

Marzo 2026

INFORME ARTICULO 50. LEY N°21.722: REVISIÓN DE GLOSAS DE LA LEY DE PRESUPUESTOS DEL SECTOR PÚBLICO AÑO 2025

Indice

Introducción.....	2
Análisis del Conjunto de Glosas.....	3
Concepto de glosa.....	3
Categorías de glosas.....	3
Glosas presupuestarias.....	3
Glosas de información.....	4
Glosas no presupuestarias	4
Categorías de glosas en la ley de presupuestos 2025	5
 Concordancia de las glosas con la Constitución Política de la República y la ley de Administración Financiera del Estado.....	 5
Marco legal y constitucional que regula las glosas.	5
Principios constitucionales aplicables a las glosas.....	5
Criterios jurisprudenciales del Tribunal Constitucional	7
Análisis del cumplimiento de las normas constitucionales y legales, respecto de las categorías de glosas.....	11
Glosas que regulan materias presupuestarias.....	11
Glosas de información	11
Glosas que regulan materias propias de leyes permanentes.	11
 Análisis del uso efectivo de las glosas de información	 14
Recomendaciones según el origen de la glosa presupuestaria.....	16
Problema respecto de las glosas inadmisibles presentadas por parlamentarios.....	16

INFORME ARTICULO 50. LEY N°21.722: REVISIÓN DE GLOSAS DE LA LEY DE PRESUPUESTOS DEL SECTOR PÚBLICO AÑO 2025

I- INTRODUCCIÓN

El presente informe se realiza en virtud de lo mandatado por el artículo 50 de la ley N° 21.722, de Presupuestos para el Sector Público correspondiente al año 2025, referido al análisis del conjunto de glosas incluidas en la referida ley, considerando su concordancia con las normas sobre el presupuesto nacional en la Constitución Política de la República y el decreto ley N° 1.263, orgánico de la Administración Financiera del Estado.

El artículo 50 de la ley N° 21.722 disponelo siguiente:

“Durante el año 2025, la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda realizará un análisis del conjunto de glosas incluidas en la Ley de Presupuestos del Sector Público, considerará su concordancia con las normas sobre el presupuesto nacional en la Constitución Política de la República y la ley de Administración Financiera del Estado, así como el uso efectivo de las glosas de información, y derivará recomendaciones sobre la regulación futura de las glosas presupuestarias. Sobre la base de este análisis, el Ministerio de Hacienda propondrá a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos ajustes a la regulación vigente sobre la procedencia y orientación de dichas glosas. Por su parte, las mesas del Senado y de la Cámara de Diputados estudiarán mecanismos predecibles y expeditos para resolver sobre la procedencia y admisibilidad de las glosas durante la tramitación legislativa de la Ley de Presupuestos del Sector Público.”

A raíz del artículo precitado se establecen las siguientes obligaciones:

a) Obligaciones para la Dirección de Presupuestos (DIPRES):

1. Analizar las glosas incluidas en la ley de Presupuestos en relación con:

- Su concordancia con la Constitución Política de la República y la ley de Administración Financiera del Estado.
- El uso efectivo de las glosas de información.

2. Derivar recomendaciones sobre la regulación futura de las glosas presupuestarias.

b) Obligación para el Ministerio de Hacienda:

En base al análisis indicado, le corresponderá al Ministerio de Hacienda proponerle a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos los ajustes a la regulación vigente sobre la procedencia y orientación de dichas glosas.

c) Obligación para las mesas del Senado y la Cámara de Diputados:

Estudiar mecanismos predecibles y expeditos para resolver sobre la procedencia y admisibilidad de las glosas durante la tramitación legislativa de la Ley de Presupuestos del Sector Público.

II- ANÁLISIS DEL CONJUNTO DE GLOSAS

En este apartado analizaremos el concepto de glosa, sus categorías, de acuerdo con la materia que regulan, su concordancia con la Constitución Política de la República y la ley de Administración Financiera del Estado y el uso efectivo de las glosas de información.

1. Concepto de glosa

En la ley de presupuestos hay 3 tipos de normas:

- El presupuesto propiamente tal. Estimación de ingresos y autorización de gastos.
- Disposiciones que se incluyen en el articulado.
- Normas complementarias, asociadas al presupuesto (glosas). Si bien no existe un cuerpo normativo que las define, se trata de disposiciones de carácter legal, asociadas a los elementos que constituyen el presupuesto nacional, ya sea a nivel de partidas, capítulos, programas, subtítulos, ítems o asignaciones.

En este sentido, el Tribunal Constitucional (TC) ha definido las glosas como "*el nivel de máximo detalle a que llega el legislador en la Ley de Presupuestos, explicaciones, puntualizaciones, advertencias o comentarios sobre el sentido egreso aprobado*" (STC Rol N° 254, c.1). Del mismo modo, señaló que "*esta Magistratura estimará que las glosas forman parte de dicha ley y, por tanto, pueden ser objeto de requerimiento de inconstitucionalidad en los términos previstos en el N° 3° del inciso primero del artículo 93 de la Constitución*". (STC Rol N° 1867, c.1).

Por su parte, la Contraloría General de la República ha dictaminado que "*...las glosas presupuestarias, por estar incorporadas en la Ley de Presupuesto del Sector público, tienen el carácter de normas legales y, por lo tanto, obligan durante la vigencia de esa ley*". (Dictamen CGR N° 2.445, de 2002);

En cuanto a su origen, las glosas pueden ser de iniciativa del Ejecutivo o del Congreso. Esto determina las materias que pueden ser reguladas a través de éstas. Por su parte, su quorum está determinado por las reglas generales.

