

LEYES, REGLAMENTOS, DECRETOS Y RESOLUCIONES DE ORDEN GENERAL

Núm. 44.329

Sábado 20 de Diciembre de 2025

Página 1 de 14

Normas Generales

CVE 2744702

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol 17.159-2025

[18 de diciembre de 2025]

REQUERIMIENTO DE INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DEL ARTÍCULO 52 DEL
PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS PARA EL SECTOR PÚBLICO
CORRESPONDIENTE AL AÑO 2026 (BOLETÍN N° 17.870-05)

GRUPO DE HONORABLES SENADORAS Y SENADORES DE LA REPÚBLICA

Vistos:

Con 30 de noviembre de 2025, las Honorables Senadoras señoras Claudia Pascual Grau, Yasna Provoste Campillay, Alejandra Sepúlveda Orbenes y Paulina Vodanovic Rojas, y los Honorables Senadores señores Karim Bianchi Retamales, Juan Luis Castro González, Tomás de Rementería Venegas, Alfonso de Urresti Longton, José Miguel Insulza Salinas, Ricardo Lagos Weber, Juan Ignacio Latorre Riveros, Daniel Núñez Arancibia, Gastón Saavedra Chandía y Esteban Velásquez Núñez, que constituyen más de la cuarta parte de los miembros en ejercicio de dicha Corporación, han deducido ante esta Magistratura, conforme al artículo 93 inciso primero, N° 3°, de la Constitución Política de la República, un requerimiento de inconstitucionalidad respecto del artículo 52 del proyecto de Ley de Presupuestos para el Sector Público correspondiente al año 2026 (Boletín N° 17.870-05).

Normas impugnadas

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

“Proyecto de Ley de Presupuestos para el Sector Público correspondiente al año 2026 (Boletín N° 17.870-05)

(...)

Artículo 52.- Durante el año 2026 la dictación del decreto supremo al que hace referencia el artículo octavo transitorio de la ley N° 21.600, que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas protegidas, requerirá previamente la dictación del reglamento a que se refiere el artículo 29 de la misma ley.”.

Conflicto constitucional sometido al conocimiento y resolución del Tribunal

El grupo de Honorables Senadoras y Senadores impugnan de inconstitucionalidad el artículo 52 incorporado al proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2026, mediante la indicación N° 00-81, durante el primer trámite constitucional en la H. Cámara de Diputados. Explican que dicha disposición busca establecer que el decreto supremo previsto en el artículo octavo transitorio de la Ley N° 21.600, destinado a determinar los sitios prioritarios que pasarán a regirse por los efectos de dicha ley, solo pueda dictarse una vez que se encuentre previamente dictado el reglamento contemplado en el artículo 29 de esa misma ley. Con ello,

CVE 2744702

Director: Felipe Andrés Peroti Díaz
Sitio Web: www.diarioficial.cl

Mesa Central: 600 712 0001 Email: consultas@diarioficial.cl
Dirección: Dr. Torres Boonen N°511, Providencia, Santiago, Chile.

Este documento ha sido firmado electrónicamente de acuerdo con la ley N°19.799 e incluye sellado de tiempo y firma electrónica avanzada. Para verificar la autenticidad de una representación impresa del mismo, ingrese este código en el sitio web www.diarioficial.cl

señalan, la Ley de Presupuestos introduce una condición adicional al procedimiento fijado por el legislador en normativa permanente.

Precisan que el artículo 29 de la Ley N° 21.600 regula los sitios prioritarios, estableciendo que el Ministerio del Medio Ambiente los determinará mediante decreto supremo y que un reglamento dictado por el Ministerio establecerá el procedimiento y los criterios para su declaración. Por su parte, el artículo octavo transitorio de la misma ley reconoce y mantiene vigentes los sitios prioritarios definidos bajo la institucionalidad previa, establecidos en la Estrategia Nacional y Regional de Biodiversidad, disponiendo que el Ministerio, dentro del plazo de cinco años contado desde la publicación de la ley, debe dictar un decreto supremo para determinar los sitios prioritarios que pasarán a regirse por los efectos de la ley N° 21.600.

Añaden que el artículo octavo transitorio resguarda la continuidad de la protección de los sitios prioritarios, sin supeditar su vigencia ni operatividad a la dictación de un reglamento. En consecuencia, sostienen los requirentes, el mandato contenido en esta disposición transitoria no requiere de desarrollo reglamentario para producir efectos y debe ejecutarse conforme a los parámetros ya establecidos por la ley.

Al fundar el conflicto frente a la Constitución, estiman que la norma impugnada produce tres vicios de inconstitucionalidad. En primer lugar, explican que el precepto vulnera las reglas de iniciativa exclusiva contenidas en el artículo 65 inciso cuarto, N° 2°, de la Constitución Política. Al sujetar lo establecido en el artículo octavo transitorio de la ley N° 21.600 a una condición no establecida en la ley no solo implica innovar, a través de la Ley de Presupuestos, respecto de una materia que corresponde a una ley permanente, sino que, además, representa una limitación en el ejercicio de la atribución de un órgano de la administración del Estado, lo cual es materia de iniciativa exclusiva del Presidente de la República. Señalan que el artículo 52 tiene por objetivo principal restringir el ejercicio de la atribución que el artículo octavo transitorio de la ley N° 21.600 entrega a la administración del Estado, sujetándolo a un requisito no establecido en la ley, como lo es la dictación del reglamento a que refiere su artículo 29. Ambas disposiciones, esto es, el artículo 29 y el artículo octavo transitorio, tienen ámbitos de aplicación distintos: el primero regula la situación en régimen, fijando el procedimiento al cual deberá sujetarse la determinación de nuevos sitios prioritarios, mientras el segundo refiere a una situación previa y distinta, para efectos de la determinación de cuáles sitios prioritarios ya identificados pasarán a regirse por los efectos de la ley N° 21.600.

