

DOCTRINA

Excepcionalidad del examen y resolución de constitucionalidad de la Ley de Presupuestos ya promulgada y publicada. Comentario a la sentencia rol 15.981 del Tribunal Constitucional

*The Exceptional Nature of Constitutional Review and Adjudication of a Budget Act
Already Enacted and Published. Commentary on Constitutional Court judgment 15.981-*

24

María Pía Silva Gallinato

Pontificia Universidad Católica de Chile

RESUMEN A partir de la sentencia rol 15.981 del Tribunal Constitucional chileno, que declaró la inconstitucionalidad de diversos artículos y glosas de la Ley de Presupuestos 2025 ya promulgada y publicada, se analiza la excepcionalidad del control en este tipo de leyes, así como los efectos de la ineficacia sobreviniente de las normas cuestionadas. Asimismo, se revisa jurisprudencia previa y la práctica del Ejecutivo en la corrección de promulgaciones, concluyendo que la regulación constitucional y legal presenta vacíos que generan incertidumbre respecto de la seguridad jurídica y del alcance de estas sentencias.

PALABRAS CLAVE Tribunal Constitucional, Ley de Presupuestos, control de constitucionalidad, ineficacia sobreviniente, efectos de la sentencia de inconstitucionalidad.

ABSTRACT Based on the Chilean Constitutional Court's decision No. 15,981, which declared the unconstitutionality of several articles and annotations of the already enacted and published 2025 Budget Law, this paper analyzes the exceptional nature of constitutional review in this type of legislation, as well as the effects of the subsequent ineffectiveness of the challenged provisions. It also examines prior case law and the Executive Branch's practice in correcting promulgations, concluding that the existing constitutional and legal framework contains gaps that generate uncertainty regarding legal certainty and the scope of these rulings.

KEYWORDS Constitutional Court, Budget Law, constitutional review, subsequent ineffectiveness, effects of the unconstitutional sentence.

Introducción

El 9 de enero de 2025 el Tribunal Constitucional dictó sentencia en causa rol 15.981, recaída en ocho requerimientos, acumulados, presentados tanto por el Ejecutivo como por diversos grupos de diputados y senadores antes de la promulgación de la ley, en la que resolvió sobre diversas “cuestiones de constitucionalidad” que se suscitaron durante la tramitación del proyecto de Ley de Presupuestos para el Sector Público de 2025.

Dichas cuestiones, vinculadas a diversas glosas y disposiciones introducidas mediante indicaciones parlamentarias, llevaron a que la Magistratura Constitucional, antes de pronunciarse sobre la admisión a trámite y posterior admisibilidad de las presentaciones, con fecha 12 de diciembre de 2024, y en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 63 de su Ley Orgánica Constitucional, apercibiera a los requirentes para que acompañaran, entre otros antecedentes, el texto completo del proyecto de ley.

Ese mismo día el mismo Tribunal dictó otra sentencia en causa rol N° 15.982, en ejercicio del control preventivo de dos de las normas del proyecto, calificadas por el Congreso como orgánicas constitucionales, para luego enviar el proyecto de ley a la Cámara de origen para que el Presidente de la República dispusiera su promulgación, además de un extracto de la sentencia para su publicación en el Diario Oficial (arts. 40 y 50 de la LOCTC). Ello condujo a que el Presidente de la República promulgara la ley y se publicara al día siguiente con el N° 21.722¹.

1. De acuerdo con el Encabezado de la mencionada ley 21.722, de 13 de diciembre de 2024:

“1. Por oficio N° 20.098, de 12 de diciembre del 2024, la H. Cámara de Diputados comunicó al Ejecutivo que el Excmo. Tribunal Constitucional ha emitido la sentencia Rol 15.982-24 referida al examen preventivo de constitucionalidad del proyecto de ley de Presupuestos para el Sector Público correspondiente al año 2025, boletín N° 17.142-05, en cumplimiento del artículo 93 N°1 de la Constitución Política de la República, declarando que no se emite pronunciamiento por no regular materias reservadas a la ley orgánica constitucional.

2. Sin embargo, con fecha 02 de diciembre del 2024, y de conformidad con el artículo 93 N° 3 de la Constitución Política de la República, el Ejecutivo ha presentado un requerimiento para que el Excmo. Tribunal Constitucional declare la inconstitucionalidad de 14 glosas y disposiciones del proyecto de ley de presupuestos para el sector público correspondiente al año 2025 (Rol 16000-24). Adicionalmente, en la misma fecha referida, fueron presentados 7 requerimientos por un grupo de H. parlamentarios ante el Excmo. Tribunal Constitucional (Rol 15981-24,15993-24,15994-24, 15995-24, 15996-24, 15998-24, 1599-24) para que dicho órgano declare la inconstitucionalidad de distintas glosas y disposiciones del proyecto de ley.

