



o.f.s.

Santiago, 22 de enero de 2019.

OFICIO N° 239-2019

Remite sentencia.

**EXCELENTISIMA SEÑORA
PRESIDENTA DE LA H. CAMARA DE DIPUTADOS:**

Remito a V. E., copia autorizada de la sentencia definitiva dictada por esta Magistratura con fecha 22 de enero de 2019, en el proceso Rol N° 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.

Dios guarde a V. E.


GONZALO GARCIA PINO

Presidente (S)


MONICA SANCHEZ ABARCA

Secretaria (S)



A S. E.

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

Santiago, veintidós de enero de dos mil diecinueve.

VISTOS:

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 Irrázabal, 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° 3º, 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.



I. TRAMITACIÓN DEL REQUERIMIENTO

El Pleno de esta Magistratura Constitucional, en resolución que rola a fojas 1.024, de 2 de enero de 2019, acogió a trámite el referido requerimiento. Luego, en resolución de igual fecha, a fojas 1.026 lo declaró admisible y ordenó ponerlo en



conocimiento de S.E. el Presidente de la República, del H. Senado y de la H. Cámara de Diputados, para que, en su calidad de órganos constitucionales interesados y dentro del plazo de cinco días, formularan las observaciones y acompañaran los antecedentes que estimaran pertinentes sobre la materia.

Por su parte, en resolución de 3 de enero de 2019, a fojas 1.041, por voto de mayoría, el Pleno del Tribunal denegó las solicitudes presentadas en orden a decretar audiencias públicas en la causa, disponiéndose la apertura de cuaderno separado para la recepción de antecedentes por escrito.

Con fecha 7 de enero de 2019, a fojas 1.069, 1.120, y 1.543, el señor Presidente del H. Senado, S. E. el Presidente de la República, y la señora Presidenta de la H. Cámara de Diputados, respectivamente, formularon dentro de plazo observaciones de fondo respecto del requerimiento.

A fojas 1.615, el día 8 de enero de 2019, se trajeron los autos en relación teniendo lugar la vista de la causa en Sesión de Pleno de igual fecha, conforme fue certificado por el relator de la causa, a fojas 1619.

En Sesión de Pleno de 10 de enero de 2019, en atención a lo previsto en los artículos 93, inciso quinto, de la Constitución Política y 67, inciso primero, de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional, se dispuso prorrogar por diez días el plazo para expedir la sentencia de autos.

II. LAS GLOSAS IMPUGNADAS DEL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS PARA EL SECTOR PÚBLICO DE 2019

Los requirentes solicitan que el Tribunal Constitucional declare inconstitucionales las siguientes glosas:

1. Glosa 13, asociada a la asignación 036, Ítem 03, Subtítulo 33, Programa 29, Capítulo 01, Partida 09, del Ministerio de Educación.

2. Glosa 19, asociada a la asignación 036, Ítem 03, Subtítulo 33, Programa 30, Capítulo 01, Partida 09, del Ministerio de Educación.

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

3. Glosa 02, asociada al Subtítulo 22, del Programa 01, Capítulo 31, Partida 05, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

"Gastos reservados, Ley N° 19.863

- En miles de \$
- En miles de U\$ "

III. CONFLICTO CONSTITUCIONAL SOMETIDO AL CONOCIMIENTO, DELIBERACIÓN Y RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL EN EL REQUERIMIENTO. ALEGACIONES DE LAS PARTES

El libelo presentado en autos desarrolla dos conflictos de constitucionalidad:

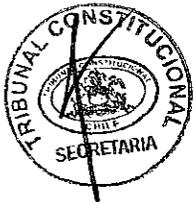
1. Las Glosas del Fondo Solidario de Crédito Universitario son inconstitucionales al vulnerar los artículos 67 y 69 de la Constitución, alterando las ideas matrices del Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público de 2019, introduciendo modificaciones a una ley permanente, en una materia que es de iniciativa exclusiva del Presidente de la República (artículo 65, inciso tercero, de la Constitución) y, con ello, en el fondo, contravienen el artículo 19 N° 2 de la Carta Fundamental, al generar una discriminación arbitraria.

