente de la República como a los

parlamentarios y que, por lo tanto, al ser una excepción, debe ser interpretada en sentido estricto.

De este modo lo ha explicado esta Magistratura en su jurisprudencia, desde sus inicios, señalado que *“la iniciativa de ley en Chile está conferida, por regla general, tanto al Presidente de la República como a los miembros de la Cámara de Diputados y del Senado, en su calidad de órganos colegisladores, tal y como se desprende del inciso primero del artículo 65 de la Carta Fundamental. Así la iniciativa exclusiva del Presidente de la República en materia de ley constituye una excepción a dicha regla general, configurando una prohibición para los parlamentarios que, en cuanto tal, sólo puede ser interpretada restrictivamente. Si así no se entendiera podría llegar a desvirtuarse del todo la función principal del Congreso Nacional y el ejercicio de la soberanía que se cumple a través de él”* (STC Rol N°786, c. 14°).

Esto se ha reiterado en otras sentencias. Así, por ejemplo, Se dijo que *“las normas sobre iniciativa exclusiva son limitaciones constitucionales al proceso de formación de la ley, en orden a que sobre ciertas materias sólo el Presidente puede hacer propuestas legislativas, sea por la vía del mensaje, sea mediante indicaciones o formulando vetos, por lo que, como reglas de excepción de derecho estricto, deben ser interpretadas restrictivamente”* (STC Rol N° 1.867, c. 8°).

5°. Junto a ello, es necesario mencionar que, en la historia fidedigna de la Constitución, los comisionados en la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución tuvieron presente que una interpretación extensiva de las facultades de iniciativa exclusiva presidencial sería sumamente peligrosa, pues anularía el rol del Parlamento. Así lo expresó la destacada jurista y ex Ministra de este Tribunal, señora Luz Bulnes, quien explicó que *“esta atribución del Presidente significa en último término entregar toda iniciativa legislativa a este órgano del Estado y terminar con el principio rector que inspira la función legislativa, cual es que la iniciativa pueda ser presidencial o parlamentaria. De otra manera serían muy pocas las leyes que pudieran iniciarse por el Congreso (...). No hay que olvidar que las normas constitucionales deben estudiarse en un contexto y que el proyecto establece la ampliación de la potestad reglamentaria, por lo que si se acoge esta atribución, el Congreso prácticamente se reduciría a ser un órgano revisor de la legislación propuesta por el Presidente”* (Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución, Política de la República. Tomo XI. Sesiones 371 a 417. Disponibles en: [https://www.bcn.cl/leychile/consulta/antecedentes\\_const\\_1980](https://www.bcn.cl/leychile/consulta/antecedentes_const_1980)).

6°. Habiendo señalado lo anterior, cabe mencionar que el Ejecutivo sostiene que la glosa impugnada vulnera el artículo 65 de la Constitución, en cuanto, por incidir en la administración financiera, incursiona en materias de iniciativa exclusiva presidencial, por haber sido propuesta mediante una indicación parlamentaria.

Dicha alegación debe ser desechada porque la glosa impugnada está dentro del marco de las atribuciones que la Constitución le entrega a los parlamentarios en la tramitación y discusión de la ley de presupuestos, pues aquella no incide en la estimación de ingresos, no aumenta gastos y tampoco reduce los que se contemplan en leyes permanentes, sino que simplemente los sujeta a una regulación, en forma

acorde a lo establecido en el artículo 65 inciso final de la Carta Fundamental, con la finalidad, precisamente, de hacer más eficiente el uso de recursos públicos, en tanto exige que deban considerarse plazos más acotados para el cumplimiento de la beca y medidas de promoción e incentivo para quienes desarrollen el ejercicio de la profesión en establecimientos rurales o zonas extremas.

Así, no está dentro del marco de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República. Máxime si se considera que, actualmente, la regulación principal de la beca vocación de profesor, desde sus inicios, ha sido reglamentaria y a través de las leyes de presupuesto. Hoy en día, el cuerpo normativo que establece los requisitos de dicha beca es el Decreto 97 del Ministerio de Educación, del año 2013, el cual en su título VIII consagra los detalles de la beca vocación de profesor, entre ellos, sus generalidades, los requisitos de elegibilidad, etc...).

7°. En efecto, el inciso final del artículo 65 establece que *“El Congreso Nacional sólo podrá aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos, emolumentos, préstamos, beneficios, gastos y demás iniciativas sobre la materia que proponga el Presidente de la República”*. En sentido similar, el artículo 67 inciso segundo de la Constitución, establece que *“El Congreso Nacional no podrá aumentar ni disminuir la estimación de los ingresos; sólo podrá reducir los gastos contenidos en el proyecto de Ley de Presupuestos, salvo los que estén establecidos por ley permanente”*

En base a dicha norma, la doctrina ha señalado que *“no hay que olvidar otro aspecto relevante: el Congreso está autorizado para rechazar o disminuir gastos fiscales. Así las cosas, es posible argumentar que una condición cuyo efecto directo sea disminuir gastos, si bien constituye administración financiera, sería admisible pues su objeto central –recortar gastos– está autorizado por la Carta Fundamental. No lo sería, en cambio, la indicación o moción que elimine condiciones o incorpore otras cuyo efecto directo implique un aumento en el gasto público”* (Soto Velasco, Sebastián (2007). *Iniciativa exclusiva del Presidente de la República: un aporte del TC para su interpretación*. Libertad y Desarrollo. Sentencias destacadas, p. 251).

8°. Lo mismo ha dicho esta Magistratura en su jurisprudencia, al señalar que una glosa controlada en su minuto *“No infringe la iniciativa exclusiva de ley. En efecto, de conformidad con el inciso segundo del artículo 67 de la Constitución, el Congreso está facultado para reducir o eliminar gastos, salvo los que estén establecidos en leyes permanentes. Luego, se desprende que también está facultado para introducir condiciones al gasto, siempre que ello no importe un aumento del mismo (Soto, Sebastián (2015). Congreso Nacional y proceso legislativo: teoría y práctica. Santiago: Thomson Reuters), como sucede en este caso”* (voto de minoría -García, Pozo, Silva- STC Rol N°9.869, c. 39°).

9°. Por otra parte, examinado su texto, la glosa es consistente con la estructura constitucional reservada a la Ley de Presupuestos. Así, está directamente vinculada a una asignación, la que corresponde a la *“Asignación 200 Becas Educación Superior”*. Por ello, sigue la lógica estructural de la Ley de Presupuestos que, a su vez, encuentra

desarrollo normativo a partir de las especificaciones contenidas en el el D.S. N°854, de 2004, del Ministerio de Hacienda, que “Determina Clasificaciones Presupuestarias”.

A este respecto, es necesario considerar que, en tanto disposiciones de alcance normativo, las glosas operan en la estructura jerárquica del presupuesto y actúan como herramientas que vinculan las asignaciones financieras generales con los objetivos específicos de las políticas públicas, asegurando que los fondos sean utilizados conforme a los propósitos determinados;

10°. Por ello la glosa añadida a la Partida 09 del Ministerio de Educación, responde propiamente al concepto glosa, entendido como “condicionantes o especificaciones que se agregan en el texto de la ley a uno o más ítems de gastos” (Boeninger, E. (2011), *Políticas Públicas en Democracia. Institucionalidad y Experiencia Chilena 1990-2006*, Santiago, 4ta ed., Uqbar Editores. Colección CIEPLAN, p. 218), la cual tiene como finalidad, precisar o limitar algún gasto establecido en una asignación presupuestaria, cuestión que ocurre en la especie.

11°. Además de lo señalado, la glosa requerida de inconstitucionalidad no establece una innovación sustancial que altere las ideas matrices de la Ley de Presupuesto (STC Rol N° 7896, c. 28°); por el contrario, regula aspectos vinculados a la ejecución del Programa 03, capítulo 90, de la Partida 09 del Ministerio de Educación, sin exceder respectivo el marco presupuestario autorizado. En particular, su contenido establece condiciones para el uso efectivo de los recursos asignados en la partida correspondiente y el debido cumplimiento de las obligaciones derivadas del financiamiento público otorgado por la “Beca Vocación Profesor”. Ello no incide en la estimación de los ingresos, no aumenta el gasto público ni afecta aquellos que se encuentran previstos en leyes permanentes.

12°. En tal sentido, la glosa en análisis no modifica significativamente los requisitos establecidos para los beneficiarios del Programa regulado en el Decreto N° 97, de 2013, del Ministerio de Educación, que regula la “Beca Vocación de Profesor.”

En definitiva, la Glosa 12, asociada a la asignación 200, del Programa 03, capítulo 90, de la Partida 09 Ministerio de Educación no altera los requisitos fundamentales establecidos para los beneficiarios del programa de becas ni modifica los criterios básicos para acceder al beneficio o cumplir con los compromisos asumidos por los estudiantes becados, previstos en el Decreto N°97, de 2013 ,del Ministerio de Educación. Sólo introduce modificaciones de naturaleza operativa y complementaria, a través de medidas de incentivo y plazos ajustados, dentro del marco temporal de la Ley de Presupuestos que no afectan la estructura de la normativa permanente del programa de becas.

Por lo anterior la glosa en análisis no vulnera el artículo 67 de la Constitución (STC Rol N° 4118, c. 21).

13°. Atendido lo expuesto, es ineludible concluir que la glosa impugnada es conforme a la Constitución Política, por lo que debió rechazarse el requerimiento Rol

N° 16.000, en cuanto impugna el nuevo párrafo tercero de la sección iii) literal e) de la Glosa 12, Asignación 200, Programa 03, Capítulo 90, de la Partida 09 del Ministerio de Educación.

**Los Ministros señores MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ y HÉCTOR MERY ROMERO, y la Ministra señora MARCELA PEREDO ROJAS, concurren a la sentencia, pero estuvieron por rechazar los requerimientos en las impugnaciones que a continuación detallan:**

**1. Glosa de información: remisión de encuestas, estudios y sondeos de opinión de la Presidencia de la República al Congreso Nacional**

1°. Que, la Glosa 09 nueva, programa 01, capítulo 01, de la partida 01 de la Presidencia de la República, fue requerida de inconstitucionalidad por S.E. el Presidente de la República, alegándose que ésta abordaría materias que exceden el ámbito de la Ley de Presupuestos, contraviniendo sus ideas matrices.