2. Categorías de glosas

Del estudio de las glosas de la ley de presupuestos para 2025, se han identificado las siguientes categorías, según las materias reguladas en ellas:

a) Glosas presupuestarias.

a.1) Éstas pueden responder a mandatos legales expresos, que no podrían ser cumplidos de otra forma que a través de glosas.

Se trata del mandato del artículo 7 de la ley de presupuestos, que requiere una autorización expresa para que, con cargo a cierto tipo de transferencias, puedan efectuarse gastos en personal y en bienes y servicios de consumo.

Esta disposición establece en su segundo inciso que:

“Aquellas transferencias incluidas en el Subtítulo 24, que constituyan transferencias corrientes a Unidades o Programas del Servicio, ejecutados total o parcialmente por éste, deberán desglosarse en forma previa a la ejecución presupuestaria en los distintos conceptos de gasto, con visación de la Dirección de Presupuestos. Deberá remitirse mensualmente a esta última un informe sobre avance de actividades, junto con la información de ejecución presupuestaria. Dicho desglose constituirá la autorización máxima de gasto en los respectivos conceptos, sin perjuicio de las modificaciones que se le introduzcan mediante igual procedimiento. La visación podrá efectuarse a contar de la fecha de publicación de esta ley. Con todo, en los conceptos de gastos antes señalados no podrán incluirse recursos para gastos en personal y bienes y servicios de consumo, salvo que estén autorizados por norma expresa en el respectivo presupuesto. Asimismo, el personal que sea contratado con cargo a dichos recursos no formará parte de la dotación del Servicio.”

Por otro lado, el artículo 10 del decreto ley N°1.263 de 1975, orgánico de la Administración Financiera del Estado, dispone que, en los presupuestos de los servicios públicos, debe explicitarse su dotación, lo que también sólo se puede cumplir a través de las respectivas glosas, asociadas a gastos en personal. El artículo señala en su tercer inciso que:

“En los presupuestos de los servicios públicos regidos por el Título II de la ley N° 18.575 se deberán explicitar las dotaciones o autorizaciones máximas relativas a personal. Para estos efectos, las dotaciones máximas de personal que se fijen incluirán al personal de planta, a contrata, contratado a honorarios asimilado a grado y a jornal en aquellos servicios cuyas leyes contemplen esta calidad. “

a.2) También las glosas presupuestarias pueden contener normas complementarias necesarias para regular la ejecución de los respectivos gastos.

b) Glosas de información.

Estas glosas, a su vez, pueden contener deberes de información relacionados con la ejecución del presupuesto, pero también se han detectado glosas que obligan a informar sobre otro tipo de materias.

c) Glosas no presupuestarias.

Se trata de glosas que no regulan la ejecución del presupuesto, y que no contienen deberes de información. Son normas legales que podrían estar contenidas en otros cuerpos legales.

Se han detectado glosas que regulan materias propias de otras leyes, como también glosas que regulan materias que podrían ser reguladas en actos administrativos.

En la ley de presupuestos para 2025, se han detectado las siguientes glosas, de acuerdo a las categorías señaladas. Cabe indicar que ocurren casos en que una misma glosa puede encontrarse en más de una categoría:

Categorías de Glosa	Subtotal
Información / Publicación de Información	1568
Regula materias presupuestarias	2653
Regula materias no presupuestarias	368
De ejecución de presupuesto	1733
De ejecución de otras leyes	711
Aplicación del artículo 7° de la ley de presupuestos	209
Regula materias propias de otras leyes	233
Regula materias propias de actos administrativos	122
Regula materias propias de instrucciones	13

3. Concordancia de las glosas con la Constitución Política de la República y la ley de Administración Financiera del Estado.

Esta sección comprende dos líneas de trabajo: Estudio del marco legal y constitucional que regula las glosas y análisis del cumplimiento de las normas constitucionales y legales, respecto de las categorías de glosas.

a. Marco legal y constitucional que regula las glosas.

Dado que no existe una regulación legal ni constitucional específica sobre las glosas, resulta que a éstas les son aplicables las normas generales, en relación con la ley de presupuestos. Asimismo, el marco de posibilidades normativas en relación con las glosas de la ley de presupuestos, ha sido configurado a través de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

a.1. En primer lugar, respecto de las normas generales constitucionales aplicables a las glosas, destacan dos principios fundamentales: La necesidad de las glosas de tener relación con la idea matriz de la ley de presupuestos, y restricciones específicas a la acción del Congreso contenidas en los artículos 65 y 67 de la Constitución.

i. Idea matriz: Las glosas de la ley de presupuestos deben relacionarse con la idea matriz de esta ley. La idea matriz se define tanto en el artículo 1 de la propia ley de presupuestos (aprobar ingresos y gastos para el año correspondiente), como en el decreto ley N° 1.263 de 1975, orgánico de la Administración Financiera del Estado, que en su artículo 4° dispone:

“Todos los ingresos que perciba el Estado deberán reflejarse en un presupuesto que se denominará del Sector Público, sin perjuicio de mantener su carácter regional, sectorial o institucional.

Además, todos los gastos del Estado deberán estar contemplados en el presupuesto del Sector Público.”

Dada la existencia de una regulación especial para la tramitación de la ley de presupuestos, que hace que ésta sea más expedita en su tramitación, esta regla resulta especialmente importante, al existir incentivos para que esta ley tienda a convertirse en una ley miscelánea.