2. El Congreso Nacional vulneró la Constitución Política en su artículo 67 al rechazar la asignación de montos para la Glosa de Gastos Reservados de Carabineros de Chile, encontrándose vigente el artículo 89 la Ley Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile.

1. Estatuto de la Ley de Presupuestos

Las y los parlamentarios requirentes comienzan explicitando la definición legal de presupuesto desde el DL. N° 1.263, para luego señalar las características especialísimas de esta ley. Se trata de una materia de iniciativa exclusiva del Presidente de la República; en su tramitación el Congreso está sometido a limitaciones, no pudiendo aumentar ni disminuir la estimación de los ingresos y sólo puede reducir los gastos contenidos en el articulado, salvo los establecidos en ley permanente, no puede aprobar ningún gasto con cargo a los fondos de la Nación sin que se indiquen las fuentes de recursos necesarios para atender el gasto. Refieren que prueba de estas restricciones es que ésta es la única ley que puede llegar a regir sin la aprobación del Congreso Nacional.

Unido a ello, se contemplan normas especiales para su presentación, tramitación y despacho; la Cámara de Diputados es su Cámara de origen; se discute en una Comisión Especial; contiene normas particulares en caso de ejercerse veto por el Jefe de Estado, el que no tiene efectos suspensivos en la parte no observada; su vigencia es anual; y no se publica de forma íntegra en el Diario Oficial.





Añaden a fojas 12 los principios que la rigen: legalidad del gasto público, equilibrio presupuestario, unidad y universalidad de los gastos presupuestarios. Al tratarse de una ley temporal pero global, regula todos los gastos públicos que se realicen durante un año, encontrándose disponibles para financiar las necesidades del Estado con un cálculo que contenga todos los ingresos y gastos previstos para el período respectivo.

2. Glosas del Fondo Solidario de Crédito Universitario

Luego de establecer el anotado marco, desarrollan el tercer capítulo del libelo. En éste comienzan analizado la tramitación legislativa de las Glosas del Fondo Solidario de Crédito Universitario.

2.1 Tramitación legislativa de las Glosas

Explican que, originalmente, el proyecto del Ejecutivo no contemplaba asignaciones especiales dentro de la Partida 09, Ministerio de Educación, vinculadas con el artículo 71 bis, de la Ley N° 18.591.

En el primer trámite constitucional no se aprobaron indicaciones, pero en el Senado fue presentada la N° 253. Ésta fue declarada inadmisibile por la mesa, al tratarse de materias propias de la Administración Financiera del Estado. Requerida la votación de admisibilidad, fue aprobada.

Luego, en tercer trámite la Cámara de Diputados rechazó la indicación. En la Comisión Mixta, se propuso una nueva glosa para resolver la discrepancia, aprobaba por votación de mayoría. Indican que en la discusión se dejó constancia del carácter inadmisibile de la propuesta por el señor Director de Presupuestos, al tratarse de materias vinculadas a una ley permanente, por lo que se encontraba fuera de las ideas matrices.

No obstante, fue aprobada tanto por la Cámara de Diputados como por el Senado.

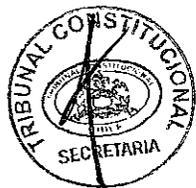
A fojas 17 comentan antecedentes referidos a la regulación del Fondo Solidario de Crédito Universitario. Explican que éste fue creado por Ley N° 19.287, teniendo por objeto financiar a los estudiantes con problemas económicos para solventar los aranceles de sus carreras con la concesión de un crédito a una basa tasa de interés, devuelto una vez finalizados los estudios bajo ciertas condiciones legales y reglamentarias.