3. En conformidad a lo dispuesto en el inciso sexto del artículo 93 de la Constitución Política de la República, la formulación de un requerimiento de inconstitucionalidad impide la promulgación de la parte impugnada de un proyecto de ley, salvo en el caso de la ley de presupuestos. De acuerdo a la norma constitucional, ésta puede ser promulgada a pesar del requerimiento en su contra.

4. En el mismo sentido, el artículo 64 del decreto con fuerza de ley N° 5 que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 17.992, orgánica constitucional del Tribunal Constitucional, impide la promulgación de la parte impugnada de un proyecto de ley, con la excepción de la ley de presupuestos, la que debe ser promulgada íntegramente.

5. En mérito de lo anterior, a pesar de los requerimientos interpuestos, no cabe sino promulgar el pro-

La referida promulgación, por lo tanto, se produjo después de que se interpusieran los requerimientos y se ordenaran los apercibimientos, pero con anterioridad a que se admitieran a trámite y se declararan admisibles.

Lo anterior condujo a que, por mayoría de votos, el Tribunal decidiera que, aunque ya vencido el plazo de apercibimiento varios de los requirentes no cumplieron con acompañar el proyecto de ley, las acciones por ellos presentadas cumplían con el estándar de admisión a trámite, por cuanto se estaba ahora frente a una ley, conocida por todos, como consecuencia de haber sido publicada, y ya no ante un proyecto de ley.

Pues bien, teniendo presente especialmente tal precedente, en este trabajo buscamos abordar los diversos problemas que se producen cuando el examen y resolución de un requerimiento de inconstitucionalidad de un proyecto de Ley de Presupuestos se produce cuando la respectiva ley ya se encuentra promulgada y publicada.

Constitucionalidad de la promulgación de la Ley de Presupuestos previa a una sentencia de control preventivo del Tribunal Constitucional

Partamos recordando que la posibilidad de promulgar la Ley de Presupuestos estando pendiente de fallo requerimientos de inconstitucionalidad en contra de sus disposiciones está previsto tanto en la Constitución como en la ley orgánica constitucional del Tribunal Constitucional.

Así, conforme al inciso sexto del artículo 93 de la Carta Fundamental: “El requerimiento no suspenderá la tramitación del proyecto; pero la parte impugnada de éste no podrá ser promulgada hasta la expiración del plazo” de 10 días prorrogables por otros 10 que tiene el Tribunal Constitucional para dictar sentencia, “salvo que se trate del proyecto de Ley de Presupuestos o del proyecto relativo a la declaración de guerra propuesta por el Presidente de la República”.

Por su parte, el artículo 64 de la Ley Orgánica Constitucional N° 17.997, regulando la disposición de la Carta Fundamental, establece que, ingresado un requerimiento en ejercicio de la competencia de control preventivo y facultativo de la ley, debe comunicarse “al Presidente de la República la existencia de la reclamación para que se abstenga de promulgar la parte impugnada del respectivo proyecto, salvas las excepciones señaladas en el inciso sexto del artículo 93 de la Constitución Política”.

Cabe tener presente que la actual norma del inc. 6º del art. 93 tiene su origen en una regla similar contenida en la Constitución de 1925, introducida por la ley 17.284, de 23 de enero de 1970, la cual, al crear y regular las atribuciones del Tribunal Constitucional, en su artículo 78 inc. 4º igualmente estableció que la parte impugnada de los proyectos de ley no podía ser promulgada hasta la expiración del plazo para dictar sentencia y puso como excepción, entre otras, de que se trate, “de las materias enunciadas en el

yecto despachado por el H. Congreso Nacional, incluyendo los preceptos cuestionados, es decir, el texto íntegro del artículo 21 y 48, así como las glosas impugnadas, sin perjuicio de lo que el Excmo. Tribunal resuelva”.

Nos. 4ºº del artículo 44, regla que disponía que a su vez sólo en virtud de una ley se puede: “aprobar anualmente el cálculo de entradas y fijar en la misma ley los gastos de la administración pública”.

Comentando la disposición de la Carta de 1925, don Alejandro Silva Bascuñán sostuvo que la excepción de no poderse promulgar la ley en la parte impugnada del proyecto ante el Tribunal Constitucional “desaparece a su turno, de manera que no puede suspenderse la promulgación ni siquiera de la parte impugnada de un proyecto, cuando se trata de aquellos casos que este precepto especial menciona, que son la ley de Presupuestos” y los demás a que se refiere la norma (Silva, 1970: p. 255). Por lo tanto, la excepción recae sobre todo el proyecto.

Es decir, en sí mismo el proyecto y en forma completa debe ser promulgado, sin perjuicio de que, una vez que éste haya sido publicado como ley, de declararse inconstitucional alguna norma de ésta por el Tribunal Constitucional éste deberá enviar al Diario Oficial la sentencia que así lo declare para su publicación dentro de tercer día, como dispone el inciso final del artículo 94 de la Constitución actual.