Esta limitación es importante para resguardar la calidad técnica y democrática de la regulación que se establece en las glosas, las cuales no son analizadas por comisiones especiales sectoriales.

ii. Restricciones específicas a la acción del Congreso: Las glosas propuestas por parlamentarios están sometidas a las limitaciones comunes para cualquier ley, establecidas en los artículos 65 y 67 de la Constitución.

El inciso tercero del artículo 65 de la Carta Fundamental, se refiere a las materias de ley de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, conforme al cual:

“Corresponderá al Presidente de la República la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley que tengan relación con la alteración de la división política o administrativa del país, o con la administración financiera o presupuestaria del Estado, incluyendo las modificaciones de la Ley de Presupuestos, y con las materias señaladas en los números 10 y 13 del artículo 63.

Corresponderá, asimismo, al Presidente de la República la iniciativa exclusiva para:

1º.- Imponer, suprimir, reducir o condonar tributos de cualquier clase o naturaleza, establecer exenciones o modificar las existentes, y determinar su forma, proporcionalidad o progresión;

2º.- Crear nuevos servicios públicos o empleos rentados, sean fiscales, semifiscales, autónomos o de las empresas del Estado; suprimirlos y determinar sus funciones o atribuciones;

3º.- Contratar empréstitos o celebrar cualquiera otra clase de operaciones que puedan comprometer el crédito o la responsabilidad financiera del Estado, de las entidades semifiscales, autónomas, de los gobiernos regionales o de las municipalidades, y condonar, reducir o modificar obligaciones, intereses u otras cargas financieras de cualquier naturaleza establecidas en favor del Fisco o de los organismos o entidades referidos;

4º.- Fijar, modificar, conceder o aumentar remuneraciones, jubilaciones, pensiones, montepíos, rentas y cualquiera otra clase de emolumentos, préstamos o beneficios al personal en servicio o en retiro y a los beneficiarios de montepío, en su caso, de la Administración Pública y demás organismos y entidades anteriormente señalados, con excepción de las remuneraciones de los cargos indicados en el inciso primero del artículo 38 bis, como asimismo fijar las remuneraciones mínimas de los trabajadores del sector privado, aumentar obligatoriamente sus remuneraciones y demás beneficios económicos o alterar las bases que sirvan para determinarlos; todo ello sin perjuicio de lo dispuesto en los números siguientes;

5º.- Establecer las modalidades y procedimientos de la negociación colectiva y determinar los casos en que no se podrá negociar, y

6º.- Establecer o modificar las normas sobre seguridad social o que incidan en ella, tanto del sector público como del sector privado.”

Por su parte, el artículo 67 de la Constitución Política dispone:

"El proyecto de Ley de Presupuestos deberá ser presentado por el Presidente de la República al Congreso Nacional, a lo menos con tres meses de anterioridad a la fecha en que debe empezar a regir; y si el Congreso no lo despachare dentro de los sesenta días contados desde su presentación, regirá el proyecto presentado por el Presidente de la República.

El Congreso Nacional no podrá aumentar ni disminuir la estimación de los ingresos; sólo podrá reducir los gastos contenidos en el proyecto de Ley de Presupuestos, salvo los que estén establecidos por ley permanente.

La estimación del rendimiento de los recursos que consulta la Ley de Presupuestos y de los nuevos que establezca cualquiera otra iniciativa de ley, corresponderá exclusivamente al Presidente, previo informe de los organismos técnicos respectivos.

No podrá el Congreso aprobar ningún nuevo gasto con cargo a los fondos de la Nación sin que se indiquen, al mismo tiempo, las fuentes de recursos necesarios para atender dicho gasto.

Si la fuente de recursos otorgada por el Congreso fuere insuficiente para financiar cualquier nuevo gasto que se apruebe, el Presidente de la República, al promulgar la ley, previo informe favorable del servicio o institución a través del cual se recaude el nuevo ingreso, refrendado por la Contraloría General de la República, deberá reducir proporcionalmente todos los gastos, cualquiera que sea su naturaleza."

De este artículo, entonces, derivan las siguientes limitaciones al Congreso, en relación con la ley de presupuestos:

- El Congreso no podrá aumentar ni disminuir la estimación de los ingresos;
- Respecto de los gastos contenidos en el proyecto de ley de presupuestos, el Congreso sólo podrá reducirlos, salvo los que estén establecidos por ley permanente.
- El Congreso no podrá efectuar estimaciones del rendimiento de los recursos que consulta la Ley de Presupuestos, lo que corresponderá exclusivamente al Presidente, previo informe de los organismos técnicos respectivos.

a.2 En segundo lugar, el Tribunal Constitucional, conociendo de distintos proyectos de ley de presupuestos, en ejercicio de sus facultades establecidas en el artículo 93 de la Constitución, ha consagrado los siguientes criterios jurisprudenciales:

- Ideas Matrices: La ley de presupuestos tiene un objetivo específico señalado tanto en la Constitución Política como en el decreto ley N°1.263 de 1975.

En efecto, no resulta compatible con esta regulación el establecimiento de glosas que no digan relación con este objetivo.

