

Legal |

Análisis Jurídico | Constitucional | Artículo 1 de 1

Sentencia del Tribunal Constitucional Ley de Presupuestos 2026

"...Al impedir el uso de la vía presupuestaria para legislar sobre materias ajenas a ella —volviendo a la vieja práctica de las 'leyes misceláneas'—, el TC no solo declara inconstitucional una infracción específica, sino que reafirma sus precedentes acerca de su naturaleza especialísima y la imposibilidad de alterar leyes permanentes. Por lo demás, debe ser leída también como una advertencia en la discusión de la Ley de Reajustes del Sector Público que se discute en el Congreso..."

Martes, 13 de enero de 2026 a las 17:33



José Francisco García

[Ver más](#)

A⁻A⁺

Imprimir



Enviar

José Francisco García

De manera reciente, en STC Rol N° Rol 17.159-2025, del 18 de diciembre pasado, el Tribunal Constitucional (TC) se pronunció respecto de un requerimiento parlamentario —en sede de control preventivo facultativo— que solicitaba declarar la inconstitucionalidad de una norma de la Ley de Presupuestos de 2026, que modificaba la Ley N° 21.600, que crea el Servicio de Biodiversidad. El requerimiento estimó infringidas la iniciativa exclusiva del Presidente de la República (art. 65 inc. 4° N° 2 CPR); la naturaleza especialísima de La Ley de Presupuestos, cuyo contenido está acotado a la estimación de los ingresos y la

autorización de los gastos del Estado, sin poder extenderse a otras materias (art. 67 CPR), y las ideas matrices del proyecto de Ley de Presupuestos (arts. 67 y 69 CPR). El Tribunal Constitucional, de forma unánime, acogió el requerimiento, reafirmando sus precedentes en esta materia.

La norma impugnada, nacida de una indicación parlamentaria, buscaba modificar una regla contenida en la Ley N° 21.600, que crea el Servicio de Biodiversidad, que tenía por objeto establecer que el decreto supremo previsto en su artículo octavo transitorio, 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 la misma. Así, mediante la norma impugnada, la Ley de Presupuestos introducía una condición adicional al procedimiento fijado por el legislador. Asimismo, para 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.

En su sentencia el tribunal sostuvo, en primer lugar, que la doctrina de las “ideas matrices” (art. 69 CPR) es un pilar de nuestra tradición constitucional. El TC recurre a su vasta jurisprudencia histórica, demostrando que su rol como guardián del proceso legislativo se funda en la coherencia y la continuidad (ver acá un artículo con el profesor Arturo Fermandois en esta materia, que suele ser citado por el TC: [Fermandois y García 2009](#)).

En este sentido, el tribunal comenzará su análisis señalando que existe jurisprudencia de larga data en esta materia, tan lejos como 1972, y vinculada, además, a las particularidades que esta alcanza en el proyecto de Ley de Presupuestos. “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” (considerando 4°), por cuanto “la certeza y seguridad jurídica (son) necesarias para todos aquellos a quienes pueda interesar y/o afectar lo que este 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°) (considerando 4°).

En otras palabras, esta aproximación es valiosa desde la perspectiva de la jurisprudencia reciente del tribunal, por cuanto apela a la metodología del precedente —concepto que ha invocado en sentencias pasadas y que he tratado antes en este foro [acá](#) y a nivel académico en [Henríquez y García 2024](#) y [García 2018](#)— y a la idea de una “tradición constitucional chilena” (considerando 6°), tema que también he examinado [acá](#) y a nivel académico ([García 2017](#) y [2020](#)).

En este sentido, siguiendo su jurisprudencia histórica, sostendrá que 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". 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, o sea, aquellas que le entregan "fundamento y fisonomía propia". Esta exigencia, además, encuentra sustento legal en el inciso final del artículo 23 de la Ley N° 18.918, LOC del Congreso Nacional (considerando 8°).

En segundo lugar, examinando el estatuto constitucional de la Ley de Presupuestos, el tribunal señala que 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; en ella se especifican los ingresos y gastos de los órganos del Estado para un año calendario, revelando un programa de acción que orienta conductas económicas, por lo que contiene elementos de periodicidad, discrecionalidad y condicionalidad, que la distinguen de las leyes tradicionales. Además, asentando la jurisprudencia previa, y a partir de la definición contenida en el artículo 11 del DL N° 1.263, de Administración Financiera del Estado, recuerda el tribunal que 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" (considerando 9°).

Asimismo, caracterizará la Ley de Presupuestos, de acuerdo con diversos precedentes (STC Roles N° 1867, c. 30°; N° 4118, c. 25°; N° 15.981, c. 20°), señalando 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 solo 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; solo 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 solo 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°) (considerando 11°).

Asimismo, sostendrá 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” (considerando 13°).

A partir de estas premisas, y entrando derechamente a resolver la cuestión de constitucionalidad planteada, el tribunal subraya la prohibición de innovar sobre leyes permanentes a través de la vía presupuestaria. Sostiene que esta ley, por su naturaleza anual y específica, no puede ser utilizada como vehículo para alterar o condicionar otros cuerpos legales permanentes. La sentencia lo expresa de forma categórica: “No es constitucionalmente admisible legislar de forma permanente con ocasión del presupuesto anual de la nación”; ello, por cuanto “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” (considerando 17°).

En este punto es que el tribunal destaca su doctrina acerca del principio de “corrección funcional”, el que entiende como un mecanismo de contrapeso y deferencia entre los poderes colegisladores —Ejecutivo y Congreso— que asegura que ninguno exceda sus atribuciones constitucionales. La Ley de Presupuestos, por su naturaleza de aprobación obligatoria y su tramitación expedita, se convierte en un vehículo tentador, pero peligroso en su potencial de transformarse en una suerte de “atajo legislativo”, amenazando precisamente ese equilibrio.

En efecto, “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°)” (considerando 17°). En consecuencia, la introducción de la norma impugnada, según el tribunal, es un ejemplo paradigmático de una distorsión institucional: permitir que indicaciones parlamentarias modifiquen legislación permanente vía presupuesto alteraría gravemente el diseño competencial de la Constitución (considerando 17°).

Así, para el tribunal el artículo impugnado excede de manera manifiesta las ideas matrices de la Ley de Presupuestos 2026. Al imponer una “innovación sustancial” sobre el régimen de la Ley N° 21.600, la norma no regula la ejecución de un gasto, sino que altera una política pública de fondo por una vía procesalmente anómala. El respeto a la idea matriz no es un mero formalismo, es el principal instrumento procedimental para hacer valer un principio rector del equilibrio institucional: la corrección funcional (considerando 25°).

Además, se debe tener presente —advierte— 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” (considerando 28°).

En definitiva, al impedir el uso de la vía presupuestaria para legislar sobre materias ajenas a ella —volviendo a la vieja práctica de las “leyes misceláneas”—, el Tribunal Constitucional no solo declara inconstitucional una infracción específica, sino que reafirma sus precedentes acerca de su naturaleza especialísima y la imposibilidad de alterar leyes permanentes. Por lo demás, debe ser leída también como una advertencia
cute en el Congreso.

EL MERCURIO

Términos y condiciones de la Información © 2002 El Mercurio Online