En segundo lugar, fundamentan que el precepto impugnado contraviene las reglas especiales en materia presupuestaria contenidas en el artículo 67 inciso segundo de la Constitución. La Ley de Presupuestos es una ley especialísima, cuyo contenido está acotado a la estimación de los ingresos y la autorización de los gastos del Estado, sin poder extenderse a otras materias. En este sentido, precisan que el Congreso Nacional solo puede reducir los gastos contenidos en el proyecto de Ley de Presupuestos, salvo los que estén establecidos por ley permanente. Con ello, al suspender el ejercicio de atribuciones de un servicio público establecido por una ley permanente se excede el restringido ámbito constitucional de esta especialísima ley, citando jurisprudencia de este Tribunal en que se ha establecido que resulta contrario al artículo 67 de la Carta Fundamental introducir regulaciones permanentes en la Ley de Presupuestos, la cual solo puede normar materias presupuestarias y de gastos.

En tercer lugar, argumentan que el artículo aprobado es contrario a las ideas matrices de la Ley de Presupuestos del Sector Público, vulnerando el artículo 69 inciso primero de la Constitución. Éstas se encuentran determinadas por la Constitución en su artículo 67, correspondiendo a la aprobación del cálculo de ingresos y la autorización de gastos para el año correspondiente. Desde lo anterior, anotan que al incorporar el artículo 52 se está utilizando de manera inconstitucional un procedimiento especialísimo de aprobación, regulando materias que exceden de la autorización de gastos. Citan jurisprudencia de este Tribunal señalando que las indicaciones ajenas al proyecto no resultan constitucionalmente admisibles.

Al precisar esos tres conflictos de constitucionalidad, la parte requirente indica que, durante el primer trámite constitucional en la H. Cámara de Diputados, en la sesión 89ª iniciada el 18 de noviembre de 2025, se aprobó la indicación número 00-81 que incorporó el artículo 52 al proyecto. Dicha indicación, presentada por el H. Diputado señor Frank Sauerbaum, fue calificada como “inadmisible” por parte de la Mesa de la Corporación, por infringir el artículo 69 de la Constitución por encontrarse fuera de las ideas matrices o fundamentales del proyecto. Sin embargo, añaden, a pesar de esto, la H. Cámara de Diputados declaró admisible la indicación.

Luego, durante el segundo trámite constitucional en el H. Senado, en la sesión 74ª especial de 25 de noviembre de 2025, el Ejecutivo presentó la indicación N° 379 para suprimir el entonces artículo 48 aprobado en la H. Cámara de Diputados, que después de la Comisión Mixta quedaría como artículo 52. Esa indicación fue rechazada por el H. Senado.

Posteriormente, en el tercer trámite el artículo 48 no sufrió enmiendas, por tanto, no fue objeto de análisis de la Comisión Mixta. Finalmente, y luego de finalizar la tramitación en el tercer trámite hubo una Comisión Mixta que realizó modificaciones, quedando el artículo nuevo numerado como 52, del tenor ya transcrito.

Además, precisan que durante la tramitación de la Ley de Presupuestos se efectuaron reservas de constitucionalidad. Así consta de las intervenciones en la H. Cámara de Diputadas y Diputados, en la sesión 89ª, de 18 de noviembre de 2025, del Ministro de Hacienda, señor Nicolás Grau, y en el H. Senado, en la sesión 74ª especial de 25 de noviembre de 2025, en que el Secretario de Estado señaló que el texto aprobado en la H. Cámara de Diputados era inadmisibles porque vulneraba las ideas matrices. Por su parte, el H. Senador Alfonso De Urresti adhirió a dicha posición, indicando que se estaba incorporando una norma que vulneraba las ideas matrices y que podía ser declarada inconstitucional.

Tramitación del requerimiento

Ingresado al Tribunal el requerimiento de fojas 1, la señora Presidenta (S) dispuso oficiar a S.E. el Presidente de la República conforme lo dispuesto en el artículo 64 de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional, lo que rola a fojas 2552 y 2553 de autos.

Posteriormente, en resolución que rola a fojas 2960, de 9 de diciembre de 2025, se acogió a trámite el requerimiento y con igual fecha se declaró admisible, a fojas 2963, ordenando ponerlo en conocimiento de S.E. el Presidente de la República, del H. Senado y de la H. Cámara de Diputadas y Diputados, para que en su calidad de órganos constitucionales interesados y dentro del plazo de cinco días formularan las observaciones y acompañaran los antecedentes que estimaran pertinentes sobre la materia.

Precluido lo anterior, a fojas 2976, por decreto de 15 de diciembre de 2025, se trajeron los autos en relación, teniendo lugar la vista de la causa en Sesión de Pleno de 16 de diciembre del mismo año, con la relación pública y los alegatos de la abogada señora Melissa Mallega Acevedo por las Honorables Senadoras y los Honorables Senadores requirentes.

