o.f.s.

Santiago, 2 de enero de 2019.

OFICIO Nº 10-2019

Remite resoluciones.

EXCELENTISIMA SEÑORA
PRESIDENTA DE LA H. CAMARA DE DIPUTADOS:

Remito a V. E., copia de las resoluciones dictadas por esta Magistratura con fecha 2 de enero de 2019, en el proceso **Rol Nº 5.735-18-CPT** sobre requerimiento de inconstitucionalidad presentado por un grupo de H. Diputados, que representan más de la cuarta parte de los miembros en ejercicio respecto de la Glosa 13, asociada a la asignación 036, Item 03, Subtitulo 33, Programa 29, Capítulo 01, Partida 09, del Ministerio de Educación; Glosa 19, asociada a la asignación 036, Item 03, Subtitulo 33, Programa 30, Capítulo 01, Partida 09, del Ministerio de Educación; y de la Glosa 02, asociada al subtitulo 22, del Programa 01, Capítulo 31, Partida 05, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, del Proyecto de Ley de Presupuestos del sector público para el año 2019, correspondiente al boletín N° 12.130-05, a los efectos que indica. Acompaño copia del requerimiento de fojas 1.

Dios guarde a V. E.

IVAN AROSTICA MALDONADO

Presidente

MONICA SANCHEZ ABARCA

Secretaria (S)

CAMARA DE DIPUTADOS
02 ENE 2019
RECEPCIÓN DOC.

CAMARA DE DIPUTADOS
ABOGADO OFICIAL DE PARTES
CHILE

03.01.19
17:10

A S. E.
LA PRESIDENTA DE LA H. CAMARA DE DIPUTADOS
DOÑA AMAYA FERNANDEZ ALLENDE
HONORABLE CAMARA DE DIPUTADOS
CONGRESO NACIONAL
AVDA. PEDRO MONTT S/N
VALPARAISO.-

Santiago, dos de enero de dos mil diecinueve.

VISTOS

Y CONSIDERANDO:

1°. Que, con fecha 3 de diciembre de 2018, a fojas 1, las Diputadas y Diputados de la República Javier Macaya Danús, Leopoldo Pérez Lahsen, Luciano Cruz-Coke Carvallo, Jorge Alessandri Vergara, Pedro Pablo Álvarez-Salamanca Ramírez, Sebastián Álvarez Ramírez, Sandra Amar Mancilla, Nino Baltolu Rasera, Ramón Barros Montero, Jaime Bellolio Avaria, Bernardo Berger Fett, Sergio Bobadilla Muñoz, José Miguel Castro Bascuñán, Álvaro Carter Fernández, Andrés Celis Montt, Sofía Cid Versalovic, Juan Antonio Coloma Álamos, Catalina Del Real Mihovilovic, Mario Desbordes Jiménez, Eduardo Durán Salinas, Jorge Durán Espinoza, Camila Flores Oporto, Juan Fuenzalida Cobo, Gonzalo Fuenzalida Figueroa, Sergio Gahona Salazar, Ramón Galleguillos Castillo, Javier Hernández Hernández, María José Hoffman Opazo, Pablo Kast Sommerhoff, Harry Jürgensen Rundshagen, Sebastián Keitel Bianchi, Issa Kort Garriga, Carlos Kuschel Silva, Joaquín Lavín León, Aracelli Leuquén Uribe, Andrés Longton Herrera, Karin Luck Urban, Patricio Melero Abaroa, Miguel Mellado Suazo, Andrés Molina Magofke, Celso Morales Muñoz, Cristhian Moreira Barros, Francesca Muñoz González, Nicolás Noman Garrido, Iván Norambuena Farías, Erika Olivera de la Fuente, Ximena Ossandón Irarrázabal, Luis Pardo Sainz, Pablo Prieto Lorca, Guillermo Ramírez Diez, Jorge Rathgeb Schifferli, Rolando Rentería Moller, Hugo Rey Martínez, Leonidas Romero Sáez, Gustavo Sanhueza Dueñas, Marcela Sabat Fernández, Alejandro Santana Tirachini, Diego Schalper Sepúlveda, Sebastián Torrealba Alvarado, Renzo Trisotti Martínez, Virginia Troncoso Hellman, Ignacio Urrutia Bonilla, Osvaldo Urrutia Soto, Francisco Undurraga Gacitúa, Cristóbal Urruticoechea Ríos, Enrique Van Rysselberghe Herrera, Gastón Von Mühlenbrock Zamora, que constituyen más de la cuarta parte de los miembros en ejercicio de dicha Corporación, han deducido ante esta Magistratura, conforme al artículo 93, inciso primero, N° 3°, de la Constitución Política, un requerimiento de inconstitucionalidad respecto de la Glosa 13, asociada a la asignación 036, Ítem 03, Subtítulo 33, Programa 29, Capítulo 01, Partida 09, del Ministerio de Educación; de la Glosa 19, asociada a la asignación 036, Ítem 03, Subtítulo 33, Programa 30, Capítulo 01, Partida 09, del Ministerio de Educación; y de la Glosa 02, asociada al Subtítulo 22, del Programa 01, Capítulo 31, Partida 05, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, del proyecto de ley de Presupuestos del sector público para el año 2019, correspondiente al Boletín N° 12.130-05;

2°. Que, por resolución de esta fecha, el Tribunal acogió a tramitación el requerimiento de inconstitucionalidad recién anotado;

3°. Que examinado el requerimiento a efectos de pronunciarse sobre su admisibilidad, se verifica que se ha dado cumplimiento a los requisitos exigidos por el artículo 93, inciso cuarto, de la Constitución Política de la República y que, en la especie, no concurre ninguna de las causales de inadmisibilidad establecidas en el inciso segundo del artículo 66 de la Ley Orgánica Constitucional de esta Magistratura;

Y TENIENDO PRESENTE lo dispuesto en el artículo 93, inciso primero, Nº 3°, e inciso cuarto, de la Constitución Política de la República, y lo prescrito en los artículos 61 y siguientes de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional,

SE RESUELVE:

1°. Que se declara admisible el requerimiento deducido a lo principal, de fojas 1.

2°. Póngase el requerimiento de autos en conocimiento de S.E. el Presidente de la República, del Senado y de la Cámara de Diputados, enviándoles copia del mismo y de la presente resolución, para que, en su calidad de órganos constitucionales interesados y dentro del plazo de cinco días contados desde la fecha de la comunicación, formulen las observaciones y acompañen los antecedentes que estimen pertinentes.

Notifíquese. Comuníquese.

Rol 5735-18-CPT

Sr. Aróstica

Sr. García

Sr. Hernández

Sr. Romero

Sra. Brahm

Sr. Letelier

Sr. Pozo

Sr. Vásquez

Sra. Silva

Sr. Fernández

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Iván Aróstica Maldonado, y por sus Ministros señores Gonzalo García Pino, Domingo Hernández Emparanza y Juan José Romero Guzmán, señora María Luisa Brahm Barril, señores Cristián Letelier Aguilar, Nelson Pozo Silva y José Ignacio Vásquez Márquez, señora María Pía Silva Gallinato, y señor Miguel Ángel Fernández González.

Autoriza la Secretaria (s) del Tribunal Constitucional, señora Mónica Sánchez Abarca.

Santiago, dos de enero de dos mil diecinueve.

VISTOS

Y CONSIDERANDO:

1°. Que, con fecha 3 de diciembre de 2018, a fojas 1, las Diputadas y Diputados de la República Javier Macaya Danús, Leopoldo Pérez Lahsen, Luciano Cruz-Coke Carvallo, Jorge Alessandri Vergara, Pedro Pablo Álvarez-Salamanca Ramírez, Sebastián Álvarez Ramírez, Sandra Amar Mancilla, Nino Baltolu Rasera, Ramón Barros Montero, Jaime Bellolio Avaria, Bernardo Berger Fett, Sergio Bobadilla Muñoz, José Miguel Castro Bascuñán, Álvaro Carter Fernández, Andrés Celis Montt, Sofía Cid Versalovic, Juan Antonio Coloma Álamos, Catalina Del Real Mihovilovic, Mario Desbordes Jiménez, Eduardo Durán Salinas, Jorge Durán Espinoza, Camila Flores Oporto, Juan Fuenzalida Cobo, Gonzalo Fuenzalida Figueroa, Sergio Gahona Salazar, Ramón Galleguillos Castillo, Javier Hernández Hernández, María José Hoffman Opazo, Pablo Kast Sommerhoff, Harry Jürgensen Rundshagen, Sebastián Keitel Bianchi, Issa Kort Garriga, Carlos Kuschel Silva, Joaquín Lavín León, Aracelli Leuquén Uribe, Andrés Longton Herrera, Karin Luck Urban, Patricio Melero Abaroa, Miguel Mellado Suazo, Andrés Molina Magofke, Celso Morales Muñoz, Cristhian Moreira Barros, Francesca Muñoz González, Nicolás Noman Garrido, Iván Norambuena Farías, Erika Olivera de la Fuente, Ximena Ossandón Irarrázabal, Luis Pardo Sainz, Pablo Prieto Lorca, Guillermo Ramírez Diez, Jorge Rathgeb Schifferli, Rolando Rentería Moller, Hugo Rey Martínez, Leonidas Romero Sáez, Gustavo Sanhueza Dueñas, Marcela Sabat Fernández, Alejandro Santana Tirachini, Diego Schalper Sepúlveda, Sebastián Torrealba Alvarado, Renzo Trisotti Martínez, Virginia Troncoso Hellman, Ignacio Urrutia Bonilla, Osvaldo Urrutia Soto, Francisco Undurraga Gacitúa, Cristóbal Urruticoechea Ríos, Enrique Van Rysselberghe Herrera, Gastón Von Mühlenbrock Zamora, que constituyen más de la cuarta parte de los miembros en ejercicio de dicha Corporación, han deducido ante esta Magistratura, conforme al artículo 93, inciso primero, N° 3°, de la Constitución Política, un requerimiento de inconstitucionalidad respecto de la Glosa 13, asociada a la asignación 036, Ítem 03, Subtítulo 33, Programa 29, Capítulo 01, Partida 09, del Ministerio de Educación; de la Glosa 19, asociada a la asignación 036, Ítem 03, Subtítulo 33, Programa 30, Capítulo 01, Partida 09, del Ministerio de Educación; y de la Glosa 02, asociada al Subtítulo 22, del Programa 01, Capítulo 31, Partida 05, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, del proyecto de ley de Presupuestos del sector público para el año 2019, correspondiente al Boletín N° 12.130-05;

2°. Que, a fojas 605, el señor Presidente del Tribunal dispuso que se oficiara al S.E. el Presidente de la República a los efectos del artículo 64 de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional;

3°. Que, el examen del requerimiento deducido permite concluir que éste cumple con los requisitos establecidos en los artículos 61, 63 y demás normas pertinentes del aludido cuerpo orgánico constitucional.

Y TENIENDO PRESENTE lo dispuesto en el artículo 93, inciso primero, Nº 3°, e inciso cuarto, de la Constitución Política de la República y lo prescrito en los artículos 61 y siguientes de la Ley Nº 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional,

SE RESUELVE:

A lo principal de fojas 1, se acoge a tramitación el requerimiento deducido; al primer y segundo otrosíes, ténganse por acompañados los documentos; al tercer otrosí, estese a lo que se resolverá con esta fecha; al cuarto otrosí, estese al mérito; al quinto otrosí, téngase presente; al sexto otrosí, téngase presente. Como se pide a la forma de notificación solicitada.

Notifíquese.

Rol 5735-18-CPT

Sr. Aróstica

Sr. García

Sr. Hernández

Sr. Romero

Sra. Brahm

Sr. Letelier

Sr. Vásquez

Sr. Pozo

Sra. Silva

Sr. Fernández

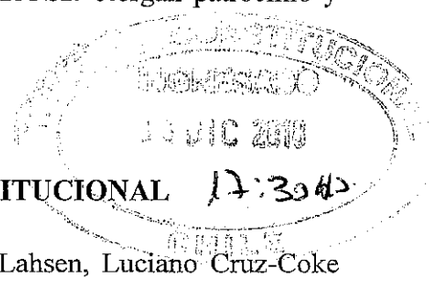
Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Iván Aróstica Maldonado, y por sus Ministros señores Gonzalo García Pino, Domingo Hernández Emparanza y Juan José Romero Guzmán, señora María Luisa Brahm Barril, señores Cristián Letelier Aguilar, Nelson Pozo Silva y José Ignacio Vásquez Márquez, señora María Pía Silva Gallinato, y señor Miguel Ángel Fernández González.

Autoriza la Secretaria (s) del Tribunal Constitucional, señora Mónica Sánchez Abarca.

000001

uno

EN LO PRINCIPAL: formulan requerimiento de inconstitucionalidad en contra de glosas que indica, todas ellas del proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2019; **EN EL PRIMER OTROSÍ:** acompañan documentos que indica; **EN EL SEGUNDO OTROSÍ:** acompañan certificado; **EN EL TERCER OTROSÍ:** solicitan alegatos en la forma que indica; **EN EL CUARTO OTROSÍ:** solicitan alegatos respecto del fondo del requerimiento; **EN EL QUINTO OTROSÍ:** designan representante de los requirentes; y **EN EL SEXTO OTROSÍ:** otorgan patrocinio y poder.



EXCELENTÍSIMO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 12.304

Los requirentes, Javier Macaya Danús, Leopoldo Pérez Lahsen, Luciano Cruz-Coke Carvallo, Jorge Alessandri Vergara, Pedro Pablo Álvarez-Salamanca Ramírez, Sebastián Álvarez Ramírez, Sandra Amar Mancilla, Nino Baltolu Rasera, Ramón Barros Montero, Jaime Bellolio Avaria, Bernardo Berger Fett, Sergio Bobadilla Muñoz, José Miguel Castro Bascuñán, Álvaro Carter Fernández, Andrés Celis Montt, Sofía Cid Versalovic, Juan Antonio Coloma Álamos, Catalina Del Real Mihovilovic, Mario Desbordes Jiménez, Eduardo Durán Salinas, Jorge Durán Espinoza, Camila Flores Oporto, Juan Fuenzalida Cobo, Gonzalo Fuenzalida Figueroa, Sergio Gahona Salazar, Ramón Galleguillos Castillo, Javier Hernández Hernández, María José Hoffmann Opazo, Pablo Kast Sommerhoff, Harry Jürgensen Rundshagen, Sebastián Keitel Bianchi, Issa Kort Garriga, Carlos Kuschel Silva, Joaquín Lavín León, Aracelli Leuquén Uribe, Andrés Longton Herrera, Karin Luck Urban, Patricio Melero Abaroa, Miguel Mellado Suazo, Andrés Molina Magofke, Celso Morales Muñoz, Cristhian Moreira Barros, Francesca Muñoz González, Nicolás Noman Garrido, Iván Norambuena Farías, Erika Olivera De la Fuente, Ximena Ossandón Irarrázabal, Luis Pardo Sainz, Pablo Prieto Lorca, Guillermo Ramírez Diez, Jorge Rathgeb Schifferli, Rolando Rentería Moller, Hugo Rey Martínez, Leonidas Romero Sáez, Gustavo Sanhueza Dueñas, Marcela Sabat Fernández, Alejandro Santana Tirachini, Diego Schalper Sepúlveda, Sebastián Torrealba Alvarado, Renzo Trisotti Martínez, Virginia Troncoso Hellman, Ignacio Urrutia Bonilla, Osvaldo Urrutia Soto, Francisco Undurraga Gacitúa, Cristóbal Urruticoechea Ríos, Enrique Van Rysselberghe Herrera, Gastón Von Mühlenbrock Zamora, todos Diputados de la República, que representamos más de la cuarta parte de los miembros en ejercicio de la Cámara de Diputados, según se acredita de la forma indicada en el segundo otrosí, en virtud de la facultad que nos confiere el artículo 93 numeral 3, en relación con el inciso cuarto del mismo precepto de la Constitución Política de la República, y de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 61 y siguientes del DFL N° 5, de 2010, del Ministerio

Secretaría General de la Presidencia, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional, venimos en formular un requerimiento de inconstitucionalidad en contra de las glosas que a continuación se señalan, todas ellas contenidas en el proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2019 (Boletín 12.130-05), por contravenir los artículos 1 inciso quinto, 19 N° 2 y 26, 65, 67 y 69 todos ellos de la Constitución Política de la República, según se explicará:

1. Glosa 13 asociada a la asignación 036, Ítem 03, Subtítulo 33, Programa 29, Capítulo 01, Partida 09, del Ministerio de Educación (en adelante, la "**Glosa del Programa 29**");
2. Glosa 19 asociada a la asignación 036, Ítem 03, Subtítulo 33, Programa 30, Capítulo 01, Partida 09, del Ministerio de Educación (en adelante, la "**Glosa del Programa 30**", y conjuntamente con la Glosa del Programa 29, las "**Glosas del Fondo Solidario de Crédito Universitario**"); y
3. Glosa 02 asociada al Subtítulo 22, del Programa 01, Capítulo 31, Partida 05, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública (en adelante, la "**Glosa de Fondos Reservados de Carabineros**", y conjuntamente con las Glosas del Fondo Solidario de Crédito Universitario, las "**Glosas Impugnadas**").

Hacemos presente a S.S. Excma. que nos encontramos dentro del plazo para requerir pues el proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2019 fue despachado por el Congreso Nacional con fecha 28 de noviembre de 2018 al Presidente de la República para su promulgación, acto que a la fecha de presentación de este requerimiento no se ha efectuado, ni han pasado cinco días desde el despacho del proyecto.

En consecuencia, desde ya solicitamos a S.S. Excma. que admita a tramitación el presente requerimiento, lo declare admisible y lo acoja, atendidos los argumentos que a continuación se señalan.

CONSIDERACIONES PREVIAS

El pasado 25 de septiembre de 2018, el Presidente de la República anunció por cadena nacional el envío al Congreso Nacional del proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2019, y explicó los ejes del mismo. En dicha oportunidad, el Jefe de Estado señaló que "*[e]l Presupuesto de la Nación para el año 2019 asciende a US$ 73.470 millones, lo que representa un incremento de 3,2% respecto a este año y una reducción del déficit fiscal consistente con las metas comprometidas por nuestro Gobierno*"[1], indicó además que el proyecto "*busca concentrar el esfuerzo del Estado y del Gobierno en las grandes prioridades de los chilenos, que están en el corazón de las prioridades de nuestro Gobierno, como la seguridad ciudadana, la creación de buenos empleos, la mejoría de los salarios, la mejoría en la calidad de la salud y de la educación*"[2].

Posteriormente, con fecha 29 de septiembre de 2018, el referido proyecto ingresó a tramitación a la Cámara de Diputados para iniciar su proceso de discusión (Boletín N° 12.130-05). En el mensaje del proyecto de ley, se señala que las prioridades del presupuesto de la Nación para el año 2019 son: (i) el desarrollo de políticas públicas para niños y adultos mayores; (ii) avanzar en seguridad y tranquilidad para los chilenos; (iii) mejorar la salud de los chilenos; (iv) mejorar la calidad de la educación de los niños y jóvenes; (v) retomar la senda del crecimiento y del progreso; y (vi) contribuir al desarrollo armónico de todo Chile.

Luego del ingreso a tramitación del proyecto de ley, se dio cuenta de éste, y con fecha 2 de octubre de 2018 la Presidenta de la H. Cámara de Diputados remitió el proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2019 a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos. El 3 de octubre se dio cuenta, en el Senado, del Oficio de la Cámara de Diputados, por el que se informó del inicio de la tramitación del mencionado proyecto. Luego, con fecha 13 de noviembre de 2018, la Comisión Especial Mixta de Presupuestos emitió su informe, el cual señaló entre otras cosas, las Partidas aprobadas sin modificaciones y aquellas aprobadas con enmiendas. Posteriormente, con fecha 15 de noviembre la Cámara de Diputados aprobó en discusión única el proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2019 en particular, pasando el proyecto a segundo trámite constitucional. El 20 de noviembre se dio cuenta del proyecto en el Senado, comenzando inmediatamente su discusión única, y el 23 de noviembre el Senado ofició a la Cámara de Diputados

[1] https://prensa.presidencia.cl/discurso.aspx?id=82703
[2] https://prensa.presidencia.cl/discurso.aspx?id=82703

informando acerca de su aprobación del proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2019, con modificaciones.

La Cámara de Diputados, el día 27 de noviembre, rechazó parcialmente las modificaciones, por lo que se constituyó una Comisión Mixta. Al día siguiente, la Comisión Mixta realizó una propuesta sobre las discrepancias surgidas entre la Cámara de Diputados y el Senado, la cual fue aprobada, ese mismo día, por el Congreso Nacional.

Con fecha 28 de noviembre de 2018, el Congreso Nacional despachó el proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2019, y ofició al Poder Ejecutivo para que éste inicie el proceso de promulgación de la ley.

CAPÍTULO PRIMERO

Cumplimiento de todos los requisitos para que el requerimiento sea acogido a tramitación y declarado admisible

Antes de analizar en profundidad los vicios de constitucionalidad que afectan a las Glosas Impugnadas, dedicaremos un breve apartado a revisar el cumplimiento de los requisitos de admisión a trámite y de admisibilidad del presente Requerimiento.

Como SS. Excma. bien conoce, la Constitución Política de la República (en adelante "**Constitución**" o "**CPR**"), en su artículo 93 N° 3, e inciso cuarto, y el DFL N° 5, de 2010, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional (en adelante "**Ley N° 17.997**"), en el Párrafo 3, Título II, Capítulo II, establecen los requisitos que han de cumplirse para que el requerimiento sea, primero, acogido a trámite y, luego, declarado admisible.

A continuación, revisaremos cada una de estas exigencias y veremos cómo se cumplen en el presente caso.

I. Este requerimiento cumple con todos los requisitos necesarios para que sea acogido a tramitación

El presente Requerimiento cumple con todos los requisitos necesarios para que sea acogido a tramitación por este Excmo. Tribunal, de conformidad a los artículos 63 y 65 de la Ley N° 17.997, ya que:

a) Contiene una exposición clara de los hechos y fundamentos de derecho que le sirven de apoyo. En efecto, los capítulos Tercero y Cuarto desarrollan de modo razonado y completo, fundándose en doctrina y jurisprudencia, los fundamentos de hecho y de derecho en que se sustenta;
b) Señala con precisión la cuestión de constitucionalidad y los vicios que se aducen, identificando claramente las normas que se estiman transgredidas.