La disposición en análisis establece que las encuestas, estudios y sondeos de opinión financiados con cargo a estos recursos, deberán ser, en su integridad, remitidos a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos y a ambas Cámaras del Congreso Nacional dentro de los cinco días siguientes a su recepción.

Para resolver, se debe tener en consideración que esta Magistratura se ha referido latamente a la constitucionalidad de las glosas de información que forman parte de la Ley de Presupuestos, especialmente en la STC Rol N°1.867, en la cual se funda este voto. En dicha ocasión se explicó que *“producto de este ejercicio de negociación y a pesar de las enormes potestades del Ejecutivo, el Congreso Nacional ha logrado avanzar en materia de información del gasto público. En efecto, progresivamente nuestro ordenamiento jurídico ha establecido mayores deberes de información a favor del Congreso Nacional en materia presupuestaria. Ello se refleja de varias maneras. (...) A continuación, estos mayores deberes de información del Ejecutivo al Congreso nacional se trasuntan en las glosas de la Ley de Presupuestos. Éstas también establecen deberes de información asociados a ciertos gastos”*, destacando la STC que en la ley de presupuestos de 2011 se contemplaban varias glosas de información (STC Rol N° 1.867, c. 28°).

A tal punto ha llegado este tema, que esta Magistratura ha estimado *“que estos deberes de información permitan afirmar que se ha configurado un nuevo principio que regula al presupuesto. Además de los clásicos (...) existe ahora el de transparencia. Éste obliga al Ejecutivo a entregar cierta información de la ejecución presupuestaria al Congreso Nacional”* (STC Rol N°1.867, c. 30°). Este principio tiene su sustento en el nuevo artículo 8° de la Constitución, que vino a consagrar un mandato de publicidad que rige a los órganos del Estado.

La instauración de este nuevo principio *“revela un proceso de negociación entre el Congreso y el Ejecutivo, extremadamente delicado, que esta Magistratura, por el principio de corrección funcional, no puede romper, pues revela un equilibrio en el sistema de frenos y contrapesos diseñados conjuntamente por ambos órganos”* (STC Rol N°1.867, c. 32°).

2°. Teniendo todo aquello presente, la glosa impugnada, en cuanto establece el deber de que se remitan a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos y a ambas Cámaras del Congreso Nacional copias íntegras de las encuestas, estudios y sondeos de opinión financiados con cargo a los recursos de la glosa, no vulnera las ideas matrices de la Ley de Presupuestos, puesto a que corresponde a una glosa de información, que viene a cumplir con el principio de transparencia que rige a la ley de Presupuestos en Chile; especialmente considerando que el ejercicio o la realización de dichas encuestas supone gastos, no vulnerándose, así la idea matriz de este proyecto de ley, sino que, por lo demás, da eficacia al control que compete al Congreso Nacional, en el ámbito de su competencia, respecto de la ejecución del gasto público.

3°. Además, cabe señalar que no se vulnera el artículo 8° de la Constitución, por cuanto la glosa impugnada no hace públicos los resultados de las encuestas encargadas con cargo a los recursos asociados a la glosa, sino que solamente señala que ellos deberán ser remitidos a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos y a ambas Cámaras del Congreso Nacional. Así, la glosa no exige que los resultados puedan ser conocidos por el público, a partir de aquella remisión de información, sino que solamente por los órganos colegisladores, no vulnerándose la reserva de las encuestas, la que sigue siendo regulada por lo dispuesto en el inciso final del art. 22 de la Ley N°20.285 (*“Los resultados de las encuestas o de sondeos de opinión encargados por los órganos de la Administración del Estado facultados para ello serán reservados hasta que finalice el período presidencial durante el cual fueron efectuados, en resguardo del debido cumplimiento de las funciones de aquéllas”*).

Por todo lo expuesto, es ineludible concluir la Glosa 09 nueva, programa 01, capítulo 01, de la partida 01 de la Presidencia de la República (encuestas), es conforme a la Constitución, por ser una glosa de información y, así, ser una disposición que da cumplimiento al principio de transparencia que rige actualmente al presupuesto, sin apartarse de establecer gastos, con lo cual se respeta la idea matriz de esta ley. Atendido lo anterior, su impugnación debió ser rechazada.

## **2. Glosa con asignaciones del Instituto Nacional de Derecho Humanos**

4°. Que, luego, S.E. el Presidente de la República y un grupo de Honorables Senadoras y Senadoras, formulan cuestión de constitucionalidad respecto de una glosa incorporada a la Partida 50 Tesoro Público, en las asignaciones entregadas al Instituto Nacional de Derechos Humanos. Se impugna que ésta incidiría en las atribuciones del Presidente de la República y, además, vulneraría las ideas matrices del proyecto de Ley de Presupuestos. Si bien, en el caso del requerimiento parlamentario, la glosa se impugna solo parcialmente.

Para resolver, se debe tener presente que, si bien el constituyente ha señalado que ciertas materias son de iniciativa exclusiva presidencial, no es menos cierto que, como ya hemos recordado, aquella es una excepción a la regla general sobre la tramitación de la ley y que, por lo tanto, al ser una excepción, esta atribución presidencial debe ser interpretada en sentido estricto. Así lo ha explicado esta Magistratura en su jurisprudencia, desde sus inicios, señalado que *“la iniciativa de ley en Chile está conferida, por regla general, tanto al Presidente de la República como a los miembros de la Cámara de Diputados y del Senado, en su calidad de órganos colegisladores, tal y como se desprende del inciso primero del artículo 65 de la Carta Fundamental.*

*Así la iniciativa exclusiva del Presidente de la República en materia de ley constituye una excepción a dicha regla general, configurando una prohibición para los parlamentarios que, en cuanto tal, sólo puede ser interpretada restrictivamente. Si así no se entendiera podría llegar a desvirtuarse del todo la función principal del Congreso Nacional y el ejercicio de la soberanía que se cumple a través de él”* (STC Rol N 786, c. 14).

5°. Los requirentes sostienen que la glosa impugnada vulnera el artículo 65 de la Constitución, específicamente sus incisos tercero, cuarto, N° 2°, y final, pues consideran que dicha disposición versa sobre materias de iniciativa exclusiva presidencial, por haber sido propuesta mediante una indicación parlamentaria. Estimamos que esta alegación debe ser desechada, porque la glosa impugnada no establece nuevas atribuciones.

Esto, por cuanto, como consta en la Ley N° 20.405, el Instituto Nacional de Derechos Humanos ya tiene la facultad de *“Deducir acciones legales ante los tribunales de justicia, en el ámbito de su competencia”* (artículo 3° N° 5), refiriéndose dicha ley expresamente a la posibilidad de deducir querellas, acciones de protección o amparo en el ámbito de su competencia. De esta forma, la glosa impugnada no viene a otorgar una atribución nueva a dicho órgano a través de una indicación parlamentaria, sino que explicita las competencias que ya tiene, en virtud de su ley permanente, y, precisamente, por ello, la impugnación parlamentaria sólo objeta aquella parte de la glosa que, a juicio de los requirentes, constituiría una nueva atribución.

¿Cómo puede sostenerse, sin embargo, que el Instituto de Derechos Humanos, en el ámbito de su competencia, esto es y de acuerdo al artículo 2° de la Ley N° 20.405, la promoción y protección de los derechos humanos de las personas que habiten en el territorio de Chile, no le corresponda querellarse por delitos de terrorismo, narcotráfico y crimen organizado?

Tampoco se vulnera la iniciativa sobre administración financiera del Estado, puesto que no se impone ninguna obligación que el ejecutivo deba llevar a cabo al ejecutar la administración financiera del Estado. En efecto, la glosa no impone ni al Ejecutivo ni al Instituto Nacional de Derechos Humanos una obligación, pues solamente explicita el ámbito de sus atribuciones, dejando al INDH la determinación de su ejercicio, dado que la glosa establece que con cargo a sus recursos *“podrá*

deducir querrela”, sin que los parlamentarios autores de la indicación establezcan un imperativo para el ejecutivo o para el INDH o que ella requiera de mayor gastos para su ejecución.

6°. Además, no se vulneran los artículos 67 y 69 de la Constitución. Como ya fue explicado, la glosa impugnada no establece nuevas atribuciones, debido a que, como consta en la Ley N° 20.405, el Instituto Nacional de Derechos Humanos ya tiene la facultad de *“Deducir acciones legales ante los tribunales de justicia, en el ámbito de su competencia”*, de acuerdo con su artículo 3° N° 5°, o sea, para la promoción y protección de los derechos humanos, y, no debe olvidarse que, conforme al artículo 9° de la Constitución, el terrorismo es por esencia, es decir, siempre y sin excepción, contrario esos derechos. De esta forma, es evidente que la glosa impugnada no viene a otorgar una atribución nueva a este órgano a través de una indicación parlamentaria, sino que simplemente explicita el ámbito de competencia que ya tiene, en virtud de su ley permanente, sin modificarla y, por lo tanto, sin que los parlamentarios se excedan en sus atribuciones.

7°. Luego, la glosa no produce una ley miscelánea, puesto que no se vulneran las ideas matrices. No se transgrede el artículo 69 inciso primero de la Constitución. Al referirse la glosa impugnada a la posibilidad del Instituto Nacional de Derechos Humanos de presentar querrela, es posible señalar que ella tiene relación con impulsar la persecución penal de los delitos mencionados en esa glosa, teniendo aquello por finalidad, en parte, la seguridad pública; temática que en el Mensaje Presidencial que dio inicio a la tramitación de la Ley de Presupuestos fue considerada un desafío prioritario para los chilenos y chilenas, al señalar que *“gracias a un mejor entorno macroeconómico, pero especialmente a los efectos de las modificaciones tributarias tramitadas por este H. Congreso, desafíos prioritarios para las chilenas y chilenos, tales como la seguridad pública...”* (p. 3).