Y considerando:

1. Cuestión de constitucionalidad

Primero: Que, en ejercicio de la competencia establecida en el artículo 93 inciso primero, N° 3°, de la Constitución Política de la República, a fojas 1, en presentación de 30 de noviembre de 2025, un grupo de Honorables Senadoras y Senadores de la República que representan más de la cuarta parte de los miembros en ejercicio de dicha Corporación, han requerido al Tribunal Constitucional para que resuelva la cuestión de constitucionalidad suscitada durante la tramitación y aprobación del artículo 52 del proyecto de Ley de Presupuestos para el Sector Público de 2026, Boletín N° 17.780-05, actualmente contenido en la Ley N° 21.796, publicada en el Diario Oficial de 12 de diciembre de 2025.

Al igual que fuera consignado en la STC Rol N° 15.981, c. 1°, durante la discusión para el año 2025, se ha producido la excepcional circunstancia 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: Los requirentes han planteado una cuestión de constitucionalidad, entendida como “discrepancia 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” (STC Rol N° 23, c. 4°), respecto del artículo 52 que fue introducido mediante indicación parlamentaria. Ello produciría resultados contrarios a la Constitución al vulnerar las ideas matrices del proyecto de Ley de Presupuestos, en transgresión a sus artículos 67 y 69, e infracción a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República en el proceso de formación de la ley y la reserva competencial de su artículo 65 inciso cuarto, N° 2°.

Desde lo argumentado, y siguiendo la distinción metodológica desarrollada en la STC Rol N° 15.981, c. 3°, el artículo 52 impugnado desnaturalizaría la Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2026, alegándose vicios de procedimiento, al utilizarse esta normativa especialísima para regular determinadas materias en contravención a las reglas de formación de la ley que se encuentran establecidas en los artículos 65 y siguientes de la Carta Fundamental; vicios de innovación legislativa, al excederse las ideas matrices de la Ley de Presupuestos en la

correlación entre los artículos 67 y 69 de la Constitución; y vicios de competencia, en tanto se alega que el Congreso Nacional no habría respetado el proceso de formación de la ley con relación a las reglas de iniciativa exclusiva establecidas en el artículo 65.

Tercero: En este sentido, los requirentes sostienen que el artículo 52 aprobado por el Congreso Nacional excede las ideas matrices del proyecto de Ley de Presupuestos al introducir una modificación sustancial a la Ley N° 21.600, que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegida y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, tanto respecto de normativa permanente como transitoria de ese cuerpo legal, cuestión constitucionalmente vedada mediante esa especialísima ley. Asimismo, exponen que esta modificación vulnera la iniciativa exclusiva del Presidente de la República en materia de Administración Financiera y Presupuestaria del Estado, en lo relativo a las atribuciones y organización de los servicios públicos.

Cuarto: Que, bajo este marco, corresponde al Tribunal “[r]esolver las cuestiones sobre constitucionalidad” que se han suscitado durante la tramitación del proyecto de Ley de Presupuestos para el año 2026. Siguiendo lo razonado en la STC Rol N° 9869, c. 3°, que examinó impugnaciones a la Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2021, y en la STC Rol N° 15.981, c. 4°, que analizó trece disposiciones de aquella prevista para el año 2025, es necesario considerar 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”.

Por ello, para resolver la cuestión de constitucionalidad requerida por el grupo parlamentario resulta de indispensable análisis verificar si debe mantenerse la jurisprudencia que el Tribunal ha sostenido ya desde el año 1972 en torno al concepto de idea matriz o fundamental de un proyecto de ley y las particularidades que ésta alcanza en el proyecto de Ley de Presupuestos, contrastando la disposición aprobada con las exigencias de la Constitución. Desarrollado en más de cinco décadas de historia, el cúmulo de decisiones del Tribunal Constitucional chileno constituye un acervo en materia presupuestaria que permite clarificar la resolución que debe adoptarse en esta oportunidad a partir del conflicto constitucional promovido.

Así, las decisiones recaídas en causas Roles N° 1, N° 7, N° 9 y N° 12, del año 1972, y en Roles N° 249, N° 254, N° 1005, N° 1867, N° 2935, N° 4118, N° 5735, N° 7896, 9869 y 15.981, al examinar los vicios de constitucionalidad que nuevamente se presentan a la resolución del Tribunal, permiten orientar nuestro razonamiento, 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°).

2. Las ideas matrices o fundamentales de un proyecto de ley bajo el artículo 69 inciso primero de la Constitución

Quinto: Que, los artículos 65 a 75 de la Constitución regulan el proceso de “formación de la ley”, por lo que se encuentran incorporados al Capítulo V, “Congreso Nacional”. Establecen 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, tanto de rango constitucional como legal, la Carta Fundamental ha previsto directamente las regulaciones elementales sobre el origen y habilitación de la iniciativa legal, fijando los parámetros dentro de los cuales debe desenvolverse la actividad legislativa, como recordó la STC Rol N° 15.981, c. 6°. En este sentido, “[d]esde 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”).

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 acatamiento a que eventuales “adiciones 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”, lo que constituye un resguardo esencial del proceso democrático de formación de la ley y de la coherencia del ordenamiento jurídico.

