CAPÍTULO 3

Comentario Sentencias Destacadas

# La aplicación de la regla de atingencia del artículo 69 de la constitución en el trámite de la Ley de Presupuestos del sector público

Sentencia Tribunal Constitucional, Rol N° 17.159-2025

Alan Bronfman Vargas

## RESUMEN

El texto revisa una reciente sentencia del Tribunal Constitucional que declara la inconstitucionalidad de una disposición de la Ley de Presupuestos del Sector Público del año 2026 en aplicación del artículo 69 de la Constitución. El trabajo sostiene que el argumento principal del fallo forma parte del tópico más general de los límites impuestos por la Constitución en el procedimiento de formación de la ley. La sentencia comentada aplica la exigencia de atingencia identificando las ideas matrices de la Ley de Presupuestos en la propia Constitución. El contenido del precepto cuestionado, el artículo 52 de la Ley de Presupuestos de 2026, carece de la relación directa requerida y afecta leyes permanentes, lo que determina su inconstitucionalidad. El comentario revisa el Derecho comparado, el origen histórico del artículo 69 y el contenido de la STC 17.159/25 referido a las ideas matrices o fundamentales, la relación directa y la aptitud de la Ley de Presupuestos para modificar o derogar normas legales permanentes.

**Palabras clave:** Ley de Presupuestos; ideas matrices o fundamentales; relación directa; reforma constitucional de 1970; regla de atingencia; leyes misceláneas.

**Índice:** I. Introducción. II. Presidencialismo y facultades presidenciales en materia de la Ley de Presupuestos y reglas de atingencia. III. Síntesis de la cuestión planteada. IV. El artículo 69 y su vulneración por la norma

impugnada. V. Las ideas matrices o fundamentales de la Ley de Presupuestos. VI. Consideraciones finales. VII. Bibliografía.

## I. INTRODUCCIÓN

La sentencia del Tribunal Constitucional Rol N° 17.159 de 18 de diciembre de 2025 (en adelante STC 17.159/25) contiene dos tópicos de especial importancia para el Derecho constitucional: las reglas de atingencia y la Ley de Presupuestos. Ambos son relevantes para la operación cotidiana de las normas y principios fundamentales de la Constitución y ambos suponen, a su vez, la existencia de un estatuto, convenciones y prácticas detalladas dirigidas a asegurar el servicio de los propósitos constitucionales comprometidos. En estas materias, dos de estos propósitos pueden entenderse como principales. El primero es el buen funcionamiento de un sistema decisional complejo que tiene que ser, a la vez, democrático (fundado en el consenso de la mayoría) y limitado (ajustado al marco establecido por el texto fundamental). El segundo es el respeto de una distribución de poder político, que fundada en consideraciones representativo-democráticas y funcionales, debe ser rigurosamente cautelada para que el diseño constitucional tenga la posibilidad de cumplir con su singular aporte al adecuado funcionamiento del sistema político.

Las reglas de atingencia de los artículos 69 y 72 de la Constitución Política de la República de Chile (en adelante CPR) forman parte de los mecanismos previstos para evitar la tramitación y aprobación de las leyes conocidas como misceláneas o leyes ómnibus, que son un tópico antiguo para el Derecho y para el propio constitucionalismo[1]. La reunión de contenidos normativos heterogéneos y carentes de toda relación en una misma ley es debatida por razones políticas, constitucionales y de técnica legislativa[2]. Sin perjuicio de ello, en algunos parlamentarismos, como los de Alemania y Suecia, en el contexto de primacía del gobierno y como expresión de una técnica jurídica conocida y aceptada, la utilización de leyes misceláneas no genera reproches políticos ni doctrinales[3]. En otros países, las

[1] Este tipo de leyes reciben numerosos nombres ("Christmas tree bills", "mosaic bills", "patchwork laws", "monster bills", "mammoth bills", "omnibudget bills", "garbage bills", "cajón de sastre", "loi fourre-tout", "leggi di stabilidad", etc.) y en algunos países son objeto de regulación constitucional desde el siglo XIX. La prohibición de leyes misceláneas ya se encuentra en la romana *Lex Caecilia Dida* del año 98 a. de C., que impedía la propuesta de *lex satura*, una ley que contiene disposiciones no relacionadas entre sí. Bar-Siman-Tov (2021) p. 5; Briffault (2019) p. 1629; Ruud (1958) pp. 390-391.

[2] La heterogeneidad normativa supone la inexistencia de todo vínculo entre los preceptos reunidos. Los vínculos pueden provenir de un propósito u objetivo de cualquier naturaleza (v. gr. económico, financiero, presupuestario, medio ambiental, de seguridad pública entre otros).

[3] En el caso alemán no se trata de una práctica legislativa heterodoxa, sin perjuicio de lo cual sí tiene límites en materia presupuestaria. De todos modos, en el pasado, han dado lugar a abusos. Entre estos destaca una reforma a la legislación sobre faltas menores de 1968 que tuvo un efecto devastador sobre la posibilidad de perseguir la responsabilidad penal de criminales nazis. Meßerschmidt (2021) pp. 123, 124, 128 y 129. En el caso de Suecia es distinto: no hay prohibiciones porque la redacción de proyectos de ley está organizada sobre un trabajo técnico que promueve un sistema legal racional e integrado. Zamboni (2021) p. 328.

leyes misceláneas son enfrentadas mediante normas que exigen unidad de contenidos (*single-subject rule*), unidad de propósitos, relación o relevancia con el contenido de la ley (*germaneness*) o atingencia.

Dejando de lado la discusión sobre la conveniencia de las leyes misceláneas, sí parecen existir razones para criticarlas más allá del acomodo que puedan tener en determinados sistemas políticos. La razón política es que ellas pueden dañar el contenido del consenso democrático mediante la formación de una mayoría por agregación, que se alcanza sin debatir los contenidos añadidos al proyecto en trámite, sino por simple reciprocidad de apoyos. Como explica Ruud, a propósito de la *single-subject rule* que precisamente intenta limitar este tipo de leyes, se trata de:

> "[…] prevenir, en el intercambio de favores y negociación que conduce a la aprobación de ley, la práctica de algunas minorías de combinar algunas de sus propuestas como enmiendas de una única y misma ley y así unir sus votos de modo de obtener una mayoría para la ley ómnibus, en la cual, quizás, ninguna propuesta individual de cada minoría habría obtenido, de forma separada, aprobación de la mayoría"[4].

Desde otro punto de vista, también político, se justifica criticar las leyes misceláneas porque la agregación de contenidos inconexos no puede ser rechazada cuando el voto del congresista o congresistas que los promueven son necesarios para formar la mayoría requerida para aprobar el proyecto. En las leyes de este tipo, entonces, el valor del consenso resulta relativizado por un contenido que podría recibir escaso o nulo debate parlamentario sustantivo[5].

La razón constitucional que se opone a las leyes misceláneas es la conveniencia de proteger el debido uso de privilegios o reglas procedimentales que el ordenamiento jurídico constitucional, legal o reglamentario ha previsto para determinados y precisos fines queridos o acordes con el texto fundamental. Es el caso de la declaración de urgencia o de cualquier otro procedimiento abreviado que podría incentivar la agregación de contenidos inconexos para aprovechar el impulso político y el trámite expedito previsto para la iniciativa principal. Es el caso, asimismo, de privilegios procedimentales asociados a contenidos, como el de las leyes presupuestarias.

[4] La *single-subject rule* impone a toda enmienda una relación con la materia única del proyecto. Se encuentra en cuarenta y tres constituciones estaduales norteamericanas con distintas modalidades, incluidas algunas que asocian la materia con el propósito del proponente de la iniciativa (como nuestra regla de atingencia). Briffault (2019) p. 1629.

[5] Desde la ciencia política se observa que las leyes misceláneas son el instrumento preferido para promover opciones legislativas extremas, aquellas que gozan de menos apoyo político y que mejoran su posibilidad de ser aprobadas cuando se tramitan junto con medidas más populares o favorables para el conjunto de la sociedad. Los proyectos de ley más moderados inician su tramitación con una aceptación más amplia y extendida y por ello pueden ser propuestos en iniciativas separadas. Goertz (2011) p. 557.

La razón técnica para cuestionar la utilización de leyes misceláneas es la protección del debido debate parlamentario y de la adecuada aplicación de todo cuerpo normativo. El debido debate de una iniciativa exige que los congresistas puedan conocer y discutir cada uno de sus contenidos, de modo coherente, sistemático y transparente, entre otras razones para que el conjunto de normas aprobado tenga la capacidad de transmitir a la sociedad el objetivo perseguido por el legislador. Para estos efectos es que el procedimiento legislativo cuenta con distintas instancias de discusión y medios para ilustrarlas, trámites que en el caso de una ley miscelánea se suelen abreviar, eliminar o cumplir solo de manera formal[6]. En este sentido, el problema queda bien retratado en la respuesta de un senador norteamericano a la pregunta si conocía el contenido de la ley presupuestaria ómnibus de 1998, que se debatía en el Senado federal en ese entonces: "¿Si conozco lo que contiene esta ley? ¿Está bromeando? No. Solo Dios sabe lo que está en esta monstruosidad"[7].

La aplicación de las leyes misceláneas desde una perspectiva técnica, asimismo, puede generar dificultad al privar al operador jurídico de uno de los instrumentos de la interpretación de la ley, el elemento sistemático. No puede deducirse del conjunto de disposiciones que integran el cuerpo de la ley miscelánea elementos que permitan esclarecer el sentido o propósito de un precepto que carece de vínculos con el resto del texto.

## 1. La legislación presupuestaria y un tópico no tratado por la sentencia

La elaboración, trámite y aprobación de la legislación presupuestaria también es relevante para la operación cotidiana de las reglas y principios fundamentales de la Constitución. También supone la existencia de un estatuto jurídico formal, convenciones y prácticas detalladas que aseguren el cumplimiento de los pertinentes propósitos de la regulación constitucional. La Carta fundamental, en esta materia, distribuye un poder político esencial: el de determinar cuáles serán las fuentes de los ingresos del Estado y en qué y cómo se gastarán los recursos públicos[8]. La capacidad de generar recursos públicos mediante tributos y la capacidad de decidir su inversión se encuentra en el origen del Estado moderno y es uno de sus elementos que sustentan el buen funcionamiento de la democracia representativa. La representación democrática justifica que este poder sea compartido por el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo y que, en cada

[6] Mediante distintas técnicas, como, por ejemplo, la adición tardía de disposiciones ajenas a los contenidos de una iniciativa que es aceptada como una excepción a las reglas generales. En realidad es expresión de un intercambio de favores políticos subrepticio o encubierto. Recordemos que el voto unánime de los congresistas presentes permite, en muchos ordenamientos camarales, dejar de lado disposiciones reglamentarias expresas. Briffault (2019) p. 1629.

[7] Senador Robert Byrd. Krutz (2021) p. 35.

[8] Como decía Madison en el *Federalista* N° 58, se trata de una potestad que puede ser reconocida como el arma más efectiva y completa con que una Constitución puede dotar a los representantes inmediatos del pueblo para obtener la reparación de todo daño y para materializar toda medida justa y saludable. Madison (2001) p. 303.

sistema político, sólo cambie el sentido y alcance de la potestad precisa que corresponde a cada cual[9].

El trámite de la Ley de Presupuestos enfrenta amenazas y riesgos similares o incluso mayores a los que impulsan la aprobación de las leyes misceláneas. El punto de partida es que el Poder Ejecutivo necesita contar con recursos para ejecutar las políticas públicas que promueve y para eso requiere de los votos de los congresistas, los que, a su vez, tienen prioridades de gasto y políticas que podrían no coincidir con las del Presidente de la República e incluso con las de sus propias bancadas, partidos políticos o coaliciones. En esta lógica, los intereses de los parlamentarios pueden propiciar la fragmentación del gasto público, como asimismo incentivar la inclusión en la Ley de Presupuestos de disposiciones inconexas con el ingreso o gasto público. De ahí que desde la primera mitad del siglo XIX los norteamericanos han intentado separar las decisiones sobre políticas o legislación general de la adopción de decisiones propiamente fiscales de asignación de fondos públicos como consecuencia de la controversia y retraso generada por las primeras en el trámite de las segundas[10]. Para estos efectos se distingue en el procedimiento legislativo norteamericano entre las leyes de autorización de gasto público, que puede contener medidas que afectan la restante legislación, y las leyes de asignación de fondos públicos (*apropriattions*) que no debiesen contener ninguna otra decisión distinta que la asignación misma[11].