Los recursos del Fondo son administrados por entes que se denominan administradores de fondo solidario, con personalidad jurídica propia. Es un patrimonio de afectación para el financiamiento de la educación superior de aquellos que no disponen de los medios socioeconómicos para solventarlos, con cargo a una devolución futura.

Los recursos previstos en la Ley de Presupuestos son distribuidos en consideración a la composición socioeconómica del alumnado de la institución y la proporción de estudiantes del país pertenecientes al grupo de menores ingresos que atiende. Se dispone que puede realizarse un aporte por cada institución calculado sobre la base del volumen de créditos a recuperar, montos efectivamente recuperados y su variación anual. Éste no puede exceder para cada institución del 5% del total de los recursos recuperados en el año anterior. Este aporte se ha realizado en la práctica 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. Cumpliéndose esta condición, el Fisco aporta lo que faltare para la entrega de créditos. Esta necesidad de financiamiento, comentan a fojas 18, se ha reducido en los últimos años por la cobertura de becas y la incorporación de la gratuidad.

Luego, analizan el artículo 75 de la Ley N° 18.591, que regula la inversión de los excedentes del Fondo Solidario. Exponen que éste faculta invertir recursos que permiten obtener ganancias pero para ser incorporados en el mismo patrimonio, no pudiendo caucionarse con estos recursos obligaciones de otra naturaleza de la institución de educación superior vinculada a esa administradora de fondo solidario.

Así la norma cautela tanto la integridad del Fisco como la autonomía de su administración y la inversión de sus excedentes en activos líquidos para resguardar la disponibilidad de los fondos para satisfacer la necesidad de financiamiento de los estudiantes de bajos ingresos.



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

A fojas 19 indican los vicios de las glosas del Fondo Solidario de Crédito Universitario que han sido introducidas en el Proyecto de Ley de Presupuestos para el Sector Público de 2019. Refieren dos vicios.

Primero, se transgreden los artículos 67 y 69 de la Constitución. Exponen que las ideas matrices encuentran sustento tanto en la Carta Fundamental como en los artículos 23 y 24 de la Ley N° 18.918, LOC del Congreso Nacional, conformando un todo armónico con los Reglamentos del Senado y de la Cámara de Diputados.

El respeto a las ideas matrices exige analizar los proyectos de ley en sus ideas particulares, en cada una de sus disposiciones, pudiendo presentarse indicaciones sólo cuando tengan relación con las ideas fundamentales o matrices del proyecto.

Ello permite ordenar el debate legislativo con una deliberación legislativa democrática profunda, encontrando sus raíces en la Ley de Reforma Constitucional de 1970, que buscó evitar las denominadas leyes misceláneas, idea vinculada al origen del Tribunal Constitucional.



Por ello y en dicho marco, comentan que las ideas fundamentales del proyecto de Ley de Presupuestos no son otras que el cálculo de ingresos y la autorización de gastos, idea matriz que está fijada en la propia Constitución.

En el asunto que someten a la decisión de esta Magistratura a través de estos autos, refieren a fojas 23 que las Glosas del Fondo Solidario de Crédito Universitario modifican el actual régimen de inversión de los excedentes de estos fondos, previsto en el artículo 75 de la Ley N° 18.591.

Se desconoce y pretende alterar la finalidad de que éstos sólo sean invertidos en instrumentos de alta liquidez, permitiendo, ahora, la inversión de excedentes que por su naturaleza son contingentes en infraestructura y becas, perjudicando su disponibilidad para los fines que fueron dispuestos. Lo anterior, con la justificación de atender a las necesidades de los alumnos que han perdido la gratuidad por extender sus estudios más allá de lo permitido en la ley, solución inepta y generadora de problemas que se materializan en discriminación.

Esta regulación, comentan, corresponde a materias que exceden con creces a las ideas matrices de la Ley de Presupuestos.

Unido a ello, se transgrede el artículo 67 de la Constitución. Se altera una regulación permanente y general a través de esta ley especial y temporal.