Sexto: El concepto de idea matriz es parte de la tradición constitucional chilena, razonó la STC Rol N° 15.981, c. 8°. Comienza en diversas reformas introducidas durante el siglo pasado a la Carta de 1925, particularmente con la Ley de Reforma Constitucional N° 17.284, de 23 de enero de 1970, y que, consideradas por el Constituyente en la redacción de la regla contenida en el actual artículo 69 de la Constitución, muestran un continuo que ha sido reconocido por décadas en la jurisprudencia de este Tribunal. Con ello, razonamos en la sentencia anotada, “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°)” (STC Rol N° 15.981, c. 8°).

Esta historia constitucional ha sido recogida en decisiones del Tribunal Constitucional ya desde el año 1972. Recordaron las STC Roles N° 174, c. 3°; N° 259, c. 10°; 4118, c. 28°; y N° 15.981, c. 9°, 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 Carta de 1925 que se plasmaron en la Ley de Reforma Constitucional N° 17.284, de 1970, buscando evitar las llamadas “leyes misceláneas”, vicio “arraigado en las viejas prácticas parlamentarias y legislativas chilenas”, recordó el ex Presidente del Tribunal, Enrique Silva Cimma, al examinar la trascendencia de esa reforma constitucional (Silva Cimma, Enrique. El Tribunal Constitucional de Chile. Santiago: Cuadernos del Tribunal Constitucional, N° 38, 2ª Ed., reimpresión de 2025, p. 84).

Por lo mismo, al aludir a una tradición constitucional es insoslayable señalar que este Tribunal nació a la vida institucional chilena resolviendo precisamente estas materias, anotó la STC Rol N° 15.981, c. 10°. En su primera sentencia, dictada con fecha 13 de enero de 1972, en causa Rol N° 1, c. 25°, al interpretar el artículo 48 de la Constitución de 1925, razonó que “el impedimento para que un proyecto pueda ser objeto de adiciones o correcciones dice relación con el concepto de idea matriz o fundamental, dado que, categóricamente, no pueden ser admitidas aquellas adiciones o correcciones que no dicen relación directa con aquella idea. El concepto de idea matriz implica el de generadoras o fundamentales del mismo, vale decir, aquél que imprime carácter y permite definir o concretizar al proyecto de ley de que se trata. Es por eso que, en función de esa idea, el constituyente llega a exigirla de tal manera que impone, aun, que sólo se admitirán aquellas adiciones o correcciones que tienen relación directa, es decir inmediata, pertinente o atinente a aquella noción y, en ningún caso, opuesta o ajena a la misma”.

Luego, en decisión de 26 de octubre de 1972, recaída en causa Rol N° 9, c. 12°, mantuvo que la noción de “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” y constituye “la idea que lo genera, la que le da origen al proyecto”.

Séptimo: De esta forma, la regla contenida en el actual artículo 69 inciso primero de la Constitución hereda una tradición y constituye un modelo ordenador de la deliberación legislativa (STC Roles N° 259, c. 15°; N° 410, c. 32°). El antecedente que proviene de la Reforma Constitucional de 1970 fue considerado directamente en su redacción (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 un continuo normativo en pleno y actual vigor.

Por ello, la regla de contraste hoy vigente prescribe que “[t]odo proyecto puede ser objeto de adiciones o correcciones en los trámites que corresponda, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado”, añadiendo un imperativo: “pero en ningún caso se admitirán las que no tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto”.

Octavo: Así, según asentara la STC Rol N° 15.981, c. 13°, 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 del proyecto, a las justificaciones o comentarios contenidos en el mensaje o moción que con que éste se inicia, a la discusión general del proyecto en su primer trámite constitucional y a todo antecedente legislativo que de ello pueda deducirse (STC Rol N° 174, c. 3°). 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”, diferenciándolas de aquellas ideas que, si bien pueden estar relacionadas con la materia del proyecto, no constituyen su núcleo esencial o su razón de ser.

En este sentido, 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°). No basta una relación remota, indirecta o tangencial, sino que se requiere una vinculación sustancial y necesaria entre la indicación y las ideas que dieron origen al proyecto (STC Rol N° 786, c. 32°), o sea, aquellas que le entregan “fundamento y fisonomía propia” (STC Rol N° 410, c. 30°; N° 718, c. 7°). Esta exigencia, además, encuentra 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”.

3. La Ley de Presupuestos del Sector Público y el artículo 67 de la Constitución

Noveno: Que, 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 que se encuentra directamente establecida en la Carta Fundamental.

La trascendencia de esta especialísima ley explica su consagración constitucional, al corresponder a uno de los principales instrumentos de política económica que tiene un gobierno (STC Roles N° 254, c. 22°; N° 4118, c. 24°; N° 1867, c. 25°; N° 5735, c. 39°; N° 15.981, c. 19°). 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° 15.981, c. 19°). Corresponde, en suma, a 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 Publishing, pp. 315-345, p. 318).

Asentando la jurisprudencia previa, y a partir de la definición contenida en el artículo 11 del DL N° 1.263, Orgánico de Administración Financiera del Estado, la STC Rol N° 15.981, c. 19°, identificó al presupuesto del sector público como la “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”.

Décimo: 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 la Carta Fundamental. Si bien, por su naturaleza jurídica es propiamente una ley, “es más que una ley”, precisó en su oportunidad la STC Rol N° 1867, c. 26°, en tanto constituye el instrumento fundamental para la gestión financiera del Estado durante cada ejercicio presupuestario. 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 público y permite la satisfacción de las necesidades colectivas de manera regular y continua (STC Rol N° 5735, c. 38°). De ello deriva su estrecha vinculación con las finalidades del Estado y el mandato que realiza la Carta Fundamental en su artículo 1° inciso cuarto, según el cual “[e]l Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común” (STC Rol N° 5735, c. 37°).