Consecuentemente, el encabezado de la ley Nº 21.722, de 13 de diciembre de 2024, explica que luego de que se emitiera la sentencia del control preventivo rol 15.982 y habiéndose presentado los requerimientos en contra de la Ley de Presupuestos para el sector público correspondiente al año 2025, cabe aplicar las disposiciones de la Constitución y de la ley orgánica ya citadas, por cuanto “a pesar de los requerimientos interpuestos, no cabe sino promulgar el proyecto despachado por el H. Congreso Nacional, incluyendo los preceptos cuestionados, es decir, el texto íntegro del artículo 21 y 48, así como las glosas impugnadas, sin perjuicio de lo que el Excmo. Tribunal resuelva”. Esto último, pues, si bien todos los preceptos de la ley gozan de la presunción de su constitucionalidad, como algunos de ellos han sido cuestionados válidamente por órganos legitimados, un análisis depurado de ellos, puede llevar “a los sentenciadores a la íntima convicción, más allá de toda duda razonable, que no es posible armonizarlos con la preceptiva de la Carta Fundamental” (Valenzuela, 2006: p. 35). En definitiva, como expresó el Ejecutivo, la validez de algunas de las reglas de la Ley de Presupuestos que promulgó está condicionada a lo que el Tribunal Constitucional decida.

Ahora bien, la excepción dispuesta en la disposición constitucional se explica porque la Ley de Presupuestos tiene una fecha cierta para su presentación y despacho, su vigencia es temporal y anual, existiendo la necesidad imperiosa de que comience a regir el 1 de enero de cada año por la importancia institucional que ella reviste en tanto instrumento esencial para financiar las necesidades del Estado, consolidar la disciplina fiscal y el equilibrio macroeconómico, dar certeza al sector público sobre sus disponibilidades financieras, facilitar la toma de decisiones de gasto sobre la base de las prioridades políticas definidas por los órganos colegisladores y la rendición de cuentas por quienes administran el erario nacional (Pallavicini, 2015: 147-149).

Esa misma circunstancia conduce a que si el Presidente de la República hace uso de su facultad de vetar el proyecto aprobado por el Congreso, “la parte no observada

regirá como Ley de Presupuestos del año fiscal para el cual fue dictada, a partir del 1º de enero del año respectivo”, como expresa el art. 36 de la LOC del Congreso.

Características del control efectuado por el Tribunal en relación con los requerimientos de inconstitucionalidad acumulados y alcance de la declaración de inconstitucionalidad de su sentencia

Los ocho requerimientos acumulados (STC Rol N° 15.981) que fueron declarados admisibles se dirigieron en contra de dos de los artículos de la Ley de Presupuestos y además de 11 de sus glosas, las cuales, a diferencia del articulado de la ley, no son publicadas en el Diario Oficial, sino registradas por la Dirección de Presupuestos, por cuanto, como el art. 7 del Código Civil permite establecer diferentes normas de publicación, el art. 20 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado estipula que “Sólo se publicará en el Diario Oficial un resumen de la Ley de Presupuestos del Sector Público”. Tales glosas, que “son el nivel de máximo detalle a que llega la voluntad del legislador a través de la Ley de Presupuestos, a través de explicaciones, puntualizaciones, indicaciones, advertencias o comentarios sobre el sentido y alcance del egreso aprobado”², son parte de la Ley de Presupuestos como ha considerado el Tribunal Constitucional. Así el profesor Sebastián Soto ha sostenido que “éstas tienen un carácter normativo y son fuentes eficaces para que los órganos públicos, sujetos al principio de legalidad, puedan ejecutar el gasto público” (Soto, 2013: 376).

Por lo antes dicho, si la Ley de Presupuestos, incluyendo las glosas que la contienen, ya fue promulgada, publicada y entró a regir el 1º de enero mientras se encontraba pendiente de resolución un requerimiento ante el Tribunal Constitucional en contra de algunas de sus disposiciones, como sucedió en esta oportunidad, el control de constitucionalidad, es decir el examen de si existe contrariedad entre la norma superior (la Constitución) y la norma inferior (la ley), deja de ser preventivo y pasa a ser, en forma excepcionalísima, de carácter represivo. Aun cuando reúna esta última característica, no es asimilable la atribución que posee el Tribunal para ejercer el control sobre la Ley de Presupuestos con la única hipótesis de control abstracto y represivo de la ley que regula expresa y pormenorizadamente la Carta Fundamental en el N° 7 de su art. 93, por cuanto, para ejercer esta última facultad, de oficio o a requerimiento de cualquier persona, tal disposición exige que el precepto legal impugnado haya sido previamente declarado inaplicable por el mismo Tribunal, lo cual no se da en este caso.