Es por ello por lo que el Tribunal Constitucional conociendo de requerimientos formulados al proyecto de ley de presupuestos del Sector Público, ha dictado sentencias en la materia destacando a modo de ejemplo la sentencia Rol N° 7896-19, de 26 de diciembre de 2019, recaída en proyecto de ley de presupuestos del Sector Público para el año 2020, correspondiente al Boletín N°12.953-05:

"DÉCIMO SEGUNDO: Que, el artículo 67 constitucional regula la tramitación del proyecto de Ley de Presupuestos, disposición suprema que está directamente vinculada con el artículo 69 constitucional y cuyo inciso primero establece "Todo proyecto puede ser objeto de adiciones o correcciones en los trámites que corresponda, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado; pero en ningún caso se admitirán las que no tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto.", lo que es reafirmado por el artículo 24 de la Ley N°18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional "Sólo serán admitidas las indicaciones que digan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto."

DÉCIMO TERCERO: Que, este Tribunal ha asentado como doctrina fundamental que "La idea matriz o fundamental está constituida por la situación, materia o problemas específicos que el autor del proyecto de ley señale como existentes y a cuya atención, en todas sus implicancias, quiere acudir por la vía de su potestad normativa legal. La idea matriz es la representación intelectual del asunto que se quiere abordar, es el problema que se desea resolver. Los textos legislativos son los medios o instrumentos hipotéticos para lograr la satisfacción de ese objetivo" (STC Rol N°9 c.12, en el mismo sentido roles N° s 410 c.33, 786 c.17, 2935). "En definitiva, las ideas matrices o fundamentales del proyecto son únicamente las comprendidas en el mensaje o moción pertinente y las indicaciones que tienen relación directa con las mismas son las que guardan con las primeras no sólo una vinculación inmediata sino que, además, sustantiva" (STC Rol N°786 c.17);

DÉCIMO CUARTO: Que, en el contexto referido precedentemente, estos sentenciadores continúan su razonamiento, de conformidad a lo expresado en las sentencias roles N°4118 y 5735, en cuanto a que la naturaleza jurídica de la Ley de Presupuestos se transmite o expresa en las materias que son parte de su regulación, esto es, ajustándose a la aprobación o rechazo del cálculo de ingresos y autorización de gastos para el año correspondiente, pudiendo incluirse normas sobre materias relativas a su ejecución o administración financiera del Estado, siempre que estas disposiciones tengan relación directa con la materia específica propia de esta ley especial. Si se acepta legislar al margen de estas matrices de la Ley de Presupuestos, estaríamos reconduciendo los modos de crear derecho a un legislador expedito, que podría afectar todas las modalidades permanentes de formación de la ley. Por tanto, para cautelar las ideas matrices de la Ley de Presupuestos, se puede vincular a ella toda normativa relacionada con determinación de gastos siempre que respete la ley permanente previa, por tal motivo -y así lo ha dicho esta Magistratura- "no puede utilizarse la vía financiera de la Ley de Presupuestos para innovar en el contraste con leyes vigentes" (STC Rol N°5735 c.27);

DÉCIMO QUINTO: Que, como se aprecia, no hay obstáculo para que en la ley anual de presupuestos se incluyan normas relativas a su ejecución o a la administración financiera del Estado, siempre que tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales de la misma, esto es, relacionadas con el cálculo de ingresos y la autorización de gastos, por tanto, no está permitido alejarse de estos asuntos y regular en ellas materias de ley permanente;

DÉCIMO SEXTO: Que, establecida por la Carta Fundamental en vigor, la prerrogativa exclusiva del Presidente de la República, en orden a que toda iniciativa de ley que irrogue gastos, le corresponde solamente a él, conforme lo preceptúa el artículo 65 constitucional,

complementado por el artículo 67 de la ley suprema que, contiene las reglas sobre la tramitación de la Ley de Presupuestos, impide a todos los parlamentarios presentar mociones de la naturaleza descrita en los considerandos anteriores. Por consiguiente, habiendo sido presentada por el Presidente de la República la glosa impugnada, tal proceder es conforme al texto constitucional. Pero, en lo que respecta a las ideas matrices o fundamentales del proyecto, ni los parlamentarios ni el Presidente de la República pueden infringir el artículo 69 constitucional, por consiguiente, les está vedado incorporar a las glosas reglas que no digan relación con materias presupuestarias.”

- La ley de presupuestos no debe regular materias que son propias de ley común o propias de ley permanente: El Tribunal Constitucional ha señalado que, dada su tramitación especial, que permite su trámite expedito, no corresponde regular a través del presupuesto materias que son propias de ley común.

En efecto, en sentencia Rol N°17.159-2025, dicho órgano jurisdiccional concluyó en el considerando décimo séptimo que:

“Atendido este devenir jurisprudencial en la comprensión otorgada por el Tribunal a los artículos 67 y 69 inciso primero de la Carta Fundamental, puede asentarse la jurisprudencia que se desprende de las STC Roles N° 1005, c. 13°; N° 4118, c. 32°; N° 9869, c. 92°; N° 15.981, c. 34°. Por su especial naturaleza jurídica para nuestro sistema constitucional, no es posible introducir legislación de alcance permanente en la Ley de Presupuestos. Eventuales indicaciones parlamentarias al efecto son prohibidas por la Constitución, en tanto éstas deben sustentarse en forma autónoma en las ideas matrices que sostengan un determinado proyecto de ley y que son “diferentes a las que fundamentan una ley de presupuestos, por lo cual no puede ampararse dentro de su marco regulatorio.”

- Regulación del establecimiento de deberes de información en el presupuesto.