Décimo primero: Las principales características y principios de la Ley de Presupuestos han sido desarrolladas en las decisiones del Tribunal.

En las STC Roles N° 1867, c. 30°; N° 4118, c. 25°; N° 15.981, c. 20°, se ha razonado 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, precisó la STC Rol N° 5735, c. 2°, en argumentación mantenida por la STC Rol N° 15.981, c. 20°, que es relevante que en esta materia se adoptan 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 legislador” (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”).

Décimo segundo: La estructura de la Ley de Presupuestos se encuentra regulada por el DS N° 854, de 2004, del Ministerio de Hacienda, que establece la clasificación presupuestaria. El presupuesto se estructura en Partidas, Capítulos, Programas, Subtítulos, Ítems, Asignaciones, Sub-Asignaciones y Glosas.

Las Glosas corresponden a preceptos de rango legal que, integrando esta ley, acompañan y condicionan la ejecución del gasto autorizado en la Ley de Presupuestos. Tienen naturaleza normativa y, según ha precisado la jurisprudencia del Tribunal, deben guardar estricta relación con sus ideas matrices. Como fuera identificado en la STC Rol N° 15.981, c. 21°, las glosas presupuestarias 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”), por lo que son susceptibles de control de constitucionalidad por este Tribunal.

4. La idea matriz en la Ley de Presupuestos

Décimo tercero: De lo razonado en los considerandos precedentes, y de acuerdo con lo que ya resolviera el Tribunal en la STC Rol N° 15.981, c. 25°, la noción de idea matriz tiene una característica particular y definitoria respecto de la Ley de Presupuestos. Corresponde a un sistema que no puede desprenderse de aquello que la Constitución ha trazado como un “marco global del régimen político” (Cea, José Luis (2012). Renovación del constitucionalismo en Chile. Santiago: Thomson Reuters, p. 541). Por su trascendencia para la institucionalidad, el Constituyente estableció directamente sus ideas matrices y los aspectos elementales para su discusión y aprobación.

Con ello, “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°; N° 15.981, c. 26°), por lo que sólo pueden ser normadas en la Ley de Presupuestos esas materias que el propio Constituyente definió en el artículo 67 de la Carta Fundamental como sus ideas matrices, criterio que ya estableciera en el año 1972 la STC Rol N° 1, c. 27°. En caso contrario, razonamos en la sentencia recaída en causa Rol N° 15.981, c. 26°, 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”, puesto que “[e]ste Tribunal también debe actuar en la esfera de su competencia a efectos de hacer valer la supremacía de la Carta Fundamental”.

Al igual que lo fallara la STC Rol N° 1005, c. 12°, en criterio que mantuvo la STC Rol N° 15.981, c. 28°, no existe obstáculo para que en la Ley 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 sostenido en la STC Rol N° 4118, c. 26°. De lo contrario, esas modificaciones podrían constituir vicios que importen su inconstitucionalidad.

Décimo cuarto: En la jurisprudencia que surge a partir de la STC Rol N° 1, de 1972, precisamente, al declarar la inconstitucionalidad de preceptos de la Ley de Presupuestos para ese año, 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”. El Tribunal concluyó la infracción a la Constitución de 1925 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, c. 32°, de 1972, en parecer sostenido en la STC Rol N° 4118, c. 28°, y en STC Rol N° 15.981, c. 29°).

Décimo quinto: Estas características no desatienden el rol que la Constitución entrega al Congreso Nacional, en tanto debe aprobar el presupuesto. Esta función, falló 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°).

Décimo sexto: 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 puede ser desconocida 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°).

Por lo señalado, las 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”, resolvió la STC Rol N° 5735, c. 10°, en parecer jurisprudencial que mantuvo la STC Rol N° 15.981, c. 32°.

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

Décimo séptimo: Atendido este devenir jurisprudencial en la comprensión otorgada por el Tribunal a los artículos 67 y 69 inciso primero de la Carta Fundamental, puede asentarse la jurisprudencia que se desprende de las STC Roles N° 1005, c. 13°; N° 4118, c. 32°; N° 9869, c. 92°; N° 15.981, c. 34°. Por su especial naturaleza jurídica para nuestro sistema constitucional, 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 desestimarse, por lo tanto, la inclusión de regulaciones ajenas a lo pertinente en materia presupuestaria.

Por lo mismo, siguiendo lo que resolviéramos en la STC Rol N° 15.981, c. 34°, “no es constitucionalmente admisible legislar 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 resolviéramos con anterioridad al interpretar el artículo 69 de la Constitución, el principio constitucional de que un proyecto de ley debe sustentarse en las ideas matrices propias que lo consignan 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°; N° 15.981, c. 34°).

En esta particular materia, 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, con la consecuencial afectación de todas las modalidades permanentes de formación de la ley, tengan o no tengan un quórum especial (STC Roles N° 4118, c. 30°, N° 7896, c. 14°; N° 15.981, c. 34°). 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°).

Corolario de lo anterior, y de acuerdo con lo sostenido en la STC Rol N° 7896, c. 27°, en razonamiento mantenido en la STC Rol N° 15.981, c. 35°, “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”.