Respecto de la cuestión de constitucionalidad, SS. Excma. la ha entendido como *"un desacuerdo, una discrepancia sobre la preceptiva constitucional entre los órganos colegisladores"*[3]. Pues bien, en el presente caso, dicha discrepancia se manifiesta precisamente mediante este Requerimiento, en que más de una cuarta parte de los Diputados en ejercicio viene en solicitar la declaración de inconstitucionalidad de las

[3] STC N° 23-84, c. 4.

Glosas Impugnadas, por atentar en contra de preceptos constitucionales precisos. En efecto, y tal como se desarrollará, las Glosas Impugnadas vulneran los artículos 1 inciso quinto, 19 N° 2 y 26, 65, 67 y 69.

c) Se acompañan copias íntegras de las actas de sesiones de sala de la Cámara de Diputados y comisión en las que se trató el problema y demás antecedentes invocados, en el primer otrosí de esta presentación.
d) Se acompaña el proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2019, con indicación precisa de las partes impugnadas, en el primer otrosí de esta presentación.

Se demuestra así que se han cumplido todos los requisitos exigidos para que el presente requerimiento sea acogido a tramitación.

II. Este requerimiento cumple con todos los requisitos necesarios para que sea declarado admisible

Verificado el cumplimiento de los requisitos necesarios para ser acogido a trámite, corresponde ahora referirse a la admisibilidad del requerimiento. En esta materia, esta presentación cumple con todos los requisitos señalados por la Constitución y en el artículo 66 de la Ley N° 17.997, ya que:

a) Ha sido formulado por un órgano legitimado. En efecto, el requerimiento ha sido presentado por 67 Diputados, que representan más de una cuarta parte de los Diputados en ejercicio, tal y como lo certifica el Secretario General de la Cámara de Diputados, mediante certificado de fecha 29 de noviembre de 2018, que se incluye en el segundo otrosí de esta presentación.
b) Ha sido deducido en tiempo oportuno, ya que el proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2019, que contiene las Glosas Impugnadas, todavía no ha sido promulgado como ley de la República, y tampoco han transcurrido cinco días desde el despacho del proyecto por el Congreso Nacional.

Por tanto, como SS. Excma. puede apreciar, se cumplen en el presente caso los requisitos de admisibilidad del requerimiento que han establecido la Constitución y la Ley N° 17.997.

CAPITULO SEGUNDO

Consideraciones previas sobre la Ley de Presupuestos

I. Estatuto constitucional de la Ley de Presupuestos

1. Presupuesto y Ley de Presupuestos

La definición legal de Presupuesto se encuentra contenida en el artículo 11 del decreto ley N° 1.263, Orgánico de la Administración Financiera del Estado, de 1975, la cual establece que *"El presupuesto del Sector Público, consiste en una estimación financiera de los ingresos y gastos de este sector para un año dado, compatibilizando los recursos disponibles con el logro de metas y objetivos previamente establecidos."*.

La Ley de Presupuestos posee una regulación especial, con características particulares, que la aleja y distingue de cualquier ley ordinaria, toda vez que tiene por objeto aprobar el presupuesto de la nación. Así, la Constitución contiene normas especiales y particulares para la Ley de Presupuestos, otorgándole un marco normativo diferenciador respecto a cualquier otra norma.

A nivel constitucional, lo relativo al Presupuesto se encuentra regulado especialmente en el artículo 67 de la CPR. Del análisis de este precepto constitucional, podemos concluir fundadamente que la Ley de Presupuestos es una ley especialísima, cuyo origen y tramitación se encuentran reglados y restringidos, y cuyo contenido está acotado a la estimación de los ingresos y la autorización de los gastos para un año determinado.

2. Características especialísimas de la Ley de Presupuestos

Como señalamos anteriormente, la Ley de Presupuestos tiene características singulares y especialísimas que la distinguen de cualquier otra ley de la República.

Lo anterior, ha sido reconocido expresamente por SS. Excma. Así, la sentencia de fecha 15 de diciembre de 2017 señala que: *"el presupuesto de la nación es una materia que debe ser regulada en una ley especial pero, es mucho más que una ley en cuanto fuente formal. Se trata de uno de los principales instrumentos de política económica que tiene un gobierno, delineándose en su preceptiva los ingresos y gastos de los órganos del Estado* ***para un año calendario****, revelando un programa de acción para orientar conductas económicas en el contexto del importante grupo de recursos del*

Estado. Así, se tiene que el presupuesto es un complejo mecanismo que armoniza, por un lado, la recaudación y el gasto y, por otro, la reinserción del mismo a través del gasto público..."[4].

Por su parte, la sentencia dictada por SS. Excma. de fecha 13 de enero de 1972, haciendo referencia a la Ley de Presupuestos, indica que: *"se tiene presente el sentido específico con que la denominó el constituyente y el carácter excepcional con que la ha configurado para todos sus aspectos y trámites esenciales. En efecto, basta con señalar que la Ley de Presupuesto tiene una serie de particularidades propias que la hacen diferir de una ley común u ordinaria, para concluir que, constitucionalmente hablando, todo conduce a asignarle un sentido restringido, aun cuando aceptando la noción de ley financiera. Son demostrativas de esta afirmación, entre otras, las siguientes características jurídicas: Se trata de una ley que tiene su iniciativa exclusiva en el Presidente de la República: la forma de prepararla está explícitamente señalada en la ley como, asimismo, él marco, o esquema al cual ha de someterse; la fecha de su presentación y la obligación, no una mera facultad, de subordinarse a tal fecha es norma constitucional explícita; su vigencia en el tiempo es esencialmente temporal; se trata de una ley anual a diferencia del carácter general de permanencia de las leyes comunes; debe, obligatoriamente, presentarse en la Cámara de Diputados: las partes fundamentales de ella deben ser aprobadas por el Congreso, es decir, se altera en la especie el principio de la esencia de toda ley cual es el de su eventual aprobación o desaprobación; el conocimiento de la misma en el seno del Congreso Nacional se realiza también de una manera especialísima, mediante el sistema de la llamada Comisión Mixta de Presupuesto integrada por el mismo número de Diputados y Senadores; puede, excepcionalmente, ser votada sin debate; el ejercicio de la facultad presidencial del veto no impide aquí su promulgación en la parte no vetada, y, en fin, puede entenderse tácitamente aprobada concurriendo determinados requisitos o circunstancias..."*[5].

Si bien la referida sentencia data del año 1971, bajo el imperio de la Constitución Política de la República del año 1925, podemos apreciar que las especiales y particulares características de la Ley de Presupuestos son las mismas que el constituyente tomó en consideración para delimitar el contorno y darle contenido a la Ley de Presupuestos bajo la Constitución del año 1980.

Así también, la sentencia de fecha 30 de diciembre de 2010, establece que: *"el presupuesto es una ley; una ley especial; pero es mucho más que una ley. Es uno de los principales instrumentos de política económica que tiene un gobierno. Por de*

[4] STC N° 4118-17, c. 23.
[5] STC N° 1-71, c. 18.

pronto, porque en él se delinean los ingresos y gastos de los órganos del Estado para un año calendario. Ello revela un programa de acción y orienta conductas económicas."[6].

A mayor abundamiento, las especiales características de la Ley de Presupuestos han sido expresamente expuestas por SS. Excma. en sentencia de fecha 15 de diciembre de 2017, la cual señala que: *"de acuerdo a una interpretación armónica entre los artículos 67 de la Constitución y 19 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, la ley de presupuestos mantiene las siguientes características: a) es de iniciativa exclusiva del Presidente de la República; b) tiene una fecha determinada para su presentación y despacho, puesto que si el Congreso no la despacha dentro de los sesenta días contados desde su presentación, regirá el proyecto presentado por el Jefe de Estado; c) las facultades legislativas del Parlamento se encuentran disminuidas, no pudiendo aumentar ni disminuir la estimación de los ingresos, puesto que sólo puede reducir los gastos contenidos en el proyecto de ley, salvo los establecidos por ley permanente; d) rige en anualidad; e) su cámara de origen es la Cámara de Diputados; y, f) su articulado es discutido por una Comisión Especial integrada por Diputados y Senadores. Lo anterior da cuenta de sus privativas características respecto de la ley común..."*[7].

Las principales particularidades de la Ley de Presupuestos están previstas directamente en la Constitución, entre las cuales se cuentan las siguientes:

2.1.Es una materia de iniciativa exclusiva del Presidente de la República

Conforme al artículo 65 de la Constitución, las leyes pueden tener origen por mensaje que dirija el Presidente de la República o por moción de cualquiera de los miembros del Congreso Nacional.

Los incisos tercero y cuarto del referido artículo 65, consagran la potestad exclusiva del Presidente de la República para iniciar proyectos y presentar indicaciones que aborden determinadas materias. Lo anterior, constituye una expresión del régimen presidencialista consagrado en nuestra Constitución, cuyas raíces las podemos encontrar en la historia política y constitucional de nuestro país. Así, conforme a nuestra CPR, el Presidente de la República es Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, correspondiéndole a él la responsabilidad superior de la administración y gobierno de la Nación, particularmente en los aspectos presupuestarios y financieros.

[6] STC N° 1867-10, c. 26.
[7] STC N° 4118-17, c. 25.

De esta forma, de acuerdo al artículo 65, inciso tercero de la Constitución, corresponde al Presidente de la República la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley que tengan relación con la administración financiera o presupuestaria del Estado, incluyendo las modificaciones de la Ley de Presupuestos.

Por su parte, el artículo 67 de nuestra CPR indica expresamente que el proyecto de Ley de Presupuestos debe ser presentado por el Presidente de la República al Congreso Nacional.

2.2.El Congreso está sometido a severas limitaciones en sus atribuciones respecto de la Ley de Presupuestos

De acuerdo al artículo 67, inciso segundo de la Constitución, el Congreso Nacional no puede aumentar ni disminuir la estimación de los ingresos, y sólo puede reducir los gastos contenidos en el proyecto de Ley de Presupuestos, salvo los que estén establecidos por ley permanente.

Asimismo, el inciso cuarto del citado artículo, señala expresamente que el Congreso Nacional no puede 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.

Así también, según el inciso final del referido artículo 67, si la fuente de recursos otorgada por el Congreso Nacional fuere insuficiente para financiar cualquier nuevo gasto que se apruebe, el Presidente de la República, al promulgar la ley, deberá reducir proporcionalmente todos los gastos, cualquiera sea su naturaleza.

Como se puede apreciar, el constituyente ha reforzado las atribuciones del Poder Ejecutivo específicamente en relación a la Ley de Presupuestos, reduciendo significativamente el ámbito de intervención del Congreso Nacional en dicha ley.

Prueba de la restricción a la cual está sometida el Congreso Nacional en relación a la Ley de Presupuestos, es el hecho que constituye la única ley que puede llegar a regir sin la aprobación del Congreso, de acuerdo a lo establecido en el referido artículo 67, inciso primero.

Lo dicho anteriormente, ha sido recogido por SS. Excma., en la sentencia de fecha 30 de diciembre de 2010, la cual señala expresamente que: *"como consecuencia de que al Presidente se le encarga el gobierno y la administración del Estado (artículo 24, Constitución), el Ejecutivo goza de enormes poderes respecto de la Ley de Presupuestos. Por de pronto, a él le corresponde prepararlo y ejecutarlo. El Congreso*

sólo interviene en su aprobación. Enseguida, dicha fase de aprobación es restringida, por una parte, porque hay asuntos que ni siquiera van a discusión al Congreso, como la estimación del rendimiento de los recursos. Por la otra, porque el Congreso no puede más que aceptar, disminuir o rechazar lo que el Presidente le proponga. Y no puede reducir los gastos establecidos en leyes permanentes. Asimismo, si el Congreso aprueba un gasto desfinanciado, al promulgar la ley el Presidente puede reducir proporcionalmente los gastos que no cuenten con el debido financiamiento. Finalmente, el Congreso tiene un plazo limitado para su análisis: sesenta días desde su presentación."[8].

2.3.Se contemplan normas especiales para su presentación, tramitación y despacho

a) Fecha cierta para su presentación

De conformidad a lo señalado en el inciso primero del artículo 67 de la CPR, el proyecto de Ley de Presupuestos debe ser presentado por el Presidente de la República al Congreso Nacional, con a lo menos 3 meses de anterioridad a la fecha en que debe empezar a regir.

b) Cámara de origen determinada

La cámara de origen del proyecto de Ley de Presupuestos es siempre la Cámara de Diputados. Lo anterior, de acuerdo a lo preceptuado en el artículo 65, inciso segundo de la CPR, según el cual las leyes sobre tributos de cualquier naturaleza, sobre los presupuestos de la Administración Pública y sobre reclutamiento sólo pueden tener origen de la Cámara de Diputados.

c) Discusión en comisión especial

El artículo 19 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, determina que el proyecto de Ley de Presupuestos será informado exclusivamente por una comisión especial, integrada con el mismo número de diputados y senadores, formando parte de ella en todo caso los miembros de las respectivas comisiones de hacienda de la Cámara y el Senado.

d) Fecha cierta para su despacho

De acuerdo al ya mencionado artículo 67, inciso primero de la Constitución, el plazo máximo de tramitación parlamentaria del proyecto de Ley de Presupuestos es de 60 días, contados desde la presentación del proyecto por el Presidente de la República.

[8] STC N° 1867-10, c. 26.

Incluso más, si en dicho plazo el Congreso Nacional no lo despachare, se entiende tácitamente aprobado el proyecto presentado por el Presidente de la República.

e) Norma especial en caso de veto presidencial

En el evento que el Presidente de la República decida ejercer su facultad de observar un proyecto de ley a través de un veto, tratándose del proyecto de Ley de Presupuestos el veto no tiene efectos suspensivos en la parte no observada. Así lo dispone el artículo 36, inciso segundo de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, según el cual, la parte no observada regirá como Ley de Presupuestos del año fiscal para el cual fue dictada, a partir del 1° de enero del año respectivo.

2.4.Su vigencia es anual

La vigencia de la Ley de Presupuestos es eminentemente temporal, toda vez que se trata de una ley anual, que debe ser por tanto presentada, tramitada y despachada una vez por año.

De conformidad a lo anterior, todas las normas de la Ley de Presupuestos, incluidas las restricciones y obligaciones impuestas al Ejecutivo para su aplicación y ejecución, sólo rigen para el respectivo período anual de su vigencia, salvo las que son establecidas por ley permanente.

2.5.Es una ley compleja

A diferencia de cualquier ley ordinaria, el contenido de la Ley de Presupuestos no se pública de forma íntegra en el Diario Oficial, por lo que constituye la única ley que no contiene todo su texto en ella misma. Así, todos los guarismos, partidas e ítems y demás clasificaciones presupuestarias se encuentran en documentos separados, los cuales se adjuntan a la ley, pero como mencionamos, no se publican en el Diario Oficial. Ahora bien, dicho contenido puede encontrarse en la página web de la Dirección de Presupuestos (www.dipres.cl).

3. Principios que informan la Ley de Presupuestos

3.1.Principio de legalidad

El principio de legalidad es uno de los pilares sobre los cuales se construye el Estado de Derecho Chileno, y tiene su expresión normativa en el artículo 7 de la Constitución. Asimismo, dicho principio tiene una aplicación aún más estricta en lo que se refiere al gasto público, y que se traduce en el llamado "principio de legalidad del gasto público". En efecto, el número 14 del artículo 63 de la CPR señala que son materia de

ley "[l]*as demás que la Constitución señale como leyes de iniciativa exclusiva del Presidente de la República;*", y por su parte, el inciso tercero del artículo 65 de la CPR establece que le corresponde al Jefe de Estado "*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*".

De lo anterior, se puede colegir que el principio de legalidad también tiene aplicación en lo que se refiere a las materias presupuestarias. En otras palabras, es necesario que un gasto público se encuentre previamente contemplado en la ley de presupuestos del año en cuestión. Sin embargo, y como bien lo ha indicado este Excmo. Tribunal, la aplicación práctica de este principio en materia presupuestaria tiene ciertos matices:

> *"el principio de legalidad aplicado a la Ley de Presupuestos requiere de una interpretación constitucional flexible, racional y lógica ya que este instrumento, aunque formalmente es una ley, reúne características que le dan una categoría especial en el ordenamiento jurídico. Es, en definitiva, la herramienta con que cuenta el Estado para satisfacer gran parte de las necesidades públicas.*
>
> *La diversidad de situaciones que pueden presentarse en la ejecución de la Ley de Presupuestos imposibilitan una previsión total por parte del legislador. En efecto, lo complejo y dinámico no puede regularse íntegramente con anticipación, ni puede tampoco su normativa reducirse a esquemas interpretativos apriorísticos".*[9]

2.2 Principio de equilibrio presupuestario

Este principio también ha sido contemplado y definido por la jurisprudencia de este Excmo. Tribunal Constitucional, señalando que "*los gastos deben corresponder a los ingresos, sin que pueda haber gastos desfinanciados*"[10], y consiste en uno de los rasgos más fundamentales en que se sustenta la teoría clásica del presupuesto: la nivelación entre las entradas y los gastos de la Nación.

Como señalamos anteriormente, el artículo 67, inciso cuarto de la Constitución, indica que el Congreso no puede 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. Finalmente, el artículo 99, inciso primero, parte final de la

[9] STC N° 254-97, c. 18.
[10] STC N° 1867-10, c. 30.

Constitución, establece que, en ningún caso, la Contraloría General de la República dará curso a los decretos de gastos que excedan el límite señalado en la Constitución.

1.3 Principios de unidad y de universalidad de los gastos presupuestarios

La Ley de Presupuestos es una norma con especiales características. Por un lado, y como se señaló anteriormente, es una ley con carácter temporal: está concebida para regir los gastos públicos durante un año; pero, por otro lado, es una ley global, que viene a regular todos los gastos públicos que se realicen durante ese mismo periodo de tiempo. De este punto se derivan dos importantes principios:

- Principio de universalidad de los gastos presupuestarios: Este principio se fundamenta en la necesidad de que los ingresos se encuentren disponibles para financiar todas y cualquiera de las necesidades del Estado.
- Principio de la unidad del presupuesto: se sustenta en la idea de que el cálculo presupuestario debe contener todos los ingresos y gastos que se han previsto para el período respectivo.

CAPITULO TERCERO

Las Glosas del Fondo Solidario de Crédito Universitario tienen vicios de constitucionalidad

I. Historia fidedigna de las Glosas del Fondo Solidario de Crédito Universitario

El proyecto de ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2019 presentado por el Ejecutivo no contemplaba una glosa asociada a la Partida 09, Ministerio de Educación, Capítulo 01 Secretaría de Educación, Programa 29 Fortalecimiento de la Educación Superior Pública, Subtítulo 33, Ítem 03, Asignación 036 Aplicación Letra a) Art.71 bis de la ley N° 18.591.

En igual situación se encontraba la Partida 09, Ministerio de Educación, Capítulo 01 Secretaría de Educación, Programa 30 Educación Superior, Subtítulo 33, ítem 03, asignación 036 Aplicación Letra a) Art.71 bis de la ley N° 18.591.

En primer trámite constitucional, no se aprobaron indicaciones relacionadas a la Asignación 036 Aplicación Letra a) Art.71 bis de la ley N° 18.591, asociada a los Programas 29 y 30. Por lo que el texto despachado por la Cámara de Diputados al Senado no contemplaba ninguna glosa relacionada a dicha asignación, así como tampoco lo contempló el Mensaje del proyecto de Ley de Presupuestos.

Sin embargo, en la discusión en el Senado, en segundo trámite constitucional, la Honorable Senadora señora Yasna Provoste presentó la indicación N°253 que señalaba: "*Incorpórese una nueva Glosa en la Asignación 036 correspondiente al Ítem 03 del Subtítulo 33 perteneciente al Programa 30 del Capítulo 01 de la Partida 09 del Ministerio de Educación, con el siguiente tenor: No regirá la limitación establecida en el artículo 75 de la ley 18.591 sobre Normas Complementarias de Administración Financiera, de Incidencia Presupuestaria y de Personal, siempre que estos fondos sean reinvertidos en infraestructura, títulos de valor en moneda nacional, becas internas o créditos especiales para estudiantes que pierdan sus beneficios estudiantiles regulares. Lo anterior con tope máximo de 30% sobre el monto de los excedentes acumulados.*"

La mesa del Senado la declaró inadmisible por tratarse de materias propias de la administración financiera del Estado. Ante lo cual, la Honorable Senadora solicitó la votación de la admisibilidad, declarándose admisible por la Sala del Senado y, posteriormente, siendo aprobada.

Posteriormente, la Cámara de Diputados, en tercer trámite constitucional, rechazó la propuesta aprobada por el Senado.

En Comisión Mixta, "*los Honorables Senadores señora Provoste y señores Letelier y Lagos, y los Honorables Diputados señores Jackson, Lorenzini y Monsalve propusieron, como forma y modo de resolver la discrepancia, incorporar una nueva glosa en la Asignación 036 correspondiente al ítem 03 del Subtítulo 33, de los Programas 29 (Fortalecimiento de la Educación Superior Pública) y 30 (Educación Superior) del Capítulo 01, del siguiente tenor: "Glosa __ Autorízase a las universidades a reinvertir hasta un 30% de los excedentes acumulados del fondo solidario de crédito universitario de cada institución, siempre que dicha reinversión se realice en infraestructura, títulos de valor en moneda nacional, becas internas o créditos especiales para estudiantes regulares.""*.[11]

Puesta en votación la admisibilidad de la propuesta, ésta fue aprobada por 6 votos a favor y 4 en contra, misma votación que se dio al momento de votarse la propuesta propiamente tal.