Pues bien, si después de presentado en tiempo y forma un requerimiento en contra del proyecto de Ley de Presupuestos éste se convierte en ley conforme a lo antes explicado, ¿qué alcance tiene la declaración de inconstitucionalidad del Tribunal Constitucional de uno o más de sus disposiciones, como ocurrió con la sentencia Rol N° 15.981, de 9 de enero de 2025, que declaró que dos artículos y 11 glosas de la Ley de Presupuestos infringían la Constitución?

2. STC 254, c. 1º

Recordemos, en primer lugar, que de acuerdo con el inciso 2º del artículo 94 de la Constitución: “Las disposiciones que el Tribunal declare inconstitucionales no podrán convertirse en ley en el proyecto o decreto con fuerza de ley de que se trate”. Sin embargo, esa norma no se aplica en la especie, por cuanto, como ya dijimos, estamos ante un caso en que la antedicha declaración de inconstitucionalidad no incide en normas de un proyecto de ley en trámite.

El inciso 3º de la misma norma tampoco resulta expresamente aplicable a la inconstitucionalidad de la Ley de Presupuestos ya promulgada, por cuanto se refiere tanto a la situación de la inconstitucionalidad de los decretos supremos, que quedan sin efecto de pleno derecho con el solo mérito de la sentencia del Tribunal que acoja el reclamo, como “al precepto declarado inconstitucional en conformidad a lo dispuesto en los numerales 2 (de un auto acordado), 4 (de un decreto con fuerza de ley) o 7 (de un precepto legal declarado inaplicable) del artículo 93, para entender derogado el precepto desde la publicación en el Diario Oficial de la sentencia que acoja el reclamo, la que no producirá efecto retroactivo”.

Las únicas reglas del artículo 94 constitucional atingentes a la situación de la sentencia Rol N° 15.981 son las de su inciso 1º -contra las sentencias del Tribunal no procede recurso alguno- y la de su inciso final, en cuanto señala que, para su debida publicidad, las sentencias que declaran la inconstitucionalidad de todo o parte de una ley se publicarán en el Diario Oficial dentro de los tres días siguientes a su dictación (art. 94 incisos 2º, 3º y 4º), pero esta última norma no expresa cuál es el valor y alcance de dicha sentencia.

Al examinar el problema planteado en relación con la sentencia rol N° 15.981 debemos tener presente, en primer lugar, que ésta declaró la inconstitucionalidad de la serie de normas impugnadas de la Ley de Presupuestos para el año 2025 por adolecer ellas de vicios de forma, los que existen cuando en el proceso de generación de un proyecto o norma legal se ha “*omitido alguno de los requisitos de procedimiento exigidos por la Carta Fundamental para su tramitación válida*” (Zapata, 2024: p. 511).

Esos distintos tipos de vicios que pueden producirse por la inobservancia de las reglas que rigen el proceso legislativo producen como consecuencia la irregularidad, la invalidez o la ineficacia de la ley.

Como expresa la propia Carta Fundamental (art. 94 inc. 1º), contra las sentencias dictadas del Tribunal Constitucional no procede recurso alguno, sin perjuicio de que él mismo puede, conforme a la ley, rectificar algún eventual error de hecho, lo cual no ha sucedido en el caso de la sentencia Rol 15.981. De lo anterior resulta que ella posee fuerza vinculante y se halla ejecutoriada, por lo tanto, genera acción y excepción de cosa juzgada. Y si la “*cosa juzgada es el efecto de la sentencia que permite darle cabal y efectivo cumplimiento a lo resuelto*” (Zapata, 2024: p. 559), ello conduce, por una parte, a la obligación de su acatamiento y, por otra, a que el asunto objeto de la decisión no pueda ser materia de un nuevo litigio.

Al permitir la Carta que un proyecto de Ley de Presupuestos, oportuna y debidamente cuestionada su constitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, luego sea

promulgado, numerado y publicado estando pendiente de resolución por encontrarse radicado su conocimiento ante dicha Magistratura, tal texto tiene una vigencia condicional desde el día de su publicación y hasta la fecha en que esta declare inconstitucionales algunas o todas las disposiciones de él que han sido impugnadas. Es decir, la sentencia produce efecto *ex nunc*.

En efecto, como sostuviera el ex ministro Juan Colombo en la disidencia del fallo Rol N° 206 -en causa por requerimiento en contra del decreto promulgatorio de la Ley N° 19.369, publicado en el Diario Oficial de 24 de enero de 1995 y dictado mientras se encontraba pendiente una cuestión de constitucionalidad formulada ante el Tribunal Constitucional que luego fue acogida- a partir del momento en que “la sentencia resolvió el requerimiento, la privó de toda eficacia como ley de la República, como consecuencia de la declaración de inconstitucionalidad”³.