Ahora bien, aun cuando entre presidencialismo y parlamentarismo existen diferencias significativas en el diseño de esta potestad compartida, las que se repiten y agudizan incluso dentro de cada una de estas formas de gobierno, existen dos elementos que parecen comunes en la regulación y práctica de las competencias legislativas presupuestarias.

El primero es el de la primacía formal y material del Poder Ejecutivo en el correspondiente procedimiento legislativo, que tiene su origen en cuestiones fácticas y, en su caso, en opciones constitucionales explícitas

[9] En el caso de Inglaterra, el conflicto por la distribución de este poder entre la *House of Commons*, la *House of Lords* y el Rey, se remonta, al menos, a la segunda mitad del siglo XVII. Luce (1935) pp. 340-342.

[10] Ya en 1835 el representante John Quincy Adams (y posterior Presidente de la Unión) sostuvo que la ley de asignaciones debía ser despojada de todo contenido adicional distinto de la asignación misma. Un par de años después, la Cámara de Representantes primero y el Senado después, dispusieron que la aprobación de las autorizaciones debía preceder a la aprobación de las asignaciones. Oleszek *et alii* (2016) pp. 65 y 66.

[11] El mundo real de la distinción procedimental entre leyes de autorización y leyes de asignación "difiere considerablemente" del modelo ideal. Lo cierto es que, si bien existen reglas para separar decisiones legislativas generales de la asignación presupuestaria propiamente tal, los intereses de distintas comisiones (en especial las de autorización versus las de asignación) y de las dos cámaras, suelen alentar su vulneración. Lo mismo sucede con las normas que exigen relación o relevancia de las enmiendas con las disposiciones de la ley de asignaciones, que puede ser resuelta, en caso de desacuerdo, por votación de la Sala. Oleszek, et al. (2016) pp. 66-70.

que reflejan decisiones políticas y funcionales fundamentales[12]. La base material que explica la primacía del Presidente es que el gasto público se implementa por medio de una Administración estatal que depende del Gobierno y, por lo mismo, el control de los flujos de información que justifican y explican la utilización de recursos públicos corresponde al Poder Ejecutivo. Puede plantearse de otro modo: el Poder Ejecutivo es una organización extensa responsable de la ejecución material del instrumento de planificación financiera y económica que es la Ley de Presupuestos y esta ejecución genera una posición ventajosa respecto del Congreso en varias dimensiones.

El diseño constitucional, en línea con lo anterior, puede optar por establecer de modo formal esta primacía mediante disposiciones que, en mayor o menor grado, otorgan potestades especiales al Presidente en el trámite de aprobación de la Ley de Presupuestos. Si bien en cada sistema político las razones que justifican estas prerrogativas pueden ser distintas, se repite el argumento de la conveniencia de contar con una potestad y una voluntad política única que tenga la aptitud para priorizar el gasto público en orden a atender las necesidades sociales de un modo racional y equitativo, en contraste con el riesgo de dividir los recursos públicos para atender las demandas clientelares de cada parlamentario[13].

El segundo elemento que se repite es que el Congreso y los congresistas siempre tienen un particular interés en participar en la asignación de recursos públicos, entre otras razones, porque les permite cumplir, en parte y casi siempre de modo visible, con su función representativa. Para servir este interés tienden a utilizar todos los instrumentos políticos y jurídicos disponibles en el procedimiento legislativo presupuestario[14]. Aunque estos instrumentos se configuran y delimitan en la Constitución y otras fuentes que la complementan, existe un campo en que la autonomía parlamentaria tiene competencia para resolver cuestiones propias mediante convenciones, prácticas y acuerdos, que pueden afectar la distribución

[12] Una excepción importante es la de Estados Unidos, en donde el artículo 1 de la Constitución faculta solo al Congreso para recaudar impuestos, solicitar préstamos y autorizar gastos. No obstante, el Presidente tiene una autoridad fiscal importante, ya que tiene una amplia capacidad de influenciar el proceso legislativo, ejercer su poder de veto y la competencia para ejecutar la ley. Desde el año 1921 tiene, además, la obligación legal de preparar el presupuesto federal general todos los años, proyecto que sirve de base para el debate en el Congreso. Oleszek, et al. (2016), p. 55.

[13] Peligro que aumenta si la representación parlamentaria exhibe alta fragmentación y que puede disminuir si existe mayor concentración de dicha representación en términos del número de partidos o de bloques de partidos.

[14] Luce observa que, desde las primeras oportunidades en que el Parlamento inglés intervino en la aprobación de los ingresos del Reino, aprovechó su posición para requerir la resolución de agravios. Con posterioridad, el Parlamento buscó la promesa de la aprobación por parte del Rey de las leyes remitidas por las cámaras. En Estados Unidos desde el siglo XVIII se acostumbraba a anexar a las leyes de aprobación de ingreso un conjunto de normas legales generales sobre otras materias de interés para los congresistas. Luce (1935) pp. 340-342.

competencial diseñada por la Carta Fundamental[15]. Como es predecible, en un terreno controlado por interpretaciones, convenciones y prácticas de una mayoría camaral independiente, no siempre existirá acuerdo acerca de la precisa ubicación de la frontera entre la potestad ejecutiva y la potestad legislativa en materia presupuestaria y hasta dónde llegan las respectivas facultades parlamentarias y, por lo mismo, conflictos como el que comentamos aquí no son, ni serán, algo extraordinario.

Cabe, por último, comentar en esta sección introductoria que la sentencia analizada no desarrolla una materia que podría asociarse al litigio, como es la facultad del Congreso de determinar mediante la ley condiciones que se imponen al ejercicio de una potestad reglamentaria que pertenece al Poder Ejecutivo. La ejecución de la ley es parte de la función de gobierno y administración que la Constitución y la separación de poderes reservan al Presidente de la República. Corresponde al Presidente decidir cómo da ejecución a la ley, potestad que incluye dictar disposiciones reglamentarias en la oportunidad que estime conveniente, sin perjuicio de su claro deber constitucional de ejecutar la ley. La ley delimita el ámbito normativo reglamentario para su ejecución y puede precisarlo si se estima conveniente. No es tan claro que, conforme con el principio de separación de poderes, la ley pueda subordinar el ejercicio de una competencia que se otorga al Presidente de la República al ejercicio de una potestad reglamentaria que también le pertenece y puede ejercer discrecionalmente.

## 2. Los límites en la regulación constitucional del procedimiento legislativo y el control jurisdiccional de constitucionalidad

El procedimiento legislativo es establecido por la Carta fundamental cuidando la precisa distribución de facultades que corresponden a cada órgano colegislador en el marco de sus respectivas funciones constitucionales. Las disposiciones constitucionales que rigen el procedimiento legislativo han de ser aplicadas en el trámite de formación de la ley, tanto dentro cada cámara como en su relación con el Presidente de la República y para ello deben ser interpretadas por los órganos parlamentarios competentes. Como otras normas del ordenamiento constitucional, esta interpretación puede requerir la aplicación de disposiciones provenientes del Derecho parlamentario de cada cámara (reglamentos camarales, convenciones, precedentes y prácticas), las que también, por cierto, deben ser interpretadas por el competente órgano u autoridad camaral. Dado el principio de separación de poderes, la interpretación de las normas constitucionales y, si corresponde, la aplicación del Derecho parlamentario camaral forma parte, *ab initio*, del ejercicio de unas competencias reservadas

[15] Como resume Oleszek, la mayoría de las reglas aplicables en el Congreso no son autoaplicables y cada cámara puede renunciar a aplicarlas, ignorarlas, eludirlas o establecer precedentes o prácticas que las anulan. Oleszek, et al. (2016) p. 66.

a la autonomía parlamentaria. En virtud de dicha prerrogativa, en la interpretación y aplicación de normas reguladoras del procedimiento legislativo, prima, en principio, la voluntad del órgano[16]. Esta aplicación de las reglas que rigen la formación de la ley respeta el equilibrio querido por la separación de poderes y permite a los órganos políticos ajustar su interpretación de normas constitucionales a aquello que, de acuerdo con circunstancias políticas concretas, se entiende como adecuada distribución de facultades legislativas entre el Presidente y el Congreso[17]. El respeto de la autonomía de las cámaras explica que ante un conflicto de constitucionalidad, los órganos de control jurisdiccional acepten el criterio de deferencia hacia lo resuelto por la mayoría camaral pertinente[18].

En materia de leyes misceláneas y Ley de Presupuesto, la primacía de la autonomía parlamentaria en la aplicación de las normas constitucionales que regulan y limitan el procedimiento legislativo se relaciona, al menos, con un problema que observamos antes. Este es el interés de los congresistas por sumar enmiendas –atingentes o no atingentes– a todo proyecto de ley que tenga una tramitación expedita e intervenir decisivamente en la asignación del gasto público, interés que buscará materializarse por las vías políticas o jurídicas disponibles.

En la práctica, las razones explicadas hacen conveniente que la vigencia de las normas constitucionales que regulan y limitan el procedimiento legislativo sea tutelada por órganos jurisdiccionales, lo que genera tensión con una autonomía parlamentaria entendida en el pasado como absoluta e inviolable[19]. De ahí que desde el siglo XIX en Estados Unidos y desde la segunda mitad del siglo XX, en buena parte de los restantes regímenes constitucionales, esta función integre las competencias de control de constitucionalidad de tribunales ordinarios o especiales, usualmente como

[16] Expresada en el cumplimiento de la normativa vigente. En su caso, serán los presidentes de cada Corporación o de alguna de sus comisiones, las propias comisiones o la Sala, los competentes para resolver cualquier discusión que suscite la aplicación de las normas sobre formación de la ley. En el asunto que revisamos, la moción que dio origen al artículo declarado inconstitucional fue declarada inadmisible por el Presidente de la Cámara de Diputados, pero luego dicha decisión fue revertida por votación de la Sala (STC 17.159/25, c. 20º).

[17] En la constitucionalización de la separación de poderes de los siglos XVIII y XIX e incluso en la construcción de los *checks and balances* norteamericanos, la aplicación del procedimiento legislativo previsto en la Constitución compete a los propios poderes que se frenan y contrapesan y forma parte de las decisiones que denominamos políticas. En la convención de Filadelfia, Madison propuso otorgar poder de veto a un Consejo de Revisión integrado por la Corte Suprema y el Presidente, idea que fue derrotada por nuestro conocido poder de veto, un poder discrecional, entregado sólo al Presidente. Por supuesto que esta opción constitucional resulta relativizada desde el caso *Marbury v. Madison*. Lowenstein (2002) p. 35.

[18] Briffault observa que la mayor parte de las sentencias dictadas desde el siglo XIX hasta el presente sobre la *single-subject rule* asumen un criterio de deferencia que ratifica el criterio sostenido por la mayoría parlamentaria. Briffault (2019) pp. 1629-1633; Lowenstein (2002) pp. 35-36.

[19] Recordemos que esta autonomía se relacionaba, en los siglos XVII y XVIII, con la defensa de la institución ante ataques del Rey o de los tribunales del Rey.

una facultad que permite examinar el cumplimiento de los requisitos de forma de la ley[20].