La Honorable Senadora Provoste, al fundamentar la admisibilidad de la indicación, señaló que "*[l]a proposición busca, por el momento, garantizar la paz social en el mundo universitario, luego que el 2018 más de 22 mil estudiantes de este nivel fueron notificados de la pérdida del beneficio de gratuidad. De aprobarse la propuesta, las universidades que cuenten con excedentes del Fondo Solidario podrán apoyar a sus estudiantes que hayan sufrido la pérdida de dicho beneficio.*"

El Director de Presupuestos, señor Rodrigo Cerda, solicitando la inadmisibilidad de la propuesta, argumentó que, por tratarse de una propuesta que se refiere a una ley de carácter permanente como lo es el artículo 75 de la ley N° 18.591, se encuentra fuera de las ideas matrices del proyecto de Ley de Presupuestos.

Posteriormente a realizada la votación, el Honorable Senador García hizo reserva de constitucionalidad.

Finalmente, la propuesta fue aprobada tanto por la Cámara de Diputados como por el Senado, incorporándose una nueva glosa 13 asociada al Programa 29, y una nueva glosa 19 asociada al Programa 30, del siguiente tenor:

> *"Autorícese a las universidades a reinvertir hasta un 30% de los excedentes acumulados del fondo solidario de crédito universitario de cada institución, siempre que dicha reinversión se realice en*

[11] Informe de la Comisión Mixta respecto del proyecto de Ley de Presupuestos para el Sector Público correspondiente al año 2019, Boletín N° 12.130-05, p.5.

infraestructura, títulos de valor en moneda nacional, becas internas o créditos especiales para estudiantes regulares.".

Del desarrollo de la discusión antes señalada, se desprende que el objetivo de la propuesta realizada por la Honorable Senadora Yasna Provoste busca modificar el artículo 75 de la ley N° 18.591.

II. Antecedentes y regulación del Fondo Solidario de Crédito Universitario

1. Creación del Fondo Solidario de Crédito Universitario

El Fondo Solidario de Crédito Universitario, fue creado el año 1994 por medio de la ley N° 19.287, que modificó la ley N° 18.591, que establece normas complementarias de administración financiera, de incidencia presupuestaria y de personal. El objeto de su creación fue financiar a los estudiantes con problemas económicos para solventar los aranceles de sus carreras, concediéndoles un crédito, a una tasa de interés baja (2%), el cual debe ser devuelto una vez que terminen sus estudios, bajo las condiciones establecidas en la mencionada ley y en su reglamento.

En particular, el artículo 70 de la ley N° 18.591 creó un Fondo Solidario de Crédito Universitario para cada una de las instituciones de educación superior del Estado o reconocidas por éste, que se encuentren consagradas en el artículo 1 del decreto con fuerza de ley N°4, de Educación, de 1981.[12] De acuerdo a artículo 71 bis de la ley N° 18.591, dicho fondo está integrado por los recursos que anualmente consulte la Ley de Presupuestos; los aportes voluntarios que efectúen profesionales y exalumnos provenientes de la institución respectiva; y otras donaciones.

2. Funcionamiento del Fondo Solidario de Crédito Universitario

En cuanto al uso de los recursos contemplados en el Fondo Solidario de Crédito Universitario, dichos recursos son administrados por entes denominados administradores de fondo solidario, que poseen personalidad jurídica propia y cuya

[12] Estas instituciones son:
1) Universidad de Tarapacá; 2) Universidad Arturo Prat; 3) Universidad de Antofagasta; 4) Universidad de Atacama; 5) Universidad de la Serena; 6) Universidad de Playa Ancha de Ciencias de la Educación; 7) Universidad de Valparaíso; 8) Universidad de Chile; 9) Universidad de Santiago de Chile; 10) Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación; 11) Universidad Tecnológica Metropolitana; 12) Universidad de Talca; 13) Universidad del Bío Bío; 14) Universidad de la Frontera; 15) Universidad de Los Lagos; 16) Universidad de Magallanes; 17) Universidad Católica del Norte; 18) Universidad Católica del Maule; 19) Universidad Católica de Temuco; 20) Universidad Católica de la Santísima Concepción; 21) Pontificia Universidad Católica de Valparaíso; 22) Pontificia Universidad Católica de Chile; 23) Universidad Técnica Federico Santa María; 24) Universidad de Concepción; 25) Universidad Austral de Chile; 26) Universidad de O'Higgins; y 27) Universidad de Aysén.

función consiste en otorgar créditos a aquellos estudiantes con una situación financiera desmedrada con el propósito de financiar sus estudios, en otras palabras constituyen un patrimonio de afectación destinado al financiamiento de la educación superior de aquellos que no disponen de los medios socioeconómicos para solventarlos, con cargo a una devolución futura en condiciones más ventajosas.

Anualmente, los recursos que dispone la Ley de Presupuestos se distribuyen considerando la composición socioeconómica del alumnado de la institución y la proporción de estudiantes del país pertenecientes al grupo de menores ingresos que atiende. Asimismo, la ley dispone que se puede realizar un aporte a cada institución, calculado sobre la base del volumen total de créditos a recuperar, los montos efectivamente recuperados y la variación anual de los mismos. Este aporte no podrá exceder para cada institución del 5% del total de los recursos recuperados por la misma durante el año anterior.

En la práctica, dicho aporte se ha realizado siempre que el monto por las recuperaciones de créditos adeudados que realice la institución sea inferior al monto total de los créditos que debe otorgar dicho año. Cuando se cumple esta condición, el Fisco aporta lo que faltare para la entrega de los créditos a los estudiantes beneficiados en dicho año.

Durante la última década, la necesidad de financiamiento fiscal se ha reducido considerablemente, en primer lugar, por el incremento de cobertura de becas de educación superior, y en los años más recientes por la incorporación de la gratuidad. Mientras en el año 2015 todas las instituciones requirieron aporte del Fisco para la entrega de crédito a sus estudiantes, en el año 2017 sólo cinco solicitaron aporte, siendo dos de ellas las nuevas universidades estatales que aún no tienen recuperaciones de crédito. En el año 2018, dicha cifra se redujo a cuatro.

3. Justificación de la regulación de excedentes contenida en el artículo 75 de la ley N° 18.591

El artículo 75 de la ley N° 18.591 regula la inversión de los excedentes del Fondo Solidario:

> "*En caso de que en un año las Instituciones de Educación Superior no coloquen todos los recursos disponibles de crédito universitario para sus estudiantes, los excedentes de estos fondos sólo podrán ser invertidos en instrumentos emitidos por el Servicio de Tesorerías, por el Banco Central de Chile o en instrumentos de renta fija clasificados en A por la Comisión*

Clasificadora de Riesgo a que se refiere el artículo 99 del decreto ley N°3.500, de 1980.

Sin perjuicio de lo establecido en el inciso anterior, la disponibilidad monetaria de que se disponga antes de efectuarse las inversiones que ordena dicho inciso, podrán ser mantenidas en cuenta corriente bancaria.

En todo caso, los activos que componen este fondo no podrán ser dados en garantía por la institución para ninguna clase de operaciones y serán inembargables."

Como se puede observar, el artículo 75 faculta invertir recursos que le permitan tener ganancias, pero para ser incorporados en el mismo patrimonio, no se podrá caucionar con dichos recursos obligaciones de otra naturaleza de la institución de educación superior vinculada a esa administradora de fondo solidario. De esta forma, la regulación del artículo 75 cautela tanto la integridad del Fondo; la autonomía de su administración; y, muy especialmente, la inversión de sus excedentes en activos líquidos a fin de resguardar la disponibilidad de los fondos para satisfacer la necesidad de financiamiento de los estudiantes de bajos ingresos.

III. Las Glosas del Fondo Solidario de Crédito Universitario vulneran gravemente la Constitución

1. Vicios de forma de las Glosas del Fondo Solidario de Crédito Universitario

Las Glosas del Fondo Solidario de Crédito Universitario incurren en dos vicios formales que hacían inadmisible la indicación parlamentaria que les dio origen. Ello porque, como se verá, (1.1) ambas vulneran las ideas matrices de la Ley de Presupuestos y, por tanto, los artículos 67 y 69 de la Constitución (1.2) ambas inciden en materias que son de iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

Como se desarrollará en esta sección, el resguardo de las reglas constitucionales que ordenan el proceso legislativo, forma parte de las atribuciones esenciales de este Excmo. Tribunal, las que lo hacen un árbitro imprescindible de nuestro orden constitucional. En atención a ello, los vicios individualizados son una razón suficiente para acoger este requerimiento y declarar la inconstitucionalidad de las Glosas del Fondo Solidario de Crédito Universitario.

1.1. Las Glosas del Fondo Solidario de Crédito Universitario vulneran los artículos 67 y 69 de la Constitución

El artículo 69 de la Constitución establece la norma básica en materia de respeto a las ideas matrices. En este apartado se analizará (i) la regulación de las ideas matrices en nuestro ordenamiento; (ii) como su respeto efectivo ha estado íntimamente ligado a la existencia de esta Excma. Magistratura; (iii) en qué consiste la idea matriz de la Ley de Presupuestos; (iv) de qué forma, las Glosas del Fondo Solidario de Crédito Universitario pretenden modificar normas de inversión de un sistema de ayudas estudiantiles administrado por las universidades, lo que escapa completamente al objeto de la Ley de Presupuestos; y, por último, (v) como ellas vulneran el artículo 67 de la Constitución, en cuanto alteran una regulación permanente, y por lo mismo, también vulneran las ideas matrices de la Ley de Presupuestos

i. Artículo 69 de la Constitución y regulación de las ideas matrices en nuestro ordenamiento jurídico

La regulación de las ideas matrices en nuestro ordenamiento jurídico se encuentra contenida en la Constitución, artículo 69, y en la Ley N°18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, artículos 23 y 24, en los siguientes términos:

- La Constitución, artículo 69: "*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.*"
- Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, artículo 23: "[...] *se considerarán como ideas matrices o fundamentales de un proyecto aquéllas contenidas en el mensaje o moción, según corresponda.*"
- Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, artículo 24: "*Sólo serán admitidas las indicaciones que digan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto. No podrán admitirse indicaciones contrarias a la Constitución Política.*"

Complementan dicha regulación los artículos 129, inciso cuarto, 168 y 274 del Reglamento de la Cámara de Diputados, y los artículos 118 y 187 del Reglamento del Senado.

En virtud de la regla que resguarda el respeto por las ideas matrices en la tramitación de los proyectos de ley, artículo 69 de la Constitución, los parlamentarios deben estudiar el proyecto en sus aspectos particulares, es decir, analizándolo en cada una de

sus disposiciones, y pueden presentar indicaciones que deben tener relación directa con las ideas fundamentales o matrices del proyecto.[13]

El objeto de esta regulación es ordenar el debate legislativo, promoviendo una deliberación democrática profunda en el estudio y despacho de los proyectos de ley. Se trata de una norma que tiene por objeto promover el debate legislativo informado y responsable, cuyo respeto resulta fundamental para el adecuado funcionamiento del proceso de formación de la ley. El antecedente inmediato de estas reglas se encuentra en la Reforma Constitucional del año 1970, que dispuso: "*Todo proyecto puede ser objeto de adiciones o correcciones tanto de la Cámara de Diputados como en el Senado; pero en ningún caso se admitirán las que no digan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto.*"[14]

La importancia de esta regla se aprecia de mejor manera por contraste. Nuestra historia institucional reciente nos ofrece un panorama claro de los problemas que se suscitarían ante la falta de una norma efectiva que circunscriba el debate legislativo a las ideas matrices de un mensaje o moción. Como expresó, en su momento, el ex Presidente de la República, don Eduardo Frei Montalva, en relación a la reforma constitucional señalada, tal era el caso de las antiguamente llamadas "leyes misceláneas":

> "*Estos preceptos pondrán fin a la práctica arraigada de las llamadas 'leyes misceláneas', que tratan toda clase de asuntos y 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 significa hacer de las leyes una maraña ininteligible para el hombre común y aún difícil de entender por los intérpretes avezados.*"[15]

ii. El resguardo de las ideas matrices está íntimamente ligado al origen del Tribunal Constitucional

Más específicamente, se ha señalado que fue precisamente la creación de este Excmo. Tribunal lo que vino a dar eficacia y aplicación concreta a la regla del respeto por las ideas matrices. Así lo reconoció, por lo demás, la propia jurisprudencia emanada de este Excmo. Tribunal Constitucional, la que ya, en el año 1971, reconocía que:

> "[...] *ha sido costumbre que, año a año, se haya utilizado la Ley de Presupuesto para aprobar las materias más inconexas por todos los*

[13] Verdugo Marinkovic, Mario; Pfeffer Urquiaga, Emilio; Nogueira Alcalá, Humberto, *Derecho Constitucional, Tomo II,* Chile, Editorial Juridica de Chile, p. 186.
[14] Ley N° 17.284, modifica la Constitución Política del Estado, 23 de enero de 1970.
[15] Citado por el Tribunal Constitucional en su fallo de 4 de octubre de 1993, sobre modificación al D.L N° 3.063, sobre Rentas Municipales, Rol 174-93

Gobierno y todos los Congresos, sin que hasta ahora se hubiera hecho cuestión constitucional sobre tal procedimiento, pues se impone asimismo destacar que, aparte de que no había mecanismo parar recurrir alegando tal vicio, faltaba también el órgano llamado a emitir ese pronunciamiento. Dicha práctica viciosa se observa aun dentro de la tramitación en el Congreso del proyecto de ley que ha motivado este requerimiento [...]"[16]

Como se verá, la jurisprudencia constante y uniforme de este Excmo. Tribunal ha tendido a resguardar con especial cuidado el respeto a las ideas matrices en el proceso legislativo, y de modo particular en relación a la Ley de Presupuestos.

iii. Idea matriz de la Ley de Presupuestos en la jurisprudencia del Excmo. Tribunal Constitucional

La idea matriz de la Ley de Presupuestos consiste en estimar los ingresos y determinar los gastos de la Administración del Estado para un año presupuestario determinado. Así fluye de las disposiciones constitucionales que la regulan, contenidas en el artículo 66 de la Constitución; y de las normas legales que complementan dicha regulación, en particular del artículo 11 del decreto ley N° 1.263, Orgánico de la Administración Financiera del Estado, que dispone: "*El presupuesto del Sector Público consiste en una* ***estimación financiera de los ingresos y gastos de este sector para un año dado****, compatibilizando los recursos disponibles con el logro de metas y objetivos previamente establecidos.*" (el destacado es nuestro). Normativa que, de acuerdo a la jurisprudencia de este Excmo. Tribunal, sirve para precisar los contornos del concepto constitucional de "administración financiera del Estado".[17]

Esta Magistratura ha respaldado dicha interpretación con una jurisprudencia cuyos orígenes son tan antiguos como este Excmo. Tribunal:

"*Las ideas matrices o fundamentales de dicho proyecto* ***están formadas por el cálculo de entradas y la determinación de los gastos de la Administración Pública****. También es admisible contemplar dentro de ella, dado su carácter de ley financiera, aquellos preceptos que persigan regular los gastos variables, pero sin que en estos dos últimos eventos se modifiquen leyes generales o especiales y leyes orgánicas de los Servicios de la Administración Pública del Estado*"[18] (el destacado es nuestro).

A lo señalado, se agrega la jurisprudencia reciente de esta Magistratura, configurando una línea jurisprudencial uniforme que ha orientado eficazmente el

[16] STC 1-1971, c. 18.
[17] STC 1.867-2010, c. 16.
[18] STC 1-1971, c. 28.

actuar de los órganos constitucionales involucrados al tenor de lo dispuesto en el texto constitucional. Así, en la misma línea ha precisado, que las ideas fundamentales del proyecto de Ley de Presupuestos "*no son otras que el cálculo de ingresos y la autorización de gastos*"[19]; y que "*la idea matriz está fijada por la Constitución y se refiere a ingresos y gastos*".[20]

iv. Las Glosas del Fondo Solidario de Crédito Universitario pretenden modificar un sistema de ayuda estudiantil permanente y, por tanto, exceden las ideas matrices de la Ley de Presupuestos

Las Glosas del Fondo Solidario de Crédito Universitario pretenden modificar el actual régimen de inversión de los excedentes de dichos fondos, establecido en el artículo 75 de la ley N° 18.591. En virtud de dicha norma, tales excedentes solo pueden ser invertidos "*en instrumentos emitidos por el Servicio de Tesorerías, por el Banco Central de Chile o en instrumentos de renta fija clasificados en A por la Comisión Clasificadora de Riesgo a que se refiere el artículo 99 del decreto ley N° 3.500, de 1980*". Como se explicó, el objeto de esta regulación es que los excedentes sean invertidos en instrumentos de alta liquidez, a fin de asegurar la disponibilidad de los fondos para proveer al financiamiento de los estudiantes de bajos ingresos que requieran acceder al crédito para costear sus estudios.

Las Glosas del Fondo Solidario de Crédito Universitario desconocen y pretenden alterar dicha finalidad, permitiendo la inversión de excedentes que por su naturaleza son contingentes en infraestructura y becas, entre otros, perjudicando así la disponibilidad de los fondos para los fines que fueron dispuestos. Todo esto bajo la justificación de atender a las necesidades de los alumnos que han perdido la gratuidad por extender sus estudios más allá de lo dispuesto en los artículos 105 y siguientes de la ley N° 21.091, sobre Educación Superior, en circunstancias que, como se verá, la solución propuesta resulta inepta, generadora de graves problemas y discriminatoria.[21]

Como es claro, la solución del problema de aquellos alumnos que perdieron el beneficio de gratuidad en la hipótesis descrita; la regulación de los instrumentos de inversión de los excedentes de los fondos solidarios de crédito universitario; la reforma a un sistema de ayudas estudiantiles establecido por ley permanente desde el año 1994; y, en definitiva, la derogación o modificación que pretende hacerse vía las Glosas del Fondo Solidario de Crédito Universitario del artículo 75 de la ley N° 18.591, corresponden a materias que exceden con creces a las propias de la Ley de

[19] STC 1.005-2007, c. 12.
[20] STC 1.867-2010, c. 23.
[21] Informe de la Comisión Mixta respecto del proyecto de Ley de Presupuestos para el Sector Público correspondiente al año 2019, Boletín N° 12.130-05, p. 6.

Presupuestos. Lo dicho cobra especial relevancia a la luz de la jurisprudencia de este Excmo. Tribunal en relación al carácter anual o transitorio de la Ley de Presupuestos, como se verá a continuación.

v. Las Glosas del Fondo Solidario de Crédito Universitario vulneran el artículo 67 de la Constitución, en cuanto alteran una regulación permanente, y por ello mismo, también vulneran las ideas matrices de la Ley de Presupuestos

Como ha especificado, según se verá en este apartado, este Excmo. Tribunal, una adecuada interpretación del artículo 67 de la Constitución obliga a concluir que la Ley de Presupuestos no puede alterar una regulación permanente y general, que es precisamente lo que hacen las Glosas del Fondo Solidario de Crédito Universitario.

A fin de explicar este punto (a) revisaremos la jurisprudencia de este Excmo. Tribunal en relación al artículo 67 del Texto Fundamental; y (b) se explicitará de qué forma las glosas impugnadas en este Capítulo contravienen dicha interpretación.

a. La jurisprudencia del Excmo. Tribunal Constitucional en relación al artículo 67 de la Constitución

La jurisprudencia de esta Magistratura ha reiterado en numerosas ocasiones el carácter especial que tiene la Ley de Presupuestos, elaborando y definiendo las características de su estatuto constitucional. Así, ha dicho que en ella rigen los principios de:

> "*legalidad (no se puede gastar sin autorización previa), equilibrio presupuestario (los gastos deben corresponder a los ingresos, sin que pueda haber gastos desfinanciados), preponderancia del Ejecutivo (iniciativa exclusiva, reducidas potestades del Congreso, exclusividad en la ejecución),* ***anualidad (presupuesto dura un año)****, unidad (un solo presupuesto para todo el sector público), universalidad (todos los ingresos y todos los gastos que efectúa el Estado se reflejan en el presupuesto; por excepción cabe el tributo de afectación) y especialidad* [...]"[22] (el destacado es nuestro).

En el contexto de esa abundante jurisprudencia, este Excmo. Tribunal ha delimitado el alcance y espíritu del artículo 67 de la Constitución, subrayando el carácter anual o periódico de la Ley de Presupuestos. En este sentido, resolviendo acerca de la constitucionalidad de una Glosa que regulaba materias referidas a la actuación de la Agencia de Calidad de la Educación en la difusión de resultados de la medición de logros de aprendizaje, ha fallado que

[22] STC 1.867-2010, c. 30.

> "[...] ***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 ley de presupuestos***, *que, por su esencial naturaleza jurídica, sólo puede normar materias presupuestarias y de gastos*;"[23] (el destacado es nuestro).

Al afirmar tal incompatibilidad entre las leyes de carácter permanente y la Ley de Presupuestos, este Excmo. Tribunal no hace sino eco de su propia jurisprudencia, ya asentada en nuestro ordenamiento, en cuanto ésta ha afirmado la especialidad de la Ley de Presupuestos y, más concretamente, esa misma incompatibilidad. Ejemplo de esto último es la sentencia del año 1971, ya referida, en cuanto dispuso:

> "*También es admisible contemplar dentro de ella, dado su carácter de ley financiera, aquellos preceptos que persigan regular los gastos variables, pero sin que en estos últimos dos eventos se modifiquen leyes generales o especiales y leyes orgánicas los Servicios de la Administración Pública del Estado* [...]"[24]

Tal es la importancia que este Excmo. Tribunal ha dado a la incompatibilidad anotada que, en la misma sentencia, se pronuncia por declarar la inconstitucionalidad del artículo 28 del proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2018, no obstante estar su regulación dentro de las ideas matrices de la Ley de Presupuestos, en cuanto asociado a una materia presupuestaria ¿La razón entonces de su inconstitucionalidad? Precisamente que, "*sin embargo, en cuanto al deber de respetar el contenido de una ley permanente, va más allá* [...]"[25]

b. Las Glosas del Fondo Solidario de Crédito Universitario vulneran el artículo 67 de la Constitución en cuanto alteran una ley permanente y por ello mismo, también vulneran las ideas matrices de la Ley de Presupuestos

Es indiscutible que lo expuesto en el apartado anterior, resulta plenamente aplicable a las Glosas del Fondo Solidario del Crédito Universitario. En efecto, es claro que el objeto de las glosas impugnadas en este Capítulo es modificar una regulación que tiene el carácter de permanente, alterando la estructura de un sistema de ayudas estudiantiles que está establecido en virtud de una ley general, como ya se ha señalado, desde el año 1994.