Incluso, en el Mensaje aparece un título sobre la forma en que esta ley de presupuesto busca *“Garantizar mayor seguridad pública a las familias”* señalando que *“El proyecto de ley propone aumentar los recursos destinados a orden público y seguridad en más de 15% desde 2022, equivalentes a \$612.000 millones. Este aumento se traducirá en mayores recursos para Carabineros y la Policía de Investigaciones. En concreto, implicará el aumento de policías civiles y uniformados, reposición y adquisición de vehículos, mejoras en sus implementos y cuarteles, entre otros. Asimismo, se contemplan recursos que permitirán la óptima habilitación de las condiciones operativas, tecnológicas y de infraestructura de cuarenta complejos fronterizos a lo largo del país. Adicionalmente, se sumarán al Ministerio Público diez nuevos fiscales y se mejorará la infraestructura de la fiscalía. Se contemplan también los recursos correspondientes a los dos proyectos de ley, presentados en esta Administración, que modernizan el Ministerio Público, los que, en caso de aprobarse, suponen la incorporación de 240 nuevos fiscales y un incremento de más de \$53.000 millones en el presupuesto de la institución en un plazo de cuatro años. Finalmente, el presente proyecto de ley propone incrementar los recursos de diversas iniciativas establecidas para implementar una estrategia local de prevención: Plan Calle Segura, Programa Lazos, Programa Denuncia Seguro, Sistema*

*Municipal de Seguridad, Somos Barrios Protegidos, Líneas para la Prevención del Delito, el Plan Nacional Contra el Crimen Organizado y el Plan Calles sin Violencia” (pp. 3-4).*

Así, la glosa impugnada no trata sobre una materia que escape de las ideas matrices del proyecto, al versar sobre la posibilidad de que el Instituto Nacional de Derechos Humanos participe de la prosecución penal del crimen, lo cual sin lugar a dudas se relaciona directa y sustancialmente con mejorar seguridad pública, una de las ideas fundamentales del proyecto de ley de presupuestos para el año 2025, como consta en el Mensaje que le da inicio, en coherencia con su deber legal que se le impone de promover y proteger los derechos humanos.

8°. Del mismo modo, no existe una ley miscelánea puesto que, tal como lo ha señalado este Tribunal en su jurisprudencia, la idea matriz de la ley de presupuestos *“en gran medida está determinada en su contenido por la propia Constitución Política en su artículo 67, por lo que la ley que anualmente ha de dictarse sobre la materia debe ajustarse al marco que la Carta Fundamental señala y que no es otro que aprobar el cálculo de ingresos y la autorización de gastos para el año correspondiente”* (STC Rol N° 1.005, c. 11°). Así, al referirse la glosa impugnada a los gastos en que puede incurrir el Instituto Nacional de Derechos Humanos para ejercer su atribución de presentar querrela, ella no escapa de la idea matriz de la ley de presupuestos.

En fin, tampoco **existe vulneración al artículo 5° de la Constitución**, pues, como ya se ha dicho, cómo podría contravenir esa disposición constitucional una glosa que establece que el Instituto dedicado a la protección y promoción de los derechos humanos en Chile puede querrellarse en caso de delitos de terrorismo, narcotráfico y crimen organizado.

Por todo lo señalado, la impugnación de la glosa 27 asociada a la Partida 50 sobre Tesoro Público debe ser rechazada, tanto en el requerimiento Rol N°16.000 como en el requerimiento Rol N°15.996.

### **3. Glosa en Partida del Ministerio de Salud. Medicamentos con fines de uso de terapia hormonal**

9°. Que la parte requirente solicita que se declare la inconstitucionalidad de la glosa 46 nueva, asociada a la Partida 16, del Ministerio de Salud, de la Ley de Presupuestos para el Sector Público correspondiente al año 2025, debido a que estiman que, al tener dicha disposición un origen parlamentario, vulneraría la iniciativa exclusiva del Presidente de la República establecida en el artículo 65, inciso tercero, e inciso cuarto, numeral 2°, de la Constitución.

10°. Que, para poder realizar el examen de control de constitucionalidad que la parte requirente solicita a esta Magistratura, corresponde examinar el contenido del precepto que se viene impugnando.

Es en el contexto del examen de la partida del Ministerio de Salud que se aprobó en el seno de la Tercera Subcomisión de Presupuesto, y posteriormente en las

salas respectivas, se incorporó una glosa 36 nueva (actualmente glosa 46 nueva), en las glosas comunes de la Partida Ministerio de Salud. Esto hizo que quedara, en consecuencia, modificada la Partida 16, en los siguientes términos:

*El Ministerio de Salud no podrá financiar gastos relacionados con la adquisición, prescripción o administración de medicamentos con fines de uso de terapia hormonal, sea bloqueo de pubertad u hormonación cruzada, que formen parte o sean en sí una forma de tratamiento de la disforia de género, sea o no clínicamente diagnosticada, en menores de edad. Tampoco podrá incurrir en gastos de personal, bienes y servicios de consumo para operaciones de resignación de sexo que forman parte o sean en sí una forma de tratamiento de la disforia de género, sea o no clínicamente diagnosticada, en menores de edad.*

11°. Que, primero, debe tenerse presente que si bien el constituyente ha señalado que ciertas materias son de iniciativa exclusiva presidencial, a partir de una interpretación armónica de la Carta Fundamental, es ineludible concluir que **la iniciativa exclusiva presidencial es una excepción a las reglas generales sobre la tramitación de la ley.**

Lo mismo ha explicado esta Magistratura en su jurisprudencia, desde sus inicios, señalado que *“la iniciativa de ley en Chile está conferida, por regla general, tanto al Presidente de la República como a los miembros de la Cámara de Diputados y del Senado, en su calidad de órganos colegisladores, tal y como se desprende del inciso primero del artículo 65 de la Carta Fundamental.*

*Así la iniciativa exclusiva del Presidente de la República en materia de ley constituye una excepción a dicha regla general, configurando una prohibición para los parlamentarios que, en cuanto tal, sólo puede ser interpretada restrictivamente. Si así no se entendiera podría llegar a desvirtuarse del todo la función principal del Congreso Nacional y el ejercicio de la soberanía que se cumple a través de él” (STC Rol N°786, c. 14°). En la misma línea, se ha dicho que “las normas sobre iniciativa exclusiva son limitaciones constitucionales al proceso de formación de la ley, en orden a que sobre ciertas materias sólo el Presidente puede hacer propuestas legislativas, sea por la vía del mensaje, sea mediante indicaciones o formulando vetos, por lo que, como reglas de excepción de derecho estricto, deben ser interpretadas restrictivamente” (STC Rol N°1.867, c. 8°).*

12°. Que, por lo tanto, al enfrentarnos ante un requerimiento que alega vulneración a la iniciativa exclusiva presidencial, e interpretando la Constitución de forma armónica, no podemos sustraernos del contenido y significado de los preceptos de las Bases de la Institucionalidad, en cuya virtud Chile es una república democrática, y la soberanía reside esencialmente en la Nación, realizándose su ejercicio por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas y, también, por las autoridades que esta Constitución establece. Así, cabe tener presente el contexto constitucional, para conciliar debidamente la potestad presidencial de iniciativa exclusiva de formación de las leyes con las características del régimen político vigente en Chile, en los términos que manda el artículo 4° de la Constitución.

Vistas las cosas de este modo, aquella atribución supone una excepción al rol que corresponde al Congreso Nacional dentro del régimen de gobierno democrático. No podemos olvidar que el Parlamento es un órgano representativo por excelencia de la comunidad política.

Bien lo grafica el profesor Patricio Zapata al señalar que *“El rasgo esencial del sistema Presidencial es que la agencia política del Pueblo se expresa a través de dos órganos separados de representación política democrática: una Jefatura de gobierno y un Congreso Nacional. Dada esta separación, es posible que estos distintos órganos de representación expresen mayorías de distinto signo político. Y, en todo caso, la operatoria de la Jefatura de Gobierno no está funcionalmente subordinada a la confianza de la mayoría en el Congreso Nacional.*

*El sistema Presidencial asume que el Congreso Nacional, comoquiera que se llame, está en condiciones de ejercer poder político autónomo. Ese poder se expresará típicamente en potestades legislativas y en potestades de control o fiscalización. Ocurre, entonces, que en un régimen en el cual el Presidente domina totalmente al Congreso no es Presidencial, sino una autocracia o un cesarismo”* (ZAPATA LARRAÍN, Patricio (2024): “Justicia Constitucional”, pp. 378-379).

En consecuencia, una aplicación demasiado extensiva de la iniciativa exclusiva, como por lo demás lo ha advertido esta Magistratura, *“(…) podría llegar a desvirtuarse del todo la función del Congreso Nacional y el ejercicio de la soberanía que se cumple a través de él”* (c. 14°, Rol N° 786).

Así lo sostuvimos estos disidentes en la STC 15.180-24-CPT, c. 11, 12, 13, 16.

13°. Que, en virtud de lo expuesto previamente, no podemos inferir que el Parlamento se encuentre maniatado por la iniciativa exclusiva presidencial, de manera tal que sobre este órgano y sus ramas pese un deber general de pasividad en el proceso de formación de las leyes. No es así en general en el proceso de formación de la ley, tampoco es así en materia de deliberación de una ley de presupuestos. Sostener lo contrario transformar al Presidente en el único legislador, tarea que, nos parece obvio señalarlo, no le compete en forma exclusiva.

Así, debe concluirse que el Congreso no es un mero colaborador inconsciente del Presidente de la República. El Congreso puede y debe ejercer la potestad de concurrir en la formación de la ley sin quebrantar las prohibiciones que el texto constitucional impone, pero sin dar a tales prohibiciones un alcance desmedido, ajeno a la finalidad que la Constitución contempla, de un modo tal que le impida concurrir a la formación de las leyes.

#### **I. SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA MOCIÓN PARLAMENTARIA**

14°. Que lo anterior se ve confirmado por la práctica legislativa, pues existen múltiples leyes que establecen políticas de Estado en materia de salud cuya

constitucionalidad no fue cuestionada a pesar de tener su origen en mociones parlamentarias.

Entre ellas, destaca la **Ley N°21.545, que establece la promoción de la inclusión, la atención integral, y la protección de los derechos de las personas con trastorno del espectro autista en el ámbito social, de salud y educación**. Esta ley, iniciada por dos mociones parlamentarias (N°14.310-35 y N°14.549-35) claramente establece políticas de Estado en materia de salud.