El fallo esencial es el Rol N°1867-2010, del Tribunal Constitucional, que establece la posibilidad de establecer deberes de información respecto de cualquier línea de acción de la Administración, aunque no esté en la ley de presupuestos, si es que eventualmente, de hacerse efectiva, habría de ser financiada con cargo a éste. En efecto, dicha sentencia ha concluido en los siguientes considerandos que:

“TRIGÉSIMO OCTAVO: (...) El deber de información que establecen las glosas no es radicalmente distinto del establecido a favor de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, la que como ya se indicó, “puede solicitar, recibir, sistematizar y examinar la información relativa a la ejecución presupuestaria.”

“CUADRAGÉSIMOCUARTO: La entrega de información relativa al gasto público es un mecanismo adecuado y proporcional a favor del Congreso, frente a las enormes potestades que el Ejecutivo tiene en materia presupuestaria (...) dicha entrega ni implica ni interferir, ni entorpecer ni entrometerse en la administración financiera del Estado.”

CUADRAGESIMOQUINTO: Que un tercer reproche que se formula a las glosas se refiere a que quebrantarían el régimen presidencial porque juridifican compromisos presidenciales e intervienen en la formulación, estudio o elaboración de políticas públicas. Tampoco comparte esta Magistratura dicha afirmación.

En primer lugar, porque el régimen presidencial es configurado a nivel constitucional, no a nivel presupuestario. Los elementos centrales del régimen presidencial permanecen incólumes, pues el Presidente es electo por la ciudadanía, no por el Congreso, y dura un período fijo (artículos 26 y 30); los Ministros son de la exclusiva confianza del Presidente (artículos 32, N° 7, 52, 57, N° 1, y 59); el Presidente de la República no puede disolver la Cámara ni el Senado (artículos 47 y 49); “

CUADRAGESIMOSEXTO: Que, en segundo lugar y como ya se indicó, las glosas impugnadas sólo obligan a informar sobre ciertos compromisos programáticos. No obligan a materializarlos o a llevarlos a cabo dentro del año presupuestario. La forma en que ello se materialice en determinada política pública y el itinerario de su implementación es algo que sigue siendo de resorte exclusivo del Ejecutivo. En su momento, el Ejecutivo enviará, si así lo estima pertinente, los respectivos proyectos de ley y el Congreso se pronunciará sobre ellos. El hecho de que se obligue al Ejecutivo a informar sobre estos compromisos programáticos en la Ley de Presupuestos obedece, como ya se indicó, a que éstos pueden implicar gastos, tanto en su etapa de formulación (estudios, informes) como en su etapa de ejecución. Dichos compromisos no son algo que interese únicamente al Ejecutivo, ni son algo respecto a lo cual el Congreso no tenga nada que decir;

CUADRAGESIMOSÉPTIMO: Que, en tercer lugar, existen peticiones de información especiales en materia presupuestaria (artículo 19, Ley N° 18.918; artículo 15, Ley N° 20.481) y de fiscalización (artículo 52 de la Constitución) y de informes y antecedentes que se pueden pedir a los órganos de la administración (artículos 9° y siguientes de la Ley N° 18.918), que no desvirtúan el régimen presidencial y que han sido validados por esta Magistratura (STC roles 372/2003; 1602/2010). Más todavía, si las glosas objetadas establecen menos obligaciones que las consagradas en dichas normas. Además, estas otras normas ni siquiera se detienen frente al secreto o reserva de la información solicitada 45 (artículo 9°, incisos segundo y tercero, de la Ley N° 18.918);

CUADRAGESIMOCTAVO: Que, en cuarto lugar, cabe tener presente que el Congreso Nacional despachó una ley, impulsada por el Ejecutivo, sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública (boletín 3562-06), la que se encuentra para control preventivo de esta Magistratura.

Esta iniciativa obliga a los órganos de la administración del Estado a “poner en conocimiento público información relevante acerca de sus políticas, planes, programas, acciones y presupuestos, asegurando que ésta sea oportuna, completa y ampliamente accesible. Dicha información se publicará en medios electrónicos u otros”, como consecuencia de reconocer a las personas “el derecho de participar en sus políticas, planes, programas y acciones”.

Dicho proyecto no fue vetado por el Ejecutivo. Sin que implique adelantar juicios sobre el fondo de dicho proyecto, cabe señalar que si el ciudadano común puede, a juicio del Congreso, tener

acceso a esta información, no se ven razones para que el Congreso Nacional se vea marginado de ella. Un poder del Estado no puede quedar en peor pie para que pueda cumplir adecuadamente su función de fiscalizar y legislar;

CUADRAGESIMONOVENO: Que, finalmente, si estuviera en juego el régimen presidencial, no se entiende que el Ejecutivo no haya vetado la normativa que no compartía. Tampoco, que no haya requerido él directamente, ni que haya aceptado o tolerado glosas de igual sentido y alcance que las objetadas; “

b. Análisis del cumplimiento de las normas constitucionales y legales, respecto de las categorías de glosas

b.1 Glosas que regulan materias presupuestarias.

Estas glosas se encuentran en plena armonía con los principios constitucionales que las regulan. Se trata de normas que:

- Identifican gastos específicos dentro de una categoría general.
- Autorizan gastos en bienes y servicios de consumo en cumplimiento del artículo 7 de la ley de presupuestos.
- Fijan las dotaciones de personal de los servicios, en cumplimiento del artículo 10 del decreto ley N°1.263 de 1975.
- Permiten movimientos de recursos que constituyen excepciones a las reglas generales.
- Señalan procedimientos administrativos para la ejecución de los gastos.
- En general, responden a normas complementarias, necesarias para la ejecución de los recursos a los que están asociadas.

b.2 Glosas de información.