Las ventajas ofrecidas por el control de constitucionalidad jurisdiccional en el proceso de formación de la ley deben considerarse junto con el riesgo que se genera sobre la autonomía de los poderes Ejecutivo y Legislativo que, en tanto colegisladores, tienen atribuciones suficientes para alcanzar un fundado y real consenso democrático en una determinada forma de entender las reglas y límites procedimentales. Si bien es claro que dichos acuerdos no pueden vulnerar el sentido literal de los preceptos constitucionales concernidos, existe un amplio campo para que los intereses en conflicto del Presidente, Congreso, Cámaras, mayorías y minorías parlamentarias, y congresistas individuales, interpreten y apliquen las normas constitucionales que regulan y limitan el procedimiento de formación de la ley en armonía con el adecuado funcionamiento del régimen democrático[21].

Admitida la necesidad y conveniencia de la tutela jurisdiccional sobre normas que regulan la formación de la ley, cabe observar tres problemas que, por lo común, debe enfrentar. El primero, es que dicha tutela presupone contar con una base normativa precisa y clara que guíe al tribunal y aleje el peligro de discrecionalidad. Esto porque normas constitucionales que permitan una interpretación amplia o discrecional sólo trasladan el conflicto político desde una sede parlamentaria a una instancia que, en lo sustantivo, tendrá que resolver con criterios que no provienen necesariamente del Derecho. Por lo mismo, un texto constitucional breve o escueto exige una constante labor de construcción jurisprudencial para sustentarse a sí misma como Derecho y alejarse de la discrecionalidad que menoscaba su fundamento.

El segundo es que la aprobación mayoritaria que asienta en el texto de un proyecto de ley la interpretación de una norma constitucional que rige que el procedimiento de formación de la ley, podría no reflejar la voluntad o interés real de alguno de los órganos colegisladores que participan en la decisión. Esto porque el asentimiento que conforma la

[20] Desde el siglo XIX se encuentran en las constituciones estaduales norteamericanas normas que imponen límites en el procedimiento legislativo. La regla de la materia única, que debe ser expresada en el título de la ley, ya se ubica en la Constitución de Pensilvania de 1864 y en la mayoría de las Constituciones estaduales de la época. Este tipo de disposiciones ya fue propuesto en 1830. Desde *Marbury v. Madison* es claro que los tribunales pueden controlar el cumplimiento de estas reglas. Ellas, sin embargo, no se encuentran en la Constitución federal sino sólo en las constituciones estaduales. Williams (1987) pp. 92-94.

[21] Aunque la negociación de favores puede considerarse un problema, la verdadera dificultad consiste en distinguirla de los acuerdos y compromisos que caracterizan el funcionamiento de todos los cuerpos colectivos y, especialmente, las asambleas representativas. Estos acuerdos son un medio crítico para que los grupos en discordia subsanen diferencias y alcancen una decisión conjunta. Restringirlos podría afectar de modo grave la capacidad del órgano de adoptar decisiones. Briffault (2021) p. 185.

mayoría podría ser consecuencia de un mero cálculo de conveniencia coyuntural o partidista, o bien expresión de la ausencia de alternativas viables[22].

El tercero es que no sólo la afectación directa de un mandato constitucional sobre procedimiento legislativo podría vulnerar la Constitución, ya que el incumplimiento de normas camarales podría también comprometer funciones y principios constitucionales que deben ser tutelados por los órganos jurisdiccionales competentes[23].

Los problemas enunciados no son sencillos de resolver, aunque algunos elementos presentes en las normas pertinentes pueden simplificar la labor del control de constitucionalidad. En este sentido, es posible afirmar que normas constitucionales precisas y bien asentadas en la práctica parlamentaria chilena son un buen punto de partida para enfrentar abusos ya identificados[24]. Entendemos que la Constitución chilena ha erigido una potestad presidencial en materia presupuestaria y financiera acorde con la experiencia acumulada desde 1925 mediante un conjunto de atribuciones exclusivas presidenciales y prohibiciones (contenidas principalmente en su artículo 67). De manera similar, la protección dirigida a promover la unidad de contenidos proviene de normas reglamentarias cuya insuficiente aplicación inspiró la aprobación de la Reforma Constitucional de 1970, la que luego sirve para aprobar los actuales artículos 69 y 73 de la Constitución vigente. La misma experiencia que está detrás de estas disposiciones, las configura en la Carta Fundamental como garantía de unidad de propósitos de quien ejerce la iniciativa mediante mensaje o moción y no como una exigencia de materia o contenido único. Como comentaremos más abajo, el Tribunal Constitucional agrega a los propósitos declarados por la propia iniciativa en su texto y fundamento, aquellos

[22] En el caso de la STC 17.159/25, dejando de lado el cambio en el titular de la primera magistratura, puede observarse que la moción cuestionada invade el campo de atribuciones presidenciales y que el Presidente de la República se limita a proponer una indicación que suprime el artículo aprobado en primer trámite (la que fue rechazada por el Senado según explica el c. 20°). Quien lleva el asunto al Tribunal Constitucional es un grupo de parlamentarios, no el Presidente de la República.

[23] No es posible analizar aquí en detalle esta cuestión que puede generar un activismo judicial peligroso para la separación de poderes. De todos modos, es claro que casi todos los límites sustantivos y procedimentales que rigen la formación de la ley pueden, en su caso, afectar de modo indirecto, funciones y principios constitucionales. No se trata sólo aquí de los impedimentos que rigen las facultades presupuestarias del Congreso, ni de la prohibición de enmiendas inatingentes, sino que también, por ejemplo, de normas reglamentarias como las que disponen la remisión a comisiones, la posibilidad de adoptar procedimientos abreviados o la decisión de ejecutar determinadas modalidades de voto, u otras que podrían ser vulneradas en desmedro de la función representativa de minorías y congresistas individuales. La distinción entre límites sustantivos y procedimentales se encuentra en Williams (1987) p. 91.

[24] A la luz de la jurisprudencia existente en los estados norteamericanos sobre la *single-subject rule*, se observa que lo resbaladizo de los conceptos jurídicos involucrados hace aparentemente viable optar por una regla que establezca los propósitos que deben ser protegidos, esto es, evitar la negociación no transparente de favores y la promoción de un debate legislativo ordenado e informado. Con todo, esta propuesta incrementa las facultades de los jueces sin garantizar una reducción de su discrecionalidad de sus fallos. Briffault (2019) p. 1631.

fines que se plantean en el debate que precede la aprobación en general del proyecto en primer trámite (c. 8°). Si bien parece adecuado que el Tribunal reconozca la importancia de la voluntad política de la cámara de origen como configuradora de la iniciativa que comienza su trámite, se desconoce el valor equivalente de la aprobación general en segundo y tercer trámite constitucional y, al mismo tiempo, se deja una puerta entreabierta para la miscelaneidad que se pretende evitar. Volveremos sobre este asunto más abajo.

Buenas normas no aseguran el cumplimiento de los objetivos constitucionales perseguidos en determinados aspectos del procedimiento legislativo. La variedad de problemas y amenazas es amplia, se renueva de modo recurrente y depende de la configuración jurídica del procedimiento y de las características de los partidos políticos y bancadas, y hasta de la propia cultura organizacional de las organizaciones involucradas.

En este contexto, la insuficiencia del control político intracameral, intercameral y de la separación de poderes, en la implementación de los límites del procedimiento legislativo impide prescindir de competencias jurisdiccionales de control constitucional, aun cuando ellas amenacen la autonomía cameral y aun cuando tengan que enfrentar los problemas observados. Admitida su existencia, su presupuesto de legitimidad constitucional es asegurar la ausencia de discrecionalidad en su ejercicio: si los jueces tienen un poder amplio para resolver acerca del cumplimiento o incumplimiento del límite previsto se convierten en una magistratura dotada de competencias políticas que no le pertenecen, lo que de modo inevitable propicia la absorción institucional descrita por Tsbelis[25]. Ante esta exigencia, condicionada por unas normas constitucionales dotadas de conceptos amplios, es central el esfuerzo continuado de crear una jurisprudencia que, paso a paso, permita identificar hasta donde sea posible el contenido y alcance de los límites constitucionales impuestos al proceso legislativo.

En las secciones que siguen presentaremos la evolución histórica detrás del artículo 69 de nuestra Constitución y luego una breve síntesis de la sentencia. La cuarta sección revisa, de acuerdo con el fallo del Tribunal Constitucional, la vulneración del artículo 69 y la quinta, las ideas matrices o fundamentales de la Ley de Presupuestos. El trabajo termina con unas breves consideraciones finales.

## II. PRESIDENCIALISMO Y FACULTADES PRESIDENCIALES EN MATERIA DE LA LEY DE PRESUPUESTOS Y REGLAS DE ATINGENCIA

La regulación constitucional vigente de la Ley de Presupuestos es la continuadora de la Constitución de 1925, la que a su vez se origina en la revolución de 1891 y los problemas surgidos en el período conocido como parlamentarismo.

[25] Tsebelis (2006) pp. 14-15 y 35-40.

Si bien tanto el Presidente de la República, como ambas cámaras comparten el ejercicio de la función legislativa en calidad de colegisladores, en el ámbito presupuestario, la Constitución opta por restringir las potestades parlamentarias y por fortalecer las presidenciales en aras de cierta unidad en el gasto que tiene su origen en necesidades y prioridades establecidas en el seno del Poder Ejecutivo. En este epígrafe intentamos demostrar que el régimen constitucional establecido en esta materia recoge un largo proceso político e histórico de prueba y error y que, por lo mismo, su reforma o sustitución exige la debida consideración del preciso aporte de las reglas y principios involucrados al sistema político y democrático[26].

La regulación de las facultades del Presidente de la República y del Congreso en el proceso de aprobación de la Ley de Presupuestos tiene como punto de partida un juicio crítico sobre las consecuencias de la fragmentación del gasto público. Aunque las dimensiones del Estado y su participación en la economía y finanzas han cambiado significativamente desde el primer cuarto del siglo pasado, es claro que en ese entonces y ahora, existe un temor ante unos intereses partidistas y territoriales de los congresistas que podrían favorecer una división extrema de los recursos públicos. Este temor tiene una cara económica y otra política. La económica se asocia, principalmente, a los problemas de ineficiencia derivados de incurrir en un sinfín de gastos no coordinados entre sí y que podrían expresar un mero clientelismo carente de justificación[27]. La política es que la fragmentación del gasto puede tener un impacto negativo en la consecución del programa de gobierno y, en caso de incumplimiento manifiesto, generar un castigo electoral al partido político o coalición gobernante. En fin, el propio sentido material y simbólico de la magistratura presidencial y del régimen presidencialista puede resultar afectado por un débil control centralizado sobre el ejercicio de las potestades asociadas al ingreso y gasto público.

Las características de la Ley de Presupuestos y los privilegios presidenciales previstos en la Constitución exigen un desarrollo normativo, de convenciones y prácticas que compatibilicen flexibilidad y control para su ejecución. Flexibilidad, dado que la ejecución de un conjunto de contenidos de la Ley de Presupuestos depende de previsiones y variables ajenas a la voluntad

[26] Proceso histórico que no ha estado exento de conflictos importantes. La inclusión de la Contraloría General de la República en la Constitución en virtud de la reforma de 1943 generó cierta expectativa parlamentaria acerca del control del ajuste de los decretos de gastos a la Ley de Presupuestos aprobada por el Congreso. La destitución del Contralor Vigorena tiene su origen, en parte, en el incumplimiento del estándar de control esperado en la ejecución de la Ley de Presupuestos.