En efecto, en su Título II, *“de los deberes del Estado”*, se señala claramente la forma en que el Estado deberá actuar respecto a las personas con trastorno del espectro autista; tal como lo hace la glosa impugnada al no permitir a órganos estatales la hormonización y las cirugías de reafirmación de sexo para niños.

A mayor abundamiento, dicho cuerpo legal tiene un Título III, *“de la atención en salud a las personas con trastorno del espectro autista”*, en el cual se desarrolla latamente la política que las autoridades estatales, entre ellas el Ministerio de Salud, deben adoptar respecto a la salud de las personas del espectro autista; lo cual es similar a la forma en que la glosa 46 de la Partida 16 indica cuál es la política de Estado que el Ministerio de Salud debe adoptar respecto al tratamiento de niños con disforia de género.

15°. Que, en esta línea, también puede mencionarse la **Ley N°21.531, que crea ley de fibromialgia y dolores crónicos no oncológicos**, cuya tramitación inició en virtud de la moción N°14.746-11.

En ella, se establecen claras directrices estatales en materia de salud respecto a las personas que padecen este tipo de dolencias, estableciendo, por ejemplo, que el Estado velará para que ellas tengan libre e igualitario acceso al sistema previsional de salud y a su adecuada protección (artículo 4).

Además, establece que el Ministerio de Salud: i) podrá dictar protocolos para el cumplimiento de los derechos reconocidos en dicha ley (artículo 6); ii) velará por incorporar preguntas en encuestas, con la finalidad de conocer los porcentajes de la población que padecen este tipo de dolencias (artículo 7°); iii) debe promover la implementación de acciones de promoción y capacitación sobre el diagnóstico, pronóstico y alternativas terapéuticas de la fibromialgia y los dolores crónicos no oncológicos (artículo 8°).

Igualmente, la ley de fibromialgia impone la obligación al Estado, a través del Ministerio de Ciencias, Tecnología, Conocimiento e Innovación, de promover e incentivar investigaciones sobre estas áreas (artículo 9).

16°. Que, a pesar de que en las leyes mencionadas se establecieron políticas estatales en materia de salud por iniciativa parlamentaria, las cuales obligan a Ministerios de distinta naturaleza, durante la tramitación de los cuerpos legales mencionados no se cuestionó la constitucionalidad de estas normas ante este Tribunal Constitucional.



## II. SOBRE LA CONDICIÓN DEL GASTO PÚBLICO

### A. ARGUMENTO DE LA HISTORIA FIDEDIGNA DE ESTA GLOSA EN LA LEY DE PRESUPUESTOS

17°. Que, por lo demás, consta del proceso de formación de la Ley de Presupuesto 2025 que, en la Tercera Subcomisión Especial Mixta del Congreso, durante el examen de la partida 16 sobre el Ministerio de Salud, el subsecretario de Redes don Osvaldo Salgado sostuvo que “...sobre el tema de las terapias hormonales – descrito por el diputado Romero- ... el Ministerio nunca ha tenido un programa de terapias hormonales y así se ha aclarado en la comisión investigadora. Lo que existe es el Programa de Apoyo a la Identidad de Género, que es un programa de acompañamiento de tipo promocional y preventivo y que tiene el trabajo de una dupla de trabajadora social y psicólogo. Recordó que las terapias hormonales efectivamente se han prescrito en el sector público, así como en el privado y son parte del ejercicio de la profesión y, cada vez que se prescriben, requieren de la autorización de un adulto si el que se está tratando es un menor de edad. Lo mismo con el tema de la cirugía, que es una materia que hemos estado tratando de aclarar en cada una de las comisiones. Por lo tanto, no está porque nunca ha habido un programa a ese respecto. Las hormonas están incorporadas dentro del arsenal farmacéutico de los Servicios de Salud, de los arsenales de los Hospitales, porque se usan para distintas patologías y por eso son parte de ese arsenal, pero no existe un programa ministerial que esté destinado a la entrega de hormonoterapia en circunstancias de transiciones de identidad de género ni tampoco de cirugías. Por eso no se contempla en el presupuesto.”.

La Ministra de Salud, señora Ximena Aguilera Sanhueza, añadió que “... que no existe un programa ministerial que tenga como finalidad entregar terapia hormonal o cirugía a personas que estén siendo acompañadas por temas de disforia de género. Lo que sí ocurre –explicó- en los centros de salud, es que se presentan patologías que requieren terapia hormonal, como también hay personas y jóvenes que están siendo acompañados y que han recurrido a médicos que sí les han indicado esas terapias de bloqueo hormonal para esperar a que estén en un momento de mayor madurez y puedan terminar sus procesos de transición. Esas situaciones siempre cuentan con la autorización y el respaldo de los padres, y es parte de la evaluación clínica que se realiza. Las hormonas son parte del arsenal terapéutico que utiliza el Ministerio y, por ende, los hospitales, porque se aplican en distintas patologías, por ejemplo, en los niños que tienen pubertad precoz”.

La Senadora señora Ebensperger preguntó a la Ministra de Salud en qué capítulo, en qué ítem o asignación se encuentran los recursos destinados a estas terapias que había señalado, recibiendo como respuesta una reiteración en el sentido que “... no se cuenta con un programa ministerial que vaya orientado a dar terapia hormonal o cirugía a personas que estén siendo acompañadas por temas de disforia de género”.

Consecuencia de todo lo que se vienen explicando es que el requerimiento recae en una glosa que trata acerca de una materia a cuyo respecto el Ministerio de

Salud no ha elaborado programa alguna, razón que a nuestro juicio basta por sí misma para desestimar este extremo del requerimiento incoado.

**B. SOBRE LA CONDICIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN ESTA GLOSA PROPIAMENTE TAL**

18°. Que, a mayor abundamiento, debe tenerse presente que el Congreso no emite por vía de la indicación señalada estimación alguna sobre los ingresos o su rendimiento; ni aumenta o aprueba por sí mismo gastos nuevos, ni se erige en administrador de los recursos o rentas públicas. Dicho de otro modo, el Congreso no quebrantó prohibición constitucional alguna al actuar del modo que lo hizo.

Esto, pues, de la lectura de la glosa 46 nueva, de la Partida 16, del Ministerio de Salud, es evidente que ella **se encuentra dentro del marco de las atribuciones que la Constitución entrega a los parlamentarios en la tramitación y discusión de la ley de presupuestos, pues aquella no aumenta gastos, sino que simplemente los condiciona, en forma acorde a lo establecido en la Carta Fundamental.** Así, es evidente que ella no está dentro del marco de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República respecto a la administración financiera.

19°. Que debe recordarse que el artículo 65, inciso final, de la Constitución habilita al Congreso para *“disminuir o rechazar los servicios, empleos, emolumentos, préstamos, beneficios, gastos y demás iniciativas sobre la materia que proponga el Presidente de la República”*. En similar sentido, el artículo 67, inciso segundo, señala que este *“podrá reducir los gastos contenidos en el proyecto de Ley de Presupuestos, salvo los que estén establecidos por ley permanente”*.

Teniendo presente las facultades que la Constitución otorga a los parlamentarios en materia de gastos, la doctrina ha señalado que *“no hay que olvidar otro aspecto relevante: el Congreso está autorizado para rechazar o disminuir gastos fiscales. Así las cosas, es posible argumentar que una condición cuyo efecto directo sea disminuir gastos, si bien constituye administración financiera, sería admisible pues su objeto central – recortar gastos– está autorizado por la Carta Fundamental. No lo sería, en cambio, la indicación o moción que elimine condiciones o incorpore otras cuyo efecto directo implique un aumento en el gasto público”* (SOTO VELASCO, Sebastián (2007): *Iniciativa exclusiva del Presidente de la República: un aporte del TC para su interpretación. Libertad y Desarrollo. Sentencias destacadas 2007*, p. 251).

20°. Que lo mismo ha explicado esta Magistratura en su jurisprudencia, al señalar que una glosa presupuestaria *“[N]o infringe la iniciativa exclusiva de ley. En efecto, de conformidad con el inciso segundo del artículo 67 de la Constitución, el Congreso está facultado para reducir o eliminar gastos, salvo los que estén establecidos en leyes permanentes. Luego, se desprende que también está facultado para introducir condiciones al gasto, siempre que ello no importe un aumento del mismo* (Soto, Sebastián (2015). *Congreso Nacional y proceso legislativo: teoría y práctica. Santiago: Thomson Reuters*), como

*sucede en este caso*” (STC Rol N°9.869, c. 39°. Voto de los Ministros señores Gonzalo García Pino, Nelson Pozo Silva y de la Ministra señora María Pía Silva Gallinato).

### III. CONCLUSIÓN

21°. Que, por todo lo expuesto, para estos Ministros la glosa 46 nueva, de la Partida 16, del Ministerio de Salud, es constitucional, porque no vulnera la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, en virtud de dos razones: primero, pues la Constitución permite que los parlamentarios tengan iniciativa en materia de salud, tal como queda acreditado de la práctica legislativa reciente; y segundo, porque la glosa impugnada condiciona el gasto público, de forma acorde a la Carta Fundamental.

Por lo tanto, el requerimiento deducido por el Ejecutivo debe ser rechazado, en cuanto impugna la glosa 46 nueva, de la Partida 16, del Ministerio de Salud. De modo tal que, para estos Ministros, esta glosa es constitucional.

#### 4. Nuevo inciso final del artículo 21. Difusión de propaganda

22°. Que, la glosa cuestionada por S.E. el Presidente de la República es del siguiente tenor: “Con todo, durante el período de propaganda electoral señalado en el artículo 31 de la ley N° 18.700 y hasta el día de la elección, inclusive, se podrá prohibir la difusión, por cualquier medio, de propaganda o publicidad de los órganos señalados en este artículo, de las municipalidades y gobiernos regionales, respecto de cualquier materia, con excepción de la información relativa a la protección de las personas en casos de riesgo de desastres o de emergencias que puedan poner en peligro la salud, integridad o vida de las personas, por motivos de seguridad nacional o la que deba hacer el Servicio Electoral respecto del proceso electoral”.