Como ha dicho la doctrina, la sentencia estimatoria de inconstitucionalidad “implica la declaración de su invalidez con efectos generales y *ex nunc*, lo que significa que la norma jurídica deja de pertenecer al ordenamiento jurídico” (Henríquez, 2017: 60);⁴ la declaración de inconstitucionalidad “tiene efectos personales generales o *erga omnes* y efectos temporales *ex nunc*. Opera como una sanción depuradora del ordenamiento jurídico. Dado que la norma declarada inconstitucional es invalidada. Esta dejará de formar parte del ordenamiento jurídico nacional. Lo que no es más que una consecuencia de lo dispuesto en el artículo 7º de la CPRC, el TCCH lo que hace en virtud de la declaración, es constatar que la propia Norma Fundamental declaró nulo (*ipso iure*) al omitirse alguno de los requisitos de validez exigidos para la actuación de los órganos del Estado de acuerdo con el artículo 7º inciso primero” (Garrote, 2012: p. 419)⁵. Como ha señalado asimismo la propia Magistratura Constitucional, la inconstitucionalidad declarada por sentencia de este Tribunal deriva en que el precepto legal viciado queda total, completa y definitivamente erradicado del ordenamiento jurídico en vigor, como si no existiese *erga omnes* desde la referida publicación (de la sentencia en el Diario Oficial)⁶.

Por lo anterior, el efecto que produce la sentencia de inconstitucionalidad de las disposiciones de la ya promulgada Ley de Presupuestos obliga al Tribunal Constitucional a impedir que tales reglas sigan produciendo efectos antijurídicos.

En el caso que ahora examinamos, el Presidente de la República estaba en la obligación de dictar el decreto promulgatorio de la ley una vez que, por medio de la Cámara respectiva, se le enviara el proyecto de ley como consecuencia de que el Tribunal Cons-

3. STC, Rol N°206, c. 3º.

4. Henríquez Viñas, Miriam Lorena (2017) “Justicia Constitucional chilena y vicios de forma: un caso de improcedencia”, *Revista de Derecho de la Universidad Católica Dámaso A. Larrañaga, Facultad de Derecho*, p. 49-68.

5. Garrote Campillay, Emilio (2012), “Cosa juzgada constitucional sui generis y su efecto en las sentencias del Tribunal Constitucional en materia de inaplicabilidad e inconstitucionalidad”, *Estudios Constitucionales* 10 (2), p. 419

6. STC Rol N° 1552, c. 5º.

titucional ejerció el control preventivo de algunos de sus preceptos.

La eficacia de la promulgación y publicación posterior de la Ley de Presupuestos, por permitirlo excepcionalmente la misma Constitución, quedó entonces sometida a la condición de que el requerimiento fuese desestimado. Y resultó que, como el Tribunal constató la existencia vicios de inconstitucionalidad en los preceptos cuestionados, dichas reglas perdieron absolutamente su eficacia. Se trata, por lo tanto, de una ineficacia sobreviniente que los privó de efectos jurídicos como consecuencia de la cosa juzgada y de la fuerza vinculante de la sentencia dictada por esta Magistratura.

Además, como sostuvo el ex ministro Colombo en la sentencia rol N° 206 ya citada, “la inconstitucionalidad del proyecto de ley declarado por este Tribunal Constitucional en uso de sus atribuciones, arrastra a todo el proceso de formación de la ley” (c. 11º), “toda vez que estamos ante una apariencia de ley, que al haber sido declarada contraria a la Constitución, perdió por esa sola declaración jurisdiccional su eficacia a partir del mismo instante en que el Tribunal Constitucional declaró, por voto de mayoría, que no podía tener existencia como tal por ser su contenido contrario a la Constitución” (c. 12º).

12.- En esta materia cabe recordar que las sentencias roles N° 1005 y N° 2935, que declararon inconstitucionales ciertas glosas, dictadas ambas después de la promulgación y publicación de la respectiva Ley de Presupuestos, ante la ausencia de una regla constitucional explícita que así lo indicara, resolvieron que debían *eliminar*se dichas glosas del texto de tales leyes. Lo mismo dispuso el centésimo vigésimo séptimo considerando de la STC rol N° 15.981.⁷

Y ¿qué sucedió con posterioridad a que en los fallos antes citados roles N° 1005 y N° 2935 se ordenara la eliminación de las disposiciones de la Ley de Presupuestos?, ¿cómo ésta se formalizó?