[27] Conocido en numerosas asambleas. En Estados Unidos se denomina "spending by zip code", "member projects", "congressionally directed spending" o, menos elegantemente, como "pork". Oleszek, et al. (2016) p. 62. En la discusión que precede la aprobación de la Constitución de 1925, el comisionado Eliodoro Yáñez observó que "(…) los Congresos son siempre un elemento de dilapidación en todas partes del mundo" y que la propuesta de otorgar iniciativa a los parlamentarios para incluir determinados gastos podría hacer que los intereses locales predominasen sobre los intereses nacionales. Añadió que "[l]a necesidad de atender los intereses locales en el Parlamento no nace sino del desgobierno de un país. En un país bien organizado no debe existir esta necesidad". Ministerio del Interior (1925) pp. 229-230.

política del Poder Ejecutivo y no parece forzoso que todo tipo de cambios necesarios o convenientes para dicha ejecución sean aprobados como reforma de la Ley de Presupuestos[28]. Control, dado que la flexibilidad no puede constituir una potestad irrestricta del Presidente de la República y, por lo mismo, la Ley de Presupuestos puede y debe contener límites y mecanismos de control adecuados a este atributo que su ejecución reconoce[29].

Lo anterior explica el crecimiento de la Ley de Presupuestos en reglas que acotan la flexibilidad conferida para su ejecución y someten algunos de los cambios introducidos a normas especiales de control. Este crecimiento, con todo, se circunscribe al propio sentido y alcance de la legislación presupuestaria del sector público que, como bien indica la sentencia comentada, consiste en 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"[30].

Ahora bien, el crecimiento indicado no puede extenderse más allá del ámbito presupuestario, pues de otro modo se estaría vulnerando la distribución de competencias normativas legislativas que fija, para estos contenidos, un procedimiento legislativo especial y la primacía presidencial. Además, como se expuso antes, la extensión a otras materias puede generar conflictos políticos que desvían el debate y ralentizan la aprobación de la decisión principal[31].

El incremento de las potestades presidenciales en materia presupuestaria durante el siglo XX exhibe una evolución similar al desarrollo de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República en el mismo período. Aunque el propósito inicial de la iniciativa exclusiva coincide en parte con el control del gasto público, se extiende ulteriormente a un objetivo más ambicioso que es el control presidencial sobre una parte de la agenda legislativa[32]. Dicho control fue debatido en la Subcomisión de

[28] La propia Constitución en su artículo 32 N° 20 permite giros no previstos en la Ley de Presupuestos hasta el dos por ciento del monto de gastos previstos en su texto por año. Asimismo, desde 1990 se han consolidado prácticas que permiten la modificación de la Ley de Presupuestos sin intervención del Poder Legislativo, idea que también se encuentra en el c. 11° de la STC 17.159/25. Soto Velasco (2020) p. 204.

[29] Estos límites y mecanismos de control pueden constar en la propia Ley de Presupuestos o en una ley especial. De hecho, ya tienen un lugar en la Ley de Presupuestos y en instrumentos político-jurídicos anexos (como el protocolo de acuerdos que aprueban los congresistas y el Presidente). Los protocolos son mencionados en el citado c. 11° de la sentencia comentada.

[30] C. 9°, con referencia al c. 19° de la STC 15.981/24, a su vez fundado en el art. 11 del D.L. N° 1.263.

[31] Ver nota 10.

[32] La limitada iniciativa exclusiva creada en 1925, unida a la Ley General de Presupuestos, comprendía la referida al aumento del gasto variable o alteración del cálculo de entradas (N° 4 Art. 21) y los suplementos a partidas o ítem de la Ley General de Presupuestos (Art. 45). La propuesta de iniciativa exclusiva en materia de gasto público no generó el rechazo de otras ideas de Alessandri en la Subcomisión de Reforma Constitucional. Silva Cortes, por ejemplo, la entendió fundada en "(…) buenas razones de política financiera", sin perjuicio de plantear la posibilidad de que se reconociera a los congresistas la iniciativa legislativa para atender necesidades locales como la construcción de escuelas, hospitales, caminos, puentes u obras sanitarias (idea que, por cierto, fue rechazada). Ministerio del Interior (1925) pp. 229-230.

Reforma Constitucional de 1925 asociado a dos instituciones en particular: una antigua, la convocatoria presidencial a legislatura extraordinaria (que sólo permitía la tramitación de las iniciativas incluidas en la convocatoria) y una nueva, la urgencia solicitada por el Presidente de la República y que fija un plazo para el trámite del proyecto declarado urgente[33]. La cuestión sustantiva detrás de esta ambición presidencial era la posibilidad de contar con una herramienta para impulsar las propuestas legislativas de su programa electoral, las que hasta 1925 quedaban subordinadas al interés político de las mayorías camerales[34]. Esta ambición miraba dos preocupaciones fundadas, una positiva y otra negativa, cuya importancia quedaría de manifiesto en el tiempo y en la propia legislación presupuestaria. La primera era que los mensajes presidenciales reciban trámite legislativo y se evite "(…) que los archivos del Congreso, como ha sucedido, se conviertan en el cementerio de las mejores iniciativas del Ejecutivo"[35]. La segunda era excluir al Congreso de las decisiones propias del ámbito de la Administración, que era un mal arrastrado desde el parlamentarismo[36].

Las reformas constitucionales de 1943 y de 1970 incrementaron significativamente el listado de materias propias de la iniciativa exclusiva presidencial, y la Constitución vigente siguió el mismo camino. La extensión de este listado es una pieza fundamental del fortalecimiento del poder presidencial en su capacidad de desarrollar su programa legislativo y de la exclusión de la iniciativa parlamentaria sobre materias que, en opinión del Poder Ejecutivo, corresponden a la Administración.

El tiempo también ha convertido, de modo paulatino, la iniciativa exclusiva en un instrumento político esencial para obtener la colaboración de las mayorías parlamentarias en la gestión del conjunto de la agenda legislativa. Esto porque sin la voluntad política presidencial en el inicio del trámite legislativo no es posible promover cambios normativos de relevancia e interés para los congresistas y bancadas en materias reservadas a la iniciativa exclusiva y ajenas a la agenda del Poder Ejecutivo. El inconstitucional "patrocinio presidencial" que sirve para ingresar proyectos de los parlamentarios cuyos contenidos forman parte de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, es también una vía para mejorar el apoyo parlamentario en el trámite de mensajes presidenciales.

Las dos disposiciones de procedimiento legislativo introducidas en 1925, la iniciativa exclusiva y la declaración de urgencia ofrecían, a mediados del

[33] Los procedimientos de urgencia ya existían en los reglamentos camerales antes de 1925, pero no dependían de ninguna facultad presidencial.

[34] Y que después de 1925 comenzarían a resentir un problema distinto: la falta de recursos públicos como consecuencia de las decisiones presupuestarias clientelares de los congresistas.

[35] Según el Presidente Arturo Alessandri, se trata de medidas para corregir los males de nuestro régimen parlamentario. Alessandri (1925) p. 715.

[36] Al respecto, Carlos Fernández Peña destacaba que "las ambiciones no siempre honestas ni honradas de los elegidos por el pueblo" llevaban al Congreso a administrar y no a legislar. Primera sesión de la comisión consultiva. Ministerio del Interior (1925) p. 35.

siglo pasado, la posibilidad de una tramitación expedita y una vía rápida para aprobar cualquier contenido legislativo añadido al proyecto urgente o de iniciativa exclusiva. Pese a la existencia de normas reglamentarias que prohibían enmiendas no relacionadas con el proyecto en trámite, un conjunto de factores políticos y jurídicos hicieron que las leyes misceláneas fuesen cada vez más utilizadas y aceptadas por los congresistas[37]. Ya en 1960, Jorge Tapia se refería al abuso de las leyes misceláneas en su obra *La Técnica Legislativa*[38]. Hacia fines de la década del sesenta, el problema tenía un carácter grave y afectaba de manera importante el ejercicio del Poder Legislativo por parte del Presidente de la República[39].

La respuesta jurídica nacional al problema de las leyes misceláneas proviene entonces de los reglamentos camerales que prohibían indicaciones extrañas a sus ideas básicas o fundamentales y que eran burladas en forma reiterada. Esta técnica, notemos, protege la unidad de propósitos y en un sentido estricto no promueve la unidad de contenidos, sino que exige la relación de las enmiendas propuestas con las ideas fundamentales de la iniciativa que se tramita. Las ideas fundamentales del proyecto, en sí, al margen de su contenido o su heterogeneidad, se encuentran unidas por voluntad de quien suscribe la iniciativa, decisión que extiende el ámbito de relaciones directas a partir de cada una de tales ideas.

En la Constitución vigente se mantiene el criterio de 1970 y, por lo mismo, las reglas de atingencia pueden entenderse como aquellas que prescriben

[37] Excede este trabajo revisar las razones de dicho cambio, pero es probable que tenga relación con la creciente dificultad de los parlamentarios para iniciar y aprobar leyes generales, motivada por cuestiones políticas (como el declive de los partidos políticos tradicionales) y económicas (en especial, la escasez de recursos públicos y la inflación). También inciden el gradual reforzamiento de las facultades presidenciales, que tiene componentes jurídicos (como la reforma de 1943) y propiamente políticos (como prácticas y convenciones parlamentarias que reconocen la existencia de potestades presidenciales al margen de la Constitución). La prohibición de formular indicaciones inatingentes ya existía en los años cincuenta del siglo pasado, en el Reglamento del Senado y en el Reglamento de la Cámara de Diputados. En su contexto, eran normas más bien de adecuada técnica legislativa asociada a la unidad de contenidos y no vinculadas al abuso de procedimientos legislativos especiales. La Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados, sostuvo, en el trámite de la reforma constitucional de 1970, que la regla de atingencia del Reglamento de la Cámara "es burlada en forma reiterada". Fermandois y García (2009) p. 289.

[38] Tapia (1960) p. 38.

[39] Como consta en el debate de la reforma constitucional de 1970, en la reflexión inmediatamente posterior y en sentencias del Tribunal Constitucional de la época. Por este menoscabo a la potestad presidencial no es raro que Jorge Alessandri y Eduardo Frei Montalva tuviesen una opinión crítica de esta práctica parlamentaria y apoyasen la creación de una regla constitucional que la limitase. Alessandri en julio de 1964 intentó suprimirlas añadiendo al artículo 45 de la Constitución que "[l]as enmiendas que se propongan durante la discusión de un proyecto de ley deberán guardar estricta relación con las ideas matrices o fundamentales del mismo". La regla reaparece en el proyecto del presidente Eduardo Frei de marzo de 1969. En opinión del presidente Frei las leyes misceláneas: "[…] se prestan al abuso frecuente de que se aproveche una ley importante para introducirle disposiciones destinadas a favorecer a determinados grupos y aún a personas individuales, y que significan hacer de las leyes una maraña ininteligible para el hombre común y aún difícil de entender para los intérpretes avezados". En diciembre de 1968 el senador Patricio Aylwin también opinaba que el incremento de esta práctica deterioraba el sistema legislativo chileno. Frei Montalva (1970) p. 47.

que las adiciones, correcciones u observaciones que se formulen a un proyecto en trámite legislativo, deben tener directa relación con las ideas matrices o fundamentales del proyecto[40].

De acuerdo con lo expuesto, desde 1970 la aplicación de la reglas de atingencia supone identificar dos elementos: las ideas matrices o fundamentales del proyecto y la relación directa de la indicación formulada con tales ideas. En el caso de proyectos iniciado por Mensaje, estas ideas comprenden las consideradas en el Mensaje respectivo[41]. La relación directa, por su parte, atañe a la conexión o correspondencia entre la indicación formulada y las ideas matrices o fundamentales, relación que debe configurarse con ambos elementos como únicos extremos, sin que exista un contenido intermedio necesario para relacionarlos. Esta relación, con todo, también depende del punto de vista que se adopte para encontrarla[42].

La norma de 1970, en definitiva, amplió el ámbito de la prohibición previsto en los reglamentos camerales (modificaciones, correcciones y adiciones) y estableció una competencia de control externa conferida al nuevo Tribunal Constitucional[43]. La reforma, sin embargo, no fue suficiente para evitar la crisis de la relación legislativa entre el Congreso y el Presidente de la República, tanto por conocidas razones políticas y partidistas, como por la relativa debilidad de los instrumentos dirigidos a reforzar el poder de agenda positivo presidencial.