Décimo octavo: Consecuencialmente, la configuración y aprobación de la Ley de Presupuestos debe “ceñirse indefectiblemente a los términos y condiciones que impone la Carta Fundamental” (STC Rol N° 15.981, c. 36°). Por ello, los artículos 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 siguiendo los bordes y directrices que la misma Constitución ha dispuesto. Reafirmando en este sentido 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”, lo que implica que los artículos 67 y 69 deben interpretarse de manera integrada y coherente, de modo que cumplan la función que le asignó el Constituyente.

Como ha asentado esta Magistratura, “[e]n cada caso en particular, debe buscarse la interpretación que mejor concilie una estricta aplicación del texto constitucional con una normativa legal sistemática, coherente y ordenada que facilite su comprensión y aplicación” (STC Rol N° 50, c. 8°). La Constitución debe reconocerse como una unidad que no admite la coexistencia de enunciados normativos contradictorios. En caso contrario, implicaría “aceptar la existencia de dos ordenamientos, en lo jurídico, y de dos entidades, en lo político, distintos, o bien reconocer una contradicción lógica insuperable”. (Aldunate, Eduardo (2010). “Interpretación constitucional y decisión política”. En Pro Jure Revista de Derecho - Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, N° 15, pp. 31-66, p. 54).

6. Resolución de la cuestión constitucional

Décimo noveno: Que, bajo este marco interpretativo de la Constitución en materia presupuestaria y en sus ideas matrices, es necesario resolver la cuestión de constitucionalidad que han formulado un grupo de Honorables Senadoras y Senadores que han requerido ante este Tribunal en ejercicio de la legitimación que les entrega la Carta Fundamental.

Según se anotara en lo precedente, el conflicto constitucional se desarrolla a partir de la aprobación, por el Congreso Nacional, de la indicación parlamentaria que devino en el actual artículo 52 de la Ley N° 21.796, de Presupuestos del Sector Público correspondiente al año 2026, publicada en el D.O. de 12 de diciembre de 2025.

Vigésimo: De acuerdo con los antecedentes que configuran el proceso constitucional se tiene que, efectivamente, el artículo 52 impugnado fue incorporado al proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2026 mediante indicación N° 00-81, presentada durante el primer trámite constitucional en la H. Cámara de Diputadas y Diputados, en la sesión 89ª, de 18 de noviembre de 2025, por el H. Diputado señor Frank Sauerbaum. La indicación fue calificada como “inadmisible” por la Mesa de dicha Corporación, estimando infracción al artículo 69 de la Constitución, puesto que se encontraba “fuera de las ideas matrices o fundamentales del proyecto”, según se lee a fojas 269.

Posteriormente, la indicación fue votada por el Pleno de la H. Cámara de Diputadas y Diputados como admisible, por 69 votos a favor, 58 votos en contra y 2 abstenciones (fojas 2518), y acto seguido, en la misma Sesión, fue aprobada la indicación en el fondo por 75 votos a favor, 51 en contra y 2 abstenciones (fojas 2520), incorporándose al proyecto como artículo 48 (fojas 149), remitiéndose en esos términos al H. Senado.

Durante el segundo trámite constitucional, en la sesión 74ª especial de 25 de noviembre de 2025, en el H. Senado, S.E. el Presidente de la República formuló indicación N° 379 para suprimir el artículo 48 aprobado en primer trámite (fojas 270), indicación que, posteriormente, luego de las modificaciones introducidas por la Comisión Mixta, correspondería al artículo 52 del texto definitivo. La indicación fue rechazada por el H. Senado (fojas 2546 y 2547), manteniéndose el artículo en el proyecto.

Luego, en el tercer trámite constitucional en la H. Cámara de Diputadas y Diputados, el original artículo 48 no sufrió enmiendas ni modificaciones, no siendo objeto de análisis en esa etapa de la tramitación legislativa. Luego de la deliberación originada a partir del Informe de la Comisión Mixta, el artículo nuevo fue signado como artículo 52 en el texto definitivo del proyecto de Ley de Presupuestos para el año 2026 (fojas 2628), y así consta tanto en el respectivo oficio remitido a S.E. el Presidente de la República, como en el enviado a este Tribunal a los efectos del control preventivo obligatorio de constitucionalidad establecido en el artículo 93 inciso primero, N° 1, de la Constitución y que fuera fallado en STC Rol N° 17.163-25 CPR.

Vigésimo primero: Unido a lo anterior, en este proceso consta que en la tramitación de la Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2026 se efectuaron reservas de constitucionalidad a partir de la indicación parlamentaria que originó el artículo 52 impugnado. En la sesión 89ª, de 18 de noviembre de 2025, el Ministro de Hacienda, señor Nicolás Grau, manifestó que el Ejecutivo hacía reserva de constitucionalidad, señalando que “el Ejecutivo respalda la postura de la Mesa y hace reserva de constitucionalidad por este artículo aprobado”

(fojas 2517). En similares términos, en la Sesión 74ª especial, de 25 de noviembre de 2025, en el H. Senado, señaló que la indicación aprobada en primer trámite constitucional “era inadmisibles porque claramente está fuera de las ideas matrices” (fojas 2544), opinión igualmente sostenida por el H. Senador señor Alfonso de Urresti, en tanto indicó que “se está incorporando una norma en la Ley de Presupuestos que no está en sus ideas matrices” (fojas 2545).