---

[23] STC 4.118-2017, c. 21.
[24] STC 1-1971, c. 28.
[25] STC 4.118-2017, c. 36.

Sobre este punto, resulta conveniente ejemplificar cómo puede y debe ser la relación entre las leyes permanentes y la Ley de Presupuestos.

Existen políticas públicas y programas cuyo origen estuvo en la Ley de Presupuestos, como es el caso del Ingreso Ético Familiar que fue regulado por primera vez en la Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2011, bajo la asignación, "Programa Bonificación al Ingreso Ético Familiar", cuya regulación se contenía en la Glosa 08, la que establecía los requisitos de ejecución de los recursos y delegaba el resto de la regulación en un decreto del entonces Ministerio de Planificación. Posteriormente, dicho programa se plasmó en la actual ley N° 20.595, que crea el Ingreso Ético Familiar que establece bonos y transferencias condicionadas para las familias de pobreza extrema y crea subsidio al empleo de la mujer.

En otros casos, como son las Becas de Mantención para la Educación Superior, JUNAEB o el FONDEF de CONICYT, se trata de programas y políticas que, año a año, se determinan y regulan en la Ley de Presupuestos.

Lo que no es admisible es pretender modificar el alcance de una regulación permanente en la Ley de Presupuestos. Frente a eso, nuestra Constitución, complementada por la jurisprudencia de esta Magistratura, entrega una respuesta sin ambigüedades: no corresponde emplear una ley especial y transitoria, como la Ley de Presupuestos, para alterar una regulación general y permanente, como es la ley N° 18.591. En consecuencia, solo queda declarar las Glosas del Fondo Solidario de Crédito Universitario como inconstitucionales.

Este carácter transitorio de la Ley de Presupuestos, que S.S. Excma. ha considerado incompatible con la modificación de leyes permanentes, salvo en cuanto se trate de regulaciones complementarias y necesarias para la ejecución del gasto, está íntimamente relacionado con la regla de las ideas matrices. Al punto, que al tenor de la sentencia del año 2017 que hemos citado, puede decirse que la exigencia de respeto por la legislación permanente que se le impone al legislador presupuestario tiene como correlato la exigencia de que las modificaciones de leyes permanentes "*deben ser objeto de un proyecto de ley con ideas matrices precisas que la consignen 'única forma de lograr una coherencia en la legislación que regula las bases institucionales de nuestro ordenamiento jurídico*".[26]

A fin de ilustrar cuan grave resulta este cambio, conviene reiterar que la regulación del artículo 75 de la ley N° 18.591 es plenamente coherente con los fines que persigue la operación de los fondos solidarios, en cuanto busca asegurar la disponibilidad de los recursos para el fin que los destinó el legislador. La regulación propuesta, en cambio,

[26]STC 4.118-2017, c. 32.

obstaculiza dichos fines, bajo el supuesto errado de que los excedentes son permanentes, y no contingentes.

1.2 Las Glosas del Fondo Solidario de Crédito Universitario inciden en una materia que es de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, de acuerdo al artículo 65 de la Constitución

Como se explicará a continuación, la indicación parlamentaria que dio origen a las Glosas del Fondo Solidario de Crédito Universitario invade las atribuciones del Presidente de la República, en cuanto incide en una materia que es de iniciativa exclusiva, como es la administración presupuestaria o financiera del Estado, de acuerdo al artículo 65 de la Constitución.

A fin de explicar esta inconstitucionalidad (i) revisaremos sucintamente la regulación y alcance de la iniciativa exclusiva en materia financiera o presupuestaria; (ii) daremos cuenta de las ideas que subyacen a esta regulación de acuerdo a la jurisprudencia de esta Excma. Magistratura y a la evolución histórica; (iii) precisaremos, a la luz de las normas aplicables, el sentido que debe dársele al concepto de administración financiera o presupuestaria del Estado; (iv) para concluir que la alteración de los fines a los que deben aplicarse los recursos asignados en virtud del artículo 71 bis, letra a), de la ley N° 18.591 a los Fondos Solidarios es materia de iniciativa exclusiva del Presidente de la República; lo que, además, (v) se ve reforzado por el régimen de fiscalización y control a que están sometidos dichos recursos.

i. Regulación y alcance de la iniciativa exclusiva en materia financiera o presupuestaria

En términos concretos, la regulación de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República está contenida en el artículo 65 de la Constitución, el cual dispone, en su inciso tercero, lo siguiente: "*[c]orresponderá 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*" (el destacado es nuestro); norma que, en materia presupuestaria, es luego complementada por lo dispuesto en el artículo 67 de la CPR. En este último artículo se señalan básicamente los siguientes principios:

i. Iniciativa exclusiva del Presidente de la República en la estimación del rendimiento de los recursos;

ii. Restricción de las facultades del Congreso Nacional: solo puede aprobar, rechazar, o reducir la estimación de gastos, pero ello solo en la medida en que los gastos no estén establecidos por leyes permanentes.

En cuanto a este último punto, esto es, las facultades del Congreso Nacional, la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional también ha precisado cuál es el ámbito de estas restricciones, y dispone en su artículo 24, incisos segundo y tercero, lo siguiente:

> "***No podrán admitirse indicaciones contrarias a la Constitución Política ni que importen nuevos gastos con cargo a los fondos del Estado o de sus organismos, o de empresas de que sea dueño o en que tenga participación****, sin crear o indicar, al mismo tiempo, las fuentes de recursos necesarios para atender a tales gastos.*
>
> *En la tramitación de proyectos de ley los miembros del Congreso Nacional no podrán formular indicación que afecte en ninguna forma materias cuya iniciativa corresponda exclusivamente al Presidente de la República, ni siquiera para el mero efecto de ponerlas en su conocimiento. No obstante, se admitirán las indicaciones que tengan por objeto aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos, emolumentos, préstamos, beneficios, gastos y demás iniciativas sobre la materia que haya propuesto el Presidente de la República*". (el destacado es nuestro).

ii. Ideas que subyacen a la regulación de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República

Nuestro ordenamiento constitucional y legal dotó al Presidente de la República de amplias facultades legislativas. Dentro de ellas, resulta especialmente importante la iniciativa exclusiva en materias económicas, presupuestarias, tributarias, de seguridad social, y administrativas.

La jurisprudencia de este Excmo. Tribunal Constitucional en esta materia es rica y variada. En efecto, mediante sentencia pronunciada en el Rol N° 2025-11, S.S. Excma. realizó un exhaustivo y detallado análisis del origen de las facultades del Presidente de la República en materias económicas, y de las razones históricas que justifican el actual sistema.

Así, en el considerando trigésimonoveno de la sentencia, concluyó: "*[q]ue los antecedentes anotados develan que la evolución del control del gasto público, que hoy queda reservado a las decisiones que adopte el Presidente de la República, se sustenta en similares fundamentos, los que, a lo largo del siglo XX, forjaron de manera*

progresiva la radicación de la iniciativa exclusiva en la más alta autoridad del Ejecutivo, en lo que se refiere a administración financiera, gasto y regulación de materias referidas o que incidan en la seguridad social. Específicamente, la razón de ello se ha encontrado en la ***necesidad de establecer un sistema coherente de gastos que permita al Presidente de la República dar cumplimiento a la política de financiamiento que considere adecuada para el cumplimiento de su programa de gobierno****, en armonía con su calidad de jefe de gobierno y máximo jerarca de la administración y de responsable del manejo de las finanzas públicas, de conformidad a los establecido en los artículos 24 y 32, N° 20° de la Constitución Política*"[27]. (el destacado es nuestro).

La evolución a que hace referencia el fallo referido recorre prácticamente toda nuestra historia constitucional. Las materias de iniciativa exclusiva existen en nuestro ordenamiento desde la Constitución de 1833, que disponía que la declaratoria de guerra, si bien no era una ley, solo podía tener lugar previa aprobación del Congreso, a instancias del Presidente de la República (artículo 82, número 18, Constitución de la República de Chile de 1833). Posteriormente, la Constitución de 1925 incorporó dentro de esas materias "*los suplementos a partidas o ítem de la Ley General de Presupuestos*" (artículo 45, Constitución Política de la República de 1925). En la misma línea avanzaron las reformas a la Carta Fundamental de 1925 de los años 1943 y 1970. Finalmente, el texto constitucional actual, ha cristalizado, en las normas que hemos referido, dicha reglamentación.

Numerosas son las justificaciones que se han dado para explicar la iniciativa exclusiva del Presidente de la República en materia de administración financiera o presupuestaria del Estado. Entre ellas, la necesidad de dotar de coherencia al gasto fiscal,[28] la necesidad de concentrar la responsabilidad en el manejo de los recursos públicos[29] y el que la ejecución del presupuesto corresponde exclusivamente al Jefe de Estado.[30]

En definitiva, la regulación de la iniciativa exclusiva es fruto de la evolución histórica de nuestro país y, en cuanto se refiere a la administración financiera o presupuestaria, ha sido diseñada a fin de resguardar algunos de los aspectos más relevantes de la política fiscal y económica.

iii. Sentido que debe darse al concepto de "administración financiera o presupuestaria del Estado"

[27] STC 2025-11, c. 39.
[28] Silva Bascuñán, Alejandro, *Tratado de Derecho Constitucional. Congreso Nacional. La Función Legislativa.* Toma VII, Santiago, 2000, p. 107.
[29] Navarro Vergara, Elías, *Limitación de la Iniciativa Parlamentaria en Materia de Gastos Públicos* Santiago, 1945, p. 56.
[30] STC 254-1997, c. 18.

A raíz de la normativa reseñada y de sus antecedentes, corresponde examinar el sentido que debe darse al concepto de administración financiera o presupuestaria del Estado que emplea el artículo 65 de la Constitución.

Para precisar el contenido de lo anterior, corresponde hacer una exégesis del texto constitucional:

- En primer lugar, corresponde considerar el tenor literal de la voz "administrar". Así, el concepto "administrar" de acuerdo al Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, significa, en su tercera acepción, "*ordenar, disponer, organizar, en especial la hacienda o los bienes*", es decir, atendido que corresponde al Presidente la administración financiera del Estado, corresponde exclusivamente a éste cualquier iniciativa que intente modificar la forma en que se destinan, invierten o disponen, bienes que son asignados por medio de cualquier ley. Y en relación a esto último, corresponde precisar que la ley que asigna recursos por excelencia es la Ley de Presupuestos.
- En segundo lugar, lo dicho se confirma si se realiza una interpretación lógica y sistemática de la norma. Así se desprende de la lectura del artículo 32, número 20, de la Constitución, que dispone que es atribución del Presidente de la República "*cuidar de la recaudación de las rentas públicas y* ***decretar su inversión con arreglo a la ley***" (el destacado es nuestro); y, por último, así se desprende también de una interpretación sistemática del estatuto constitucional de la Ley de Presupuestos que, como ya hemos explicado latamente (Capítulo Primero), refuerza las atribuciones colegisladoras del Presidente y limita las del Congreso Nacional, en aras de la coherencia y responsabilidad fiscal y del régimen de ejecución de los recursos que compete al Jefe de Estado.
- En tercer lugar, el legislador ha otorgado elementos para interpretar lo anterior; así, el artículo 1 del decreto ley N° 1.263 de 1975 señala que "*[e]l sistema de administración financiera del Estado comprende el conjunto de procesos administrativos que permiten la obtención de recursos y su aplicación a la concreción de los logros de los objetivos del Estado. La administración financiera incluye, fundamentalmente, los procesos presupuestarios, de contabilidad y de administración de fondos*". Esta norma, para cuyo análisis se debe contemplar que si bien "sistema de administración financiera del Estado" no es completamente sinónimo de "administración financiera del Estado" en el sentido en que lo emplea la Constitución, sí ayuda a entender qué entiende el legislador por administrar financieramente algo, y lo que entiende el legislador es el sentido natural de las palabras de dicho concepto: (i) obtención de recursos; (ii) aplicación y destino de

los recursos públicos; (iii) presupuestos y contabilidad en general; y (iv) administración de fondos públicos.

Lo expuesto ha sido confirmado por la jurisprudencia de este Excmo. Tribunal, en cuanto ha afirmado que:

> *"[e]n tercer lugar, como consecuencia de que al Presidente se le encarga el gobierno y la administración del Estado (artículo 24, Constitución), el Ejecutivo goza de enormes poderes respecto de la Ley de Presupuestos. Por de pronto, a él le corresponde prepararlo y ejecutarlo. El Congreso sólo interviene en su aprobación. Enseguida, dicha fase de aprobación es restringida, por una parte, porque hay asuntos que ni siquiera van a discusión al Congreso, como la estimación del rendimiento de los recursos. Por la otra, porque el Congreso no puede más que aceptar, disminuir o rechazar lo que el Presidente le proponga. Y no puede reducir los gastos establecidos en leyes permanentes."*[31]

En el mismo fallo, ratificó la obligatoriedad de dicha interpretación, en los siguientes términos:

> *"[q]ue siendo inconcuso que todo proyecto de ley puede ser modificado durante su proceso de formación, sea por sugerencia, proposición o indicación de un diputado o senador, o del Presidente de la República, resulta* ***igualmente incuestionable que están prohibidas las modificaciones contrarias a la Constitución, y lo son no sólo aquellas ajenas a las ideas matrices o fundamentales del proyecto, sino toda modificación que infrinja la Carta Fundamental por cualquier otro motivo, formal, competencial o de fondo****, materia que esta Magistratura ha abordado en numerosas ocasiones anteriores."*[32] (el destacado es nuestro).

iv. La alteración de la finalidad de los recursos asignados en virtud del artículo 71 bis, letra a), de la ley N° 18.591 a los Fondos Solidarios es materia de iniciativa exclusiva del Presidente de la República

De todo lo expuesto, fluye con claridad que la alteración de los fines a que deben aplicarse los recursos asignados en virtud del artículo 71 bis, letra a), de la ley N° 18.591 a los Fondos Solidarios es materia de iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

[31] STC N° 2025-11, c. 61.
[32] STC N° 2025-11, c. 61.

Ni aún el intérprete más descuidado puede desconocer que la determinación de dichos fines corresponde a la función de administrar los recursos ¿Cómo podría decirse que alguien *administra* si no tiene la posibilidad de determinar el objeto de los recursos que tiene bajo su potestad?

Es en uso de dicha facultad de administración que reconoce la Constitución, que el Presidente propuso las asignaciones 036, Aplicación Letra a) Art.71 bis de Ley N° 18.591, Ítem 03, Subtítulo 33, programas 29 y 30, Capítulo 01 Secretaría de Educación, Partida 09 del Ministerio de Educación. Y lo hizo porque, en su calidad de administrador, estimaba oportuno destinar dichos recursos al aporte fiscal a los Fondos Solidarios, en el entendido de que ellos se destinan íntegramente al otorgamiento de créditos estudiantiles o a las inversiones que la ley N° 18.591 autoriza a fin de que estén disponibles para ese objeto. Cualquier intento por alterar dicho régimen es, en primer lugar, materia de una ley permanente y, en segundo lugar, de una ley permanente que solo puede tener su origen en un mensaje del Presidente de la República.

v. El régimen de fiscalización y control a que están sometidos los Fondos Solidarios de Crédito Universitario confirma lo señalado, en cuanto refuerza su carácter público

En primer lugar, la ley N° 18.591, que creó los Fondos Solidarios, es una norma que afecta directamente la administración financiera de la Nación y, por tanto, la regla general es que cualquier modificación a esta norma requiere de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

En efecto, la ley N° 18.591 cumple con todos aquellos elementos que anteriormente se señalaron como parte de la administración financiera de la Nación:

- Regula aspectos relacionados con la obtención de recursos;
- Contiene normas que tratan la aplicación y el destino de recursos públicos;
- Regula aspectos relacionados con presupuestos y contabilidad en general.

Además, otro ejemplo que hace evidente lo anterior, es que cada vez que se han incorporado modificaciones a esta ley, ello se ha llevado a efecto a través de Mensajes del Presidente de la República, remarcando así que el ámbito de competencias parlamentario no se extiende a este asunto.[33]

[33] Ley N° 21.091 iniciada por Mensaje Presidencial; Ley N° 20.720 iniciada por Mensaje Presidencial; Ley N° 20.572 iniciada por Mensaje Presidencial; Ley N° 19.707 iniciada por Mensaje Presidencial; Ley N° 19.652 iniciada por Mensaje Presidencial; Ley N° 19.287 iniciada por Mensaje Presidencial; Ley N° 19.242 iniciada por Mensaje Presidencial; Ley N° 19.182 iniciada por Mensaje Presidencial; Ley N° 19.039 iniciada por Mensaje Presidencial; Ley N°18.768 del año 1988; Ley N° 18.764 del año 1988;

Por otra parte, la ley N° 18.591 regula una cuestión que en nuestro derecho, por regla general, se encuentra sometida a importantes controles y restricciones, como lo es el traspaso de recursos públicos a entidades autónomas o privadas para su administración.

Como se dijo anteriormente, los recursos asignados en virtud del artículo 71 bis, letra a) de la ley N° 18.591 son recursos públicos destinados expresamente por el legislador para un fin determinado, y en cuanto tales, forman parte del ámbito de atribución exclusiva del Presidente de la República en materias de iniciativa legislativa. Ello significa que no le es permitido a los parlamentarios plantear modificaciones que importen una destinación distinta para dichos fondos.

Tal carácter de recursos públicos puede verse reflejado en el hecho de que la Contraloría General de la República ha fiscalizado la administración de estos recursos.

Así, los siguientes pronunciamientos del órgano contralor dan cuenta de que, en la especie, se trata de recursos pertenecientes al ámbito de la administración financiera del Estado:

- En el año 2012, la Subsecretaría de Educación dispuso a través de su Resolución Exenta N° 8.568 la restitución de parte de los recursos transferidos durante ese año a los fondos solidarios de crédito universitario a las instituciones pertenecientes del CRUCH. Respecto a ello, la Contraloría dispuso que:

  "*En tal sentido, es posible sostener que los recursos que anualmente aporta el Fisco tienen por propósito incrementar los FSCU, de manera que cuenten con los caudales suficientes para que las universidades concedan los apuntados beneficios.*

  Así, acorde con el fin y naturaleza de aquellos, los haberes que los integran, y a los cuales se refiere la consulta, pueden ser invertidos en más de un ejercicio presupuestario, por lo que no resulta procedente que el Ministerio de Educación exija la restitución de aquellas sumas que no hayan sido ejecutadas en el año en que fueron concedidas.

  Ello se ve corroborado con lo dispuesto en el citado artículo 75 de la ley N° 18.591, al prever expresamente la permanencia en el fondo de los excedentes anuales, cuando las instituciones no empleen todas las sumas disponibles, las que podrán mantenerse en cuenta corriente o invertirse en la forma que allí se señala."[34]

Ley N° 18.728 del año 1988; Ley N° 18.717 del año 1988; Ley N° 18.681 del año 1987; Ley N° 18.669 del año 1987; Ley N° 18.627 del año 1987; Ley N° 18.626 del año 1987; y Ley N° 18.624 del año 1987.

[34] Dictamen N° 43.078 de fecha 13 de junio de 2014, de la Contraloría General de la República.

- Luego, por medio de su dictamen N° 44.591 de 2017, la Contraloría General de la República dictó instrucciones "*respecto de la información de carácter contable y presupuestaria que a éstas les corresponde proporcionar, determinando los plazos y demás modalidades a las que se sujetará dicha remisión, como también la oportunidad en el envío al trámite de toma de razón de los actos administrativos a través de los cuales se aprueben y modifiquen los ordenamientos de ingresos y gastos de las citadas Entidades de Educación Superior*"[35]; contemplando expresamente la exigencia de entregar estados financieros respecto al Fondo Solidario de Crédito Universitario.
- Finalmente, a través del Informe N° 856/2015 de fecha 18 de julio de 2016, la Contraloría Regional de Antofagasta entregó los resultados de una auditoría realizada sobre la Universidad de Antofagasta. En ella, ésta señaló que "[*dJurante el año 2014 el FSCU de la UA realizó una colocación de créditos por un monto total de $2.905.422.767. Sin embargo, se constató que durante ese mismo periodo, dicho fondo efectuó un traspaso de recursos a la casa de estudios superiores por la suma de $3.204.218.000, evidenciando una entrega en exceso de $298.795.233. Asimismo, se constató que en el año 2013 la administración del fondo entregó un anticipo de recursos a la Universidad por un total de $1.541.573.203, por lo que al 31 de diciembre de 2014, había entregado valores en exceso por la suma de $1.840.368.436. Sobre el particular, cabe señalar que no corresponde que el fondo transfiera sus excedentes a la U A. Por el contrario, conforme a lo dispuesto en el artículo 75 de la ley N" 18.591, sobre Normas Complementarias de administración financiera, de incidencia presupuestaria y de personal, aquellos deberán ser invertidos en instrumentos emitidos por el Servicio de Tesorerías, por el Banco Central de Chile o en instrumentos de renta fija clasificados en A por la Comisión Clasificadora de Riesgo a que se refiere el artículo 99 del decreto ley N" 3.500, de 1980, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, que Establece Nuevo Sistema de Pensiones, o mantenidos en la cuenta corriente bancaria del fondo, lo que no aconteció en la especie.*"[36].

Lo anterior, especialmente el último pronunciamiento, solo viene a confirmar lo señalado en párrafos anteriores, esto es, la administración y destino de los fondos contemplados en el artículo 71 bis de la ley 18.591 y la inversión de los excedentes del Fondo Solidario de Crédito Universitario de acuerdo al artículo 75 del mismo cuerpo, forman parte del ámbito de atribuciones que se engloban bajo el concepto de "administración financiera del Estado", y por lo tanto, toda modificación que pretenda

[35] Dictamen N° 44.591 de fecha 27 de diciembre de 2017, de la Contraloría General de la República.
[36] Informe N° 856/2015 de fecha 18 de julio de 2016, de la Contraloría Regional de Antofagasta. Pág. 8.

alterar el funcionamiento y destino de dichos recursos debe tener su origen en el Presidente de la República.