En la conclusión de este epígrafe, debemos destacar que las facultades constitucionales del Presidente en materia de Ley de Presupuestos, iniciativa exclusiva y reglas de atingencia son el resultado de una discusión política y constitucional que se ha extendido por buena parte del siglo pasado. No se trata, por lo tanto, de una regulación técnica creada sólo para asegurar una tramitación no entrabada o una buena técnica legislativa.

[40] Artículos 69 inciso primero y 73 inciso segundo. Como se ha indicado, estas disposiciones provienen de la reforma constitucional del año 1970 que incorporó un nuevo inciso primero del artículo 48 y un nuevo inciso segundo del artículo 53, normas que entraron a regir el 4 de noviembre de 1970.

[41] Silva Bascuñán, un autor que analiza y conoce bien las Constituciones de 1925 y 1980, entiende que: "[…] las ideas matrices o fundamentales son aquellas principales, básicas y de mayor repercusión, de las cuales derivan o pueden provenir las que son simple desarrollo, complemento, derivación o corolario de la fuerza generadora de las primeras". Silva Bascuñán (2000) p. 123. Como se indicó antes, para el autor de la iniciativa no existe exigencia de unidad en los contenidos que elige como ideas fundamentales o matrices del proyecto.

[42] Un tribunal de Pensilvania dijo, en 1895, que no existen dos materias tan distintas que no puedan ser consideradas parte de una misma cuestión, siempre que la perspectiva se aleje lo suficiente. Briffault (2019) p. 1630.

[43] Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado. Citado por Fermandois y García (2009) pp. 285-286. La Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados, al apoyar la introducción de la regla de atingencia destaca su mérito para impedir que una "mayoría ocasional" o una "interpretación liberal de las normas reglamentarias" permitan sumar contenidos ajenos al objetivo fundamental del proyecto (STC 1/71, c. 24º).

Se trata de un acuerdo fundamental acerca de una forma necesaria de distribución del Poder Legislativo, económico y financiero entre el Presidente de la República, la Cámara de Diputados y el Senado, que resulta de la experiencia acumulada entre 1925 y 1973. Este acuerdo fundamental no obsta a que, como toda cuestión de diseño constitucional, puedan existir críticas y reformas si se entiende inconveniente o innecesario. Lo que no parece adecuado es que la modificación de mandatos constitucionales anclados en la experiencia opere por vías de facto o subrepticias y sin que se hayan debatido, de modo previo, las consecuencias de su reforma en el funcionamiento del régimen presidencialista chileno.

## III. SÍNTESIS DE LA CUESTIÓN PLANTEADA

La STC 17.159 de 18 de diciembre de 2025 recae sobre el requerimiento de inconstitucionalidad formulado por catorce senadores y senadoras en contra el artículo 52 del proyecto de Ley de Presupuestos para el sector público correspondiente al año 2026. El requerimiento fue suscrito por una cuarta parte de los miembros en ejercicio dentro del plazo previsto en la Constitución. Según el inciso sexto del artículo 93 de la Constitución, en el caso del proyecto de Ley de Presupuestos, la presentación de un requerimiento no suspende su tramitación ni impide la promulgación de la parte impugnada. De ahí que la acción ejercida no haya afectado el curso de su trámite, ni su aprobación.

El requerimiento impugnó el artículo 52 del proyecto de Ley de Presupuestos, que sometía la dictación del decreto supremo que determina los sitios prioritarios, previsto en la Ley N° 21.600, a la dictación previa de un reglamento particular sobre procedimiento y criterios de declaración. La Ley N° 21.600 distingue entre dos regímenes de sitios prioritarios para la conservación para efectos de su entrada en vigor, los del artículo 29 (régimen permanente) y los del 8° transitorio (régimen de transición). Los del artículo 29 son los nuevos sitios prioritarios que requieren, para su declaración, de un reglamento que establezca el procedimiento y criterios que la fundamentan (inciso cuarto). Los de la disposición octava transitoria son los sitios prioritarios para la conservación ya identificados en las Estrategias nacional y regionales de Biodiversidad que mantienen "sus efectos legales vigentes con anterioridad a la publicación" de la Ley N° 21.600 y que, dentro del plazo de cinco años, pueden ser incluidos en un Decreto Supremo para quedar sometidos al régimen previsto en la nueva ley. De acuerdo con el texto vigente de la Ley N° 21.600, entonces, estos sitios prioritarios ya existentes pueden, por decisión presidencial, someterse al nuevo régimen en tanto se dicte el Decreto Supremo previsto dentro del plazo indicado.

El artículo 52 impugnado modificaba la disposición octava transitoria agregando que la dictación del Decreto Supremo que determina los sitios prioritarios que quedarían sometidos a la nueva ley, exigiendo la previa

dictación del reglamento sobre procedimiento y criterios previsto en el artículo 29 de la Ley N° 21.600. Es decir, la norma cuestionada buscaba extender la aplicación del sistema previsto para la creación de los nuevos sitios prioritarios a la incorporación de los sitios prioritarios ya existentes. En términos prácticos y de acuerdo con lo que se comentará más abajo, la norma de la Ley de Presupuestos objeto del requerimiento modifica una ley ordinaria vigente, sometiendo el ejercicio de una potestad ya conferida al Presidente de la República por la disposición octava transitoria al ejercicio previo de una potestad reglamentaria establecida de modo expreso por el inciso 4° del artículo 29 de la Ley N° 21.600.

El requerimiento sostiene que el artículo 52 del proyecto de Ley de Presupuestos vulnera la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, los contenidos constitucionales previstos para la Ley de Presupuestos y la regla de atingencia propia de esta ley especial. El Tribunal Constitucional acoge, en decisión unánime, la inconstitucionalidad del artículo 52 objetado sobre la base de la regla de atingencia del artículo 69 y la ausencia de relación directa con las ideas matrices de la Ley de Presupuestos indicadas en el artículo 67. En las tres secciones que siguen analizaremos los vicios de constitucionalidad que cimientan la eliminación del precepto indicado de la Ley de Presupuestos.

El c. 3º de la STC 15.981/24 distingue tres alegaciones de vicios: de innovación legislativa, ya que la moción que da origen al artículo 52 excede las ideas matrices de la Ley de Presupuestos reguladas en los artículos 67 y 69 de la Constitución; vicios de procedimiento, pues se utiliza un procedimiento legislativo especial para reformar una ley común; y vicios de competencia, pues la moción pertinente invade las materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

## IV. EL ARTÍCULO 69 Y SU VULNERACIÓN POR LA NORMA IMPUGNADA

Los argumentos principales del conflicto planteado pueden agruparse en tres ideas: el carácter especial de la Ley de Presupuestos, la regla de atingencia y la iniciativa exclusiva. La primera, que estructura la sentencia comentada, es el carácter especial de la Ley de Presupuestos que tanto en forma, como en su sustancia se aleja de las restantes leyes previstas en el artículo 66 de la CPR. En la forma, porque cuenta con una regulación especial para su formación, que contiene privilegios presidenciales, restricciones para el Congreso y los parlamentarios y disposiciones dirigidas a su tramitación expedita. En su sustancia, porque el constituyente configura y delimita los contenidos de esta ley. Esta determinación de contenidos es funcional al propósito constitucional de no incurrir en problemas políticos que hemos sufrido en nuestra historia reciente. Se trata de lograr la participación democrática del Congreso Nacional en un tiempo limitado y que dicha participación sea efectiva en aquello que es central para la planificación anual financiera del Poder Ejecutivo, como es el cálculo de

sus ingresos y la autorización de sus gastos[44]. No se trata, subrayemos, de adoptar o agotar todas las decisiones económicas y financieras centrales para el funcionamiento del Estado en los sesenta días disponibles para la discusión y aprobación del proyecto de Ley de Presupuestos, dado que fuera de ella existen leyes permanentes y una serie de materias de relevancia (como las tributarias, la creación de nuevos servicios públicos o las de seguridad social) que pueden y suelen ser discutidas y aprobadas en otras leyes[45].

El constituyente, como lo demuestra con claridad el inciso segundo del artículo 67, pretende que el Congreso participe –y concentre sus esfuerzos– en el debate y adopción de una parte del presupuesto, sin perjuicio de su potestad para aceptar o rechazar los restantes contenidos del proyecto conforme con el mismo artículo. La facultad del Congreso así configurada, pese a las restricciones indicadas en la citada disposición, es significativa y así lo demuestra el intenso proceso de negociación política que se inicia todos los años a partir de octubre. Más todavía cuando la práctica y el propio Tribunal admiten que se añadan a la Ley de Presupuestos disposiciones sobre ejecución o administración financiera del Estado y todo lo concerniente a obligaciones de información asociadas a la propia ley y a la transparencia[46].

El interés de acotar los contenidos de la Ley de Presupuestos que se desprende del artículo 67 tiene varios fundamentos y ellos pueden encontrarse en las sentencias del Tribunal Constitucional que aluden a las características propias de esta ley. Creemos conveniente destacar, en este asunto, que el propósito de delimitar los contenidos de la Ley de Presupuestos no responde exclusivamente al interés de proteger los privilegios presidenciales que permiten su tramitación más expedita (y que también se encuentra en la regla de atingencia en su articulación con la declaración de urgencia). Por un lado, acotar los contenidos que forman parte de la Ley de Presupuestos beneficia a todo el sistema democrático, pues permite un adecuado debate sobre los ingresos y el gasto público, no entrabado o perturbado por la discusión de otros asuntos, de menor, igual o superior relevancia política que, podrían desviar la discusión parlamentaria y retrasar la aprobación de un instrumento de planificación financiera que debe estar disponible antes del inicio de su ejecución[47]. Por otro, esta delimitación constitucional de contenidos protege a los propios parlamentarios, dado que si el Congreso no despacha el proyecto en sesenta días "(…) regirá el proyecto presentado por el Presidente de la República" (artículo 67

[44] La sentencia comentada cita el "cálculo de ingresos" y la "autorización de gastos" como contenido esencial de la Ley de Presupuestos mencionando las STC 1.005, 5.735 y 15.981 (c. 13).

[45] Artículo 67 inciso segundo, y artículo 65 de la CPR.

[46] Entre varias sentencias que abordan este punto pueden citarse la STC 1.005/07 (c. 12) y la STC 1.867/10 (c. 25, 28, 29 y 30).

[47] El propio Tribunal reconoce, también en varias sentencias, que la regulación de otras materias, en sí misma, podría ser perfectamente compatible con la Carta Fundamental siguiendo el procedimiento legislativo ordinario.

inciso primero). No resulta admisible, en este supuesto, que el Presidente de la República definido por la propia Constitución como colegislador, se convierta en virtud de la disposición comentada en un legislador singular habilitado para regular cualquier materia del dominio legal sin el freno y contrapeso previsto el procedimiento legislativo ordinario. En este sentido, cada vez que se admite que un determinado contenido normativo forma parte de la Ley de Presupuestos se está afirmando que dicho contenido podría aprobarse por la vía prevista en el inciso primero del artículo 67.

Aunque el propósito del constituyente perseguido por el artículo 67 y disposiciones constitucionales complementarias sea claro, su implementación no es sencilla dada la necesidad de acomodar en su texto legítimos intereses y acuerdos políticos sobre ingreso y gasto que pueden afectar materias ya reguladas por otras leyes y reglamentos vigentes. La cuestión se ha resuelto con criterios desarrollados por el Tribunal que más adelante comentaremos, pero entendemos que el escueto mandato constitucional en sí deja varias cuestiones sin una respuesta evidente y aceptada por todos.