En relación con la STC rol N° 1005, que ordenó eliminar la parte final del artículo 24 del articulado de la Ley de Presupuestos para el año 2008⁸, según aparece en la página de la Biblioteca del Congreso Nacional sobre la referida ley, ella no incluye la parte excluida de dicha norma y, además, bajo su texto se contempla una referencia a la sentencia

7. 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

8. Dicha regla establecía: “Asimismo, vulnera gravemente la probidad administrativa la participación de todo funcionario público de exclusiva confianza del Presidente de la República en actividades de proselitismo o promoción de candidatos a cargos de elección popular, de conformidad a las normas generales aplicables, aplicándose a éstos la misma sanción que éstas señalan”.

del Tribunal Constitucional y a la corrección del decreto promulgatorio de la ley⁹. Este último consistió en el Aviso S/N, de 2 de enero de 2008, de Hacienda que Completa Declarativamente la Promulgación de la ley N° 20.232, que, luego de explicar que el día anterior se había publicado en el Diario Oficial la ley N° 20.232, de Presupuestos del Sector Público para el año 2008, sostuvo que su decreto promulgatorio dejó constancia que se había presentado un requerimiento ante el Tribunal Constitucional impugnando la segunda parte del artículo 24 del proyecto de ley; que por mandato del artículo 93 inciso sexto de la Constitución Política de la República y del artículo 40 de la Ley Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional, la Ley de Presupuestos se debía promulgar siempre íntegramente, a pesar de haberse interpuesto un requerimiento en su contra, sin perjuicio de lo que el Tribunal Constitucional resolviera; y que, como la STC rol N° 1005 acogió dicho requerimiento, por razones de seguridad y certeza jurídica, se complementó la promulgación de la ley N° 20.232, declarándose que la parte final del artículo 24 de la ley N° 20.232 fue considerada inconstitucional por el Tribunal Constitucional, indicándose que el artículo 24 tendría la redacción que allí se detalla.¹⁰

9. “El Tribunal Constitucional, por sentencia publicada el 28.12.2007, declara inconstitucional la parte final del presente artículo y ordena la eliminación de su texto. Por AVI S/N, Hacienda, publicado el 02.01.2008, se dispuso la corrección del decreto promulgatorio de la presente ley, quedando el Art. 24 de la forma como se ha ingresado en esta actualización”.

LA norma del Artículo 24 quedó como sigue: “Con la excepción del financiamiento y los reembolsos previstas en la ley N° 19.884, sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral, considérase que vulnera gravemente el principio de probidad administrativa cualquier uso de los gastos incluidos en el artículo 1º de la presente ley en actividades de proselitismo o promoción de candidatos de elección popular, lo que será sancionado con la destitución del infractor, de conformidad al procedimiento y las normas generales que rijan al órgano en que se produjo la infracción”.

10. El referido Aviso S/N que Completa Declarativamente Promulgación de la Ley N° 20.232 del Ministerio de Hacienda, de 2 de enero de 2008 explica que: “1. El sábado 01.12.2007, se publicó en el Diario Oficial la ley N° 20.232, de Presupuestos del Sector Público para el año 2008.

2. En el decreto promulgatorio de esta ley, se dejó constancia que se había presentado un requerimiento ante el Tribunal Constitucional por un grupo de diputados, impugnando la segunda parte del artículo 24 del proyecto de ley de Presupuestos, que señala: “Asimismo, considérase que vulnera gravemente la probidad administrativa, sancionándose con la misma medida, la participación de todo funcionario público de exclusiva confianza del Presidente de la República, en actividades de proselitismo o promoción de candidatos a cargos de elección popular, de conformidad a las normas generales aplicables”.

3. Además, se indicó que por mandato del artículo 93 inciso sexto de la 3. Además, se indicó que por mandato del artículo 93 inciso sexto de la Constitución Política de la República y del artículo 40 de la Ley Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional, la Ley de Presupuestos se debía promulgar siempre íntegramente, a pesar de haberse interpuesto un requerimiento en su contra, sin perjuicio de lo que el Tribunal Constitucional resolviera.

4. Pues bien, por sentencia rol 1005-07-CPT, de 24.12.2007, publicada en el Diario Oficial el 28.12.2007, el Tribunal Constitucional acogió dicho requerimiento, en atención a que la norma impugnada excedía la idea matriz.

5. Como consecuencia de lo anterior, en dicha sentencia el Tribunal Constitucional ordena que la parte final del artículo 24 de la Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2008 deberá eliminarse del texto de la ley N° 20.232.”

Mientras tanto, habiendo recaído la inconstitucionalidad en una glosa de la Ley de Presupuestos del año 2016, la STC rol N° 2935 que ordenó eliminar parte de ella fue copiada íntegramente al final del texto de la ley por la Biblioteca del Congreso Nacional. Atendida la sentencia de inconstitucionalidad, al igual que en el caso de la STC 1005, se publicó el Aviso S/N de Hacienda, de 24 de diciembre de 2025, que complementa declarativamente la promulgación de la ley N° 20.882, con un encabezado similar al que acompañó al que corrigió la ley 20.232, ilustrando sobre el texto correcto de la glosa en la que se contenía el precepto que fue eliminado.