La jurisprudencia de este Tribunal ha establecido dicho carácter especial, anual o periódico de esta ley, con un pronunciamiento claro en la STC Rol N° 4.118, de 2017, que consolida lo ya fallado en causa Rol N° 1, de 1971.

Lo anterior también se vincula con la primera vulneración constitucional alegada, esto es, la afectación a las ideas matrices. Argumentan que la modificación a una regulación que tiene carácter permanente, alterando la estructura de un sistema de ayudas estudiantiles establecido en una ley general vigente desde 1994, no supera la exigencia constitucional.

El carácter transitorio de esta ley genera la incompatibilidad con la modificación de leyes permanentes, salvo que se trate de regulaciones complementarias e indispensables para la ejecución del gasto, cuestión vinculada con las ideas matrices.

Unido a lo expuesto, las Glosas introducidas al proyecto inciden en una materia que es iniciativa exclusiva del Presidente de la República, de conformidad con el análisis complementario de los artículos 65 y 67 de la Constitución y 24 de la LOCCN, al incidir en la administración presupuestaria o financiera del Estado.

Exponen que ello obedece a ciertos principios: la iniciativa exclusiva del Presidente de la República en la estimación del rendimiento de los recursos y las restricciones de las facultades del Congreso Nacional, que puede aprobar, rechazar o reducir la estimación de gastos, pero solo en la medida en que los gastos no estén establecidos por leyes permanentes.

Esta iniciativa exclusiva es parte de la historia constitucional chilena, encontrándose ya en la Constitución de 1833, para dotar de coherencia al gasto fiscal, concentrando la responsabilidad en el manejo de los recursos públicos, dado que la ejecución del presupuesto corresponde al Presidente de la República. Así se resguarda, exponen a fojas 29, la política fiscal y económica.

Luego analizan el concepto de "administración financiera o presupuestaria del Estado" del artículo 65 de la Constitución. Tanto en su exégesis literal, como lógica y sistemática, se tiene que la ley que asigna recursos por excelencia, es la Ley de Presupuestos. El legislador ha entendido, desde el D.L. N° 1.263, que administrar financieramente es: la obtención de recursos, la aplicación y destino de los recursos públicos; el análisis de los presupuestos y la contabilidad en general; y la administración de fondos públicos, idea asentada por la STC Rol N° 2.025.

Por lo expuesto es que los actores señalan que no puede desconocerse que la determinación de los fines corresponde a la función de administrar recursos.

En detalle, refieren que el régimen de fiscalización y control a que están afectos los Fondos Solidario de Crédito Universitario confirman lo argumentado, reforzando su carácter público.

La Ley N° 18.591 afecta directamente la administración financiera de la Nación, siendo, así, una regla general que exige que cualquier modificación requiera la iniciativa exclusiva del Presidente de la República. En su articulado se norman cuestiones vinculadas con: obtención de recursos; aplicación y destino de esos recursos públicos; y, presupuestos y contabilidad en general.

Unido a ello, cada vez que ésta se ha modificado, lo ha sido a través de mensaje presidencial, cuestión que remarca que la competencia parlamentaria no se extiende a este asunto. Añaden que, al tratarse de recursos pertenecientes a la Administración Financiera del Estado, han sido fiscalizados por la Contraloría General de la República.

Por ello es que la administración de los fondos contemplados en el artículo 71 bis de la Ley N° 18.591 y la inversión de los excedentes del Fondo Solidario de Crédito Universitario, forman parte del ámbito de atribuciones que se engloban bajo el concepto de "administración financiera del Estado", por lo que toda modificación debe tener su origen en iniciativa del Presidente de la República.

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

Exponen que las Glosas en comento generan una discriminación arbitraria, contraviniendo los artículos 1°, inciso quinto; 19 N° 2°, inciso primero, y 26°, de la Constitución.