La regla de atingencia, como se explicó arriba, tiene un curso histórico similar al seguido por la regulación de la Ley de Presupuestos, pero no idéntico. Se trata de un dispositivo de control de admisibilidad que permite proteger cualquier procedimiento legislativo especial ante el riesgo de su utilización –u omisión cuando tiene el carácter de obligatorio– fuera de los fines previstos. Beneficia y protege, en nuestro Derecho, al menos la urgencia, la iniciativa exclusiva, la Ley de Presupuestos y a los procedimientos de insistencia. Opera de manera preventiva, impidiendo que se agregue un contenido inatingente al procedimiento especial, pero también *ex post* mediante la eliminación del contenido que no debió sumarse al proyecto principal. Notemos que la operación ex post de la regla de atingencia genera una dificultad adicional cuando el precepto ya ha incidido en otros contenidos del texto aprobado[48]. En el caso comentado, la regla de atingencia se utiliza para proteger el contenido esencial de la Ley de Presupuestos, esto es, sus ideas matrices o fundamentales determinadas por la propia Constitución e indisponibles para el Presidente de la República y los parlamentarios.

La tercera idea central es la de la iniciativa exclusiva, que en la STC 17.159/25 no tiene una función central. La iniciativa exclusiva tiene, en la materia que comentamos, un estatuto constitucional doble. Su regulación principal se encuentra en el artículo 67, que sin duda prima en todo lo que atañe directamente a la Ley de Presupuestos anual cuya tramitación

[48] La gravedad de esta consecuencia no puede dejar de relacionarse con el inciso séptimo del artículo 57 del texto original de la CPR, eliminado por la reforma de 1989: "Cesará (…) en el cargo de diputado o senador el parlamentario que, ejerciendo la función de presidente de la respectiva corporación o comisión, haya admitido a votación una moción o indicación que sea declarada manifiestamente contraria a la Constitución Política del Estado por el Tribunal Constitucional. En igual sanción incurrirán el o los autores de la moción o indicación referidas".

se inicia el mes de octubre. Pero también, de modo complementario y armónico, en lo que corresponde se somete a las reglas del artículo 65. Así, por ejemplo, los incisos segundo, cuarto y quinto del artículo 67 entregan iniciativa legislativa a diputados y senadores en las materias que regulan, sin perjuicio de la aplicabilidad, en su caso, de las restricciones que establece el artículo 65[49].

En definitiva y si bien hay referencia a otros argumentos, la *ratio decidendi* de la inconstitucionalidad declarada se funda en la vulneración de los artículos 69 y 67 de la Constitución. Conviene observar que tres ministros concurriendo a acoger el requerimiento fundan su acuerdo sólo en el inciso 1° del artículo 69. Respetando una larga jurisprudencia, al acogerse el vicio indicado, el Tribunal opta por no pronunciarse sobre los restantes dos[50].

La sentencia revisa primero la vulneración de la prohibición del artículo 69 inciso 1° del Texto Fundamental y luego trata su relación con el artículo 67 de la misma Carta.

Respecto del artículo 69, el fallo reconoce el origen e importancia de la prohibición de añadir, mediante adiciones o correcciones, contenidos inatingentes a proyectos de ley en tramitación, y sostiene la existencia de una tradición constitucional chilena al respecto reconocida por décadas en su jurisprudencia[51]. El contexto histórico de esta disposición sirve para subrayar su función de resguardo del proceso democrático de formación de la ley y de la coherencia del ordenamiento jurídico, y su función como modelo ordenador de la deliberación legislativa[52].

La aplicación de la prohibición del inciso 1° del artículo 69 de la Constitución supone determinar qué se entiende por "idea matriz o fundamental" y por "relación directa" con ésta. En relación con la primera, la sentencia contiene una síntesis de la jurisprudencia histórica en el c. 6° y una referencia a la jurisprudencia más reciente en el c. 8°.

### 1. Idea matriz o fundamental en el artículo 69 de la Constitución

La concepción histórica de idea matriz o fundamental la entiende como las ideas generadoras o fundamentales del proyecto en trámite, aquellas que le imprimen carácter y permiten definir y concretar sus contenidos. También serían ideas matrices o fundamentales de un mensaje o moción la situación, materia o problemas específicos que el autor del proyecto

[49] Es decir, la facultad de los congresistas de formular indicaciones durante la tramitación de la Ley de Presupuestos anual. Cuando la literalidad del artículo 67 es clara (v. gr. en materia de gastos variables), su primacía sobre el artículo 65 no puede ser cuestionada en tanto estatuto constitucional especial de la Ley de Presupuestos.

[50] C. 26°, citando diez sentencias.

[51] C. 6°.

[52] C. 5° y c. 7°.

señala como existentes y que requieren de la intervención legislativa propuesta. Ambas nociones asocian estas ideas con los propósitos del autor de la iniciativa, Presidente de la República o congresistas, formulada en los términos del artículo 65, por lo que su voluntad política es un elemento útil para identificarlas. Si el propósito es claro, por ende, no es imprescindible la existencia de disposiciones del texto propuesto que las desarrollen para verificar que se está en el ámbito directamente relacionado con lo matriz o fundamental. Conviene notar que las expresiones "idea generadora" y "problemas" ensanchan el ámbito de materias cubierto por la iniciativa en tanto comprenden casi cualquier propuesta que sirva, bien o mal, al fin subjetivo reconocido en el mensaje o moción.

La concepción de idea matriz o fundamental en el c. 8° de la STC 17.159/25 combina su servicio al autor del proyecto con su presencia en el proyecto o su debate[53]. En este sentido, se afirma que las ideas matrices se encuentran en el texto del proyecto, sus fundamentos o comentarios explicitados en el mensaje o moción, en otros antecedentes legislativos de los que puedan deducirse, como también en la "discusión general del proyecto en su primer trámite constitucional". Esta última referencia abre las ideas matrices al debate parlamentario que precede a su aprobación en general, la que marca el inicio sustantivo del trámite legislativo en la cámara de origen dirigido a su aprobación o modificación. Si no existe aprobación en general o ella es rechazada, no comienza el trámite legislativo sustantivo en la cámara de origen y por lo mismo, la iniciativa deja ser viable o termina su tramitación[54]. Por ello, la voluntad política de la cámara de origen, expresada en el debate que precede a la aprobación en general, condiciona de manera imperativa el trámite legislativo ulterior, que de otro modo no tendría lugar y por lo mismo tiene sentido que las ideas agregadas en dicha discusión, en lo sustantivo y pertinente, formen parte de las ideas matrices como propósito de la iniciativa. Luego, la cámara que aprueba en general, en primer trámite, estaría habilitada para fijar las ideas matrices que guiarán el proceso de discusión parlamentaria, algunas de las cuales podrían agregarse a las del autor o autores de la iniciativa, lo que tiene armonía con la noción histórica explicada en el párrafo anterior. Cabe preguntarse si la cámara revisora no tiene la misma potestad en el segundo trámite e incluso si la misma cámara de origen no podría hacerlo en tercer trámite, todo esto en el entendido que el consenso de las mayorías camerales es el que permite el avance en el procedimiento legislativo y, en definitiva, la aprobación del proyecto propuesto.

En el mismo c. 8° se afirma que las ideas matrices son las que sirven de sustentación o base al proyecto, y en la cuales se apoyan otras ideas secundarias o derivadas que no constituyen su núcleo esencial. Esta forma de entender las ideas matrices permite, eventualmente, excluir una

[53] C. 8°, que cita las STC 174 y 259 en esta materia.

[54] Con los efectos previstos en la Constitución, en su caso, y sin perjuicio del régimen de insistencias.

adición o corrección que solo se relaciona con alguna de las ideas que, constando en alguno de los documentos indicados, tienen el carácter de secundarias o derivadas.

### 2. La relación directa de la prohibición del artículo 69 de la Constitución

El mismo c. 8º precisa qué debe entenderse por "relación directa" entre la adición o corrección y las ideas matrices o fundamentales del proyecto. Siguiendo la STC 259/97, la sentencia señala que la relación debe ser próxima, cercana, pertinente o atinente, lo que significa una vinculación sustancial y necesaria con las ideas que entregan fundamento y fisonomía propia al proyecto. La relación de una indicación u observación con las ideas secundarias o derivadas del proyecto sería una relación indirecta con las ideas fundantes o matrices y, por lo mismo, contraria al mandato del artículo 69.

Conviene agregar que la relación directa exigida por el artículo 69 no obsta a la relación o afectación de otros cuerpos normativos mediante indicaciones que acometan el "problema específico" abordado por el autor de la iniciativa. De hecho, es normal que los objetivos de un proyecto de ley exijan la modificación expresa de otras leyes, las que podrían regular materias distintas y distantes de las de la iniciativa en trámite[55].

## V. LAS IDEAS MATRICES O FUNDAMENTALES DE LA LEY DE PRESUPUESTOS

El fallo comentado sostiene que la idea matriz de la Ley de Presupuestos es establecida de modo directo por la Constitución (c. 9º). Ella sería "aprobar el cálculo de ingresos y la autorización de gastos para el año siguiente", lo que incluye las materias relativas a su ejecución o a la administración financiera del Estado en relación con lo anterior (c. 13º). En sentencias anteriores se ha reconocido la constitucionalidad de los deberes de información y transparencia que se agregan a la Ley de Presupuestos[56].

El Tribunal señala que la Ley de Presupuestos contiene partidas, capítulos, programas, subtítulos, ítems, asignaciones, subasignaciones y glosas, categorías que esclarecen el ámbito de aplicación de la prohibición de adiciones o correcciones inatingentes (c. 12º). Respecto de los protocolos, se indica que ellos constituyen un acuerdo político no vinculante, sin que sea necesario para el Tribunal pronunciarse en este caso si caben o no dentro del campo del artículo 69. Los protocolos son el espacio de negociación político en el cual pueden asentarse los compromisos entre

[55] Las leyes misceláneas, en este sentido, pueden ser una respuesta adecuada a una necesidad técnica en tanto cumplan con estándares de calidad jurídica que aseguren la adecuada inserción de nuevas reglas en el ordenamiento jurídico preexistente. Meßerschmidt (2021) pp. 116-118 y 132-134.

[56] STC 1867/10, entre otras.

el Congreso y el Presidente, los que podrían incluir la tramitación, aprobación o modificación de proyectos de ley o reglamentos de ejecución. La naturaleza de estos protocolos, ofrece una flexibilidad y amplitud que, en principio, no parece gravar la consecución del consenso principal sobre ingresos y gastos.

De acuerdo con la idea matriz constitucional de la Ley de Presupuestos, toda adición o corrección que no tenga relación directa con el cálculo de ingresos y la autorización de gastos para el año siguiente se encuentra prohibida por los artículos 69 y 67 de la Carta Fundamental. Por tal motivo, en tanto el artículo 52 de la Ley de Presupuestos no tiene esta relación directa con los ingresos y gastos señalados, adolece de un vicio de inconstitucionalidad.

La STC 17.159/25 agrega argumentos que refuerzan esta conclusión. Por un lado, el estatuto constitucional de la Ley de Presupuestos restringe de modo sustantivo el ejercicio de la iniciativa parlamentaria mediante indicaciones durante su tramitación, ya que el artículo 67 solo permite a los congresistas disminuir gastos variables (que no constan en ley permanente) o rechazar gastos, lo que excluye la posibilidad de una indicación que exceda las reglas que delimitan la competencia entre los colegisladores (c. 14° y c. 16)[57].

Por otro, el fallo identifica otros vicios derivados de la incidencia del artículo 52 de la Ley de Presupuestos sobre una ley vigente, la Ley N° 21.600. En el c. 14° expone una crítica, ya contenida en el c. 31 de la STC 1/71, al intento de reformar una norma permanente mediante una disposición transitoria.

En el c. 17° se indica que no es posible introducir legislación de alcance permanente que exceda las ideas matrices de la Ley de Presupuestos. Notemos que el vicio indicado es doble y que, por sí solo, el exceso respecto de las ideas matrices ya impide la formulación de indicaciones. Del mismo modo, al margen del contenido o alcance de la indicación excedida, la regla de atingencia asociada a lo propio de la Ley de Presupuestos (y sus características, listadas en el c. 11° de la sentencia) impide admitir la constitucionalidad de emplear un procedimiento alternativo que, por su impulso político y expedición, menoscabaría el sentido de los restantes procedimientos previstos para la formación de la ley.