La propia regulación de los Fondos confirma lo dicho, cuando el artículo 74 de la ley N° 18.591 dispone que el total o parte de ellos reingrese al patrimonio fiscal cuando una "***Institución de Educación Superior cesa o reduce sus actividades*** *como tal de modo significativo en comparación con el nivel existente al momento de constituirse el Fondo respectivo*" (el destacado es nuestro). Tal normativa subraya el carácter público de la finalidad de los Fondos y el objeto restringido para el que los diseñó el legislador.

Como S.S. Excma. bien sabe, la iniciativa legislativa parlamentaria no es apta para alterar los fines de dicha inversión. Bajo nuestro orden constitucional, los parlamentarios no podemos presentar indicaciones que signifiquen un gasto, o cambien su destino o alcance, o que signifiquen una ampliación o restricción de la medida.

Considerando lo dicho, resulta evidente que la indicación parlamentaria que dio origen a las Glosas del Fondo Solidario de Crédito Universitario era inadmisible por incidir en la administración financiera y presupuestaria del Estado y, por lo mismo, su aprobación resulta contraria a nuestra Carta Fundamental.

2. Vicios de fondo de las Glosas del Fondo Solidario de Crédito Universitario

Las Glosas del Fondo Solidario de Crédito Universitario no solo vulneran gravemente la Constitución mediante sus infracciones formales. Además, ellas contrarían gravemente el texto y el espíritu de la Carta Fundamental por cuanto implican una discriminación arbitraria que es, a todas luces, contraria a lo dispuesto en los artículos 1 inciso 5, y 19 N°s 2 y 26 de la Constitución.

2.1 Las Glosas del Fondo Solidario de Crédito Universitario vulneran la prohibición de discriminación arbitraria contenida en el artículo 19, número 2 de la Constitución

i. Las Glosas del Fondo Solidario de Crédito Universitario contravienen el artículo 19, números 2 y 26 de la Constitución

Durante la discusión presupuestaria, se justificó la necesidad de las Glosas del Fondo Solidario de Crédito Universitario diciendo que ellas permitirían a las universidades que forman parte del Consejo de Rectores dar solución a las necesidades de los alumnos que han perdido el beneficio de la gratuidad, por encontrarse en la hipótesis que regulan los artículos 105 y siguientes de la ley N° 21.091, sobre Educación Superior.

Sin embargo, la solución planteada es discriminatoria y contraviene las normas de nuestra Constitución. En particular los artículos 1 inciso quinto, 19 N°s 2 inciso segundo y 26.

En efecto, el problema a que se pretende dar solución vía las glosas impugnadas afecta tanto a estudiantes de universidades que cuentan con un fondo solidario de crédito universitario y, por lo mismo, se encuentran consagradas en el artículo 1 del decreto con fuerza de ley N° 4, del Ministerio de Educación, de 1981 y forman parte del Consejo de Rectores; como a aquellos estudiantes de otros centros estatales, como los Centros de Formación Técnica estatales creados por la ley N° 20.910, de Centros de Formación Técnica e Institutos Profesionales privados adscritos al financiamiento de la gratuidad, así como aquellos que estudian en universidades privadas no incluidas en el artículo 1 del decreto con fuerza de ley N° 4.

No obstante la transversalidad del problema, la solución planteada es eminentemente parcial y discriminatoria. Esta discriminación arbitraria afecta fundamentalmente a los estudiantes adscritos a la gratuidad que pierden tal beneficio y cuyas instituciones de educación superior no cuenten con un Fondo Solidario de Crédito Universitario. Solo aquellas instituciones contempladas en los programas 29 y 30, a las que les corresponde recibir el aporte fiscal en sus respectivos fondos, tendrán disponible un sistema de becas y créditos, adicional, financiado con el 30% de los excedentes del Fondo Solidario de Crédito Universitario para ofrecer a sus estudiantes a fin de que puedan continuar con sus estudios.

ii. La Glosas del Fondo Solidario de Crédito Universitario contravienen la evolución de las políticas públicas en materia de no discriminación en el financiamiento estudiantil, respaldada por la jurisprudencia de este Excmo. Tribunal

Sobre este punto, corresponde hacer notar que, en Chile, las políticas públicas en materia de ayudas estudiantiles han venido evolucionando sustancialmente a fin de evitar todo tipo de discriminación arbitraria que perjudique a los estudiantes en razón de la institución que elijan. En los últimos años, nuestro ordenamiento ha avanzado consistentemente hacia una política de ayudas estudiantiles que no discrimine a estudiantes que se encuentran en la misma situación socioeconómica. Este proceso ha estado marcado por numerosos hitos, tres de los cuales resultan especialmente relevantes para este Requerimiento.

En primer lugar, el año 2012, mediante la ley N° 20.634, que otorga beneficios a los deudores del crédito con garantía estatal y modifica la ley N° 20.027, se introdujeron importantes modificaciones a la ley N° 20.027, que establece normas para el

financiamiento de estudios de Educación Superior, precisamente con el objeto de mejorar sustancialmente la situación de los estudiantes que estudian en aquellas instituciones que no cuentan con un Fondo Solidario de Crédito Universitario. En lo medular, la ley N°20.634 incorporó los siguientes cambios:

- Rebaja de la tasa de interés a UF + 2% anual (antes 6% anual). A contar de la asignación 2012, los beneficiarios obtuvieron el crédito con esta nueva tasa de interés. En el caso de los 365 mil beneficiarios que obtuvieron créditos anteriores al 31 de diciembre 2011, la rebaja de tasa se aplicó al pagar la cuota mensual respectiva, subsidiando el Estado la diferencia entre la cuota mensual con la tasa de interés originalmente definida en sus contratos y la cuota que efectivamente les correspondía pagar con la tasa del 2%.

- Pago del Crédito Contingente a la Renta. Este nuevo beneficio fue incluido en el proyecto de ley, como indicación del Poder Ejecutivo, en enero de 2012. En la práctica, consiste en un subsidio del Estado que aplicará cuando la cuota del deudor - ya rebajada con la tasa del 2% - resulte ser mayor que el 10% del promedio de su renta bruta de los últimos doce meses. En tal caso, el beneficiario tendrá derecho a solicitar a la Comisión Ingresa que su mensualidad no sea mayor que el 10% de lo que gana, pagando el Estado la diferencia al banco acreedor. Para acceder a este beneficio, el deudor tendrá que acreditar ante Comisión Ingresa su renta imponible, de modo que la institución pueda calcular la cuota contingente al 10% de su renta y comunicar dicho valor al banco acreedor. Este derecho a cuotas contingentes a la renta durará 6 meses, luego de los cuales el deudor podrá renovarlo por iguales períodos, presentando cada vez una nueva solicitud que acredite su renta. La Comisión Ingresa cuenta con facultades para corroborar con el Servicio de Impuestos Internos la veracidad de la información suministrada por el deudor. Si se determina que faltó a la verdad, no podrá optar al beneficio y arriesga la responsabilidad penal que corresponde al artículo 210 del Código Penal.

- Extendió el derecho a suspender el pago del Crédito por cesantía o desempleo más allá de los 12 meses considerados en la normativa original. Con este cambio legal, un deudor del CAE, cesante o desempleado, puede solicitar a Comisión Ingresa que el banco no cobre sino hasta que efectivamente recupere la capacidad de pago, pues la vigencia de la suspensión es por seis meses, prorrogables las veces que sea necesario.

En segundo lugar, el año 2015, S.S. Excma., en un fallo de trascendental importancia, conociendo precisamente de un requerimiento parlamentario en contra del proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2016, asentó como criterio

orientador en la materia la prohibición constitucional de hacer diferencias arbitrarias entre estudiantes de la misma condición socioeconómica.[37]

Dicha sentencia resulta atingente, además, porque se refiere expresamente a la posibilidad de emplear la pertenencia al Consejo de Rectores como criterio admisible de distinción al momento de distribuir ayudas estudiantiles. Al respecto, como es sabido, S.S. Excma. resolvió claramente por la negativa.[38]

Finalmente, en tercer lugar, como ejemplo de esta tendencia hacia la equidad en las condiciones de financiamiento universitario puede mencionarse el caso de la Beca Bicentenario. Tradicionalmente, esta Beca se entregaba solo a estudiantes de universidades del Consejo de Rectores. Sin embargo, a contar de este año 2018, por primera vez, se entregaron 3.500 Becas Bicentenario a alumnos de universidades privadas no pertenecientes al Consejo de Rectores que contaran con cuatro años de acreditación al 31 de diciembre del año 2017. Para el próximo año 2019, la misma Beca Bicentenario estará disponible, sin tope, para alumnos de primer año de universidades privadas no pertenecientes al Consejo de Rectores y que cuenten con acreditación por 4 años al 31 de diciembre de 2018, de acuerdo a lo dispuesto en la letra a) de la Glosa 06 de la Partida 09 Ministerio de Educación, Capítulo 01 Subsecretaría de Educación, Programa 30 Educación Superior Subtítulo 24, Ítem 03 asociada a la asignación 200, Becas Educación Superior, de la Ley de Presupuestos.

En atención a lo expuesto, resulta evidente que las Glosas del Fondo Solidario de Crédito Universitario incurren en una discriminación arbitraria que contradice la Constitución Política de la República; la jurisprudencia de S.S. Excma. y la evolución de las políticas públicas en materia de ayuda estudiantil.

iii. La Ley de Presupuestos ya considera recursos para proveer a las necesidades de beca en materia de financiamiento estudiantil e infraestructura de las universidades

Sin perjuicio de lo anterior, Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2019 ya contempla recursos para proveer las necesidades de beca e infraestructura en materia de educación superior.

Por un lado, las necesidades de beca se encuentran cubiertas en la Ley de Presupuestos, Partida 09 Ministerio de Educación, Capítulo 01 Subsecretaría de Educación, Programa 30 Educación Superior Subtítulo 24, Ítem 03, Asignación 200 Becas Educación Superior, que establece un monto de $248.697.349 en miles, asociada a la Glosa 06, en la que se asignan fondos y se regulan la Beca Bicentenario; Beca Juan Gómez Millas;

[37] STC 2.935-2015, c. 23.
[38] Id.

Beca Nuevo Milenio; Beca Vocación de Profesor; Becas de Reparación, Beca de Excelencia Académica; Beca de Articulación; Beca de continuidad de estudios para estudiantes de instituciones en cierre; y la Beca cumplimiento de sentencias y acuerdos.

Por otro lado, en materia de infraestructura, si bien la Ley de Presupuestos para el Sector Público no contempla una glosa específica, a excepción de casos puntuales, como la asignación para dichos efectos que reciben los Centros de Formación Técnica Estatales, existen numerosas asignaciones que les permiten cubrir tales necesidades. Es el caso de, entre otros, los recursos que reciben las instituciones de Educación Superior por concepto de becas de arancel; los recursos entregados por concepto de aporte de gratuidad o crédito con aval del Estado; los recursos que reciben por concepto de Aporte Fiscal Directo (AFD – art. 2 DFL N°4, de 1981, del Ministerio de Educación) lo que solo aplica a las universidades del Consejo de Rectores; los recursos del "Aporte Institucional Universidades Estatales, Ley N°21.094"; y, también en el caso de las Universidades Estatales, los recursos correspondientes al Plan de Fortalecimiento Universidades Estatales.

La misma situación antes planteada ocurre con los recursos que se entregan a las instituciones de Educación Superior por concepto de Fondo de Desarrollo Institucional, Educación Superior Regional, Apoyo innovación a la Educación Superior, Fortalecimiento Universidades art. 1 DFL N°4 (son las Universidades que integran el Consejo de Rectores, en total 27, 18 Universidades Estatales y 9 Universidades Privadas Tradicionales). Todas esas partidas de la Ley de Presupuestos contemplan tanto recursos para gasto corriente (Subtítulo 24) como recursos para transferencias de capital (Subtítulo 33), debiendo destinarse los recursos provenientes de este último tipo de transferencia a infraestructura o equipamiento.

Lo expuesto permite concluir que las Glosas del Fondo Solidario de Crédito Universitario no se condicen con una administración eficiente de los recursos financieros del Estado, contraviniendo la eficiencia y eficacia, y, por consiguiente, el principio de probidad en la función pública.

Justamente, para proteger estos principios de eficiencia y eficacia, es que el artículo 67, inciso tercero de la Constitución, establece que la estimación del rendimiento de los recursos que consulta la Ley de Presupuestos y de los nuevos que establezca cualquier otra iniciativa legal, corresponderá exclusivamente al Presidente de la República, previo informe de los organismos técnicos respectivos.

En este caso, las Glosas del Fondo Solidario de Crédito Universitario fueron incorporadas a través de una indicación parlamentaria, y, por tanto, sin ningún informe

de los organismos técnicos respectivos, lo cual en caso alguno permite la necesaria y pertinente estimación del rendimiento de los recursos que consulta la Ley de Presupuestos. Lo anterior, hace prácticamente imposible que los recursos financieros del Estado asociados a la glosa del Fondo Solidario de Crédito Universitario, indebidamente incorporada, tengan un uso óptimo y que estén cumplan los principios de eficacia y eficiencia en la función pública.

IV. Conclusiones

- Glosas del Fondo Solidario de Crédito Universitario son inconstitucionales porque vulneran el artículo 69 de la Constitución, al incorporar una normativa que se encuentra fuera de las ideas matrices de la Ley de Presupuestos, es decir, la estimación de los ingresos y gastos financieros del sector público para un año determinado.

- Las Glosas del Fondo Solidario de Crédito Universitario vulneran el inciso 2 del artículo 67 de nuestra Constitución al pretender modificar el actual régimen de inversión de los excedentes del Fondo Solidario de Crédito Universitario, el cual se encuentra regulado en el artículo 75 de la ley N° 18.591, ley de carácter permanente.

- El artículo 65 inciso tercero de la Constitución establece que corresponde al Presidente de la República la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley relacionados a la administración financiera o presupuestaria del Estado, lo cual se ha visto vulnerado con la aprobación de las Glosas del Fondo Solidario de Crédito Universitario, toda vez que ellas alteran la destinación de recursos cuya administración compete exclusivamente al Presidente de la República.

- Esta vulneración tuvo como consecuencia, además, que las Glosas del Fondo Solidario de Crédito Universitario se aprobaran contrariando el deber de administrar eficientemente los recursos públicos y la necesaria intervención de los organismos técnicos que mandata la Constitución.

- Por último, las Glosas del Fondo Solidario de Crédito Universitario contravienen gravemente el artículo 19 N° 2 de la Constitución, y con ello la jurisprudencia de

este Excmo. Tribunal en la materia y el desarrollo de las políticas públicas educacionales hacia un sistema equitativo de ayudas estudiantiles.

- Por lo tanto, S.S. Excma., no queda sino declarar la inconstitucionalidad de las Glosas del Fondo Solidario de Crédito Universitario.

CAPITULO CUARTO

El contenido aprobado de la Glosa de Fondos Reservados de Carabineros es inconstitucional

I. Contenido y tramitación de la Glosa de Fondos Reservados de Carabineros

1. Contenido de la Glosa de Fondos Reservados de Carabineros

El proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2019 contemplaba originalmente en su Partida 05, "Ministerio del Interior y Seguridad Pública", Capítulo 31 Carabineros de Chile, Programa 01 Carabineros de Chile, Glosa 02, asociada al subtítulo 22 "Bienes y Servicios de Consumo", lo siguiente:

"02 Incluye:

Gastos reservados, Ley N°19.863

- En miles de $ 500.000
- En miles de US$ 90".

Dichos gastos, incorporados al referido proyecto, fueron calculados por la Dirección de Presupuestos de modo de satisfacer las necesidades propias de Carabineros de Chile, y siguiendo la tradición presupuestaria de las últimas décadas en cuanto a los recursos que se asignan por dicho concepto. Además, tal cálculo se hizo teniendo presente lo dispuesto en las leyes permanentes que se detallarán más adelante.

Tal como se señalará en detalle en los siguientes párrafos, tales montos fueron inicialmente reducidos en la discusión parlamentaria, y luego rechazadas sus cifras; quedando finalmente la glosa en cuestión así:

"02 Incluye:

Gastos reservados, Ley N°19.863

- En miles de $
- En miles de US$".

2. Tramitación legislativa de la Glosa de Fondos Reservados de Carabineros en la Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2019

La Cámara de Diputados, en su primer trámite constitucional, aprobó los gastos reservados correspondientes a Carabineros de Chile, tal como fueron propuestos por el Ejecutivo.

En el segundo trámite constitucional, en el Senado, se ingresó una indicación de la Honorable Senadora Yasna Provoste y de los Honorables Senadores Guido Girardi y Jaime Quintana, que señalaba:

"Sustitúyase la suma "500.000" por "1" y la suma "90" por "1".

El Director de la Dirección de Presupuestos, Rodrigo Cerda, durante la discusión en Sala, sostuvo que dicha indicación era inadmisible, pues rebajaba los gastos reservados a un monto inferior al mínimo establecido en la ley N° 18.961, de la Ley Orgánica Constitucional de Carabineros, la cual contemplaría en su articulado una obligación al legislador de reservar ciertos montos para "pisos mínimos", por lo que estas cifras adoptarían, para efectos de la tramitación de la ley de presupuestos, el carácter de "gastos establecidos por ley permanente" según lo contempla el inciso segundo del artículo 67 de la Constitución.

Sin embargo, dicha indicación fue sometida a votación y fue aprobada por la Sala del Senado, por 16 votos a favor y 10 en contra.

En el tercer trámite constitucional la Cámara de Diputados rechazó la propuesta aprobada por el Senado, por 85 votos en contra, 57 votos a favor, y 2 abstenciones.

La discrepancia suscitada entre la Cámara de Diputados y el Senado pasó a la Comisión Mixta, la cual se constituyó el día 27 de noviembre del año en curso.

En la Comisión Mixta, primero fue puesta en votación la propuesta de la Cámara de Diputados, esto es, mantener la propuesta contenida en el proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2019, la cual fue rechazada en segunda votación por empate de 5 votos contra 5 votos. Entre los argumentos en contra de dicha propuesta se encuentra la opinión del Honorable Senador señor Pizarro quien señaló que: "*en realidad, el debate no pasa por el tema de los gastos reservados en sí mismos, sino por la evidencia de que Carabineros de Chile precisa de una profunda reestructuración que asegure que va a cumplir el rol institucional encomendado. Como actualmente, expresó, no lo está desempeñando, se ha hecho pertinente entregar una señal que permita hacer ver la institución la importancia de recobrar la confianza*

de la ciudadanía, cuestión que demanda mayores estándares de transparencia, información y control de gastos"[39].

Por otra parte, el Honorable Diputado Monsalve señaló "*sus dudas de que, hoy por hoy, alguien se encuentre en condiciones de garantizar el adecuado uso de los gastos reservados en las distintas instituciones armadas. Son públicamente conocidos, recordó, varios casos de mal uso de los recursos públicos en perjuicios del Fisco*".

La Honorable Senadora señora Muñoz, también votó en contra, argumentando, de acuerdo a lo que señala el Informe de la Comisión Mixta que "*no está puesta en duda, razonó, la relevancia de Carabineros de Chile para el resguardo ciudadano de nuestro país. El punto, empero, es que la crisis que en la actualidad vive supone un grave cuestionamiento a su legitimidad ante la misma ciudadanía. La indignación popular existente, añadió, no se puede soslayar, y amerita que se entregue no un castigo, sino que una señal política*".

Posteriormente, se sometió a votación la propuesta aprobada por el Senado, esto es, la de reducir las cifras, la cual también fue rechazada.

En razón de lo anterior, surgió la discusión en la Comisión Mixta, respecto a cómo quedaría finalmente la propuesta de la Comisión.

El senador Letelier señala que "*la norma general en la Comisión Mixta, es que cuando no hay acuerdo sobre una norma, no hay norma y por ende no hay ley sobre la materia*"[40].

Sumándose a lo anterior, el Secretario de la Comisión dijo que "*al no haber acuerdo en la Comisión Mixta sobre el monto, iría sin monto alguno, se mantiene incluye gastos reservados en miles.., porque nadie ha rechazado la glosa en esa parte, pero va sin monto, porque no hay proposición de la mixta*"[41].

Por otra parte, el senador Coloma señaló que esa es la interpretación del Presidente de la Comisión y del Secretario, pero que él tiene otra interpretación al respecto[42].

Por último, el senador Letelier dice que "*queda planteado la glosa sin referencia a un monto, como los montos son gastos máximos por un lado hay habrá como dice el senador Coloma una interpretación si el gasto máximo es 0, no número, o el Ejecutivo*

[39] Informe de la Comisión Mixta, proyecto de Ley de Presupuestos para el Sector Público correspondiente al año 2019. BOLETÍN N° 12.130-05. p. 6.
[40] Transcripción de la discusión en Comisión Mixta de Ley de Presupuestos correspondiente al año 2019.
[41] Id.
[42] Id.

mantiene su interpretación que hay un piso y va a disputar eso en sede judicial donde probablemente esa materia se va a judicializar en su momento"[43].

Finalmente, el Congreso aprobó la Ley de Presupuestos del Sector Público correspondiente al año 2019, estableciendo en la Partida 05, Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Capítulo 31 Carabineros de Chile, Programa 01 Carabineros de Chile, Glosa 02, asociada al subtítulo 22 "Bienes y Servicios de Consumo", el siguiente texto, que no contempla cantidades ni cifras:

> "*02 Incluye:*
>
> *Gastos reservados, Ley N°19.863*
>
> - *En miles de $*
> - *En miles de US$*".