No obstante la transversalidad del problema a que se intenta dar solución, la introducida es parcial y discriminatoria. Se afecta a los estudiantes adscritos a la



gratuidad que pierden este beneficio y cuyas instituciones de educación superior no cuenten con un Fondo Solidario de Crédito Universitario, puesto que sólo las instituciones contempladas en los Programas N°s 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, y financiado con el 30% de los excedentes del Fondo Solidario de Crédito Universitario para ofrecer a sus estudiantes, a fin de que puedan continuar sus estudios.

Ello contraviene la evolución de las políticas públicas en materia de no discriminación en financiamiento estudiantil, cuestión afirmada por la jurisprudencia de este Tribunal, evitándose todo tipo de discriminaciones arbitrarias que perjudiquen a los estudiantes en razón de la institución que elijan. El país ha avanzado a una política de ayuda estudiantil que no discrimine a estudiantes que se encuentren en igual situación socioeconómica.

Señalan como hitos a dicho respecto la Ley N° 20.634, que otorgó beneficios a los deudores del crédito con garantía estatal, consistentes en la rebaja de la tasa de interés, un pago de crédito contingente a la renta y el derecho a suspender el pago del crédito en ciertas hipótesis; la Ley de Presupuestos del Sector Público de 2016, conocida en este Tribunal a través de requerimiento parlamentario, en que se asentó a través de la STC Rol N° 2.935 el criterio orientador de la prohibición constitucional de hacer diferencias arbitrarias entre estudiantes de la misma condición socioeconómica. En dicha sentencia se indicó expresamente la inadmisibilidad de emplear como criterio la pertenencia al Consejo de Rectores al distinguir la distribución de ayudas estudiantiles.

Y, como tercer elemento de esta evolución de políticas públicas, hacen mención a las Becas Bicentenario, entregadas desde 2018 a alumnos de Universidades privadas no pertenecientes al Consejo de Rectores con determinadas exigencias de acreditación.

Agregan que la Ley de Presupuestos ya considera recursos para proveer a las necesidades de beca en materia de financiamiento estudiantil e infraestructura universitaria.

Así las glosas introducidas por indicación parlamentaria no se condicen con una administración eficiente de los recursos financieros del Estado, contraviniendo la eficacia y eficiencia y, con ello, el principio de probidad en la función pública.

3. Glosas de Fondos Reservados de Carabineros

A fojas 42 se desarrolla el capítulo cuarto del libelo, referido a las Glosas de Fondos Reservados de Carabineros, argumentando su inconstitucionalidad.

Comentan que los gastos reservados que prevé la Ley N° 19.863, fueron introducidos al proyecto de la Ley de Presupuestos 2019 y calculados por la Dirección de Presupuestos para satisfacer necesidades propias de Carabineros de

Chile, siguiendo la tradición presupuestaria de las últimas décadas, cálculo realizando en consideración a leyes permanentes.

En este capítulo comienzan los actores analizando la tramitación legislativa de esta Glosa.

Refieren que la Cámara de Diputados aprobó la Glosa tal como fue propuesta por el Ejecutivo; pero en el Senado por indicación parlamentaria se rebajaron las sumas "500.000" y "90" por "1".

El señor Director de Presupuestos argumentó la inadmisibilidad de esta indicación, dado que la rebajaba los gastos reservados por un monto inferior al establecido en la Ley N° 18.961, Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile, que establece un piso mínimo.

No obstante, la indicación fue declarada admisible y aprobada en Sala del Senado; luego rechazada por la Cámara de Diputados en tercer trámite. En la Comisión Mixta se rechazó tanto lo aprobado en primer trámite por la Cámara de Diputados como la modificación del Senado, aprobándose que el ítem en cuestión quedara, en definitiva, sin monto.

Dentro de este capítulo, analizan a fojas 45 el marco normativo de los pisos mínimos en materia de gastos reservados de Carabineros de Chile.

Exponen que la Ley N° 18.961, Orgánica Constitucional de Carabineros, establece en su artículo 89 que los gastos reservados deben ser fijados anualmente y no pueden ser inferiores a los decretados inicialmente para 1989, con una regla similar a la que establece el artículo 98 de la Ley N° 18.948, Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas.