El alcance de la Ley de Presupuestos sobre legislación de alcance permanente como vicio singular merece un examen especial. Por lo pronto, el carácter anual de la Ley de Presupuestos colisiona con este efecto

[57] El Tribunal, en todo caso, sostiene que el proceso de negociación de la Ley de Presupuestos conduce a acuerdos y compromisos que se expresan en indicaciones y protocolos complementarios que forman parte de un proceso reglado constitucional y legalmente. En este contexto, las indicaciones de diputados y senadores han de ceñirse a la iniciativa parlamentaria permitida por los artículos 67 y 65.

o consecuencia, pero tanto las potestades presidenciales en el ámbito de esta ley como la posibilidad de introducir disposiciones con efectos temporales que superan la anualidad, relativizan esta limitación. El párrafo final del c. 17° admite la posibilidad de "adaptar una regla permanente al ciclo temporal del año". Pero esto, según el mismo considerando, no implica modificar o "imponer nuevas reglas para el sector que regula, debiendo existir plena armonía entre la norma temporal anual y la ley permanente".

La incidencia y alcance de las normas de la Ley de Presupuestos sobre otras leyes vigentes ha sido un tema tratado en otras sentencias del Tribunal Constitucional. Una de ellas es la STC 17.163/25, la que volviendo sobre un tópico tratado en otras sentencias (las STC 4.118/17, 14.980/23, 15.981/24 y 15.982/24, entre otras), examina la posibilidad de incorporar contenidos orgánico constitucionales en la propia Ley de Presupuestos. Esta cuestión tiene su origen en la aprobación por el Congreso Nacional de algunas glosas de la Ley de Presupuestos como pertenecientes a la categoría de ley orgánica constitucional y su posterior remisión al trámite de control obligatorio preventivo. Cabe notar que el quórum de aprobación de las leyes orgánicas constitucionales, después de la aprobación de la reforma constitucional introducida por la Ley N° 21.535 (DOF 27 de enero de 2023), es de mayoría de diputados y senadores en ejercicio, lo que rebaja de modo sensible la exigencia de consenso sobre sus contenidos[58]. Al margen de la cuestión del quórum, observemos que los consensos políticos y normativos alcanzados en la Ley de Presupuestos sobre cualquier contenido de rango legal distinto de aquellos sometidos a control preventivo obligatorio, no será conocido por el Tribunal Constitucional si no se interpone un requerimiento en virtud del núm. 3° del artículo 93 CPR. En este sentido, la aprobación de contenidos de la Ley de Presupuestos con rango orgánico constitucional activa un procedimiento de control cuyo resultado es incierto y, por lo mismo, incómodo como base de negociación y acuerdo[59].

La cuestión, si bien depende de las normas propuestas como orgánicas constitucionales en cada caso, también puede comprender el análisis general de la posibilidad de incorporar esta categoría de preceptos en la Ley de Presupuestos. En la mayoría de las sentencias recientes sobre la materia se ha rechazado que las normas de la Ley de Presupuestos sometidas a control preventivo obligatorio sean orgánico constitucionales y, por lo mismo, el Tribunal ha declarado que no corresponde emitir

[58] Cambio que también tiene incidencia en su consideración como regulación orgánica dotada de un valor especial como consecuencia de su especial estatuto constitucional.

[59] El Tribunal debe decidir si se trata de normas orgánico constitucionales y, si corresponde, revisar su ajuste a la CPR. Si decide que no son preceptos orgánico constitucionales, puede estimar que no es posible examinar su constitucionalidad en la medida que no existe requerimiento.

pronunciamiento alguno a su respecto[60]. En tales sentencias se encuentran argumentos que tienden a desechar esta posibilidad en general y otros construidos sobre el contenido concreto de la disposición. El mismo tipo de argumentación, fundada en el contenido particular de la norma propuesta, se ha empleado para reconocer el carácter orgánico constitucional[61]. Dejando de lado los elementos que dan forma a cada una de las discrepancias constitucionales planteadas en este asunto, es difícil aceptar que el diseño constitucional de un instrumento preciso de cálculo de ingresos y de autorización de gastos de carácter anual (y por ende no permanente) considere la posibilidad de crear o modificar normas orgánico constitucionales. Esta incongruencia de diseño es más evidente, si cabe la expresión, si se piensa en la posibilidad de aprobación tácita del inciso primero del artículo 67. Lo dicho no obsta a que, en los hechos, las normas presupuestarias propuestas incidan en contenidos orgánicos constitucionales[62].

Debemos agregar que, para las leyes orgánicas, las atribuciones de los órganos y autoridades regulados son un elemento básico de la correspondiente opción normativa, más todavía si se trata de compartir el ejercicio de una potestad política y presupuestaria entre una autoridad unipersonal y un consejo elegido por votación popular, como es el caso de la legislación sobre gobierno y administración regional y sobre municipalidades[63]. En este elemento central la Constitución no distingue entre atribuciones permanentes y temporales y, entendemos, tampoco le corresponde hacerlo. En tal sentido, el problema de distribución de competencias que revisamos radica en la ausencia, en la ley permanente, de una competencia que de modo estable y claro permita radicar decisiones de ejecución o control

[60] En las STC 4.118/17, 15.982/24 y 17.163/25, en decisiones mayoritarias y, en su caso, con utilización del voto dirimente. En la STC 17.163/25, recaída en la Ley de Presupuestos 2026, tres ministros disienten de la mayoría y una ministra formula una prevención. En la STC 4.118/17, referida a la Ley de Presupuestos 2017, hay una prevención suscrita por cinco ministros, otra prevención de una ministra y el voto de un ministro que disiente. En la STC 15.982/24, que recae en la Ley de Presupuestos del año 2023, hay voto disidente de cinco ministros y prevención de dos ministras. En dos de estas sentencias se utiliza el voto dirimente del Presidente del Tribunal.

[61] La STC 14.980/23 resuelve en el sentido contrario, admitiendo que dos disposiciones del proyecto de Ley de Presupuestos son orgánico constitucionales y que cumplen con las exigencias constitucionales. En el N° 1 de la parte resolutiva se declara a las frases "independiente del monto" y "deberán contar con la visación de la Dirección de Presupuestos" son propias de ley orgánica constitucional y ajustadas al texto fundamental (corresponden al párrafo séptimo de la glosa 01, de la partida 31 y a la glosa 02 de la partida 31, respectivamente). (…)". Hay disidencias de tres ministras sobre un tópico (que estiman que no corresponde pronunciarse sobre dicha preceptiva por ser propia de ley simple) y de cuatro ministros sobre otro (que entienden que otras normas del proyecto también son orgánico constitucionales). Se suma una prevención de dos ministros.

[62] Lo que es palmario en el caso de competencias existentes en leyes orgánicas constitucionales vigentes y que son, en lo sustantivo, equivalentes a las propuestas en el proyecto de Ley de Presupuestos.

[63] No deja de ser significativo que varias de las incursiones de la Ley de Presupuestos en materias orgánico constitucionales tengan relación con el gobierno y administración regional y las municipalidades. Cabe cuestionarse si la envergadura política y presupuestaria de tales disposiciones carece, para las autoridades representativas nacionales, de la importancia que justificaría concebir y aprobar normas permanentes en las leyes orgánicas respectivas.

presupuestario en la autoridad pertinente, sin necesidad de innovar con una regla *sui generis* de carácter anual lejana a la que parece ser la opción del constituyente por disposiciones estables en materias orgánicas fundamentales para el régimen democrático.

Por último, la idea matriz de la Ley de Presupuestos, como se ha sostenido, no se agota en el cálculo de ingresos y autorización de gastos, ya que tiene un propósito de base constitucional que se articula con la regla de atingencia del artículo 69. Dicho propósito, en definitiva, se dirige a la elaboración de un instrumento consensuado y coherente de planificación del ingreso y gasto público anual bajo la dirección del Presidente de la República. Para alcanzar este resultado, se requiere de una conceptualización amplia y flexible de sus contenidos que sea útil para promover que dicha dirección se mantenga en manos de su titular constitucional. La insuficiente flexibilidad o restricciones inadecuadas sobre sus contenidos podrían limitar el ámbito de negociación democrática, generando consecuencias no deseadas como el deterioro de la legitimidad de la Ley de Presupuestos, el menoscabo de su centralidad, la pérdida de su coherencia y racionalidad, o la primacía de intereses particulares o clientelares en sus principales contenidos.

## VI. CONSIDERACIONES FINALES

En los regímenes presidencialistas los límites sustantivos y procedimentales impuestos por la Constitución en el proceso legislativo operan en un ámbito particularmente crítico de la separación de poderes. Aunque algunos límites como la regla de atingencia pueden relacionarse con el propósito de asegurar una adecuada técnica legislativa, su relevancia constitucional proviene de su función en la distribución de poder normativo entre el Presidente de la República y las mayorías camerales y, en su caso, la distribución del poder político intracameral. Como otros elementos dentro de la regulación del proceso de formación de la ley, la aplicación de estos límites exige la interpretación de unas escuetas disposiciones constitucionales. La respuesta tradicional, plasmada en antiguas doctrinas como la de los *interna corporis acta*, es que dicha interpretación sólo compete a las propias cámaras, pero el desarrollo del constitucionalismo impide sustentar dicha opción ante el riesgo de grave menoscabo del libre y pleno ejercicio de las funciones ejecutiva, legislativa y representativa previstas por el texto fundamental.

Reconocida la posibilidad de intervención de la justicia constitucional cabe preguntarse cuándo ella es necesaria y oportuna, sin perjuicio que el propio texto constitucional responde inicialmente esta pregunta con la configuración de las correspondientes acciones de control de constitucionalidad. En este contexto, el punto de partida es una jurisprudencia que sea capaz de interpretar los límites dispuestos por la Constitución con apego a su fundamento y en concordancia con las necesidades de

un proceso legislativo que evoluciona en el tiempo. En la práctica, la cooperación entre poderes colegisladores exige generar acuerdos sobre el procedimiento legislativo que aseguren un resultado conveniente para el Presidente y las mayorías camerales concernidas y es menester reconocerlos, *ab initio*, como engranajes válidos del buen funcionamiento del régimen democrático constitucional. Pero también detrás de acuerdos sobre la aplicación de normas constitucionales, legales o reglamentarias en un procedimiento de formación de la ley, pueden existir artimañas o abusos encubiertos que pretenden cambiar la distribución de competencias normativas prevista por la Constitución. El desafío para la justicia constitucional es, en este sentido, doble. El primer desafío consiste en distinguir en qué casos estamos ante una necesaria flexibilización del límite previsto en la Constitución (por ejemplo, para proteger el ejercicio de potestades presidenciales en materia presupuestaria) y en qué caso estamos ante una abierta e intencional vulneración del límite constitucional dirigida a obtener una ventaja política inadmisible que atenta contra el principio de separación de poderes. Esta tarea no es sencilla pues, como señalamos antes, es probable que tanto la interpretación flexible, como la abusiva cuenten con el voto conforme de la mayoría de las cámaras y, si procede, del propio Presidente de la República.

El desafío adicional, de igual o mayor relevancia, consiste en construir una jurisprudencia que a partir de normas escuetas provea de criterios objetivos que permitan identificar y valorar el cumplimiento o incumplimiento de las reglas constitucionales que introducen limites en el procedimiento de formación de la ley.