Vigésimo segundo: Que, si bien fue transcrito en la parte expositiva de la presente sentencia, es necesario tener nuevamente a la vista el artículo 52 cuestionado a efectos de correlacionarlo con las normas permanentes en que incide y, desde lo anterior, para examinar el conflicto constitucional que podría presentarse en lo alegado por los requirentes.

La disposición establece lo siguiente:

“Artículo 52.- Durante el año 2026 la dictación del decreto supremo al que hace referencia el artículo octavo transitorio de la ley N° 21.600, que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas protegidas, requerirá previamente la dictación del reglamento a que se refiere el artículo 29 de la misma ley”.

Vigésimo tercero: Para desentrañar el alcance normativo del cuestionado artículo 52 es relevante analizar su vinculación con la disposición permanente a la que alude y que corresponde a la Ley N° 21.600, publicada en el D.O. de 16 de marzo de 2023, que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Por una parte, su artículo 29 regula los denominados “sitios prioritarios” para la conservación de la biodiversidad, estableciendo su inciso cuarto que el Ministerio del Medio Ambiente los debe determinar mediante decreto supremo. Además, prescribe que un reglamento dictado por esa Secretaría de Estado debe establecer “el procedimiento y los criterios para la declaración de un sitio prioritario, los que deberán contemplar la participación de las comunidades científicas, locales e indígenas y de autoridades locales, regionales y nacionales”, añadiendo el inciso final que ese cuerpo normativo debe definir “qué se entiende por cambios significativos en las características ecológicas del sitio, que darán lugar a la infracción establecida en el literal a) del artículo 116. En todo caso, se entenderá que las conductas referidas en el artículo señalado producen cambios significativos en las características ecológicas del sitio cuando se alteren las condiciones que hacen posible la presencia y desarrollo de las especies y ecosistemas”.

Por otra, y también en la ley N° 21.600, el artículo octavo transitorio establece dos circunstancias en régimen temporal con relación a la normativa permanente del artículo 29. En primer lugar, el inciso primero contempla que “[l]os sitios prioritarios para la conservación identificados en la Estrategia Nacional de Biodiversidad y en las Estrategias Regionales de Biodiversidad mantendrán sus efectos legales vigentes con anterioridad a la publicación de la presente ley”, y, luego, su inciso segundo acota que “[e]l Ministerio del Medio Ambiente, dentro del plazo de cinco años contado desde la publicación señalada, dictará un decreto supremo para determinar los mencionados sitios prioritarios que pasarán a regirse por los efectos de la presente ley”.

Vigésimo cuarto: De esta forma, la disposición transitoria antes transcrita busca asegurar la continuidad jurídica de los sitios prioritarios que han sido definidos por la autoridad competente bajo la legislación anterior y durante el período de transición hacia la nueva institucionalidad ambiental creada por la ley N° 21.600, con un plazo de cinco años.

En necesaria consecuencia, bajo el plano temporal que le es propio a partir de su naturaleza jurídica, la disposición transitoria de la ley N° 21.600 que es afectada por la indicación parlamentaria no requiere desarrollo reglamentario para producir los efectos jurídicos buscados por el legislador. Así, el artículo 29 permanente y el artículo octavo transitorio tienen ámbitos de aplicación temporal y sustantivo que son disímiles: el primero regula la situación en régimen, esto es, la hipótesis permanente predeterminada por la ley, fijando el procedimiento al cual deberá sujetarse la determinación de nuevos sitios prioritarios para la conservación de la biodiversidad que se declaren con posterioridad a su entrada en vigencia, mientras que el segundo refiere a una situación anterior y distinta, de tipo transitorio y solo a efectos de que se determine cuáles sitios prioritarios ya identificados bajo la institucionalidad en vigor, luego, pasarán a regirse por los efectos de la ley N° 21.600.

Entre otros diversos aspectos, lo anterior corresponde a la institucionalidad aprobada por el Congreso Nacional y que se plasmó en la ley N° 21.600, publicada en el D.O. de 6 de septiembre de 2023.

Vigésimo quinto: En contrario a lo anterior, el artículo 52 cuestionado introduce una condición que es adicional a ese cuerpo legal permanente (incluyendo, por cierto, a su disposición transitoria que es alcanzada), sujetando la dictación del decreto supremo previsto en el artículo octavo transitorio a la entrada en vigor del reglamento señalado en el artículo 29.

Esta condición adicional importa una relevante modificación en el sistema normativo que fue establecido por medio de la ley N° 21.600, introduciendo un requisito por medio de la Ley de Presupuestos que el legislador no previó, alterando su régimen transitorio.

Por ello, el artículo 52 remite y altera una ley permanente, cuestión constitucionalmente vedada a partir de los artículos 67 y 69 inciso primero de la Constitución, afectando la idea matriz o fundamental de la Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2026. Desde lo señalado, la indicación parlamentaria que se transformó en el actual artículo 52 innova en aspectos de la Ley N° 21.600 y que no guardan estricta relación con la estimación de ingresos y gastos presentados en el Mensaje N° 207-373, de 30 de septiembre de 2025, de S.E. el Presidente de la República, con el que se inicia el proyecto de Ley de Presupuestos para el año 2026, y que se lee a fojas 27 y siguientes. El reprochado artículo 52 se aparta del carácter especialísimo de ese cuerpo legal, reconocido constitucionalmente, produciendo una innovación sustancial que el Constituyente no ha permitido.