Como se señaló, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional reconoce en términos amplios la facultad de los parlamentarios para presentar indicaciones proponiendo este tipo de glosas. La transparencia es uno de los principios del presupuesto público.

b.3 Glosas que regulan materias propias de leyes permanentes.

Estas glosas no son concordantes con las normas constitucionales. Se debe desatacar que este punto representa un problema, ya que estas glosas son propuestas por el Ejecutivo, el que, para cumplir con el objetivo del artículo, debería llegar a la conclusión de que gran parte de las glosas que él propone no son compatibles con la regulación constitucional de la ley de

presupuestos, y que estas materias deberían ser objeto de numerosos proyectos de ley especiales, y no ser incluidas como glosas.

Estas glosas son propuestas por el Ejecutivo. Cuando los parlamentarios las proponen durante el trámite de la ley, son declaradas inadmisibles de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 15 de la ley N°18.918, orgánica del Congreso Nacional.

Ejemplo de algunas de estas glosas que regulan materias de ley permanente, son las siguientes:

1.- Habilitación general a todos los Servicios del Estado para considerar criterios, prioridades y lineamientos técnicos informados por el Comité para el Fomento de la Economía Asociativa y el Cooperativismo de Corfo (Glosa 13 asociada al programa de la Subsecretaría de Economía y Empresas de Menor Tamaño, de la partida 07 del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo)

“13 Todos los Servicios del Estado que tengan iniciativas sobre cooperativas, federaciones, confederaciones o institutos auxiliares podrán considerar a modo orientativo y en las materias de su competencia, los criterios, prioridades y lineamientos técnicos informados por el Comité para el Fomento de la Economía Asociativa y el Cooperativismo de Corfo, y aprobados por su Consejo Directivo. Estas sólo podrán tomarse como referencia si han sido informadas mediante oficio a la Subsecretaría a más tardar el 31 de marzo de cada año.”

2.- Habilitación legal a Servicio Público para realizar gestiones (Glosa 06 asociada al programa 09.17.01 de la Dirección de Educación Pública, de la partida 09 del Ministerio de Educación)

“06 La Dirección de Educación Pública podrá realizar trámites para la correcta implementación y funcionamiento interno de los Servicios Locales de Educación Pública desde su entrada en funcionamiento y hasta que se haga efectivo el traspaso del servicio educacional, tales como, inicio de actividades ante el servicio de impuestos internos, arriendo de las dependencias provisorias o definitivas, autorización y apertura de cuentas corrientes bancarias, suscripción de pólizas de seguros, y en general la suscripción de actos o realización de trámites administrativos para el logro de este objetivo, previos, coetáneos o posteriores a ellos, ante la Dirección de Presupuestos, Contraloría General de la República, Instituciones Bancarias, y toda otra institución pública o privada respecto de las cuales se requieran diligencias de idéntica o similar naturaleza. Asimismo, se autoriza a la Dirección de Educación Pública, la adquisición para el o los respectivos Servicios Locales de Educación Pública, de bienes y servicios y activos no financieros con cargo al respectivo programa presupuestario de "Gastos Administrativos" de estos.”

3.- Habilitación legal de los Servicios Locales de Educación Pública (SLEPS) para la contratación directa en caso de riesgo de prestación de servicios educacionales (Glosa 5 asociada al subtítulo 31 de los programas 02 de Servicios Educativos de los SLEPS, de la partida 09 del Ministerio de Educación).

“05 Cuando exista riesgo para la prestación del servicio educacional, lo que será determinado por resolución de la Subsecretaría de Educación, previo informe técnico del respectivo(a) secretario(a) regional ministerial de educación, el Servicio Local de Educación Pública podrá

contratar mediante trato directo la ejecución de las obras y las actividades, lo que será determinado mediante acto administrativo fundado de la Dirección de Educación Pública, a solicitud del Director del Servicio Local respectivo, identificando el establecimiento educacional beneficiario.”

4.- Exceptúa de trámites y requisitos establecidos en el Código Aguas, obras públicas concesionadas por la Dirección General de Obras Públicas y por la Dirección General de Concesiones del Ministerio de Obras Públicas (glosa 02 asociada al programa 12.04.01 de la Dirección General de Aguas, de la partida 12 del Ministerio de Obras Públicas)

02 Quedan exceptuados de los trámites y requisitos establecidos en el artículo 171 del Código de Aguas, las obras públicas concesionadas por la Dirección General de Obras Públicas y por la Dirección General de Concesiones del Ministerio de Obras Públicas. Asimismo, cualquier cambio de punto de captación de aguas que deba realizarse a consecuencia de la ejecución de una obra pública por parte de los Servicios dependientes de Obras Públicas, incluida la Dirección General de Concesiones de Obras Públicas, podrá ser aprobado provisionalmente por la Dirección General de Aguas, mientras se tramite la solicitud administrativa que corresponda. La Dirección General de Aguas dispondrá, para pronunciarse de manera fundada, de un plazo máximo de 35 días hábiles siguientes a la fecha de recepción en sus oficinas de la solicitud del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, respecto de los proyectos y obras que afecten cursos de agua menores, tales como acequias y/o canales. Se excluyen de esta excepción aquellas obras a que se refiere el artículo 294 del Código de Aguas.