Es cuestionada en su constitucionalidad porque, al aludir a una ley permanente, excedería el ámbito reservado a la Ley de Presupuestos y, con ello, los artículos 67 y 69 de la Constitución. Además, el Jefe de Estado explica que por su especial carácter de ley orgánica constitucional, no fueron respetados los respectivos quorum de aprobación que establecen los artículos 18 y 66 de la Constitución.

23°. Que, en primer lugar y en relación con que la disposición se aleja de las ideas matrices de la Ley de Presupuestos, es preciso recordar que el artículo 21 propuesto por S.E. el Presidente de la República, en el mensaje con que dio inicio al proyecto de Ley de Presupuestos para el año 2025 disponía, en su inciso primero, que “Los gastos en publicidad y difusión que podrán ejecutarse con cargo a cada Partida presupuestaria durante el año 2025 no podrán superar la suma fijada en el respectivo presupuesto”.

Y contenía, en los incisos siguientes, una detallada regulación de dichos gastos. En particular, su inciso cuarto preceptuaba:

“Las actividades de publicidad y difusión que corresponda realizar por los ministerios, delegaciones presidenciales regionales, delegaciones presidenciales provinciales, los gobiernos regionales y los órganos y servicios públicos que integran la Administración del Estado se sujetarán a lo dispuesto en el artículo 3 de la ley N° 19.896. En ningún caso podrán efectuarse campañas publicitarias que tengan por objeto único enumerar los logros de una autoridad específica o del Gobierno en general, con excepción de las cuentas públicas que los organismos señalados en el citado artículo realicen”.

A su turno, el inciso quinto explicaba que “Para estos efectos, se entenderá que son gastos de publicidad y difusión para el cumplimiento de las funciones de los referidos organismos, aquellos necesarios para el adecuado desarrollo de procesos de contratación; de acceso, comunicación o concursabilidad de beneficios o prestaciones sociales, tales como ejercicio de derechos o acceso a becas, subsidios, créditos, bonos, transferencias monetarias u otros programas o servicios; de orientación y educación de la población para situaciones de emergencia o alarma pública; y, en general, aquellos gastos que, debido a su naturaleza, resulten impostergables para la gestión eficaz de los mismos organismos”.

Y, en fin, el inciso sexto concluía estableciendo que “Los organismos a que se refiere este artículo sólo podrán editar memorias y otras publicaciones por medios electrónicos, salvo que la ley que los regule indique expresamente que se deben publicar en medios impresos. No podrán incurrir en gastos para la elaboración de artículos de promoción institucional. El gasto por concepto de suscripciones a revistas, diarios y servicios de información, tanto en papel como por medios electrónicos de transmisión de datos, deberá limitarse al que sea estrictamente indispensable para el quehacer de los servicios”.

24°. Que, en consecuencia y en el marco de dicha propuesta presidencial, ciertamente la norma objetada en el requerimiento se vincula directa y sinceramente, como ha exigido nuestra jurisprudencia, con aquella idea matriz, al agregar que, en un determinado y preciso período -el de propaganda electoral y hasta el día de la elección- no se podría difundir propaganda o publicidad de los órganos señalados, respecto de cualquier materia, con ciertas excepciones, precisamente en coherencia con lo planteado por el inciso cuarto de la norma contenida en el mensaje.

25°. Que, finalmente, no se vulnera, con esta disposición, el quórum orgánico constitucional requerido para aprobar normas sobre propaganda electoral, pues ella no refiere a esa especie de publicidad, sino a aquella que refiere, precisamente el artículo 21 desde su incorporación en el mensaje de S.E. el Presidente de la República, esto es, las actividades de publicidad y difusión que corresponda realizar a los organismos ya referidos.

## PREVENCIONES

Las Ministras señoras DANIELA MARZI MUÑOZ, Presidenta, NANCY YÁÑEZ FUENZALIDA y CATALINA LAGOS TSCHORNE previenen que, sin perjuicio de concurrir a la decisión adoptada por el Tribunal para acoger el requerimiento en lo relativo a la Glosa 46, común a la Partida 16 (Ministerio de Salud) de la Ley de Presupuestos para el Sector Público correspondiente al año 2025, en virtud de la configuración de los vicios de constitucionalidad de forma de acuerdo a lo señalado en los considerandos octogésimo séptimo a nonagésimo cuarto, estiman que la glosa examinada, además, presenta un evidente vicio de constitucionalidad de fondo, cuya referencia en la presente sentencia resulta ineludible, en virtud de las siguientes razones que a continuación se exponen:

1°. Que, la Glosa 46, común a la Partida 16 (Ministerio de Salud) de la Ley de Presupuestos para el Sector Público correspondiente al año 2025, dispone lo siguiente: *“El Ministerio de Salud no podrá financiar gastos relacionados con la adquisición, prescripción o administración de medicamentos con fines de uso de terapia hormonal, sea bloqueo de pubertad u hormonación cruzada, que formen parte o sean en si una forma de tratamiento de la disforia de género, sea o no clínicamente diagnosticada en menores de edad. Tampoco podrá incurrir en gastos de personal, bienes y servicio de consumo para operaciones de reasignación de sexo que formen parte o sean en si una forma de tratamiento de la disforia de género sea o no clínicamente diagnosticada en menores de edad”*.

2°. Que, la jurisprudencia de esta Magistratura ha sostenido que el derecho a la igualdad ante la ley consiste en que las normas jurídicas deben ser iguales para todas las personas que se encuentren en las mismas circunstancias (STC Roles N°2921-2015, c. 12°; 3028-2016, c.12°), y que supone una distinción razonable entre quienes no se encuentran en la misma condición, por lo que no impide que la legislación contemple en forma distinta situaciones diferentes (STC Roles N°2022-2011, c.25°; 2841-2015, c.11; 2935-2015, c.32°), siempre que la discriminación no sea arbitraria ni responda a un propósito de hostilidad contra determinada persona o grupo de personas, o importe indebido favor o privilegio personal o de grupo.” (STC Rol N°53 c.72°; N°3005-2016, c.19 °).

De este modo, este Tribunal ha sostenido que el juicio de igualdad exige analizar si la diferenciación legislativa obedece a fines constitucionalmente válidos que excluyan la presencia de la arbitrariedad (STC 2983 c. 12°, STC 4132 c. 18°, STC 5884 c. 15°, STC 7641 c. 15°, STC 7972 c. 45°), precisando que -si bien el legislador puede establecer criterios que permitan situaciones fácticas que requieran de un tratamiento diverso- ello siempre debe sustentarse en presupuestos razonables y objetivos que lo justifiquen, puntualizando que, para poder determinar si se infringe la igualdad ante la ley, es necesario atender además a la finalidad perseguida por el legislador para intervenir el derecho fundamental de que se trata, la que debe ser adecuada y necesaria (STC 2703 c. 13°, STC 2921 c. 12°, STC 3028 c. 12°, STC 3473 c.

21°, STC 7217 c. 24°), a lo que debe agregarse la sujeción a la proporcionalidad, teniendo en cuenta las situaciones fácticas reguladas por la ley (STC 2983 c. 12°, STC 4132 c. 18°, STC 5884 c. 15°, STC 7641 c. 15°, STC 7972 c. 45°).

3°. Que, como se desprende de su tenor literal, la glosa impugnada establece una diferencia de trato en consideración a dos condiciones constitutivas de categorías sospechosas, a saber: la identidad de género y la edad. En concreto, y para lo que importa en el presente requerimiento, la concurrencia de categorías sospechosas como criterio para efectuar un trato diferenciado, tiene al menos dos consecuencias relevantes desde la perspectiva de la actividad jurisdiccional de esta Magistratura: (i) invierte la carga de la prueba, lo que en sede constitucional implica la inversión de la carga de la argumentación de la medida impugnada y, (ii) determina que el escrutinio judicial debe ser más estricto al valorar diferencias de trato basadas en dichas categorías.

Al respecto, como ha planteado Estefanía Esparza, las llamadas “*categorías sospechosas*” entrañan una sospecha o presunción de irracionalidad o de irrelevancia, y tienen como consecuencia activar un escrutinio más estricto (Esparza Reyes, Estefanía. (2017). *La igualdad como no subordinación. Una propuesta de interpretación constitucional*. Ciudad de México, Tirant Lo Blanch, p. 159). Se trata, entonces, como plantea la precitada autora, de la presuposición de que su utilización es indebida y negativa y, en consecuencia, cada vez que ella se produzca debe existir una poderosa justificación en tal sentido (Ibid, p. 160).

Este Tribunal ha señalado que “*hay un riesgo de una clasificación sospechosa cuando se cierne sobre un grupo que históricamente ha tenido una penetrante discriminación en contra de su clase, cuando ha sido estigmatizada por efecto de la clasificación, cuando la clasificación está basada en un estatus inmutable o basada en condiciones que la persona no puede controlar o cuando la discriminación construye un efecto que aísla a los individuos sujeto de discriminación generando un debilitamiento de sus garantías en la protección de sus derechos civiles y fundamentales*” (STC Rol N° 8851-20, c. 33°). Asimismo, ha reparado en que la existencia de categorías sospechosas “*obligan a un análisis más riguroso y exigente del principio de igualdad, pues su presencia invierte la presunción de constitucionalidad de que en virtud del principio de deferencia al legislador goza todo precepto legal, ya que pueden afectar a grupos minoritarios especialmente vulnerables a un trato discriminatorio. Ello implica que la discriminación por sexo, una categoría paradigmáticamente sospechosa, debe pasar un escrutinio estricto* (STC Rol N° 10.316-21, c. 27°, voto por acoger).

Sobre el particular, Laura Saldivia plantea que el escrutinio más estricto implica la inversión de la carga de la prueba y la sospecha de inconstitucionalidad de los actos y normas dictados por las autoridades que involucren una distinción en base a dichas categorías o motivos prohibidos de discriminación, de modo tal que su utilización debe ser muy restrictiva, y debe justificarse seriamente (Saldivia, Laura,

«Categorías Sospechosas, su contextualización y flexibilidad», en Roberto Gargarella (comp.), *La Constitución en 2020*, Siglo XXI Editores, 2011, p. 37).