No se trata, por tanto, de una norma de ejecución presupuestaria ni de una disposición que condicione el gasto autorizado en la Ley de Presupuestos, sino de una modificación sustancial a una ley permanente que regula materias de carácter ambiental, sin relación directa con las ideas matrices de la Ley de Presupuestos.

La sentencia Rol N° 15.981, considerando 106°, mantuvo este parecer al declarar la inconstitucionalidad de una glosa que afectaba una ley permanente, razonando que ello “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”, criterio que debe asentarse nuevamente por el Tribunal.

7. Corolario de la decisión y consecuencias de la declaración de inconstitucionalidad

Vigésimo sexto: A partir de lo que viene siendo razonado y al estimarse una infracción a la Carta Fundamental en sus artículos 67 y 69 inciso primero, 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°; N° 15.981, c. 118°).

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°; N° 15.981, c. 120°).

Los vicios que se constatan son de trascendencia constitucional y ocurrieron en la tramitación del proyecto de Ley de Presupuestos para el año 2026, lo que amerita 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°).

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°; N° 15.981, c. 121°), lo que es aún más relevante si, en lo que viene siendo fallando, 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 resolviera 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.

Vigésimo séptimo: Ello se advierte en el proceso de discusión del proyecto de Ley de Presupuestos para el año 2026, en la disposición cuestionada por un grupo parlamentario que ha requerido a este Tribunal. La vulneración de las ideas matrices de esta especial ley por alteración de una ley permanente importa transgresión a las reglas generales de la Ley de Presupuestos y del propio ordenamiento jurídico, conforme a lo establecido en los artículos 67 y 69 de la Constitución. Luego, 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, en tanto “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”.

Vigésimo octavo: Siguiendo lo que el Tribunal resolviera en STC Rol N° 15.981, c. 123°, nuevamente es necesario tener presente que un proyecto de ley misceláneo que desnaturalice las ideas matrices de la Ley de Presupuestos no puede ser constitucionalmente permitido. Las indicaciones, per se, pueden no ser contrarias a la Constitución y ser admisibles en el procedimiento legislativo, pero tienen como límite el que no pueden vulnerar las ideas matrices o fundamentales.

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.

Desde esta interpretación de las normas constitucionales, el Tribunal asienta que las materias de fondo alcanzadas por la norma introducida a la Ley de Presupuestos pueden 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, y 68 a 75 de la Constitución. De acuerdo con lo que el Tribunal sostuviera en la STC Rol N° 15.981, c. 125°, el proceso de tramitación de dicha legislación es muy excepcional por el rol que tiene el Presidente de la República en su formulación, por la forma 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. Con ello, la introducción de materias fuera de las competencias asignadas a los parlamentarios 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).

Vigésimo noveno: 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 que introdujo la disposición cuestionada implicó actuar por fuera de la competencia constitucionalmente permitida.

Trigésimo: Finalmente, habiéndose promulgado y publicado la Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2026 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 fue presentado el requerimiento de inconstitucionalidad, y siguiendo lo establecido en las STC Roles N° 1005, N° 2935 y N° 15.981, es que debe eliminarse del texto de la Ley N° 21.796, de Presupuestos del Sector Público para el año 2026, publicada en el Diario Oficial de 12 de diciembre de 2025, su artículo 52, por estimarse que éste transgrede la Constitución Política de la República.

Y teniendo presente lo preceptuado en el artículo 93 inciso primero, N° 3°, 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 ACOGE EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO POR UN GRUPO DE HONORABLES SENADORAS Y SENADORES DE LA REPÚBLICA, POR LO QUE SE DECLARA LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 52 DEL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS PARA EL SECTOR PÚBLICO CORRESPONDIENTE AL AÑO 2026, BOLETÍN N° 17.870-05, EL QUE DEBERÁ ELIMINARSE DEL TEXTO DE LA LEY N° 21.796, DE PRESUPUESTOS DEL SECTOR PÚBLICO PARA EL AÑO 2026, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE 12 DE DICIEMBRE DE 2025.

Prevenición

Los Ministros señores Miguel Ángel Fernández González y Héctor Mery Romero, y la Ministra señora Marcela Peredo Rojas, concurren a lo razonado en la sentencia por acoger el requerimiento en virtud del artículo 69 inciso primero de la Constitución y excluyendo el considerando 25°. Ello, porque, en principio, el artículo 52 de la Ley de Presupuestos del Sector Público correspondiente al año 2026 vulnera la prohibición constitucional de leyes misceláneas establecidas en la Carta Magna, tal como fundamenta la sentencia de acuerdo a la tradición constitucional chilena en materia de control de constitucionalidad preventivo facultativo de ley de presupuesto. Sin perjuicio de aquello, la declaración de inconstitucionalidad del artículo controlado no supone reconocer la existencia de una discrecionalidad ilimitada a la autoridad administrativa, puesto que la Constitución establece el órgano competente, la forma y los mecanismos para el ejercicio legítimo de la potestad reglamentaria, conforme a un Estado Constitucional y Democrático de Derecho.

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

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 17.159-25-CPT.

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, señora Catalina Adriana Lagos Tschorne, señor Héctor Mery Romero, señora Marcela Inés Peredo Rojas, señora Alejandra Precht Rorris y señor Mario René Gómez Montoya.

Autoriza el Secretario abogado (i) del Tribunal Constitucional, señor Sebastián López Magnasco.