Lo anterior, sin embargo, no sucedió con las cuestionadas normas de las leyes de presupuestos para los años 2020 y 2021, y promulgadas antes de que se pronunciara el Tribunal sobre su constitucionalidad en las sentencias roles N° 5735, de 22 de enero de 2019, y N° 9869, de 18 de enero de 2020. En efecto, dichos fallos nada ordenaron respecto del efecto que producía la inconstitucionalidad declarada de algunas de las glosas impugnadas. Sólo cabe anotar, en cuanto a la STC rol N° 5735, que se publicó, en el Diario Oficial de 25 de enero de 2019, un certificado emanado de la secretaría del Tribunal y un extracto de la sentencia que declaró la inconstitucionalidad de una serie de glosas de la Ley de Presupuestos para el año 2019, además de contenerse una nota al margen de la ley que explica cuáles glosas fueron declaradas inconstitucionales por la referida sentencia del TC. No obstante, en el caso de la STC rol N° 9869 no existe constancia de una publicación similar en relación con la Ley de Presupuestos para el año 2020 que tiene el número 21.192, sin que se haya publicado en el Diario Oficial la corrección de su promulgación que debió efectuar Hacienda y la Dirección de Presupuestos con lo cual, resultan dudosos el contenido de los textos definitivos que resultaron de la inconstitucionalidad constatada sin que gocen, por ello, de una adecuada seguridad y certeza.

Por su parte, lo resolutivo de la sentencia rol N° 15.981, de 9 de enero de 2025, ordena: “Comuníquese, notifíquese, publíquese, regístrese y archívese”. Cumpliendo con tal mandato, fue publicada íntegra la sentencia del Tribunal en el Diario Oficial del día 13 de enero de este año.¹¹ Siguiendo los precedentes de las sentencias roles 1005 y 2935, el

6. En mérito de lo anterior, y por razones de seguridad y certeza jurídica, debe procederse a complementar la promulgación de la ley N° 20.232, declarándose que la parte final del artículo 24 de la ley N° 20.232, de Presupuestos del Sector Público para el año 2008, ha sido considerado inconstitucional por el Tribunal Constitucional por sentencia de 24.12.2007, publicada en el Diario Oficial el 28.12.2007, quedando el mencionado artículo 24 de la siguiente manera: “Artículo 24.- Con la excepción del financiamiento y los reembolsos previstos en la ley N° 19.884, sobre Transparencia, Límite y Control del Gasto Electoral, considérase que vulnera gravemente el principio de probidad administrativa cualquier uso de los gastos incluidos en el artículo 1º de la presente ley en actividades de proselitismo o promoción de candidatos a cargos de elección popular, lo que será sancionado con la destitución del infractor, de conformidad al procedimiento y las normas generales que rijan al órgano en que se produjo la infracción”.

11. Aun cuando la sentencia rol N° 17.159-25, de 18 de diciembre de 2025, dictada con posterioridad a la publicación de la Ley de Presupuestos de 2026, no ordenó expresamente su publicación, el Tribunal Constitucional ordenó al Diario Oficial efectuarla. Dicha sentencia declaró inconstitucional un precepto de la referida ley de presupuestos, luego de haber sido controlado preventivamente su proyecto por el Tribunal Constitucional, mediante sentencia rol N° 17.163-25, de 10 de diciembre de 2025. La sentencia rol N° 17.159

Ministerio de Hacienda debería complementar la promulgación de la ley para ajustar los respectivos textos de los artículos y glosas de la Ley 21.722 a la declaración de inconstitucionalidad adoptada por el Tribunal Constitucional.

Por último, cabe relevar que, a diferencia de lo sucedido en los casos de las STC roles 1005 y 2935, la sentencia rol 15.981 se publicó, de acuerdo con lo que dispone el art. 94 inciso final de la Carta, habiendo transcurrido varios días desde que se promulgara y publicara la Ley de Presupuestos, por lo que entre el 1º y el 13 de enero tuvo vigencia la totalidad de su texto, aun cuando, como en los otros casos, su eficacia estaba sujeta a lo que en definitiva decidiera el Tribunal Constitucional.

Pudo haber sucedido, eventualmente que, en ese intertanto, los preceptos viciados hubiesen producido alguna afectación de derechos a quienes se les aplicaron durante ese lapso, por cuanto no existe norma expresa que diga que la declaración de inconstitucionalidad no tiene efecto retroactivo, como es el efecto que produce la sentencia estimatoria de inconstitucionalidad de un precepto legal previamente declarado inaplicable. En tal caso, los afectados tal vez podrían haber perseguido la responsabilidad del Estado. No habiendo regla especial que resuelva el problema, habría correspondido a los tribunales de justicia pronunciarse.