5.- Prioriza uso de campos clínicos de hospitales o consultorios a universidades estatales o privadas tradicionales (Glosa 06 asociada a la Subpartida de los Servicios de Salud, de la partida 16 del Ministerio de Salud)

“ 06. Los campos clínicos de los hospitales o consultorios públicos prioritariamente podrán ser utilizados por Universidades Estatales o Privadas Tradicionales, pertenecientes al Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas. En todo caso, no se afectarán los convenios vigentes. Semestralmente, sesenta días después del término del semestre respectivo, el Ministerio de Salud deberá informar a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, a la Comisión de Salud del Senado y a la Comisión de Salud de la Cámara de Diputados, sobre el uso de los campos clínicos de hospitales y consultorios públicos, incluyendo los aspectos financieros y/o retribuciones convenidas. Además, informará sobre la cantidad de alumnos, universidades a las que pertenecen y horas trabajadas por los alumnos en los respectivos campos clínicos.”

6.- Exceptúa requisitos de recepción por parte de la Dirección de Obras Municipales a viviendas industrializadas. (Glosa 16 asociada a la partida 18 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo)

“06 En el marco del Plan de Emergencia Habitacional, la División Técnica de Estudio y Fomento Habitacional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo aprobará proyectos de “vivienda tipo industrializadas” las que no requerirán cumplir con el inciso 1° del Art N°116 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, ni estarán sometidas a inspecciones y/o recepciones por parte de las Direcciones de Obras Municipales, mientras tengan este carácter y sean construidas mediante subsidio del Estado. Esto no incluye la autorización, aprobación y

recepción del loteo y sus obras de urbanización, las cuales deberán ser aprobadas y recibidas por las Direcciones de Obras Municipales y demás entidades de acuerdo a la ley. En igual forma, a las soluciones habitacionales individuales, no les serán aplicables las limitaciones ni autorizaciones establecidas en el artículo 55° de la misma ley. Todas estas obras deberán ajustarse a las Normas Técnicas, a la Ordenanza General y al Plan Regulador respectivo, en su caso. (...)”

Si bien se cita jurisprudencia en un apartado anterior, es pertinente para analizar la consistencia de estas glosas con las reglas constitucionales, la sentencia dictada por el Tribunal Constitucional Rol N° 4118-17-CPR, de 15 de diciembre de 2017, recaída en proyecto de ley de presupuestos del Sector Público para el año 2018, correspondiente al Boletín N°11.452-08:

“DECIMONOVENO. Que, el párrafo tercero, Glosa N° 4, asociada al Subtítulo 24 (Transferencias Corrientes), Ítem 03 (A otras Entidades Públicas), Asignación 001 (Evaluación de Logros de Aprendizaje), del Programa 01 del Capítulo 03 de la Partida 09, correspondiente al Ministerio de Educación, será declarado contrario a la Constitución Política, en tanto transgrede lo dispuesto en sus artículos 67 y 69, conforme se argumentará en los considerandos siguientes;

VIGÉSIMO. Que, la disposición recién anotada, en los términos que se argumentó supra, regula con carácter permanente materias referidas a la actuación de la Agencia de la Calidad de la Educación, consagrada en el artículo 37 de la Ley General de Educación, en el contexto del proyecto de ley de presupuestos del sector público para el año 2018;

VIGESIMOPRIMERO. Que, es contrario a la letra y espíritu de la norma contenida en el artículo 67 de la Carta Fundamental, introducir regulaciones permanentes en una normativa especial como lo es la referida a la ley de presupuestos, que, por su especial naturaleza jurídica, sólo puede normar materias presupuestarias y de gastos.”

4. Análisis del uso efectivo de las glosas de información

Como consideración previa, es importante señalar que en el año 2022 la Dirección de Presupuestos realizó un análisis de las glosas en la ley vigente basado en un estudio previo del Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile (CPP-PUC)¹ que, comparando las leyes de presupuestos de los años 2009 y 2019, identificó un marcado crecimiento en la cantidad de glosas durante el período, especialmente en lo referente a las de información. En particular, el número total de glosas creció en un 95% entre los años 2009 y 2019 (desde 1.314 a 2.565 glosas), mientras que las glosas de información lo hicieron en un 372% (de 250 a 1.180 glosas). La principal recomendación de dicho estudio era hacer un esfuerzo por racionalizar las glosas de información, mediante una revisión detallada que permita identificar duplicidades entre distintas solicitudes de información, además de identificar aquellas que pudiesen encontrarse obsoletas.

¹ “Racionalización de Reportes de Gestión de los Servicios Públicos”, (2020). Centro de Políticas Públicas UC.

En el análisis realizado por la Dirección de Presupuestos para la ley de presupuestos del año 2022 se identificaron 2.602 glosas, lo cual representa un crecimiento del 1,4% en relación con el total de glosas detectadas por el estudio de la CPP-PUC en la Ley de Presupuestos 2019. Las glosas se concentran en transferencias corrientes (27,3% del total de glosas al interior de programas presupuestarios); seguido por bienes y servicios de consumo (13,0%); y gasto en personal (12,9%). Del total de glosas en la ley de presupuestos del año 2022, un 53,2% corresponde a glosas de carácter informativo, misma tendencia observada en el estudio del CPP-PUC.

Basado en los antecedentes señalados, en el proyecto de ley de presupuestos del año 2023 se propuso la eliminación de glosas de información. No obstante, en la discusión presupuestaria el rechazo parlamentario fue transversal. Hubo que presentar indicaciones reponiendo las glosas. Esta experiencia es importante de tener en consideración.

Esto generó problemas prácticos porque el sistema de presentación de indicaciones, a través de una plataforma informática, sólo permite la presentación de indicaciones en forma individual por glosa. Hubo que presentar más de 800 indicaciones en un tiempo limitado, y hubo partidas completas en que no se alcanzó a completar este proceso.