II. Marco Normativo de los "pisos mínimos" y de gastos reservados de Carabineros de Chile

1. Ley Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile

La Ley N° 18.961 Orgánica Constitucional de Carabineros (en adelante, "**LOC de Carabineros**") del año 1990, señala en el inciso primero de su artículo 1:

> "*Carabineros de Chile es una Institución policial técnica y de carácter militar, que integra la fuerza pública y existe para dar eficacia al derecho; su finalidad es garantizar y mantener el orden público y la seguridad pública interior en todo el territorio de la República y cumplir las demás funciones que le encomiendan la Constitución y la ley.*"

Para que Carabineros de Chile pueda cumplir con sus funciones, las cuales están destinadas a mantener la paz social y a garantizar el orden público y la seguridad pública interior de la Nación, como lo señala la Constitución, requiere de un presupuesto mínimo, el cual se encuentra regulado en el Título V de la LOC de Carabineros. Lo primero que se señala en dicho título es que "*[e]l presupuesto de Carabineros de Chile estará integrado por los recursos económicos que disponga la Ley de Presupuestos de la Nación como aporte fiscal, y demás recursos que contemple la ley.*"[44]

Respecto a los gastos reservados, la LOC de Carabineros establece en su artículo 89 que "*Los gastos reservados cuyos montos serán fijados anualmente, no podrán ser*

[43] Discusión Comisión Mixta de Ley de Presupuestos correspondiente al año 2019.
[44] Artículo 85 Ley N° 18.961 Orgánica Constitucional de Carabineros.

inferiores a los decretados inicialmente para tal efecto en el año 1989, actualizados mediante el procedimiento establecido en el artículo 88 de la presente ley. Dichos gastos serán fijados por decreto supremo, expedido por el Ministro del Interior y Seguridad Pública y suscrito, además, por el Ministro de Hacienda y tendrá la sola obligación de rendir cuenta en forma global y reservada, mediante Certificados de Buena Inversión."

Cabe señalar que la ley N° 18.948, Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas (en adelante "**LOC de Fuerzas Armadas**"), contiene una regla similar a la anteriormente descrita. En efecto, el artículo 98 de la LOC de Fuerzas Armadas, señala que:

> *"[l]os gastos reservados, cuyos montos serán fijados anualmente, no podrán ser inferiores a los decretados inicialmente para tal efecto en el año 1989, actualizados los gastos en moneda nacional por el factor que resulte de dividir el valor del índice promedio de precios al consumidor del año en que rija la Ley de Presupuestos y el promedio del año 1989. Dichos gastos serán fijados para cada Institución de las Fuerzas Armadas por decreto supremo expedido a través del Ministerio de Defensa Nacional y suscrito, además, por el Ministro de Hacienda, y tendrán la sola obligación de rendir cuenta en forma global y reservada, mediante Certificados de Buena Inversión."*

Lo expuesto, da cuenta de dos regulaciones contempladas en forma análoga para satisfacer las mismas necesidades: resguardar legal y constitucionalmente ciertos fondos para aquellas actividades especialmente sensibles para el cumplimiento de los deberes del Estado, como lo son la paz social y la seguridad interior y exterior de la nación.

2. Gastos reservados de Carabineros de Chile regulados en la ley N° 19.863 "Sobre Remuneraciones de Autoridades de Gobierno y Cargos Críticos de la Administración Pública y da Normas sobre Gastos Reservados" del año 2003.

El año 2003, fue publicada la ley N° 19.863 "Sobre Remuneraciones de Autoridades de Gobierno y Cargos Críticos de la Administración Pública y da Normas sobre Gastos Reservados" (en adelante "**Ley N° 19.863**").

Dicha ley dispone en su artículo 3 que "*[l]a Ley de Presupuestos del Sector Público fijará anualmente las sumas a que ascenderán los gastos reservados para los*

siguientes ministerios y entidades, que serán los únicos que podrán contar con esta clase de recursos: Presidencia de la República; Ministerio del Interior; Ministerio de Relaciones Exteriores; Dirección de Fronteras y Límites del Estado; Ministerio de Defensa Nacional; Subsecretaría de Guerra; Fuerzas Armadas; Carabineros de Chile; Policía de Investigaciones, y Dirección de Seguridad Pública e Informaciones".

Esta misma ley también contiene disposiciones que imponen requisitos de transparencia, así como de límites máximos para dichos gastos reservados, a saber:

> *"Artículo 4°.- De los gastos reservados se rendirá cuenta anual, en forma genérica y secreta, a la Contraloría General de la República, directamente a través del Contralor General, considerando una desagregación por rubros que permita ilustrar a éste sobre el contenido fundamental de dichos gastos, debiendo acompañarse una declaración jurada que acredite que se ha dado cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 6°.*
>
> *El examen y juzgamiento de las cuentas corresponderá al Contralor General de la República, quien lo efectuará expresando al Presidente de la República, de manera secreta, su opinión sobre el destino otorgado a estos gastos. La autoridad fiscalizadora conservará, en todo caso, la responsabilidad que le corresponde por la mantención del secreto.*
>
> *Artículo 5°.- En las leyes anuales de presupuestos del sector público no se podrán fijar otros gastos reservados que los señalados precedentemente. Las respectivas glosas únicamente podrán contener alcances, limitaciones, condiciones u otros modos en el empleo de ellos. La suma total de estos gastos, con exclusión de los que correspondan a la Presidencia de la República, podrá aumentarse hasta en un 30% con el solo objeto de destinarlos a tareas de orden público y seguridad pública interna o externa. El incremento podrá repartirse entre los ministerios o entidades que señala el artículo 3° o asignarse, en su integridad, a uno de ellos. Las modificaciones que pudieren hacerse a los montos máximos de gastos reservados asignados a una institución, durante el año, deberán informarse a las Comisiones de Hacienda del Senado y de la Cámara de Diputados, expresando los fundamentos que justifican tal modificación."*

La Ley N° 19.863 regula expresamente el tratamiento de normas de gastos reservados respecto de Carabineros de Chile, y como queda claro a partir de la legislación señalada anteriormente, dicha regulación tuvo por objeto avanzar en cuanto a las exigencias de transparencia y rendición de cuentas asociadas a los gastos reservados, de modo de aumentar los controles públicos sobre éstos.

Ahora bien, y como puede también concluirse de la lectura de las normas citadas, es posible que se genere la interrogante acerca de la vigencia de las normas contenidas en la LOC de Carabineros en materia de gastos reservados. Dichas preguntas fueron planteadas durante la tramitación de la Ley N° 19.863 y como veremos más adelante, ello fue adecuadamente resuelto durante la discusión legislativa.

III. La eliminación de los montos en la glosa 02 de "Gastos Reservados" infringe gravemente las normas constitucionales

1. Facultades del Presidente de la República y del Congreso Nacional durante la tramitación de la Ley de Presupuestos y rechazo de montos correspondientes a glosa de "Gastos Reservados" de Carabineros de Chile

Como se señaló, durante la discusión de la Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2019, la propuesta inicial del Presidente de la República en cuanto a los montos correspondientes las sumas relacionadas con la glosa 02, asociada al subtítulo 22 Bienes y Servicios de Consumo y el gasto respectivo que se imputa a la asignación 22.12.001 "Gastos Reservados", fue rechazado. El monto propuesto ascendía a la suma de $500.000 miles y 90 mil dólares, y se enmarcaba en el cumplimiento de lo dispuesto no solo en el inciso segundo del artículo 89 de la LOC Carabineros, que dispone el piso mínimo al cual deben ascender los gastos reservados destinados a Carabineros de Chile, sino que también propuesto en concordancia con la tradición presupuestaria de los últimos años en esta materia.

Ahora bien, aun cuando el rechazo de estos montos atenta contra los mandatos establecidos por una ley permanente, en la discusión parlamentaria se argumentó que el inciso segundo del artículo 89 de la LOC Carabineros no sería una ley permanente por cuanto estaría tácitamente derogado por lo dispuesto en los artículos 2 y 3 de la Ley N° 19.863.

En los presentes párrafos se aclarará en qué sentido y cómo el inciso segundo del artículo 89 de la Ley N° 19.863 es una ley que se encuentra vigente y es una ley permanente que establece una obligación y mandato claro para el Poder Ejecutivo en la preparación del presupuesto de la Nación y para el Poder Legislativo en cuanto a la tramitación de éste y la aprobación de los gastos contemplados de modo permanente. Además, se detallará de qué manera se produce el vicio constitucional que se detalla y cómo éste se materializa en la especie.

2. El artículo 89 de la LOC de Carabineros se encuentra vigente

2.1. Discusión en la Comisión Mixta acerca de la vigencia de la LOC de Carabineros y de su eventual derogación tácita en virtud de la Ley N° 19.863

Como se señaló anteriormente, durante la Comisión Mixta convocada para resolver las controversias surgidas entre la Cámara de Diputados y el Senado en lo referente a la Glosa de Fondos Reservados de Carabineros fue manifestado por el H. diputado Lorenzini que el artículo 89 de la LOC de Carabineros habría sido derogada tácitamente por la Ley N° 19.863, y por tanto, no existiría una obligación de respetar los montos mínimos que se indican en dicho artículo para los gastos reservados de Carabineros de Chile.

La intervención señalada se basaría en que habría ocurrido una derogación tácita ya que la Ley N°19.863, que es posterior a las LOC de Carabineros y LOC de Fuerzas Armadas, habría alterado el mecanismo de establecimiento de los gastos reservados, que se fijaban por medio de decretos supremos, pasando ahora a ser establecidos por las leyes de presupuestos. En base a ello se sostendría que, si esas normas fueron derogadas tácitamente, también lo habrían sido las disposiciones que fijan los "pisos mínimos".

Como se pasará a exponer, el artículo 89 de la LOC de Carabineros se encuentra vigente y no es dable aceptar una tesis de que dicha norma se encuentra derogada.

2.2. Concepto de derogación tácita

Los artículos 52 y 53 del Código Civil contienen las primeras y más importantes normas que tratan el concepto de "derogación de una ley". El Código de Bello contempla lo siguiente en las citadas disposiciones:

> *"Art. 52. La derogación de las leyes podrá ser expresa o tácita. Es expresa, cuando la nueva ley dice expresamente que deroga la antigua. Es tácita, cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior.*
>
> *La derogación de una ley puede ser total o parcial.*
>
> *Art. 53. La derogación tácita deja vigente en las leyes anteriores, aunque versen sobre la misma materia, todo aquello que no pugna con las disposiciones de la nueva ley."*

Es decir, nuestro ordenamiento jurídico dispone que para que una ley deje de tener vigencia, y sin que otra nueva ley disponga el fin de dichos efectos de manera expresa, se requiere que esta nueva ley contenga normas que pugnen directamente con la anterior para poder considerar que operó una derogación tácita. Es decir, podría decirse inicialmente que se trata de una situación que en nuestro derecho es excepcional y que requiere ser analizada en términos estrictos.

Luego, la doctrina constitucional ha profundizado en el concepto de "derogación" y de "derogación tácita"; así por ejemplo Francisco Béjar ha señalado que:

> *"[l]a palabra derogación implica la abolición o anulación de una ley, cuyo sentido etimológico proviene del latín derogatio. Actualmente existen diversos mecanismos a través de los cuales se materializa la derogación de una norma [...] existe la denominada derogación tácita, que puede producirse cuando la nueva disposición, sin señalarlo expresamente, resulta en todo o parte incompatible con una anterior o, como también se ha señalado por vía jurisprudencial y doctrinaria, cuando una ley vigente se encuentra con un nuevo texto constitucional incompatible con la misma"*[45]; por otra parte, Alejandro Vergara Blanco señala que *"[l]a derogación es una técnica de reemplazo normativo que hace perder la eficacia de normas anteriores o antinómicas. Es expresa o tácita, según sean las expresiones del legislador posterior. En el caso de la derogación tácita, cumple la función de salvar las antinomias (contradicciones entre dos preceptos formalmente vigentes)"*[46].

Asimismo, la Contraloría General de la República ha señalado que:

> *"la derogación tácita supone una incompatibilidad o pugna de contenidos entre el ordenamiento anterior y el posterior, lo que hace necesaria una labor interpretativa de mayor complejidad. (...) la derogación de las leyes no se presume, por lo que debe entenderse que para que se configure la derogación tácita las normas en examen deben ser manifiestamente incompatibles entre sí, a lo que cabe agregar que el intérprete no se encuentra autorizado por la legislación vigente para borrar del texto de*

[45] BÉJAR P., Francisco; El Control Constitucional de Normas Derogadas en Chile, en Revista de Derecho Público, Vol.84, 1er Semestre 2016. Pág. 49.
[46] Vergara Blanco, Alejandro, Eficacia Derogatoria y Supletoria de la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos, en Universidad Católica de Valparaíso, Actas de las Segundas Jornadas de Derecho Administrativo (1ª edición, Valparaíso, Ediciones Universitarias de Valparaíso). Pág. 32.

los cuerpos normativos aquellos preceptos que entiende derogados de esa forma[47]".

Para determinar si existe tal incompatibilidad, es necesario recurrir a las normas de interpretación de las leyes para determinar el sentido y alcance de ambas normas en conflicto y precisar así si se ha producido o no una derogación. Para el caso en cuestión, debemos analizar si existe un conflicto entre la LOC de Carabineros y la Ley N° 19.863. Dicho conflicto solo pudiera existir si es que el ámbito de competencias de ésta última, aspirara a regular todos aquellos aspectos relacionados con los gastos reservados de Carabineros de Chile.

Sin embargo, dicha antinomia no es tal, ya que, en primer lugar, y como ha quedado demostrado, la Ley N° 19.863 no tuvo por objeto establecer una regulación global sobre todos los aspectos de los gastos reservados; y, en segundo lugar, como lo señala la doctrina y también lo ha señalado nuestra Excma. Corte Suprema, para que se produzca una derogación tácita es necesario que la oposición entre las dos normas en conflicto sea total, irreconciliable:

> "*[e]nfocándonos en la derogación tácita, por ser parte de lo discutido, para que ella exista* ***es necesario que la nueva ley contenga disposiciones que no puedan conciliarse, que estén en pugna con las de la ley anterior, de manera tal que si la incompatibilidad no es absoluta****, ambas leyes deben ser combinadas y explicadas la una por la otra, según la regla del artículo 22 del Código Civil, principio recogido además por el artículo 53 ya citado. Aplicación de este principio es que una ley especial no es derogada por una ley general, por lo que la ley especial continuará rigiendo la materia a que se aplica, y la ley general sólo podrá aplicarse en aquello en que la primera guarda silencio*"[48] (el destacado es nuestro).

En la especie, dicha incompatibilidad no sucede, son dos normas complementarias que entre ambas regulan distintos aspectos de los gastos reservados y jamás podría configurarse una incompatibilidad absoluta: basta un análisis simple para poder llegar a la conclusión de que, por un lado, los gastos reservados correspondientes a Carabineros de Chile sí deben estar contemplados en la Ley de Presupuestos, como ha ocurrido desde el año 2003 (año en que se dictó la Ley N° 19.863) hasta la fecha, y pueden y deben además respetarse los pisos mínimos contenidos en la LOC de Carabineros en la preparación de la Ley de Presupuestos, como también ha ocurrido desde el año 2003 hasta el día de hoy.

---

[47] Dictamen N° 59.096 de 7 de diciembre de 2006, Contraloría General de la República.
[48] Sociedad Schreder con Sin identificar; Corte Suprema (Segunda Sala Penal); Recurso de Casación en el Fondo; Rol 55049-2016, de 7 de junio de 2017, Considerando 4.

En consideración a lo anterior, no es razonable argumentar que en la especie ha operado una derogación tácita.

2.3.La historia fidedigna de la Ley N° 19.863 demuestra fehacientemente que el artículo 89 de la LOC de Carabineros se encuentra vigente

El mensaje del Presidente de la República con el que inicia un proyecto de ley sobre "Remuneraciones de Autoridades de Gobierno y Cargos Críticos de la Administración Pública, de los Alcaldes y da Normas sobre Gastos Reservados" (Boletín N° 3171-05), señala como uno de sus objetivos entregar mayor transparencia a la administración de los gastos reservados establecidos anualmente a través de la Ley de Presupuestos. También restringe los ministerios a los cuales se les asignarán gastos reservados, manifestando que estos gastos se limitarán al ámbito de la seguridad interna y externa de nuestro país, además de las funciones inherentes del Presidente de la República.

Dicho proyecto de ley, que finalmente terminó convirtiéndose en la Ley N°19.863, señalaba en su artículo 8 que "*[e]l monto de los gastos reservados de las Fuerzas Armadas y Carabineros de Chile se fijará anualmente en la ley de Presupuestos del Sector Público, dejando de tener efecto las normas sobre bases de cálculo establecidas en las leyes que rigen estos gastos en las instituciones citadas.*

Deróganse el artículo 98 de la Ley N° 18.948 y el inciso segundo del artículo 89 de la Ley N° 18.961."

Es decir, señalaba expresamente que el inciso segundo del artículo 89 de la LOC de Carabineros, el cual se refiere a los gastos reservados de Carabineros de Chile sería derogado.

Sin embargo, en la Cámara de Diputados, durante el primer trámite constitucional, el Ejecutivo formuló indicaciones a su proyecto de ley, específicamente, sobre el artículo 8 que regulaba los gastos reservados de las Fuerzas Armadas y Carabineros de Chile. El entonces Ministro del Interior señor "*José Miguel Insulza propuso separar la disposición aprobando hasta la expresión "Sector Público", con lo cual los gastos serían fijados en la Ley de Presupuestos. (...) formuló una indicación para suprimir en el inciso primero la oración "dejando de tener efecto las normas sobre bases de cálculo establecidas en las leyes que rigen estos gastos en las instituciones citadas", y eliminar el inciso segundo.*"[49]

De esta forma, queda clara la intención del legislador de no derogar el inciso segundo del artículo 89 de la LOC de Carabineros.

---

[49] Informe de la Comisión Mixta, proyecto de Ley de Presupuestos para el Sector Público correspondiente al año 2019. BOLETÍN N° 12.130-05. p. 6.

Lo anterior se ve reforzado en la discusión en la Sala del Senado, durante la cual el Senador Canessa señaló que *"estimo indispensable que, antes de votar,* ***quede en claro si la redacción del artículo 3° del texto contenido en el informe implica o no la desaparición del "piso"*** *establecido en los artículos 98 de la Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas y 89 de la Ley Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile. Tanto por la importancia nacional de las actividades financiadas con gastos reservados como por el hecho de que, a diferencia de lo que ocurre en otros organismos del Estado, nunca se ha dudado de la correcta aplicación de estos fondos por parte de esas Instituciones, ese aspecto del proyecto, a pesar de la prisa del Estado, debe ser clarificado."*[50] (el destacado es nuestro).

En respuesta a dicha consulta, el entonces Ministro de Hacienda, Nicolás Eyzaguirre, señaló que "*con respecto a los gastos reservados, debo señalar que en materia de Defensa Nacional lo que se acordó fue: primero, que será el Parlamento, en la Ley de Presupuestos, el que fijará el nivel de los gastos reservados de las Fuerzas Armadas, no pudiendo ser éstos inferiores al piso estipulado por ley, el cual no ha sido modificado*".[51]

Puede inferirse inequívocamente de dicha respuesta, que ésta englobaba no sólo los gastos reservados en materia de Defensa sino también de Carabineros de Chile, ya que la pregunta apuntaba a las dos materias, tomando en consideración, además, que ambas comparten regulaciones similares sobre montos mínimos en sus respectivas leyes orgánicas constitucionales y que, a dicha fecha, Carabineros de Chile dependía del Ministerio de Defensa Nacional.

Finalmente, el texto que se aprobó en el Congreso Nacional expresa, en el artículo 3 de la Ley N° 19.863, que "*La Ley de Presupuestos del Sector Público fijará anualmente las sumas a que ascenderán los gastos reservados para los siguientes ministerios y entidades, que serán los únicos que podrán contar con esta clase de recursos: Presidencia de la República; Ministerio del Interior; Ministerio de Relaciones Exteriores; Dirección de Fronteras y Límites del Estado; Ministerio de Defensa Nacional; Subsecretaría de Guerra; Fuerzas Armadas; Carabineros de Chile; Policía de Investigaciones, y Dirección de Seguridad Pública e Informaciones.*"

La historia de la ley es clara respecto a la intención del legislador de mantener los pisos mínimos establecidos por las LOC de Carabineros y LOC de Fuerzas Armadas. En la misma discusión de la ley quedó zanjado el asunto de que los montos mínimos sobre gastos reservados indicados en el artículo 89 de la LOC de Carabineros no se

[50] Historia fidedigna de la Ley N° 19.863. Pág. 86.
[51] Historia fidedigna de la Ley N° 19.863. Pág. 109.

derogaban por la dictación de la Ley N° 19.863, y por tanto el artículo 89 mantendría su vigencia, a pesar de la aprobación de la Ley N° 19.863.

2.4.Leyes posteriores que han modificado la LOC Carabineros han reconocido la vigencia del artículo 89.

i. Control preventivo de constitucionalidad de ley N° 19.863

Este mismo Excmo. Tribunal, al pronunciarse sobre la constitucionalidad de la Ley N° 19.863, señaló que esta incidiría en el artículo 89 de la LOC de Carabineros, y por tanto sería de naturaleza orgánico constitucional, pero no se refirió a que estaría derogando dicho artículo 89.

La Sentencia Rol 366-03 del Tribunal Constitucional señaló en su considerando 6° lo siguiente: "*Que los artículos 3° y 4° del proyecto sometido a control preventivo de constitucionalidad, al establecer normas que regulan los gastos reservados de los ministerios y entidades que podrán contar con dichos recursos, entre los cuales se encuentran las Fuerzas Armadas y Carabineros de Chile, y la forma de rendir cuenta de ellos,* ***inciden*** *en el Título VI de la Ley N° 18.948, Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas, y en el Título V de la Ley N° 18.961, Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile, y son, en consecuencia, de naturaleza orgánica constitucional.*" (el destacado es nuestro).

