Ficha capítulo 3: La aplicación de la regla de atingencia del artículo 69 de la Constitución en el trámite de la Ley de Presupuestos del Sector Público

Análisis de la Sentencia del Tribunal Constitucional, Rol N°17.159-2025

Tribunal	Tribunal Constitucional
Rol	17.159-2025
Fecha	18 de diciembre de 2025
Materia	Derecho Constitucional
Submateria	Ley de Presupuestos – Ideas matrices o fundamentales – Regla de atingencia (artículo 69 CPR) – Leyes misceláneas – Legislación permanente en la Ley de Presupuestos
Procedimiento	Requerimiento de inconstitucionalidad (artículo 93 inciso primero N°3 de la Constitución) respecto del artículo 52 del proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2026 (Boletín N°17.870-05)
Hechos	Durante el primer trámite constitucional del proyecto de Ley de Presupuestos 2026, en la sesión 89ª de la Cámara de Diputadas y Diputados de 18 de noviembre de 2025, se presentó la indicación parlamentaria N°00-81, que exigía para 2026 la dictación previa del reglamento del artículo 29 de la Ley N°21.600 —que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (SBAP)— para poder dictar el decreto supremo de su artículo octavo transitorio. Este decreto determina cuáles de los sitios prioritarios ya identificados en las Estrategias Nacional y Regionales de Biodiversidad pasan a regirse por la nueva ley; el reglamento, en cambio, está previsto para la declaración de nuevos sitios prioritarios. La Mesa de la Cámara declaró inadmisible la indicación por exceder las ideas matrices del proyecto, pero la Sala la declaró admisible y la aprobó. El Ministro de Hacienda formuló reserva de constitucionalidad. En el Senado, el Presidente de la República presentó la indicación N°379 para suprimir la norma, que fue rechazada. Tras la Comisión Mixta, el precepto quedó como artículo 52 y la Ley N°21.796 se publicó el 12 de diciembre de 2025, pues tratándose de la Ley de Presupuestos el requerimiento no suspende su tramitación ni su promulgación (artículo 93 inciso sexto). El 30 de noviembre de 2025, catorce senadores —más de la cuarta parte de los miembros en ejercicio— dedujeron requerimiento de inconstitucionalidad, alegando la infracción de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República (artículo 65 inciso cuarto N°2), de las reglas especiales de la Ley de Presupuestos (artículo 67) y de la regla de atingencia (artículo 69 inciso primero).
Tema central discutido	¿Puede una indicación parlamentaria a la Ley de Presupuestos imponer una condición adicional al ejercicio de una potestad prevista en una ley permanente o, al hacerlo, excede las ideas matrices que la propia Constitución fija para esa ley y vulnera la regla de atingencia del artículo 69?
Considerandos relevantes	**OCTAVO** "(…) 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 (…), a la discusión general del proyecto en su primer trámite constitucional y a todo antecedente legislativo que de ello pueda deducirse (…). 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 (…)". **DÉCIMO TERCERO** "(…) 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” (…). (…) 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” (…)”. **DÉCIMO SÉPTIMO** “(…) Por su especial naturaleza jurídica para nuestro sistema constitucional, no es posible introducir legislación de alcance permanente en la Ley de Presupuestos. (…) 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 (…). Corolario de lo anterior (…), “en la Ley de Presupuestos es posible adaptar una regla permanente al ciclo temporal del año. (…) 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””. **VIGÉSIMO QUINTO** “En contrario a lo anterior, el artículo 52 cuestionado introduce una condición que es adicional a ese cuerpo legal permanente (…), 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. (…) 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”.
Decisión	El Tribunal Constitucional acogió el requerimiento y declaró la inconstitucionalidad del artículo 52 del proyecto de Ley de Presupuestos para el Sector Público correspondiente al año 2026, ordenando eliminarlo del texto de la Ley N°21.796, publicada en el Diario Oficial de 12 de diciembre de 2025. Constatada la infracción de los artículos 67 y 69 inciso primero, omitió pronunciarse sobre los demás vicios alegados, incluida la vulneración de la iniciativa exclusiva presidencial. Previenen los ministros Miguel Ángel Fernández, Héctor Mery y Marcela Peredo, quienes concurren a acoger el requerimiento solo en virtud del artículo 69 inciso primero, excluyendo el considerando 25°, y precisan que la declaración de inconstitucionalidad no supone reconocer una discrecionalidad ilimitada a la autoridad administrativa en el ejercicio de la potestad reglamentaria.
Resumen del comentario Alan Bronfman Vargas Sentencias Destacadas 2025-2026	El comentario valora que el Tribunal aplique la regla de atingencia a partir de una idea matriz fijada por la propia Constitución —el cálculo de ingresos y la autorización de gastos del año—, lo que la sustrae de la disposición del presidente de la República y de los parlamentarios. El autor inscribe el fallo en el problema más amplio de los límites constitucionales al procedimiento legislativo: a partir del Derecho comparado y de la historia de la reforma constitucional de 1970, sostiene que las reglas de atingencia expresan un acuerdo fundamental sobre la distribución del poder legislativo y presupuestario entre el Presidente y el Congreso, y que su control jurisdiccional, aunque tensiona la autonomía parlamentaria, es legítimo en la medida en que se funde en criterios objetivos y no discrecionales. Formula, con todo, varios reparos: que incorporar a las ideas matrices la discusión general del primer trámite desconoce el valor equivalente de la aprobación en los trámites siguientes y deja entreabierta la puerta a la miscelaneidad; que la sentencia no aborde si la ley puede subordinar una potestad presidencial al ejercicio previo de la potestad reglamentaria; y que el argumento de la anualidad frente a la ley permanente resulte débil, pues las normas presupuestarias producen efectos jurídicos propios. Sugiere, por ello, regular esa incidencia antes que prohibirla.