Una segunda consideración sobre el fallo comentado es la importancia de conocer el lugar que ocupan las reglas de atingencia en el constitucionalismo chileno. Como explicamos en un epígrafe anterior, ambas normas, los artículos 69 y 72 de la Constitución, tienen su origen en una respuesta construida por la reforma constitucional de 1970 para enfrentar el problema político generado por las leyes misceláneas. Tales leyes eran una manifestación de las dificultades no previstas por el régimen constitucional de 1925 que impedían la cabal la ejecución del programa electoral y político del Presidente de la República. En el esfuerzo por enfrentar este y otros problemas similares, y construir una gobernabilidad centrada en la legitimidad democrática del Presidente, se adoptaron convenciones políticas y se aprobaron las reformas constitucionales de 1943 y de 1970. Esta última, creemos, puede interpretarse como una especie de acuerdo democrático fundamental, basado en la experiencia acumulada desde 1925, sobre las potestades legislativas que se reconocen al Presidente de la República. Por lo mismo, no velar por la correcta aplicación de las reglas de atingencia genera el riesgo de revivir problemas políticos que ya forman parte del pasado. Lo dicho, en todo caso, no defiende inmovilizar esta parte del diseño constitucional, sino sólo reconocer que su modificación exige un debate político

transparente y centrado que evalúe la conveniencia de cualquier nueva distribución de competencias normativas.

En tercer término, el caso involucra una aplicación especial de la regla de atingencia del artículo 69, que es su vigencia en el especial trámite de formación de la Ley de Presupuestos. En vínculo entre esta disposición y la potestad presidencial en materia presupuestaria puede remontarse al propio régimen constitucional de 1925, dado que la propia naturaleza de la Ley de Presupuestos y el estatuto político y jurídico de la regulación de la estimación de ingresos y gastos autorizados del sector público, propiciaban acoger una multiplicidad de tópicos normativos para favorecer su trámite y aprobación expedita.

En la sentencia que comentamos el Tribunal Constitucional sostiene que las ideas matrices de la Ley de Presupuestos se encuentran en la propia Constitución, con lo cual ni el Presidente ni los parlamentarios tienen competencia para modificarlas. El primer examen del cumplimiento de la regla del artículo 69 de la CPR corresponde al propio Congreso. En el caso de la STC 17.159/25 conviene notar que tanto la mayoría de la Cámara de Diputados y la del Senado, como el propio Presidente de la República –perjudicado por una moción inatingente– coinciden en aceptar que el artículo 52 tiene una relación directa con las ideas matrices de la Ley de Presupuestos. Es el examen de constitucionalidad del Tribunal el que rechaza esta interpretación, argumentando que la imposición de una condición adicional para la aplicación de una ley vigente no forma parte de la estimación de ingresos y autorización de gastos que constituye la idea matriz de la Ley de Presupuestos.

La decisión del Tribunal recaída en la relación directa exigida por el artículo 69 tiene dos componentes, uno negativo y otro positivo. El componente negativo es la ausencia de un vínculo directo, claro y visible, entre la moción parlamentaria y las ideas matrices ya señaladas. En sentencias anteriores el Tribunal ha destacado la flexibilidad que caracteriza la Ley de Presupuestos y que, en la práctica, debe comprender no sólo el monto que se autoriza gastar sino que todas las modalidades y formas de ejecución de las partidas aprobados y, si corresponde, la fijación de mecanismos de control particular. Como puede suponerse, no resulta sencillo y puede ser motivo de controversia política, hasta dónde llega el campo normativo de la Ley de Presupuestos en su relación con el dominio legal general y la potestad reglamentaria[64].

El componente positivo, en cambio, se aleja del texto del artículo 69 y remite a dos cuestiones. La primera es lo limitado de la potestad parlamentaria en la tramitación de la Ley de Presupuestos de acuerdo con el artículo 67

[64] Potestad reglamentaria que en materia presupuestaria cuenta con previsiones especiales que reconocen la necesidad de dar cabida a un margen decisional adecuado para la ejecución del mandato legal presupuestario.

de la Constitución[65]. La segunda es la prohibición de incidir en normas de ley permanente que el Tribunal Constitucional entiende que afecta a las disposiciones de la Ley de Presupuestos. Como señalamos antes, el tópico de la incidencia en otras normas permanentes de rango legal se resuelve, en este caso, con la ayuda de la temporalidad propia de la Ley de Presupuestos. El carácter anual de la Ley de Presupuestos impide que sus disposiciones tengan efectos permanentes en el sentido indicado, pero lo cierto es que, en todo lo demás, son normas que pertenecen a la categoría de ley y esto trae consecuencias en nuestro ordenamiento jurídico. Por lo pronto, aunque no modifiquen en un sentido propio normas legales preexistentes, sí pueden operar en su lugar, dar lugar a problemas interpretativos que deberán ser resueltos por tribunales ordinarios u órganos de control, repetirse en ulteriores normas presupuestarias, forzar la utilización de disposiciones reglamentarias de aplicación e incluso, como señala la STC 14.980/23, pertenecer a una categoría cuyo diseño constitucional es, sin duda, de carácter permanente. Más allá de la crítica al argumento de la temporalidad, cabe preguntarse si no resulta más adecuado optar por admitir la posibilidad de este efecto con el propósito de regularlo, bien como disposición temporal precisamente acotada en sus efectos, bien mediante reformas en la ley permanente que dé cabida a competencias de ejecución y control ajustables a las necesidades políticas y jurídicas de la Ley de Presupuestos.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

Alessandri Palma, Arturo (1925): "Versión oficial de conferencia dictada por S. E. el Presidente de la República, don Arturo Alessandri, en el Salón de Honor de la Universidad de Chile, el día viernes 3 de julio de 1925", en Ministerio del Interior (1925), *Actas oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República*, Imprenta Universitaria, pp. 683-723.

Bar-Siman-Tov, Ittai (2021): "An Introduction to the Comparative and Multidisciplinary Study of Omnibus Legislation", en Bar-Siman-Tov, Ittai (ed.), *Comparative Multidisciplinary Perspectives on Omnibus Legislation*, Springer Nature, pp. 1-31.

Briffault, Richard (2021): "The Single-Subject Rule: Uncertain Solution of Omnibus Legislation", en Bar-Siman-Tov, Ittai (ed.), *Comparative Multidisciplinary Perspectives on Omnibus Legislation*, Springer Nature, pp. 169-193.

[65] Los diputados y senadores no pueden aumentar ni disminuir la estimación de ingresos, ni afectar gastos previstos en ley permanente, ni aprobar nuevos gastos con cargo a los fondos de la Nación sin indicar las respectivas fuentes de recursos, y solo pueden reducir los gastos (variables) contenidos en la Ley de Presupuestos. En este sentido, la indicación que da origen al artículo 52 no infringe los límites previstos por el artículo 67 que permiten incidir en ingresos y gastos, y puede ser admisible si atañe a la ejecución de gastos o sus mecanismos de control.

Briffault, Richard (2019): "The Single-Subject Rule: A State Constitutional Dilemma". Albany Law Review, Vol. 82, N° 4, pp. 1629-1660.

Fermandois Vohringer, Arturo y García García, José Francisco (2009), "Origen del presidencialismo chileno: reforma constitucional de 1970, ideas matrices e iniciativa legislativa exclusiva", *Revista chilena de Derecho*, Vol. 36, N° 2, pp. 281-311.

Frei Montalva, Eduardo (1970): "La Reforma Constitucional en su contenido histórico político", en Frei Montalva, Eduardo; Lagos, Gustavo; Molina, Sergio; Silva, Alejandro; Evans, Enrique; Cumplido, Francisco, *La reforma constitucional de 1970*, Editorial Jurídica de Chile, pp. 19-52.

Goertz, Johanna M. M. (2011): "Omnibus or not: package bills and single-issue bills in a legislative bargaining game", *Social Choice and Welfare*, Vol. 36, N° 3-4, pp. 547-563.

Krutz, Glen S. (2021): "Omnibus Legislating in the U. S. Congress", en Bar-Siman-Tov, Ittai (ed.), *Comparative Multidisciplinary Perspectives on Omnibus Legislation*, Springer Nature, pp. 35-51.

Lowenstein, David (2002): "Iniciatives and the New Single Subject Rule", *Election Law Journal*, Vol. 1, N° 1, pp. 35-48.

Luce, Robert (1935): *Legislative Problems. Development, Status, and Trend of the Treatement and Exercise of Lawmaking Powers*. Houghton Mifflin Company.

Madison, James; Jay, John; Hamilton, Alexander (2001): *The Federalist*. The Gideon Edition. Liberty Fund.

Meßerschmidt, Klaus (2021): "Omnibus Legislation in Germany: A Widespread Yet Understudied Lawmaking Practice", en Bar-Siman-Tov, Ittai (ed.), *Comparative Multidisciplinary Perspectives on Omnibus Legislation*, Springer Nature, pp. 115-137.

Oleszek, Walter J.; Oleszek, Mark J.; Rybicki, Elizabeth; y Heniff Jr., Bill (2016): *Congressional Procedures & the Policy Process*, 10ª ed.. Sage & CQ Press.

Ruud, Millard (1958): "No Law Shall Embrace More than One Subject", *Minnesota Law Review*, Vol. 42, N° 389, pp. 390-455.

Silva Bascuñán, Alejandro (2000): *Tratado de derecho constitucional*, Tomo VII. Editorial Jurídica de Chile.

Soto Velasco, Sebastián (2020): "La participación del Congreso Nacional en las modificaciones a la Ley de Presupuestos", *Revista de Derecho (Valdivia)*, Vol. XXXIII, N° 1, pp. 185-207.

Tapia Valdés, Jorge (1960): "La Técnica Legislativa", *Seminario de Derecho Público N° 4*, Editorial Jurídica de Chile.

Tsebelis, George (2006): *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*. Fondo de Cultura Económica.

Williams, Robert F. (1987): "State Constitutional Limits on Legislative Procedure: Legislative Compliance and Judicial Enforcement", *Publius: The Journal of Federalism*, N° 17, pp. 91-114.

Zamboni, Mauro (2021): "(Absence of) Omnibus Legislation in Sweden: When Legislative Drafting Affects the Political Discourse", en Bar-Siman-Tov, Ittai (ed.), *Comparative Multidisciplinary Perspectives on Omnibus Legislation*, Springer Nature, pp. 315-333.

### Documentos

Ministerio del Interior (1925): *Actas oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República*. Imprenta Universitaria.

### Normas

Constitución Política de la República de Chile.

Ley N° 21.600, 6 de septiembre de 2023, Crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

### Sentencias

Tribunal Constitucional, rol: 259-1997, 26 de septiembre de 1997, Requerimiento para que se declare la inconstitucionalidad del Título II del proyecto de ley que modifica la Ley de Bancos y otros textos legales, denominado Información sobre Créditos de Consumo.

Tribunal Constitucional, rol: 1.005-2007, 24 de diciembre de 2007, Requerimiento para que se declare la inconstitucionalidad del artículo 24, segunda parte, de la Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2008.

Tribunal Constitucional, rol: 1.867-2010, 30 de diciembre de 2010, Requerimiento para que se declaren inconstitucionales las glosas que indican del proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2011 (Boletín 7226-05).

Tribunal Constitucional, rol: 4.118-2017, 15 de diciembre de 2017, Control preventivo obligatorio recaído en disposiciones que se indican de la Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2018.

Tribunal Constitucional, rol: 14.980-2023, 6 de diciembre de 2023, Control de constitucionalidad del proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2024, correspondiente a Boletín N° 16.330-05.

Tribunal Constitucional, rol: 15.981-24, 9 de enero de 2025, Requerimientos de inconstitucionalidad, acumulados, respecto de la glosas que se indican del proyecto de Ley de Presupuestos para el Sector Público correspondiente al año 2025, Boletín N° 17.142-05.

Tribunal Constitucional, rol: 15.982-2024, 12 de diciembre de 2024, Control de constitucionalidad del proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2025, contenido en el Boletín N° 17.142-05.

Tribunal Constitucional, rol: 17.159-2025, 18 de diciembre de 2025, Requerimiento de inconstitucionalidad respecto del artículo 52 del proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público correspondiente al año 2026 (Boletín N° 17.870-05).

Tribunal Constitucional, rol: 17.163-2025, 10 de diciembre de 2025, Control de constitucionalidad del proyecto de Ley de Presupuestos para el Sector Público correspondiente al año 2026, contenido en el Boletín N° 17.870-05 .