Esta regulación busca resguardar legal y constitucionalmente ciertos fondos de actividades sensibles para el cumplimiento de los deberes del Estado, como son la paz social y la seguridad interior y exterior de la Nación.

La Ley N° 19.863 reguló expresamente los gastos reservados de Carabineros de Chile, buscando avanzar en exigencias de transparencia y rendición de cuentas asociados a estos gastos, aumentando sus controles públicos.

La propuesta original del Ejecutivo para la Ley de Presupuestos 2019 cumplía con el artículo 89 de la Ley Orgánica Constitucional de Carabineros, respetando el piso mínimo de los montos asociados a gastos reservados; no obstante, refieren que en la discusión parlamentaria se argumentó que la referida norma no sería una disposición permanente, al estar derogada tácitamente por los artículos 2 y 3 de la Ley N° 19.863, por lo que existiría la obligación de respetar montos mínimos en esta materia. Se arguyó que la modificación establecimiento de gastos reservados, al pasar a establecerse desde decretos supremos a la Ley de Presupuestos, implicó que la norma perdiera vigor.

Los actores exponen en el libelo que ello no es efectivo. El artículo 89, inciso segundo, se encuentra vigente, siendo ley permanente con un mandato claro para

el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo al momento de tramitar y aprobar la Ley de Presupuestos.

Para ello exponen las y los requirentes que la derogación tácita es un instituto que se analiza desde los artículos 52 y 53 del Código Civil. Para que una ley deje de tener vigencia y sin que otra disponga su fin de manera expresa, se requiere que la nueva ley contenga normas que pugnen directamente con la anterior. Es una situación excepcional en derecho y que requiere un análisis estricto.

La incompatibilidad debe analizarse a la luz de las normas de interpretación de las leyes, determinándose el sentido y alcance de las disposiciones en conflicto para establecer si se ha producido o no la derogación. En este caso, dicho análisis exige el contraste de la Ley N° 19.863 y la Ley Orgánica Constitucional de Carabineros.

Pero, arguyen, no hay antinomia alguna. La Ley N° 19.863 no tuvo por objeto establecer una regulación global de todos los aspectos de gastos reservados. Para estar en presencia de derogación tácita, por el contrario, conforme lo ha sostenido la Corte Suprema, se debe tener por irreconciliable la oposición de las normas en conflicto.

Se trata más bien de normativa complementaria que regulan aspectos distintos en materia de gastos reservados de Carabineros de Chile, los que deben sí estar regulados en la Ley de Presupuestos, como ha sucedido desde 2003, correspondiendo respetarse los pisos mínimos.

Ello también se tiene de la historia fidedigna de la Ley N° 19.863, en que el mensaje presencial explicitó la búsqueda de mayor transparencia a la administración de los gastos reservados, a través de la Ley de Presupuestos, con diversas restricciones para su otorgamiento. No se buscó, por ello, derogar el artículo 89 de la LOC de Carabineros, manifestando el Ejecutivo siempre que debía respetarse el piso mínimo legal de asignación.

La vigencia del anotado artículo 89 se ha reconocido en las sentencias de este Tribunal que se pronunció en examen preventivo de constitucionalidad de las Leyes N° 19.863; 20.502, que crea el Ministerio del Interior y Seguridad Pública; y 20.801.

Incluso, refieren a fojas 56, en el hipotético caso de que se hubiere modificado el artículo 89, no se habrían derogado los pisos mínimos, sino sólo la forma de establecerlos, a través, ahora, de la Ley de Presupuestos y no por decreto.

Ello por cuanto el artículo 3° de la Ley N° 19.863, dictada con posterioridad al artículo 89 de la LOC de Carabineros de Chile sólo se refiere a la Ley de Presupuestos para la asignación de las sumas a que ascenderán los gastos anuales, sin referirse a los pisos mínimos.