- Consignado lo anterior, no se recomienda eliminar deberes de información.
- Por otro lado, sería apropiado racionalizar estos deberes, en base a los siguientes principios:
 - No deberían repetirse deberes de información. Hay glosas en partidas que contienen deberes de información redundantes.
 - No deberían repetirse en partidas, a través de glosas, deberes de información contenidos en los artículos 14 y 16 de la ley, que contienen deberes generales de información.

Sobre este punto, se debe considerar que las partidas son conocidas por las respectivas subcomisiones, más no así el articulado. Esto implica que los parlamentarios que no vean las glosas de información (muchas de ellas de creación parlamentaria) no sabrán que la materia ya debe ser informada en virtud del articulado. Esta materia podría coordinarse y trabajarse con la Oficina de Información, Análisis y Asesoría Presupuestaria del Senado.

- Se debería analizar en su mérito cada glosa de información que se pretenda modificar o eliminar, trabajo debería ser coordinado con la OPS.

III- RECOMENDACIONES

Se debe considerar que hay dos orígenes posibles de glosas presupuestarias, y que las recomendaciones responden a las características de cada una:

1. Ejecutivo. Se detecta que, con el pasar de los años, la mayor parte de glosas que no tienen relación con el presupuesto han sido propuestas como materia de ley desde el Ejecutivo, ampliando las materias reguladas cada año. Para evitar convertir al presupuesto en una ley miscelánea, se propone la dictación de las leyes sectoriales que correspondan.

Para aquello, se propone una instancia de trabajo entre la asesoría técnica en materias presupuestaria del Congreso, y la Dirección de Presupuestos, que revise el trabajo hecho por esta Dirección en cuanto a la ley de presupuestos del año 2025 y así, identificar qué normas deberían pasar a ser parte de una ley propia.

2. Congreso Nacional. Durante la tramitación de la ley de presupuestos, las secretarías de las Cámaras son estrictas respecto de la declaración de inadmisibilidad de las indicaciones que recaen sobre materias respecto de las que los parlamentarios carecen de iniciativa, ya sea por:

i.- Corresponder a materias de ley de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, conforme a lo establecido en el artículo 65 inciso tercero de la Constitución Política.

ii.- Tratarse de Mociones que traspasan restricciones específicas a la acción del Congreso respecto de la ley de Presupuestos, en atención a lo establecido en el artículo 67 de la Constitución Política.

Sin embargo, existe un problema, **que es la posibilidad de votar la admisibilidad de glosas ya declaradas inadmisibles**. Si bien se hace un control de admisibilidad de las indicaciones parlamentarias presentadas durante la tramitación de la ley de presupuestos, esta declaración se puede revertir, de acuerdo a lo que establece, en los siguientes términos, el primer inciso del artículo 15 de la ley orgánica constitucional del Congreso Nacional:

“La declaración de inadmisibilidad de un proyecto de ley o de reforma constitucional que vulnere lo dispuesto en el inciso primero del artículo 65 de la Constitución Política o de la solicitud que formule el Presidente de la República de conformidad a lo establecido en su artículo 68, será efectuada por el Presidente de la Cámara de origen. No obstante, la Sala de dicha Cámara podrá reconsiderar esa declaración.”

En tal sentido, la mayor parte de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, declarando la inadmisibilidad de glosas de distintas leyes de presupuestos, se origina en indicaciones parlamentarias declaradas originalmente inadmisibles por las presidencias de las cámaras en que fueron originadas.

Como se ha visto, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado reiteradamente sobre el particular, y su jurisprudencia ha declarado en forma consistente la inconstitucionalidad de las indicaciones parlamentarias que exceden las competencias del Nacional en materia de iniciativa legislativa.

Una medida de control que podría haber tenido efectos positivos, fue la norma aprobada por el Congreso durante la tramitación de la ley N°21.806, de reajuste del sector público de 2026, y que luego fue declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional, en su sentencia Rol 17.307-26, del 30 de enero de 2026, en atención a artículo 69 de la Constitución, por no relacionarse con las ideas matrices del proyecto. Esta norma establecía:

“Modifícase la ley N° 18.918, orgánica constitucional del Congreso Nacional, de la siguiente manera:

“Intercálase, en el artículo 15, el siguiente inciso segundo, nuevo:

“La declaración de inadmisibilidad de una moción que verse sobre materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República será efectuada por la mesa directiva de la respectiva Cámara o por quien ejerza la presidencia de la comisión, según corresponda. Dicha declaración podrá ser enmendada solo con los votos favorables de la mayoría absoluta de los miembros en ejercicio de la Sala o de los integrantes de la Comisión respectiva. El mismo quorum se exigirá cuando se solicite que un proyecto de ley sea revisado por una Comisión distinta a la que se asignó.”

2. Agrégase, en el inciso primero del artículo 25, la siguiente oración final: “Con todo, la declaración de inadmisibilidad de dichas indicaciones podrá ser enmendada solo con los votos favorables de la mayoría absoluta de los miembros en ejercicio de la Sala o de los integrantes de la comisión respectiva.”

Al requerir un quórum más alto para enmendar la declaración de inadmisibilidad efectuada por la mesa directiva o la presidencia, se hacía más dificultoso para el Congreso aprobar indicaciones que hubieran sido declaradas inconstitucionales por los organismos técnicos.

Se sugiere que se legisle en este sentido.