4°. Que, en cuanto a la inversión de la carga de la prueba, -como ya se ha planteado- en sede constitucional se traduce más bien en la inversión de la carga de la argumentación. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que tratándose de la prohibición de discriminación en base a categorías sospechosas *“la eventual restricción de un derecho exige una fundamentación rigurosa y de mucho peso, invirtiéndose, además, la carga de la prueba, lo que significa que corresponde a la autoridad demostrar que su decisión no tenía un propósito ni un efecto discriminatorio”* (Corte IDH. Caso Olivera Fuentes Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de febrero de 2023. Serie C No. 484., Párrafo 108. En el mismo sentido, Corte IDH. Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de junio de 2015. Serie C No. 293, Párrafo 228; Corte IDH. Caso Artavia Murillo y otros (Fertilización in vitro) Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas Sentencia de 28 noviembre de 2012 Serie C No. 257, Párrafo 286; entre otras).

En este sentido, Guillermo Treacy, al analizar la jurisprudencia constitucional en materia de igualdad y no discriminación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Argentina, señala que *“en aquellos casos en que se aplicó el escrutinio estricto la Corte habló de una inversión de la carga de la prueba (o, lo que es lo mismo, del onus probandi)”*, precisando -a nuestro juicio, correctamente,- que *“[t]al vez sea más apropiado hablar de carga de la argumentación, en la medida en que lo que se exige de quien defiende la validez de la norma es que proporcione las razones que la justifican”* (Treacy, Guillermo F., *Categorías sospechosas y control de constitucionalidad*, Lecciones y Ensayos, nro. 89, 2011. pp. 209).

5°. Que, en relación con el escrutinio judicial estricto que procede respecto del trato diferenciado que dispone -de manera expresa- la glosa impugnada, en palabras de Guillermo Treacy, *“el test presenta mayores exigencias. Se exige un fin sustancial y medios que promuevan el fin perseguido y que no existan maneras menos restrictivas de alcanzarlo”* (Treacy, Guillermo F., *Categorías sospechosas y control de constitucionalidad*, Lecciones y Ensayos, nro. 89, 2011. pp. 211). Así, como acertadamente apunta el precitado autor, en el caso del escrutinio estricto, la carga de justificación resulta particularmente agravada, de modo tal que la regla epistémica consiste en que, si luego de la argumentación subsisten las dudas, la norma es inconstitucional; a diferencia de los casos en que se aplica un test de mera razonabilidad, en los que la regla es la inversa, es decir, la duda es a favor de la constitucionalidad de la norma que realiza la distinción (Ibid. p. 211).

En un sentido similar, este Tribunal ha concluido que existe *“un común denominador o criterio compartido en el ámbito de las jurisdicciones constitucionales y en las cortes internacionales de derechos humanos que determina que cuando la diferenciación es*

hecha en base al sexo, la raza, las creencias religiosas, las opiniones políticas u otro criterio prohibido expresamente por los tratados internacionales o por la Constitución, la ley se presume inconstitucional mientras la autoridad no demuestre lo contrario" (Nogueira, Humberto: Derechos fundamentales y garantías constitucionales, T. II, Librotecnia, Santiago, 2010, p. 223)." (STC Rol N° 10.316-21, c. 27°, voto por acoger).

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado sobre el particular, que "[l]a capacidad de diferenciación de las autoridades con base en esos criterios sospechosos se encuentra limitada, y solo en casos en donde las autoridades demuestren que se está en presencia de necesidades imperiosas, y que recurrir a esa diferenciación es el único método para alcanzar esa necesidad imperiosa, podría eventualmente admitirse el uso de esa categoría" (Corte IDH. Caso Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 01 de septiembre de 2015. Serie C No. 298, Párrafo 256).

6°. Que, adicionalmente, a propósito de la distinción establecida en la glosa impugnada, es preciso señalar que se configura una situación de interseccionalidad. La jurisprudencia de esta Magistratura ha conceptualizado la interseccionalidad como un fenómeno producido por la interrelación y condicionamiento de varios factores de discriminación entre sí, con la consecuente afectación de la identidad misma del sujeto (véase STC Rol N° 11.859-21, c. 29°). Al respecto, Mara Viveros señala que "la interseccionalidad se ha convertido en la expresión utilizada para designar la perspectiva teórica y metodológica que busca dar cuenta de la percepción cruzada o imbricada de las relaciones de poder" (Viveros, Mara. (2016). *La interseccionalidad: una aproximación situada a la dominación*. Debate Feminista 52 (2016) 1-17, Universidad Nacional Autónoma de México, Programa Universitario de Estudios de Género, p. 2). A su vez, Yanira Zúñiga y Viviana Ponce de León, sostienen se trata de "un enfoque que busca poner de relieve cómo influyen las discriminaciones cruzadas o superpuestas (clase, etnia, género) en la vida de las personas" (Zúñiga, Yanira y Ponce de León, Viviana. (2020). *Las mujeres y los procesos constituyentes*. En: Bassa, Jaime (coord.). *Proceso constituyente en Chile: desafíos para una nueva Constitución*. Santiago. Thomson Reuters, p. 7).

De este modo, la identificación del fin legítimo de la medida que dispone el trato diferenciado y la determinación de su objetividad y razonabilidad (considerando en este último análisis que -en virtud del escrutinio estricto- su necesidad debe ser "imperiosa" y que debe satisfacerse la circunstancia de ser "el único método para alcanzarla") debe efectuarse incorporando un enfoque interseccional, que tenga en cuenta distintos factores de vulnerabilidad o fuentes de discriminación asociados a los sujetos sobre los cuales recae la norma impugnada.

7°. Que, en línea con lo anterior, para efectos del control de constitucionalidad de carácter abstracto que activa el ejercicio de la facultad establecida en el artículo 93, número 3, de la Constitución Política, el escrutinio estricto que se efectúe de la disposición sometida a conocimiento de esta Magistratura, implica -al emplearse un enfoque interseccional- considerar los acervos normativos y los estándares

constitucionales e internacionales desarrollados para otorgar especial protección a los sujetos que forman parte de grupos en situación de vulnerabilidad, como lo son las personas transexuales y las niñas, niños y adolescentes, de tal manera que se les pueda brindar una protección integral a partir de considerar, comprender y dar un lugar central a las complejidades de las formas diferenciadas de discriminación que afrontan (Al respecto, ver: Corte IDH. Caso Miembros de la Corporación Colectivo de Abogados "José Alvear Restrepo" Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de octubre de 2023. Serie C No. 506., Párrafo 887).

8°. Que, en cuanto al derecho a la identidad de las personas, este Tribunal ha señalado al efecto que, si bien *"el derecho a la identidad personal no se encuentra expresamente consagrado en la Constitución chilena, diversas sentencias de esta Magistratura lo han reconocido como un derecho de carácter implícito"* (STC Rol N° 7670-19, c. 9°). Agregando, respecto de la identidad de género, que *"el derecho a la identidad de género, como emanación del derecho a la identidad personal, ha ido recibiendo en este último tiempo reconocimiento tanto en el ámbito del Derecho Internacional como en la legislación comparada. Así Ximena Gauché Marchetti y Domingo [Lovera] señalan que "la identidad de género, que duda cabe, es una manifestación específica de este derecho a la identidad general" ("Identidad de género de niños, niña y adolescentes: una cuestión de derechos", en Ius et Praxis vol. 25 No.2 Talca, 2019). Se trata entonces de un derecho que, aunque es expresión del derecho a la identidad personal, tiene particularidades propias, conllevando su vulneración además diversas formas de discriminación"* (Ibid., c. 10°).

En la misma sentencia se conceptualiza a la identidad de género a propósito de lo dispuesto en el Preámbulo de los Principios de Yogyakarta, identificándola como *"la vivencia interna e individual del género tal como cada persona la siente profundamente, la cual podría corresponder o no con el sexo asignado al momento del nacimiento, incluyendo la vivencia personal del cuerpo (que podría involucrar la modificación de la apariencia o la función corporal a través de medios médicos, quirúrgicos o de otra índole, siempre que la misma sea libremente escogida) y otras expresiones de género, incluyendo la vestimenta, el modo de hablar y los modales"* (Ibid., c. 10°).

Tanto los órganos jurisdiccionales y cuasi-jurisdiccionales como los organismos consultivos de los sistemas internacionales de protección a los derechos humanos que velan por el cumplimiento del Derecho Internacional de los Derechos Humanos han reconocido a la identidad de género como una categoría sospechosa de discriminación. En efecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que es una categoría protegida por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por lo que se encuentra proscrita cualquier norma, acto o práctica discriminatoria basada en ella, y en consecuencia, ninguna norma, decisión o práctica de derecho interno, sea por parte de autoridades estatales o por particulares, pueden de modo alguno disminuir o restringir los derechos de una persona a partir de su identidad de género (Corte IDH. Caso Vicky Hernández y otras Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de marzo de 2021. Serie

C No. 422, Párrafo 123. En el mismo sentido: Corte IDH. Caso Duque Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de febrero de 2016. Serie C No. 310., Párrafo 104 y Caso Atala Riffo y Niñas Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 24 de febrero de 2012. Serie C No. 239, Párrafo 91.).

Al respecto, esta Magistratura ha sido explícita en reconocer la importancia de legislación como la Ley N° 20.609, que establece medidas contra la discriminación, al recalcar que “[e]l sexo, la orientación sexual y la identidad de género, han sido consideradas como factores no razonables de discriminación por la ley” (STC Rol N° 10.316-21, c. 49°, voto por acoger).