Del considerando citado, se desprende que dicha norma no tuvo por objeto derogar el artículo 89 de la LOC de Carabineros, sino más bien complementar que dichos gastos reservados debían también aprobarse mediante Ley de Presupuestos anualmente. Es por ello que SS. Excma. señaló que dicha ley "incide", pero no que derogaba el artículo 89 de la LOC de Carabineros.

ii. Leyes posteriores que han modificado la LOC de Carabineros han reconocido la vigencia del artículo 89 de la LOC de Carabineros

La vigencia de la norma sobre gastos reservados de Carabineros de Chile ha sido reconocida por el Congreso Nacional en dos oportunidades con posterioridad a la dictación de la Ley N°19.863, a través de las siguientes leyes:

- La ley N° 20.502, de 2011, que Crea el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, que expresamente modificó el inciso segundo del artículo 89 de la LOC de Carabineros, reemplazando al Ministerio de Defensa por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, como aquella Cartera de Estado que debe suscribir el decreto que fije los gastos reservados.
- La ley N° 20.801, de 2014, que modificó el inciso primero del artículo 89 de la LOC de Carabineros, incorporando la frase "al Ministerio del Interior

y Seguridad Pública, a través de la Subsecretaría del Interior, sin perjuicio de las obligaciones de rendición e información existentes en otros cuerpos legales."

Resulta evidente entonces, que la norma sobre gastos reservados contenida en dicho artículo 89 de la LOC de Carabineros no fue derogada tácitamente. Por el contrario, la vigencia de este artículo fue ratificada por el propio Congreso Nacional que, 8 años después de la dictación de la Ley 19.863, actualizó la norma en cuestión al producirse el cambio de denominación del Ministerio del Interior por el de Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

iii. Control preventivo de constitucionalidad de las leyes N° 20.502 y N° 20.801

Por otra parte, y según lo indicado anteriormente, el artículo 89 de la LOC de Carabineros fue conocido por este Excmo. Tribunal en control preventivo de las leyes N° 20.502 y N°20.801, los años 2011 y 2014, respectivamente, reconociendo en ambos casos el carácter de ley orgánica constitucional de las mismas. En particular, señaló lo siguiente:

- Respecto de la ley N° 20.502:

  "Se declara:

  1. Que los artículos 1°, inciso primero, 3°, letra c), 4°, 7°, inciso final, 8°, 12, 13, incisos segundo y tercero, letra a), 22, primero transitorio, número 4, y cuarto transitorio del proyecto de ley sometido a control no son contrarios a la Constitución.

  2. Que el inciso tercero del artículo 15 del proyecto de ley sometido a control no es contrario a la Constitución, en el entendido de que la nueva atribución que confiere a los Municipios no afecta las atribuciones y funciones privativas de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública dentro del correspondiente territorio comunal.

  3. Que el inciso primero del artículo 10 del proyecto de ley sometido a control no versa sobre materias propias de ley orgánica constitucional, en el entendido de que no afecta las atribuciones que la legislación vigente otorga al General Director de Carabineros de Chile y al Director General de la Policía de Investigaciones de Chile.

  4. Que, en este examen preventivo de constitucionalidad, este Tribunal Constitucional no emitirá pronunciamiento sobre las demás normas contenidas en el proyecto de ley, por no versar sobre materias propias de

ley orgánica constitucional. Santiago, 27 de enero de 2011.- Marta de la Fuente Olguín, Secretaria."

El artículo destacado es el que modifica el artículo 89 de la LOC de Carabineros.

- Respecto de la ley N°20.801:

  "Se declara:

  1°. Que los N°s 4) y ***6) del artículo 3°*** *del proyecto de ley son propios de ley orgánica constitucional y constitucionales.*

  2°. Que este Tribunal no emitirá pronunciamiento sobre las normas contenidas en los N°s 1), letras a) y b), 2), 3) y 5) del artículo 3° del proyecto de ley, por no versar sobre materias propias de ley orgánica constitucional."

  La norma destacada es la que modifica el artículo 89 de la LOC de Carabineros.

En ambos casos, este Excmo. Tribunal conoció de las modificaciones, reconociendo la vigencia del artículo 89 mencionado, sosteniendo además que se trataba de normas propias de leyes orgánicas constitucionales.

iv. Historia de las Leyes de Presupuestos desde 2003 a la fecha: reconocimiento a la norma de gastos reservados contemplada en el artículo 89 de la LOC de Carabineros

Como se señalará más adelante en este escrito, al hacer referencia a que el artículo 89 de la LOC de Carabineros no sólo se encuentra vigente, sino que además tiene el carácter de ley permanente, los gastos contenidos en la Ley de Presupuestos de cada año para gastos reservados de Carabineros de Chile han tenido el tratamiento de gastos fijos contenidos en leyes permanentes.

2.5. Hipotético caso de que Ley N° 19.863 hubiera efectivamente modificado el artículo 89 de la LOC de Carabineros, no habría derogado los pisos mínimos sino solo la forma de establecerse, a través de la Ley de Presupuestos

Si bien en base a los sólidos argumentos esgrimidos anteriormente, no podría sostenerse que habría operado una derogación tácita del artículo 89 de la LOC de Carabineros, aun poniéndonos en ese hipotético caso, no podría sostenerse que los

montos mínimos que dicha norma establece para los gastos reservados se han visto afectados o derogados. Muy por el contrario, ello ha mantenido su plena vigencia y ha sido respetado por todas las Leyes de Presupuestos anteriores, siendo solo incumplida, por primera vez, en la aprobación de la Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2019, materia de este Requerimiento.

Siguiendo dicha lógica, y aun poniéndonos en la situación de que hubiera dos normas completamente incompatibles, debieran entonces conciliarse ambas normas en lo que no fueren absolutamente incompatibles, como se ha señalado debiera procederse en caso de existir una derogación tácita.

Para estos efectos, separaremos el artículo 89 de la LOC de Carabineros en base a los dos aspectos que regula: (i) fija los "pisos" para gastos reservados de Carabineros; y (ii) establece que estos gastos serán determinados por decreto del Ministerio que indica.

El artículo 3° de la Ley N° 19.863, norma dictada con posterioridad al artículo 89 de la LOC de Carabineros, simplemente se refiere a que la Ley de Presupuestos será la que fijará las sumas a que ascenderán dichos gastos anualmente, sin referirse a los pisos mínimos. A mayor abundamiento, en su artículo 5° solo se refiere a que podrán aumentarse hasta en un 30% en la forma que se señala.

De lo anterior, cabe concluir que, en caso de existir alguna contradicción en la aplicación de ambas normas, ésta sólo podría alegarse respecto de la forma en que los gastos reservados de Carabineros de Chile deben establecerse, mas no respecto de los montos mínimos a que hace referencia el artículo 89 de la LOC de Carabineros.

De esta manera, no se puede concluir que de la aplicación de la ley N° 19.863 debiera inferirse que ya no existen montos mínimos para los Gastos Reservados de Carabineros, ello por todo lo indicado anteriormente, así como porque es primera vez que se intenta transgredir dicha norma y desconocerla, como en la especie ha ocurrido.

3. El artículo 89 de la LOC Carabineros es una ley permanente que fija un monto mínimo para los gastos reservados de Carabineros de Chile

3.1. Reserva de montos mínimos para Carabineros de Chile y resguardo constitucional de dichos montos

Habiendo aclarado la vigencia de lo dispuesto en la citada norma, cabe precisar cuál es la importancia y la determinación precisa de los montos mínimos en virtud de lo dispuesto en el artículo 89 de la LOC de Carabineros.

En efecto, como se señaló anteriormente, nuestro legislador ha estimado que por la importancia del deber constitucional de resguardar la seguridad interior de la Nación y

el Orden Público, es que se hace necesario dotar a Carabineros de Chile, de ciertos recursos mínimos que le permitan desarrollar sus funciones de modo adecuado, asegurando así la continuidad y permanencia en el tiempo de sus esenciales tareas.

Así, el artículo 88 de la LOC de Carabineros establece de modo general el principio de que se deben asegurar ciertos fondos mínimos para el funcionamiento de Carabineros. Éste señala lo siguiente:

> "*Sin perjuicio de los recursos que correspondan para gastos en personal, los que se reajustarán periódicamente conforme a las normas que regulan estas materias,* ***la Ley de Presupuestos deberá asignar como mínimo para los demás gastos de Carabineros, un aporte en moneda nacional y extranjera no inferior al asignado en la Ley de Presupuestos aprobada para el año 1989****, corregido el aporte en moneda nacional por el factor que resulte de dividir el valor del índice promedio de precios al consumidor del año en que rija la respectiva ley y el promedio del año 1989*" (el destacado es nuestro).

Lo anterior confirma una importante característica de nuestro Estado de Derecho, que es la de asegurar la permanencia y disponibilidad de recursos para ciertos asuntos particularmente importantes y cruciales para la convivencia ciudadana, a través del mecanismo de fijación de mínimos a través de la ley. La seguridad ciudadana y el orden público ciertamente es uno de ellos, pero no el único, y por esa razón es que la Constitución ha reconocido la existencia e importancia de este importante principio y ha restringido la intervención del Congreso Nacional en la discusión presupuestaria en aquellas materias cuyos montos mínimos están fijados por ley, como bien se señaló anteriormente, a través de la norma contenida en el inciso segundo de su artículo 67: "*[e]l 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*".

En el presente caso, como bien se ha dicho, el inciso segundo del artículo 89 de la LOC de Carabineros dispone que "*[l]os gastos reservados cuyos montos serán fijados anualmente,* ***no podrán ser inferiores a los decretados inicialmente para tal efecto en el año 1989****, actualizados mediante el procedimiento establecido en el artículo 88 de la presente ley.*" (el destacado es nuestro), reservando así una cuota del financiamiento de Carabineros de Chile para aquellos gastos que por su naturaleza requieran de reserva o secreto.

Para el presente año, la Dirección de Presupuestos estimó durante la discusión de la Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2019 que los montos mínimos

correspondientes a Carabineros de Chile de acuerdo a la forma de cálculo contenida en la LOC de Carabineros ascienden a la suma de **$343.665 miles y 20 mil dólares**, sin embargo, como se señaló anteriormente, los montos fueron reducidos a $1 y 1 dólar en el Senado, y luego rechazados en la Comisión Mixta.

Por lo anterior, el Congreso Nacional no podría haber aprobado, sin infringir la CPR, montos inferiores al indicado precedentemente, como en la especie sí ocurrió.

3.2. Consideración y respeto de los mínimos contemplados en el inciso segundo del artículo 89 de la LOC de Carabineros durante la tramitación de Leyes de Presupuestos durante años recientes

Habiendo precisado entonces el sentido y alcance de la norma contenida en el artículo 89 de la LOC de Carabineros, corresponde ahora corroborar cómo durante la tramitación de Leyes de Presupuestos correspondientes a años anteriores, se le ha dado estricta aplicación a las normas de "pisos mínimos" contempladas en la referida LOC, dando cuenta de la permanencia de dicha norma y de su respeto durante la tramitación legislativa.

Al respecto, es ilustrativo constatar lo que sucedió durante la discusión de la Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2018. En ella, al discutirse la Partida 05, correspondiente al Ministerio del Interior y Seguridad Pública, en la Cuarta Subcomisión Especial Mixta de Presupuestos sucedió que "*[i]ntervino el Jefe del Sector Seguridad Pública de la Dirección de Presupuestos, señor Luis Riquelme, quien explicó que la fiscalización de acuerdo con la normativa vigente corresponde a la Contraloría General de la República. Puso de relieve que para entender el presupuesto de Carabineros y explicar cómo se elabora, ejecuta y lleva a cabo, hay que tener presente que la institución de Carabineros, al igual que las Fuerzas Armadas, tienen diferentes excepciones respecto a la normativa vigente que afecta al sector público, y en ese sentido* ***la dotación es secreta, el aporte fiscal de las Fuerzas Armadas y de Carabineros tiene un monto mínimo, que fue fijado en el año 1989, la Ley Orgánica de Fuerzas Armadas y de Carabineros y que no obliga a estas Instituciones a entregar información financiera****. En efecto, la Ley Orgánica estipula que si una Institución requiere información financiera, debe dirigirse a la Institución para solicitarla*"[52] (el destacado es nuestro), dando cuenta de que la regulación de los montos mínimos correspondientes a gastos reservados sigue vigente.

[52] Historia Fidedigna de la Ley N° 21.053, Pág. 431.

El citado entendimiento no es exclusivo de las autoridades de la Dirección de Presupuestos, sino que es refrendado además por el Secretario de la Cámara de Diputados. En efecto, durante la discusión de la misma ley, la H. Diputada Camila Vallejo propuso rebajar en un 50% los gastos correspondientes a las Fuerzas Armadas en la propuesta del Poder Ejecutivo. Ante la solicitud de votar dicha propuesta, el Señor Miguel Landeros, Secretario de la Cámara, señaló que "*lo que sucede es que la indicación de la diputada Camila Vallejo entiendo que también de la diputada Karol Cariola hace una reducción; pero el artículo 98 de la Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas establece un piso. Lo que el gobierno estableció en este proyecto de ley de presupuestos es dicho piso. Por lo tanto, no podemos declarar admisible la indicación, no por su mérito, sino porque la Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas establece un gasto permanente fijado por ley*"[53].

Finalmente, también ayuda a reforzar el vigor de la norma en cuestión lo indicado por el entonces Ministro de Hacienda, don Nicolás Eyzaguirre, durante la discusión de la Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2018. Al respecto, la señalada autoridad indicó que "*Al respecto, nosotros entendemos -más allá del mérito de la indicación; es solo una opinión respecto de su factibilidad que no obstante que la ley de presupuestos fija el monto, en otra ley, que es orgánica constitucional, se fija que ese monto no puede ser inferior a un cierto piso. Entonces, hasta donde entiendo, una ley de presupuestos no puede cambiar una ley orgánica constitucional; pero, como dije, sugiero que la Mesa aclare el punto*"[54], e indicó posteriormente que "*esta es una discusión enteramente procedimental; no opino sobre el fondo. Pero lo que me aclara la Dirección de Presupuestos es que el artículo 98, acápite 101 de la Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas, señala explícitamente -lo digo en relación con el comentario del diputado Pepe Auth - que lo que tiene piso son los gastos reservados y no los gastos en general. Es decir, hay doble piso. El artículo 98 (101) dice: "Los gastos reservados, cuyos montos serán fijados anualmente, no podrán ser inferiores a los decretados inicialmente para tal efecto en el año 1989, actualizados los gastos en moneda nacional*"[55].

En resumen: esta discusión no es nueva, ha existido en otras oportunidades, y la práctica reiterada, continua e inequívoca del Ejecutivo y del Congreso Nacional durante la tramitación de la Ley de Presupuestos ha sido la de respetar los mínimos contenidos en la LOC Carabineros y en la LOC de Fuerzas Armadas, que para estos efectos resulta análoga como se ha explicado anteriormente.

---

[53] Historia Fidedigna de la Ley N° 21.053. Pág. 1.081.
[54] Historia Fidedigna de la Ley N° 21.053. Pág. 1.082.
[55] Historia Fidedigna de la Ley N° 21.053. Pág. 1.083.

3.3. La tramitación de la Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2019 corrobora que los gastos mínimos contemplados en la LOC de Carabineros efectivamente corresponden a un gasto fijo establecido en ley permanente.

La glosa 02, asociada al Subtítulo 22 del Programa 01, Capítulo 31 de la Partida 05 fue aprobada por la Cámara de Diputados en primer trámite constitucional, con "500.000" en miles de $ y "90" en miles de US$, tal como fue la propuesta del Poder Ejecutivo. Luego, ambos guarismos fueron rebajados a "1" por el Senado, en segundo trámite constitucional, lo que fue rechazado por la Cámara de Diputados en tercer trámite, por lo que su votación pasó a Comisión Mixta, donde finalmente los montos fueron rechazados.

Al respecto, el artículo 181 del Reglamento de la Cámara de Diputados dispone que "*La aprobación general del proyecto de ley de Presupuestos importa por sí sola la aprobación de todos los gastos fijos, entendiéndose por tales los que deban su origen a leyes especiales o generales de efectos permanentes*".

En la tramitación de la Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2019, se indicó expresamente que en el subtítulo 22 del Programa 01, Capítulo 31 de la Partida 05 "Ministerio del Interior y Seguridad Pública" existía un monto mínimo establecido en leyes permanentes (la ley N° 18.961) ascendente a $2.210.156 miles, monto que incluye, entre otros, los gastos reservados, cuyo monto se detallaba en la glosa 02 asociada a dicho subtítulo.

Luego, durante la tramitación legislativa, el proyecto se aprobó en general, y por tanto, se entendieron aprobados todos los gastos establecidos en leyes permanentes. Sin embargo, el contexto político obligó a que se volviera a discutir el proyecto y a que se votara la indicación que modificaba los montos de la asignación y su glosa, rebajándose inicialmente los gastos y luego rechazándolos, como se indicó.

Por ello, al menos en cuanto a su tramitación, estos montos fueron tratados de acuerdo a lo que el artículo 181 del Reglamento de la Cámara de Diputados regula para efectos de gastos fijos contemplados en leyes permanentes.

4. El rechazo de los montos correspondientes a la Glosa de Fondos Reservados de Carabineros importa una transgresión del artículo 67 de la Constitución, al reducir gastos establecidos por una ley permanente.

Como se ha señalado en los capítulos anteriores, le Ley de Presupuestos tiene particularidades que la hacen única respecto a otras leyes, y una de ellas es la restricción de las facultades del Congreso Nacional durante la tramitación de ésta. Así, el Poder Legislativo sólo puede aprobar, rechazar o reducir los gastos contemplados por el Presidente de la República en su propuesta; sin embargo, dicha facultad se restringe aún más cuando los gastos están contemplados en leyes permanentes, caso en el cual no puede reducirlos.

En este caso, se rechazaron los montos correspondientes a la Glosa de Fondos Reservados de Carabineros quedando éstos sin un valor asignado.

Lo anterior importa una vulneración de las facultades del Congreso Nacional, ya que atentando contra el texto y el espíritu de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 67 de la Constitución, se han rechazado gastos contemplados en una ley permanente, cuales son, como se ha señalado reiteradamente, los contemplados en el inciso segundo del artículo 89 de la LOC de Carabineros.

La jurisprudencia de este Excelentísimo Tribunal en esta materia ha sido categórica y reiterada[56]. En efecto, en su considerando vigésimo sexto de la sentencia Rol 1867-10, que hemos referido abundantemente, SS. Excma. fue muy elocuente al respecto:

> "*[e]n tercer lugar, como consecuencia de que al Presidente se le encarga el gobierno y la administración del Estado (artículo 24, Constitución), el Ejecutivo goza de enormes poderes respecto de la Ley de Presupuestos. Por de pronto, a él le corresponde prepararlo y ejecutarlo. El Congreso sólo interviene en su aprobación. Enseguida, dicha fase de aprobación es restringida, por una parte, porque hay asuntos que ni siquiera van a discusión al Congreso, como la estimación del rendimiento de los recursos. Por la otra,* ***porque el Congreso no puede más que aceptar, disminuir o rechazar lo que el Presidente le proponga. Y no puede reducir los gastos establecidos en leyes permanentes****. Asimismo, si el Congreso aprueba un gasto desfinanciado, al promulgar la ley el Presidente puede reducir proporcionalmente los gastos que no cuenten con el debido financiamiento*" (el destacado es nuestro).

Por lo tanto, resulta claro que en el presente caso se ha producido una infracción expresa a una prohibición contenida en la Constitución.

[56]STC N° 14-73, STC N° 1-1974, STC N° 1005-07, STC N° 1867-10 y STC N° 2025-11.

Lo anterior es, además, sorprendente; toda vez que el respeto por los "pisos mínimos" contemplados en la LOC de Carabineros ha sido celosamente respetado a lo largo del tiempo.

A modo ejemplar, y solo con ánimo ilustrativo, resulta útil para estos efectos indicar cuáles han sido los montos aprobados correspondientes a esta glosa durante los últimos 10 años, con el fin de corroborar el cumplimiento y el respeto a lo regulado como montos mínimos en la LOC de Carabineros:

- Para la Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2018, estos montos ascendieron a $621.242 miles y 90 mil dólares;
- Para la Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2017, estos montos ascendieron a $ 605.499 miles y 90 mil dólares;
- Para la Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2016, estos montos ascendieron a $ 587.863 miles y 90 mil dólares;
- Para la Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2015, estos montos ascendieron a $ 566.342 miles y 90 mil dólares;
- Para la Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2014, estos montos ascendieron a $ 549.847 miles y 90 mil dólares;
- Para la Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2013, estos montos ascendieron a $ 533.832 miles y 90 mil dólares;
- Para la Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2012, estos montos ascendieron a $ 518.787 miles y 90 mil dólares;
- Para la Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2011, estos montos ascendieron a $ 504.657 miles y 90 mil dólares;
- Para la Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2010, estos montos ascendieron a $ 488.535 miles y 90 mil dólares;
- Para la Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2009, estos montos ascendieron a $ 481.315 miles y 90 mil dólares.

Al analizar los números anteriores, basta un simple cálculo matemático para apreciar que en los últimos 10 años siempre se han establecido montos asociados a gastos reservados de Carabineros de Chile superiores a lo estimado por el Poder Ejecutivo como mínimo para este año: **$343.665 miles y 20 mil dólares.**

Lo anterior demuestra que, durante la tramitación de diversas Leyes de Presupuestos, **siempre se ha respetado la regla de montos mínimos fijada en la LOC de Carabineros**.

Argumentar que nuestro legislador ha aprobado los últimos presupuestos respetando principios contenidos en una norma tácitamente derogada y no vigente es simplemente insostenible e importaría desconocer totalmente la Constitución, nuestro ordenamiento jurídico, así como el funcionamiento de la administración presupuestaria del Estado.

5. El rechazo de los montos correspondientes a la Glosa de Fondos Reservados de Carabineros implicaría una modificación o derogación de una ley permanente a través de un mecanismo que no es el medio idóneo contemplado por la legislación como lo es la Ley de Presupuestos, vulnerando el artículo 67 de la Constitución

Tal como se trató y analizó en detalle en el Capítulo Tercero, la modificación de leyes permanentes a través de la Ley de Presupuestos se aleja completamente de los objetivos que el legislador contempló para esta última.

La Ley de Presupuestos es una norma que contempla las decisiones financieras del Estados y que orienta la aplicación de políticas públicas, como se ha latamente desarrollado en acápites anteriores. Además, es una ley que por sus especiales características está dotada de una temporalidad especial, cual es, un año. A mayor abundamiento, las leyes de presupuestos no están pensadas para modificar instituciones del Estado ni para establecer políticas de largo aliento; en cambio, y como lo ha reconocido la jurisprudencia del Excelentísimo Tribunal Constitucional[57], sí puede pensarse para incorporar políticas transitorias destinadas a la satisfacción de necesidades públicas, que luego pueden eventualmente tomar un cariz permanente a través de un proyecto de ley que así lo regule, si corresponde.