Esta interpretación es coherente con lo discutido en la tramitación de la Ley de Presupuestos para el Sector Público desde 2009 a 2018.

Añaden que el rechazo de los montos en este acápite, quedando sin valor asignado, vulnera lo dispuesto en el artículo 67 de la Constitución, al reducir gastos establecidos en una ley permanente.

Lo expuesto implica una vulneración a las facultades del Congreso Nacional, atentando contra el texto y espíritu de dicha disposición de la Carta Fundamental, dado que fueron rechazados gastos que prevé el artículo 89 de la LOC de Carabineros de Chile, una ley permanente.

Lo aprobado, finalmente, implicaría una modificación modificar o derogar una ley permanente a través de un mecanismo no idóneo, como lo es la Ley de Presupuestos, no pensada para modificar instituciones del Estado ni para establecer políticas de largo plazo.

Por lo expuesto solicitan que sea acogido en todas sus partes el requerimiento deducido a fojas 1.

Observaciones del señor Carlos Montes Cisternas, Presidente del H. Senado y de la señora Maya Fernández Allende, Presidenta de la H. Cámara de Diputados



Con fecha 7 de enero de 2019, a fojas 1.069 y 1.543, respectivamente, los aludidos órganos constitucionales formulan observaciones de fondo, instando por el rechazo del requerimiento en todas sus partes.

Comienzan analizando en detalle la sustanciación del proyecto de ley cuestionado en algunas glosas en sus diversas instancias legislativas.

1. Impugnación a las Glosas del Fondo Solidario de Crédito Universitario

Analizando las impugnaciones, refieren que el artículo 69 de la Constitución consagra una regla cuyo origen se sitúa en la reforma de 1970 a la Carta de 1925, estableciendo la prohibición de proyectos misceláneos. Ello permitió al Tribunal Constitucional dictar la STC Rol N° 1, en enero de 1972, analizando el concepto de ideas matrices, en una jurisprudencia constante mantenida que ha asentado la idea de que éstas son las que sirven de sustentación a un proyecto de ley apoyándose en otras ideas, de carácter secundario o derivadas. Debe analizarse lo sustancial del proyecto a abordar, cuestión que sirve de base interpretativa a la noción de "relación directa" de la Constitución.

Por ello se ha desarrollado un criterio funcional por este Tribunal, para no rigidizar la relación entre los colegisladores y el proceso formativo de la ley. Tratándose de la Ley de Presupuestos, se ha establecido que su idea matriz es aprobar la estimación de los ingresos y autorización de gastos para el año correspondiente.

Se ha complementado aquello señalando que también forman parte de la idea matriz las materias relativas a la administración financiera y la ejecución de recursos.

Para este Tribunal, el ámbito de regulación o finalidad de la Ley de Presupuestos viene determinado también por los problemas o cuestión substancial que pretende abordar en virtud de su naturaleza jurídica.

Por tanto, la Ley de Presupuestos, así como sus ideas matrices no sólo permiten determinar el ámbito de regulación de un tipo particular de legislación, sino también encauzan el debate entre los órganos colegisladores y disciplinan el alcance de las atribuciones con que cuenta cada institución involucrada en la formación de la Ley. Lo anteriormente señalado se condice con naturaleza jurídico-política.

Si se examina el mensaje remitido por S.E. el Presidente de la República en septiembre de 2018, el cual se estructuró en una parte general y otras específicas en que se contienen las prioridades del Poder Ejecutivo, es dable concluir que las glosas impugnadas se ajustan a las ideas matrices de la Ley de Presupuestos.

Explicitan como uno de sus motivos y problemas a abordar mediante el presupuesto público mejorar la calidad de la educación de niños y jóvenes.

El inciso final del artículo 23 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional señala que "Para los efectos anteriores, se considerarán como ideas matrices o fundamentales de un proyecto aquéllas contenidas en el mensaje o moción, según corresponda".