9°. Que, en línea con lo anterior, el tribunal interamericano ha sostenido que *“los Estados deben respetar y garantizar a toda persona, la posibilidad de registrar y/o de cambiar, rectificar o adecuar su nombre y los demás componentes esenciales de su identidad como la imagen, o la referencia al sexo o género, sin interferencias por parte de las autoridades públicas o por parte de terceros. En esa línea, lo expresado implica necesariamente, que las personas que se identifiquen con identidades de género diversas deben ser reconocidas como tal. Además, el Estado debe garantizarles que puedan ejercer sus derechos y contraer obligaciones en función de esa misma identidad, sin verse obligadas a detentar otra identidad que no representa su individualidad, más aún cuando ello involucra una exposición continua al cuestionamiento social sobre esa misma identidad afectando así el ejercicio y goce efectivo de los derechos reconocidos por el derecho interno y el derecho internacional”* (Corte IDH. Caso Vicky Hernández y otras Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de marzo de 2021. Serie C No. 422, Párrafo 124). La Corte Interamericana ha precisado, adicionalmente, que la adecuación de la imagen para que esta sea acorde a la identidad de género auto-percibida -en tanto uno de los componentes esenciales de la identidad-, es un derecho protegido -entre otros- por los artículos 7.1 (derecho a la libertad) y 11.2 (derecho a la vida privada) de la Convención Americana, y que *“como consecuencia de lo anterior, de conformidad con la obligación de respetar y garantizar los derechos sin discriminación (artículos 1.1 y 24 de la Convención), y con el deber de adoptar las disposiciones de derecho interno (artículo 2 de la Convención), los Estados están en la obligación de reconocer, regular, y establecer los procedimientos adecuados para tales fines”* (Corte IDH. OC-24/17 Identidad de género e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo, Párrafo 116).

Asimismo, el legislador, en armonía con los estándares desarrollados en la jurisprudencia constitucional e interamericana, ha dispuesto en el artículo 1° inciso 3° de la Ley 21.120, que reconoce el derecho a la identidad de género y la rectificación de sexo y nombre registral, que el ejercicio de este derecho *“podrá o no involucrar la modificación de la apariencia o de la función corporal a través de tratamientos médicos, quirúrgicos u otros análogos, siempre que sean libremente escogidos”*, habiendo además consagrado expresamente en el artículo 5 literal b) de dicho cuerpo legal el principio de no discriminación arbitraria, disponiendo que *“los órganos del Estado garantizarán que, en el ejercicio del derecho a la identidad de género, ninguna persona sea afectada por*

*distinciones, exclusiones o restricciones que carezcan de justificación razonable, en los términos del artículo 2° de la ley N° 20.609, que establece medidas contra la discriminación”.*

10°. Que, en lo relativo a la niñez y adolescencia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su Opinión Consultiva OC-24/17, de 24 de noviembre de 2017, sostuvo que *“cuando se trata de la protección de los derechos de niñas y niños y de la adopción de medidas para lograr dicha protección, además del principio de la autonomía (...), los siguientes cuatro principios rectores de la Convención sobre los Derechos del Niño deben inspirar de forma transversal e implementarse en todo sistema de protección integral: el principio de no discriminación, el principio del interés superior de la niña o del niño, el principio de respeto al derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo, y el principio de respeto a la opinión del niño o de la niña en todo procedimiento que lo afecte, de modo que se garantice su participación”* (Corte IDH. OC-24/17 Identidad de género e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo, Párrafo 151) precisando a continuación que *“cualquier restricción que se imponga al ejercicio pleno de ese derecho a través de disposiciones que tengan como finalidad la protección de las niñas y niños, únicamente podrá justificarse conforme a esos principios y la misma no deberá resultar desproporcionada”* (Corte IDH. OC-24/17 Identidad de género e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo, Párrafo 154).

11°. Que, en lo que respecta al presente requerimiento, si bien en estrados el abogado de S.E. el Presidente de la República, al ser consultado sobre la razonabilidad de la medida, no brindó argumentos adicionales a los planteados en el respectivo requerimiento, no habiéndose por tanto pronunciado respecto de los posibles vicios constitucionales sustantivos que podrían afectar a la glosa impugnada, lo cierto es que a propósito de la concurrencia de las mencionadas categorías sospechosas – identidad de género y edad–, quien debía argumentar la objetividad y razonabilidad de la medida establecida mediante la Glosa 46 -y en definitiva, sobre su constitucionalidad- es la parte requerida en autos, quien, no sólo no se presentó a la vista de la causa, sino que -como consta del expediente- tampoco evacuó el traslado correspondiente.

Sin perjuicio de ello, pese a no haberse presentado una argumentación que justifique la medida, es preciso puntualizar que la determinación de las razones que motivan el trato diferenciado es, en realidad, *“una cuestión de derecho, que los tribunales pueden suplir a través de los métodos habituales de interpretación jurídica, en particular, el análisis de las fuentes de la norma o de los propósitos del legislador que resulten de los debates parlamentarios”* (Treacy, Guillermo F., *Categorías sospechosas y control de constitucionalidad*, Lecciones y Ensayos, nro. 89, 2011. pp. 209).

12°. Que, de este modo, -y a efectos de realizar el escrutinio estricto de razonabilidad-, en cuanto a la finalidad de la medida, aún cuando pudiera concederse que el fundamento de la glosa impugnada es brindar una protección especial a niños, niñas y adolescentes, es decir, no sólo un fin constitucionalmente legítimo, sino que además imperioso o sustancial; no es del todo claro que la medida sea realmente

idónea para proteger –en particular– a niñas, niños y adolescentes trans. La adopción de un enfoque interseccional, conduce a cuestionar que la medida impugnada efectivamente respete y se fundamente en los principios rectores de la Convención de Derechos del Niño –de acuerdo a lo expuesto en el considerando 9º–, ya que justamente en virtud de su identidad de género, el acceso a medicamentos u operaciones de reasignación de sexo, podría resultar en un caso concreto, imprescindible para asegurar su debida protección y, en definitiva, el respeto y garantía de sus derechos fundamentales, dado que la vivencia personal del cuerpo constituye un componente esencial de la identidad, lo que incluye la adecuación (o no) de la propia imagen.

Adicionalmente, resulta evidente –desde la perspectiva de la **necesidad** de la medida– que la proscripción absoluta, sin matices, de financiar gastos relacionados con la adquisición, prescripción o administración de medicamentos con fines de uso de terapia hormonal y de incurrir en gastos de personal, bienes y servicio de consumo para operaciones de reasignación de sexo, no puede ser en caso alguno ni el menos lesivo ni el único de método de alcanzar el fin perseguido. Ello, puesto que una medida que se oriente a brindar una protección integral a los sujetos de derechos respecto de los cuales confluyen en forma interseccional distintos factores de vulnerabilidad o fuentes de discriminación, no puede admitir la exclusión de un acervo normativo *iusfundamental* a objeto de hacer valer el otro, haciendo prevalecer únicamente una de sus características adscritas (en este caso la de niñez y adolescencia) por sobre la otra (identidad de género), sino que por el contrario, debe apuntar a armonizar las normas y estándares normativos que buscan asegurar la especial protección de dichos sujetos o grupos, a fin de permitir su realización en la mayor medida posible. Ello es del todo relevante, pues el interés superior de los niños, niñas y adolescentes es siempre concreto, no correspondiendo negar *ex ante* y a todo evento el tratamiento médico que corresponda acorde a sus necesidades, en un marco de respeto a los principios de autonomía progresiva, el derecho a la identidad y no discriminación.

Finalmente, en cuanto a la proporcionalidad en sentido estricto, de lo señalado precedentemente se desprende que el grado de afectación del derecho a la identidad de género que produce la medida impugnada, es desproporcionado, al privarlo de uno de sus componentes esenciales en toda circunstancia, sin excepciones, cual es el de la adecuación (o no) de la imagen, y por tanto, inconstitucional, por vulnerar el derecho a la igualdad ante la ley, reconocido en el artículo 19, N° 2, de la Constitución Política de la República y su garantía correlativa consagrada en el artículo 19, N° 26, del mismo texto.

De este modo, en atención a lo expuesto, cabe concluir que la glosa que se impugna es discriminatoria respecto de personas de especial protección como es el caso de niños, niñas y adolescentes pertenecientes a la comunidad LGBTI+.

13°. Que, con lo razonado precedentemente se deja en evidencia la complejidad del debate que se ha querido abordar en una ley anual sobre estimación de ingresos y determinación de gastos para el sector público. Sin duda el legislador puede establecer políticas en este ámbito, pero del modo en que es planteado en la glosa incorporada a la Ley de Presupuestos, se constituye como una mera expresión odiosa, no sólo por la total ausencia de justificación –como ocurre con más de una materia que se incorpora en las llamadas leyes misceláneas donde no es posible recabar un debate legislativo– sino porque se ha pretendido establecer una prohibición en el ámbito de la salud que gravita en los derechos de personas pertenecientes a una de categoría protegida, en que la falta de conexión con ideas matrices y la irracionalidad de que se haga en una ley transitoria pasan a ser argumentos secundarios a lo que en definitiva es constitutivo lisa y llanamente de una expresión de discriminación que el Tribunal Constitucional no puede inadvertir.

**Las Ministras señoras DANIELA MARZI MUÑOZ, Presidenta, NANCY YÁÑEZ FUENZALIDA, CATALINA LAGOS TSCHORNE Y ALEJANDRA PRECHT RORRIS, concurren íntegramente a los razonamientos constitucionales que configuran el voto de mayoría. No obstante, en relación con el acápite 5.2.4., referido a la modificación del artículo 48 de la Ley N° 20.249, que Crea el Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios, previenen:**

1°. Que, tal como lo señala el voto de mayoría se ha verificado un vicio de constitucionalidad en el proceso de formación de la ley. En efecto, el artículo 48 suspende el inicio de cualquier procedimiento de declaración de espacio costero marino de pueblos originarios e instaura el silencio negativo respecto de las solicitudes en tramitación que no sean resueltas dentro del plazo de seis meses a contar de la entrada en vigor de dicho precepto. Estos espacios están regulados por una norma de carácter permanente, cuya elaboración obedeció a un proceso de deliberación democrática que concluyó en la Ley N° 20.249, realizado al alero del proceso de formación de la ley contemplado en el artículo 65 y ss. de nuestra Carta Fundamental el que se pretende modificar por medio de la Ley de Presupuestos.

2°. Como consecuencia de lo anterior, además de los vicios de constitucionalidad que se explicitan en el acápite 5.2.4 del voto de mayoría al que adherimos, se produce una vulneración a los derechos de participación política de los pueblos indígenas, toda vez que el mencionado artículo, fue incorporado en un proceso legislativo especialísimo que no contó, ni pudo contar, con la participación de los pueblos interesados, en atención al acotado tiempo de tramitación y a las normas procedimentales que regulan a la Ley de Presupuestos.