En el presente caso, se puede constatar que través de la LOC de Carabineros y la LOC de Fuerzas Armadas el legislador contempla ciertas instituciones financieras y presupuestarias de modo permanente, que adquieren aplicación práctica a través de lo que regule la Ley de Presupuestos, mas no deben su existencia a ella. Y eso mismo es lo que reconoce el inciso segundo del artículo 67 de nuestra Constitución, al establecer que existen ciertos gastos contemplados en leyes permanentes que deben ser necesariamente respetados por el legislador durante la tramitación de la Ley de Presupuestos. En otras palabras, se reconoce y se resguarda a través de leyes permanentes la disponibilidad de ciertos fondos para el desarrollo de políticas, planes o

[57] STC N° 2935-15 c. 20 y ss.

gastos permanentes y de efectos prolongados en el tiempo, sin embargo, para que tales gastos permanentes puedan materializarse, se requiere que sean contemplados dentro del presupuesto general de la nación.

La institución de los montos mínimos reservados para Carabineros de Chile y las Fuerzas Armadas es una de estas situaciones. El legislador resguarda la permanencia de recursos para ambas instituciones, y se encarga de precisar aún más dicha cuestión: establece que de esos recursos que se contemplan para las señaladas instituciones, una parte de ellos deben necesariamente contemplarse como mínimos para gastos reservados, es decir, aquellos que por su naturaleza requieren de secreto o de reserva.

En el caso que se discute en la especie, el Congreso Nacional se ha extralimitado en sus funciones vulnerando, desde otra óptica, lo dispuesto en el artículo 67 de la Constitución. Esto, ya que al rechazar los montos correspondientes a "Gastos Reservados" de Carabineros de Chile, los parlamentarios han procurado derogar el contenido de una ley permanente, como lo es la LOC de Carabineros, a través de una disposición presupuestaria que es, como se dijo, esencialmente transitoria por su naturaleza.

Este asunto no es nuevo, y al igual que lo señalado en los numerales anteriores, también ha sido discutido en la tramitación de las pasadas leyes de presupuestos. En la discusión de la Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2019, existieron voces que hicieron presente su desavenencia con la reserva de mínimos para "Gastos Reservados", pero que, al mismo tiempo, razonaron correctamente acerca de que el camino para modificar dicha cuestión es a través de una ley permanente, tramitada conforme a las normas que para ello disponen la Constitución Política de la República, la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y los reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado. En efecto, muchos de los parlamentarios que rechazaron los montos para la glosa de "Gastos Reservados" señalaron su interés de que el Poder Ejecutivo ingrese un proyecto de ley regulando los gastos reservados de distintas instituciones. Por ejemplo, el Senador Pizarro "*resaltó, la importancia de que -tal como se comprometió en un protocolo de acuerdos suscrito tras el despacho del proyecto de ley de presupuestos por parte del Senado-, el Ejecutivo presente en el breve plazo un proyecto de ley que establezca reglas claras al uso de los gastos reservados, y de que Carabineros informe cuatrimestralmente sobre el uso de dichos recursos al Ministerio del Interior y Seguridad Pública y al Congreso Nacional*"[58], el Diputado Monsalve "*valoró las propuestas del Ejecutivo en la dirección de introducir mecanismos de transparencia y enviar a tramitación una iniciativa legal que los*

[58] Informe de la Comisión Mixta, proyecto de Ley de Presupuestos para el Sector Público correspondiente al año 2019. BOLETÍN N° 12.130-05. p.9.

regule"[59], y el Senador Letelier indicó que "*cuando el Ejecutivo envíe el proyecto de ley sobre gastos reservados del que se ha venido hablando, deberá llevarse a cabo la discusión pormenorizada sobre los recursos que a cada Dirección de Carabineros corresponda*"[60].

IV. Conclusiones

- El Congreso Nacional vulneró el inciso segundo del artículo 67 de la Constitución al rechazar la asignación de montos para la Glosa de Fondos Reservados de Carabineros. La facultad para regular y fijar montos mínimos para ciertos programas y organismos públicos le corresponde al legislador mediante normas de carácter permanente, y para el presente caso, tal decisión se concretó a través de la LOC de Carabineros, que señala en el inciso segundo de su artículo 89 la exigencia de contemplar montos mínimos para aquellos gastos reservados de Carabineros de Chile.

- La Ley N° 19.863 vino a complementar la regulación de gastos reservados, estableciendo normas de transparencia, así como de carácter orgánico para aquellos estamentos que requieren de este tipo de gastos, pero sin incurrir en la derogación de otras leyes.

- La vulneración del artículo 67 de la Constitución se produjo a través de la eliminación de los recursos correspondientes a una materia cuyos montos mínimos se encuentran establecidos a través de una ley permanente, cual es el artículo 89 de la LOC de Carabineros. El monto al cual ascienden estos mínimos han sido establecidos con precisión por el Poder Ejecutivo, y ascienden a $343.665 miles y 20 mil dólares.

- El artículo 89 de la LOC de Carabineros, a diferencia de lo que señalaron algunos parlamentarios durante la discusión legislativa de la Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2019, se encuentra absolutamente vigente y es ley de la República. Prueba inequívoca de ello son la historia fidedigna de la Ley N° 19.863, en que el Ministro de Hacienda de la época señaló expresamente la mantención de las normas de pisos mínimos contemplada en la LOC de Fuerzas Armadas; las posteriores modificaciones que ha sufrido la LOC de Carabineros y sus respectivos

[59] Informe de la Comisión Mixta, proyecto de Ley de Presupuestos para el Sector Público correspondiente al año 2019. BOLETÍN N° 12.130-05. p. 10.
[60] Informe de la Comisión Mixta, proyecto de Ley de Presupuestos para el Sector Público correspondiente al año 2019. BOLETÍN N° 12.130-05. p. 11.

controles de constitucionalidad; la aplicación práctica que le han dado a tal norma el Poder Ejecutivo y el Congreso Nacional a través del resguardo de montos superiores al mínimo contemplado en la LOC de Carabineros, al aprobar cada año la respectiva Ley de Presupuestos, entre otros.

- La presente infracción constitucional importa, además, otra infracción constitucional que ha sido reiteradamente sancionada por el Excelentísimo Tribunal Constitucional, cual es la de pretender incorporar modificaciones a leyes permanentes a través de la Ley de Presupuestos, que es lo que se pretende en la especie al ignorar los mínimos considerados en la LOC de Carabineros respecto a los gastos reservados.

- La decisión de establecer mínimos para gastos reservados le corresponde al legislador a través de una norma de carácter orgánico constitucional, tramitada conforme a las reglas sobre tramitación de leyes consagradas en nuestro ordenamiento jurídico, y no a través de la Ley de Presupuestos, ya que ésta tiene características propias y especiales que no la vuelven apta para alterar el contenido de leyes permanentes.

POR TANTO, con el mérito de lo expuesto, así como en virtud de las disposiciones constitucionales citadas, especialmente lo dispuesto en el artículo 93 inciso primero N° 3 e inciso cuarto de dicho artículo de la Constitución y de acuerdo a lo indicado en los artículos 61 y siguientes de la Ley N° 17.997

A S.S. EXCMA. RESPETUOSAMENTE PEDIMOS: Se sirva tener por interpuesto el presente requerimiento y, en definitiva, acogerlo íntegramente, declarando la inconstitucionalidad de las siguientes glosas del proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2019:

a) Glosa 13 asociada a la asignación 036, Ítem 03, Subtítulo 33, Programa 29, Capítulo 01, Partida 09, del Ministerio de Educación
b) Glosa 19 asociada a la asignación 036, Ítem 03, Subtítulo 33, Programa 30, Capítulo 01, Partida 09, del Ministerio de Educación
c) Glosa 02 asociada al Subtítulo 22, del Programa 01, Capítulo 31, Partida 05, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, al no contemplar montos y por tanto no respetar los mínimos legales.

000068
SESENTA y OCHO

PRIMERO OTROSI: Venimos en acompañar los siguientes documentos:

- Copia del Mensaje N°141-366 mediante el cual S.E. el Presidente de la república inicia el proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público correspondiente al año 2019, boletín N°12.130-05.
- Copia del Informe de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, recaído en el Proyecto de Ley boletín N°12.130-05.
- Copia del Oficio de ley N°14.357 a Cámara Revisora.
- Copia del Oficio N°327 de modificaciones a la Cámara de Origen
- Copia del Oficio N°14.375 de rechazo de modificaciones a Cámara Revisora e integración de Comisión Mixta.
- Copia del Oficio N°328, por el que el Senado toma conocimiento del rechazo por la Cámara de Diputados a alguna de las enmiendas introducidas en el proyecto de ley por el Senado y designa miembros que integrarán la respectiva Comisión Mixta.
- Copia Informe de Comisión Mixta para boletín N°12.130-05.
- Copia Oficio N°14.379 de aprobación de informe de Comisión Mixta a Cámara Revisora.
- Copia de Oficio N°333, de aprobación de informe de Comisión Mixta a Cámara de Origen.
- Copia de Oficio de Ley al Ejecutivo N°14.380, de fecha 28 de noviembre de 2018.
- Versión Taquigráfica de la sesión de Sala de la Cámara de Diputados N°107, de la Legislatura 366°, de fecha 28 de noviembre de 2018, respecto del estudio del informe de la Comisión Mixta recaído en el proyecto de ley de Presupuestos del Sector Público correspondiente al año 2019, boletín N°12.130-05.

POR TANTO:

Rogamos a S.S. tenerlos por acompañados.

SEGUNDO OTROSÍ: Solicitamos a su S.S. Excma. Tener por acompañada la certificación del señor Secretario General de la Cámara de Diputados, de fecha 29 de noviembre de 2018, acreditando tanto las identidades de nosotros Honorables

Diputados que patrocinamos el presente requerimiento, como también el que constituimos más de la cuarta parte de los diputados en ejercicio de la Corporación, dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 93 inciso cuarto de la Constitución en relación al N° 3 del inciso primero del referido precepto.

POR TANTO:

Rogamos a S.S. tener por acompañado el certificado.

TERCER OTROSÍ: En conformidad a lo dispuesto en el artículo 66 de la Ley N° 17.997, solicitamos a S.S. Excma., disponer se oigan alegatos para decidir la admisibilidad del requerimiento, solo en caso de estimarlo necesario.

POR TANTO:

Pedimos acceder a lo solicitado.

CUARTO OTROSÍ: En este acto, para todos los efectos, y de conformidad a lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley N° 17.997, venimos a solicitar a S.S. Excma., disponer se oigan alegatos respecto del fondo del requerimiento que se deduce en lo principal de este escrito.

POR TANTO:

Pedimos acceder a lo solicitado.

QUINTO OTROSÍ: Para todos los efectos de la tramitación de este requerimiento, designamos como nuestro representante a los Honorables Diputados Jaime Bellolio Avaria y Mario Desbordes Jiménez, domiciliado para estos efectos en el Congreso Nacional, ubicado en Avenida Pedro Montt sin número, Valparaíso.

POR TANTO:

Pedimos acceder a lo solicitado.

SEXTO OTROSÍ: Venimos en designar abogado patrocinante y conferimos poder al abogado habilitado para el ejercicio de la profesión, **DIEGO VICUÑA DONOSO**, domiciliado para estos efectos en calle Capullo N° 2240, Providencia, y que se les

sirva notificar las resoluciones que se dicten en este requerimiento al mail dvicuna@fjguzman.cl, quien firma en señal de aceptación.

POR TANTO:

Ruego a S.S. tenerlo presente.

11.313.457-7

13.924.893-7

Diego Vicuña
17.697.644-6

Santiago, 3 Diciembre de 2018

000071
SETENTA Y UNO

ÍNDICE

CONSIDERACIONES PREVIAS 3

CAPÍTULO PRIMERO 5

Cumplimiento de todos los requisitos para que el requerimiento sea acogido a tramitación y declarado admisible 5

I. Este requerimiento cumple con todos los requisitos necesarios para que sea acogido a tramitación 5

II. Este requerimiento cumple con todos los requisitos necesarios para que sea declarado admisible 6

CAPITULO SEGUNDO 7

Consideraciones previas sobre la Ley de Presupuestos 7

I. Estatuto constitucional de la Ley de Presupuestos 7

1. Presupuesto y Ley de Presupuestos 7

2. Características especialísimas de la Ley de Presupuestos 7

3. Principios que informan la Ley de Presupuestos 12

CAPITULO TERCERO 15

Las Glosas del Fondo Solidario de Crédito Universitario tienen vicios de constitucionalidad 15

I. Historia fidedigna de las Glosas del Fondo Solidario de Crédito Universitario 15

II. Antecedentes y regulación del Fondo Solidario de Crédito Universitario 17

1. Creación del Fondo Solidario de Crédito Universitario 17

2. Funcionamiento del Fondo Solidario de Crédito Universitario 17

3. Justificación de la regulación de excedentes contenida en el artículo 75 de la ley N° 18.591 18

III. Las Glosas del Fondo Solidario de Crédito Universitario vulneran gravemente la Constitución 19

1. Vicios de forma de las Glosas del Fondo Solidario de Crédito Universitario 19

2. Vicios de fondo de las Glosas del Fondo Solidario de Crédito Universitario 35

IV. Conclusiones 40

CAPITULO CUARTO 42

El contenido aprobado de la Glosa de Fondos Reservados de Carabineros es inconstitucional 42

I. Contenido y tramitación de la Glosa de Fondos Reservados de Carabineros 42

1. Contenido de la Glosa de Fondos Reservados de Carabineros 42

2. Tramitación legislativa de la Glosa de Fondos Reservados de Carabineros en la Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2019 43

II. Marco Normativo de los "pisos mínimos" y de gastos reservados de Carabineros de Chile 45

1. Ley Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile 45

000072
SETENTA Y DOS

2. Gastos reservados de Carabineros de Chile regulados en la ley N° 19.863 "Sobre Remuneraciones de Autoridades de Gobierno y Cargos Críticos de la Administración Pública y da Normas sobre Gastos Reservados" del año 2003.....46

III. La eliminación de los montos en la glosa 02 de "Gastos Reservados" infringe gravemente las normas constitucionales.....48

1. Facultades del Presidente de la República y del Congreso Nacional durante la tramitación de la Ley de Presupuestos y rechazo de montos correspondientes a glosa de "Gastos Reservados" de Carabineros de Chile.....48

2. El artículo 89 de la LOC de Carabineros se encuentra vigente.....49

3. El artículo 89 de la LOC Carabineros es una ley permanente que fija un monto mínimo para los gastos reservados de Carabineros de Chile.....57

IV. Conclusiones.....66

CÁMARA DE DIPUTADOS
CHILE

000073
SETENTA Y TRES

VALPARAÍSO, 29 de noviembre de 2018.

El Secretario General de la Cámara de Diputados que suscribe CERTIFICA que, confrontadas las firmas consignadas en las páginas precedentes con el registro oficial que se guarda en la Secretaría de la Corporación, éstas pertenecen a los H. Diputados y Diputadas, Jorge Alessandri Vergara, Pedro Pablo Alvarez-Salamanca Ramírez, Sebastián Alvarez Ramírez, Sandra Amar Mancilla, Nino Baltolu Rasera, Ramón Barros Montero, Jaime Bellolio Avaria, Bernardo Berger Fett, Sergio Bobadilla Muñoz, José Miguel Castro Bascuñan, Alvaro Carter Fernández, Andrés Celis Montt, Sofía Cid Versalovic, Juan Antonio Coloma Alamos, Luciano Cruz-Coke Carvallo, Catalina Del Real Mihovilovic, Mario Desbordes Jiménez, Eduardo Durán Salinas, Jorge Durán Espinoza, Camila Flores Oporto, Juan Fuenzalida Cobo, Gonzalo Fuenzalida Figueroa, Sergio Gahona Salazar, Ramón Galleguillos Castillo, Javier Hernández Hernández, María José Hoffmann Opazo, Pablo Kast Sommerhoff, Harry Jürgensen Rundshagen, Sebastian Keitel Bianchi, Issa Kort Garriga, Carlos Kuschel Silva, Joaquín Lavín León, Aracelli Leuquén Uribe, Andrés Longton Herrera, Karin Luck Urban, Javier Macaya Danús, Patricio Melero Abaroa, Miguel Mellado Suazo, Andrés Molina Magofke, Celso Morales Muñoz, Cristhian Moreira Barros, Francesca Muñoz González, Nicolás Noman Garrido, Iván Norambuena Farías, Erika Olivera De la Fuente, Ximena Ossandón Irarrázabal, Luis Pardo Sainz, Leopoldo Pérez Lahsen, Pablo Prieto Lorca, Guillermo Ramírez Diez, Jorge Rathgeb Schifferli, Rolando Rentería Moller, Hugo Rey Martínez, Leonidas Romero Sáez, Gustavo Sanhueza Dueñas, Marcela Sabat Fernández, Alejandro Santana Tirachini, Diego Schalper Sepúlveda, Sebastián Torrealba Alvarado, Renzo Trisotti Martínez, Virginia Troncoso Hellman, Ignacio Urrutia Bonilla, Osvaldo Urrutia Soto, Francisco Undurraga Gacitúa, Cristóbal Urruticoechea Ríos, Enrique Van Rysselberghe Herrera, Gastón Von Muhlenbrock Zamora, quienes a la fecha se encuentran en ejercicio.

Certifica, asimismo, que los Diputados que suscriben constituyen más de la cuarta parte de los miembros en ejercicio.

Se extiende el presente certificado a solicitud de los peticionarios.

CÁMARA DE DIPUTADOS
SECRETARIO GENERAL

MIGUEL LANDEROS PERKIĆ
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

000074
SETENTA Y CUATRO

CÁMARA DE DIPUTADOS
CHILE

SECRETARÍA LEGISLATIVA
CÁMARA DE DIPUTADOS

	UDI	FIRMA
1	Alessandri Vergara Jorge	
2	Álvarez-Salamanca Ramírez Pedro Pablo	
3	Amar Mancilla Sandra	
4	Baltolu Rasera Nino	
5	Barros Montero Ramón	
6	Bellolio Avaria Jaime	
7	Bobadilla Muñoz Sergio	
8	Carter Fernández Álvaro	
9	Coloma Álamos Juan Antonio	
10	Fuenzalida Cobo Juan	
11	Gahona Salazar Sergio	
12	Hernández Hernández Javier	
13	Hoffmann Opazo María José	
14	Kort Garriga Issa	
15	Lavín León Joaquín	
16	Macaya Danus Javier	
17	Melero Abaroa Patricio	
18	Morales Muñoz Celso	
19	Moreira Barros Cristhian	
20	Noman Garrido Nicolás	

29/11/201

CÁMARA DE DIPUTADOS
SECRETARIO GENERAL

CÁMARA DE DIPUTADOS
CHILE

000075
SETENTA Y CINCO

SECRETARÍA LEGISLATIVA
CÁMARA DE DIPUTADOS

21	Norambuena Farías Iván	
22	Ramírez Diez Guillermo	
23	Rentería Möller Rolando	
24	Sanhueza Dueñas Gustavo	
25	Trisotti Martínez Renzo	
26	Troncoso Hellman Virginia	
27	Urrutia Bonilla Ignacio	
28	Urrutia Soto Osvaldo	
29	Van Rysselberghe Herrera Enrique	
30	Von Mühlenbrock Zamora Gastón	

CÁMARA DE DIPUTADOS
SECRETARIO GENERAL

29/11/2018.

CÁMARA DE DIPUTADOS
CHILE

000076
SETENTA Y SEIS

SECRETARÍA LEGISLATIVA
CÁMARA DE DIPUTADOS

	RN	FIRMA
1	Berger Fett Bernardo	
2	Castro Bascuñán José Miguel	
3	Celis Montt Andrés	
4	Cid Versalovic Sofía	
5	Del Real Mihovilovic Catalina	
6	Desbordes Jiménez Mario	
7	Durán Espinoza Jorge	
8	Durán Salinas Eduardo	
9	Eguiguren Correa Francisco	
10	Flores Oporto Camila	
11	Fuenzalida Figueroa Gonzalo	
12	Galleguillos Castillo Ramón	
13	García García René Manuel	
14	Jürgensen Rundshagen Harry	
15	Kuschel Silva Carlos	
16	Leuquén Uribe Aracely	
17	Longton Herrera Andrés	
18	Luck Urban Karin	
19	Mellado Suazo Miguel	
20	Muñoz González Francesca	

09/11/2018

CÁMARA DE DIPUTADOS
SECRETARIO GENERAL

CÁMARA DE DIPUTADOS
CHILE

000077
SETENTA y SIETE

SECRETARÍA LEGISLATIVA
CÁMARA DE DIPUTADOS

21	Núñez Urrutia Paulina	
22	Ossandon Irarrázabal Ximena	
23	Pardo Sainz Luis	
24	Paulsen Kehr Diego	
25	Pérez Lahsen Leopoldo	
26	Rathgeb Schifferli Jorge	
27	Rey Martínez Hugo	
28	Romero Sáez Leonidas	
29	Sabat Fernández Marcela	
30	Santana Tirachini Alejandro	
31	Sauerbaum Muñoz Frank	
32	Schalper Sepúlveda Diego	
33	Torrealba Alvarado Sebastián	
34	Urruticoechea Ríos Cristóbal	
35	Olivera De La Fuente Erika	
36	Prieto Lorca Pablo	

29/11/201

CÁMARA DE DIPUTADOS
SECRETARIO GENERAL

000078
SETENTA Y OCHO

29/11/2018

	EVOPOLI	FIRMA
1	Álvarez Ramírez Sebastián	
2	Cruz-Coke Carvallo Luciano	
3	Kast Sommerhoff Pablo	
4	Keitel Bianchi Sebastián	
5	Molina Magofke Andrés	
6	Undurraga Gacitúa Francisco	

CÁMARA DE DIPUTADOS
SECRETARIO GENERAL