Cabe tener presente que el problema de los efectos de la sentencia de inconstitucionalidad cuando recae sobre una ley vigente ha sido largamente estudiado en derecho comparado. En ello la doctrina española puede iluminar el caso que hemos expuesto, por cuanto en España también se han presentado problemas derivados de un déficit regulatorio. Así, por ejemplo, tanto Marina Gascón (Gascón, 1994: 845-859) como Xabier Arzoz han examinado críticamente el abanico de soluciones que el Tribunal Constitucional ha utilizado cuando, tras el correspondiente enjuiciamiento, llega a la conclusión de que procede declarar la inconstitucionalidad de una disposición legal y decide determinar tanto el alcance general de esa declaración como sus efectos temporales. Particularmente el profesor Arzoz recuerda que, pese al criterio doctrinal mayoritario según el cual la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional español consagra la nulidad ex tunc, “el Tribunal Constitucional ha actuado en el ejercicio de su jurisdicción como si el art. 40.1 LOTC no impusiera una regla absoluta e incondicional de retroactividad en grado máximo. Todo lo contrario, a la regulación que se contiene en dicha disposición constitucional le ha sido atribuido un carácter incompleto y ha sido interpretada como una habilitación implícita para precisar los efectos de sus declaraciones de

fue publicada en el Diario Oficial el 22 de diciembre de 2025, o sea, antes de que entrara a regir la Ley de Presupuestos de 2026. Conforme a lo expresado en su parte resolutiva y, en especial en su considerando 3º, el citado fallo expresó que “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 21796, 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”.

inconstitucionalidad, respetando los límites señalados en dicha disposición” (Arzoz, 2023: p. 37), lo cual obliga a que las eventuales excepciones a la regla general de la nulidad ex tunc sean fundamentadas en “un principio o bien constitucional que obligue o permita evitar las consecuencias que de otra forma se derivarían de aplicar el principio de supremacía de la Constitución en toda su extensión, también desde la perspectiva temporal” (Arzoz, 2023: p. 38).

Conclusión

Podemos concluir que la hipótesis excepcional establecida en el inciso 6º del art. 93 de la Carta Fundamental que conduce a una sentencia estimatoria de inconstitucionalidad de preceptos de la Ley de Presupuestos ya promulgada, abre una serie de interrogantes por no haber sido regulada expresamente por la Constitución y la ley orgánica del Tribunal Constitucional.

Ello no obsta a entender de que la declaración de inconstitucionalidad produce la ineeficacia de una ley cuya validez estaba sujeta a lo que decidiera el Tribunal. Este último en algunos casos ha ordenado la eliminación de las reglas viciadas de inconstitucionalidad, con lo cual les ha reconocido su falta de eficacia, para que, a partir de la publicación de la sentencia en el Diario Oficial, dejen de producir efectos jurídicos. En tales casos el Poder Ejecutivo, sobre la base de entender que la promulgación de la ley es sin perjuicio de lo que resuelva el Tribunal, se ha preocupado de aclarar y rectificar los preceptos pertinentes a través de resoluciones publicadas en el Diario Oficial; lo cual no ha sucedido cuando el Tribunal Constitucional no ha dispuesto dicha eliminación.

Referencias

- ARZOZ SANTISTEBAN, Xabier (2023), “Los efectos de la declaración de inconstitucionalidad de la ley”, en Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional, Gema Diez-Picazo y Gema Sala Galvañ (coord.) Los efectos de la declaración de inconstitucionalidad, en Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de España, Madrid, pp. 13-134.
- GARROTE CAMPILLAY, Emilio (2012), “Cosa juzgada constitucional sui generis y su efecto en las sentencias del Tribunal Constitucional en materia de inaplicabilidad e inconstitucionalidad”, *Estudios Constitucionales* 10 (2), pp. 391-428.
- GASCÓN ABELLÁN, Marina (1994), “Cuestiones sobre la derogación”, en Doxa 15-16, Madrid, pp. 845-859.
- HENRÍQUEZ VIÑAS, Miriam Lorena (2017) “Justicia Constitucional chilena y vicios de forma: un caso de improcedencia”, *Revista de Derecho de la Universidad Católica Dámaso A. Larrañaga*, Facultad de Derecho, pp. 49-68
- PALLAVACINI MAGNERE, Julio (2015) *Derecho Público Financiero*, Ed. Thomson Reuters.

- SILVA BASCUÑÁN, Alejandro (1970) La reforma constitucional de 1970, Editorial Jurídica de Chile, pp. 199-274.
- SOTO VELASCO, Sebastián (2013), “La Ley de Presupuestos: aspectos constitucionales, legales y la práctica parlamentaria”, en Congreso Nacional, Libro homenaje al profesor Alejandro Silva Bascuñán, Editorial Jurídica de Chile, pp. 363-377.
- VALENZUELA SOMARRIVA, Eugenio (2006), “Criterios de Hermenéutica Constitucional aplicados por el Tribunal Constitucional”, en Cuadernos del Tribunal Constitucional N° 31.
- ZAPATA LARRAÍN, Patricio (2024), Justicia Constitucional, Editorial Jurídica de Chile.

Sobre la autora

MARÍA PÍA SILVA GALLINATO es Licenciada en Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Magister en Derecho Constitucional LLM-UC; profesora de esa misma Casa de Estudios; Ministra del Tribunal Constitucional de Chile. Orcid: <https://orcid.org/0009-0005-3409-2489>.