3°. Que esta Magistratura, en su STC N°12.359, a partir de lo dispuesto en el artículo 4° de la Carta Fundamental que establece el carácter democrático de la República de Chile, ha señalado que *“parece ser una necesidad ineludible reconocer que la participación ciudadana se erige como uno de sus pilares fundamentales, pues, entre otras, le*

*permite a la autoridad tomar mejores decisiones y las reviste de legitimidad” (STC Rol N° 12.359, c. 10°). Más aún concluye que “si la Constitución establece que Chile es una república democrática (artículo 4°), que la soberanía reside esencialmente en la Nación (artículo 5°) y que es deber del Estado asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional (artículo 1°), debe aceptarse que la Carta Fundamental reconoce, garantiza y promueve la participación ciudadana” (STC Rol N° 12.359, c. 11°).*

4°. Que, además de lo anterior, los derechos de participación indígena están especialmente regulados en el Convenio N°169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y se erigen como un límite al ejercicio de la soberanía, en virtud de lo dispuesto en el artículo 5° inciso segundo de la Constitución Política. En efecto, dicho Tratado, ratificado por Chile y vigente en nuestro ordenamiento jurídico, provee de un marco normativo que fija estándares para garantizar la participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones sobre cuestiones que sean susceptibles de afectarles directamente, incluyendo la adopción de medidas legislativas. Son diversas las disposiciones del Convenio N°169 de la OIT que se refieren a los derechos participativos de los pueblos indígenas (artículos 2, 5, 6, 7, 15, 18, 22, 23, 27, 29).

5°. Que en el fallo N°309, este Tribunal arribó *“a la íntima convicción que la expresión ‘pueblos indígenas’, debe ser considerada en el ámbito de dicho tratado, como un conjunto de personas o grupos de personas de un país que poseen en común características culturales propias, que no se encuentran dotadas de potestades públicas y que tienen y tendrán derecho a participar y a ser consultadas, en materias que les conciernan, con estricta sujeción a la Ley Suprema del respectivo Estado de cuya población forman parte” (STC 309, c. 44°)*, vale decir, reconoció el derecho de los pueblos indígenas a participar y a ser consultados. Posteriormente, en su Sentencia 1050, sobre control preventivo del Convenio N° 169 de la OIT, este Tribunal señaló *“Que la posibilidad de participación que las normas en análisis del Convenio entregan a los pueblos indígenas no pugnan con el principio de participación con igualdad de oportunidades en la vida nacional, que consagra el artículo 1° de la Carta Fundamental, toda vez que ellas disponen, para un grupo socioeconómicamente vulnerable, con la especificidad histórica cultural que le es propia, un mecanismo de participación que no tiene carácter vinculante” (STC 1050, c. 15°).*

6°. Que en su STC Rol N°2387 este Tribunal señaló, a propósito del derecho a la consulta indígena en procesos de formación de la ley, que *“[e]l legislador quien debe definir las autoridades u organismos representativos de las etnias originarias con derecho a participar en la consulta; la oportunidad y forma de participación en los procesos legislativos pertinentes, de modo libre, informado y no coaccionado, además de fijar el procedimiento. Sólo en esas condiciones este Tribunal estará en situación de controlar si, efectivamente, se han creado condiciones de participación igualitarias para los pueblos indígenas, que equilibren sus oportunidades y propendan a un desarrollo equitativo, franqueando un especial derecho de consulta y participación operativo, que no es sino emanación de la garantía de la igualdad de trato ante la ley, en cuanto importa una medida de discriminación positiva tendiente a corregir, eventualmente, determinadas situaciones disminuidas, en línea con los instrumentos*

*internacionales sobre derechos de los pueblos indígenas y no discriminación racial, de manera que ningún sector del pueblo se atribuya el ejercicio de la soberanía, excluyendo a otro” (STC 2387, c. 23°). En razón de lo anterior, es posible afirmar que la participación de los pueblos indígenas en procesos legislativos constituye un mecanismo indispensable, que debe ser garantizado en forma previa a la adopción de decisiones que puedan afectar sus intereses, tal y como fue consignado en la STC Rol N° 8279, c. 24.*

7°. Que, en consecuencia, la implementación de los procesos de participación, necesarios para garantizar los derechos de los pueblos indígenas en la toma de decisiones sobre asuntos públicos susceptible de afectarles directamente, no resultan compatibles con la tramitación de carácter concentrado y célere a que se somete el proyecto de Ley de Presupuestos, en virtud de lo dispuesto por el artículo 67 de la Constitución y las disposiciones pertinentes de la Ley 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

**Los Ministros señores MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, HÉCTOR MERY ROMERO y la Ministra señora MARCELA PEREDO ROJAS previenen lo siguiente:**

1°. Que, estos Ministros concurren a la declaración de inconstitucionalidad de las glosas referidas a regularización extraordinaria de extranjeros, Poder Judicial, jornadas de trabajo, aula segura, espacio costero y avalúo fiscal de inmuebles sin compartir lo señalado en los considerandos 25° en la frase “Sin embargo, se precisaba que la Constitución no ha definido el concepto y el Tribunal ha debido desarrollar estándares de aplicación en razón de diversas cuestiones de constitucionalidad que han sido sometidas a su conocimiento y resolución en ejercicio de la competencia actualmente establecida en el artículo 93 inciso primero, N°3, a tiempo que la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional entrega elementos identificatorios en sus artículos 23 y 24”, 26°, en cuanto a que “Por su trascendencia para la institucionalidad, ha sido la propia Constitución la encargada de establecer sus ideas matrices y los aspectos elementales de su discusión”, 34° y 35°, en la frase final, según la cual “Sin embargo, el legislador no puede imponer nuevas reglas para el sector que regula, debiendo existir plena armonía entre la norma temporal anual y la ley permanente”, por cuanto que un asunto se encuentre contenido en una ley permanente no obsta a que el legislador, siempre respetando la Constitución, especialmente en sus artículos 65 inciso cuarto, 67 y 69, pueda disponer en la Ley de Presupuesto una regulación al respecto para la anualidad correspondiente;

2°. Que, estos Ministros concurren a la declaración de inconstitucionalidad de las glosas referidas a regularización extraordinaria de extranjeros, al Poder Judicial, jornadas de trabajo, aula segura y espacio costero únicamente por estimar que vulneran las ideas matrices del proyecto de ley, contrariando el artículo 69, inciso primero, de la Constitución, en relación a al artículo 23 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, por no tener relación directa con lo señalado

en el mensaje de S.E. el Presidente de la República con que dio inicio a dicho proyecto de ley;

3°. Que, estos Ministros concurren a la declaración de inconstitucionalidad de la glosa relativa a avalúo fiscal de inmuebles sólo en consideración a que se trata de una materia de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, conforme a lo dispuesto en el artículo 65 inciso cuarto N°1 de la Constitución, en relación con su artículo 19 N°20 inciso primero.

**La Ministra señora CATALINA LAGOS TSCHORNE previene que, sin perjuicio de compartir las razones expuestas en el voto de mayoría en virtud de las que este Tribunal ha acordado la declaración de inconstitucionalidad de la Glosa 29 nueva, Programa 01, Capítulo 10, de la Partida 05 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, concurre asimismo a dicha declaración por considerar que la glosa en cuestión infringe lo dispuesto en el artículo 54 de la Constitución Política de la República, en el sentido que a continuación se expone:**

1°. Que, tal como se indica en la mayoría (considerandos 52° a 56°), la glosa en cuestión, al establecer que todo proceso de regularización extraordinaria de personas extranjeras en situación migratoria irregular que se tramite de acuerdo con el artículo 155 número 8° del de la Ley N°21.325 “*deberá ser aprobado previamente por ambas cámaras del Congreso Nacional*”, introduce, tanto respecto del Senado como de la Cámara de Diputadas y Diputados, una nueva atribución, que, como se señalará, no tiene sustento constitucional.

2°. Que, dicha nueva competencia contradice el texto expreso del documento constitucional, cuyo artículo 46 establece que “*El Congreso Nacional se compone de dos ramas: la Cámara de Diputados y el Senado. Ambas concurren a la formación de las leyes en conformidad a esta Constitución y tienen las demás atribuciones que ella establece*”. Ello, puesto que -como dispone la norma precitada- las atribuciones que corresponden a dichas corporaciones son únicamente aquellas establecidas en la propia Constitución, de modo tal que, sólo en virtud de una disposición de rango constitucional es posible otorgarles nuevas atribuciones.

En este sentido, respecto de las atribuciones de las Cámaras del Congreso Nacional, la Carta Fundamental establece una excepción a la regla general en virtud de la cual cabe establecer competencias a los órganos del Estado por la vía de preceptos legales -de rango infra constitucional-, que se extrae de la regulación contenida en los artículos 6 inciso primero “*Los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella (...)*”- y 7 inciso segundo –“*Ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes*”-, ambos de la Constitución Política.

3°. Que, así las cosas, en la medida que la glosa en cuestión establece nuevas atribuciones para las Cámaras del Congreso, no sólo excede el ámbito presupuestario con los límites que define la Carta Fundamental en su artículo 67, en concordancia con su artículo 69, sino que también, vulnera lo prescrito en el artículo 46 ya señalado.

**La Ministra señora MARCELA PEREDO ROJAS previene que concurre al voto disidente redactado en conjunto con los Ministros señores MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ y HÉCTOR MERY ROMERO, que antecede, con excepción de sus considerandos 22° a 25°.**

Redacción de la sentencia, disidencias y prevenciones de las señoras y señores Ministros que respectivamente las suscriben.

Comuníquese, notifíquese, publíquese, regístrese y archívese.

**Roles N° 15.981-24, N° 15.993-24, N° 15.994-24, N° 15.995-24, N° 15.996-24 y N° 16.000-24-CPT (acumulados).**

0005916

CINCO MIL NOVECIENTOS DIECISEIS

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

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



**E9E69EA2-4DB8-4AB9-992E-45BAC9E3A7BB**

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en [www.tribunalconstitucional.cl](http://www.tribunalconstitucional.cl) con el código de verificación indicado bajo el código de barras.