Como se desprende de diversas intervenciones parlamentarias, así como de la historia fidedigna de la tramitación de las glosas impugnadas, analizadas a la luz de la jurisprudencia de este Tribunal, se concluye que las glosas impugnadas cumplen con la exigencia constitucional de relacionarse, de forma directa, con las ideas fundamentales del proyecto de ley, que el Presidente de la República delineó en su Mensaje.

Entre éstas se encuentra mejorar la calidad de la educación, lo cual incluye el aumento de recursos para el sistema de beneficios estudiantiles, en sus distintas modalidades tales como aranceles de gratuidad, becas y el Fondo Solidario de Crédito Universitario (FSCU), así como la destinación de mayores recursos para infraestructura educacional y el plan de fortalecimiento para la instituciones de educación superior estatales.

A su vez, admitir el uso de excedentes acumulados, coincide y se ajusta a otras de las prioridades del Mensaje: las glosas presupuestarias impugnadas, de manera transitoria, permitirán ese uso con el límite señalado, promoviendo un eficiente uso de recursos propios, sin recurrir a nuevos egresos ni recursos públicos adicionales.

Es decir, las glosas impugnadas no sólo son armónicas y coherentes - guardan un vínculo próximo, de fondo y directo- con las ideas fundamentales del proyecto, además incorporan una modalidad de utilización de recursos que permiten concretar y satisfacer necesidades públicas educativas identificadas en el Mensaje, disponiendo de los excedentes del FSCU que a la fecha no hayan sido utilizados.

Unido a lo expuesto, tanto la glosa "12" como la "19", al contener una autorización transitoria a la Universidades que cuentan con un FSCU para reinvertir hasta un 30% de sus excedentes acumulados yacientes en dichos Fondos en infraestructura, títulos de valor en moneda nacional, becas internas o créditos especiales para estudiantes regulares, se relacionan con materias presupuestarias y de índole financiera.

El alcance de las glosas en análisis coincide, con el concepto desarrollado por la doctrina y la jurisprudencia, que las define, en principio, como aquellas cláusulas que explicitan, determinan, precisan o limitan el alcance de los gastos establecidos en las partidas del presupuesto e imponen deberes de información acerca de la inversión de los recursos públicos.

En dicho sentido, al encontrarse incorporadas en la Ley de Presupuestos, tienen el carácter de norma legal transitoria y, por tanto, de modo alguno permanente, como pretende hacerlo el requerimiento.

Las glosas presupuestarias tampoco exceden las ideas matrices de la Ley de Presupuestos, toda vez que no modifican un sistema de ayuda estudiantil permanente contenido en la Ley N°18.591, ni alteran su regulación.

Las glosas cuestionadas buscan flexibilizar transitoriamente la normativa vigente, limitándose a complementar las modalidades de inversión de los excedentes del FSCU, sin que dicha medida implique establecer una regulación permanente en la Ley de Presupuestos.

En este acápite, refieren que tampoco se afecta la atribución exclusiva del Presidente de la República. Los Fondos se encuentran asignados en dominio a las instituciones de educación superior que reciben aportes del Estado, según el artículo 1° del DFL N° 4, de 1981, y por tanto constituyen patrimonios de afectación, cuya finalidad pública es el financiamiento de aranceles para aquellos alumnos cuya situación socioeconómica no les permita pagar los aranceles. Su administración no es más que la expresión concreta de la autonomía universitaria, que reconoce un ámbito administrativo, económico y académico.

La administración de estos fondos debe realizarse de manera separada a los otros fondos de la institución de educación superior respectiva.

Las glosas impugnadas no inciden en dicho régimen, sino que permiten la reinversión temporal, excepcional y limitada de los excedentes que generen debido a la disminución en la colocación de los recursos disponibles en créditos.



Esta consideración, aleja de la órbita competencial del Presidente de la República de administración financiera o presupuestaria: no se está en presencia de un nuevo o mayor gasto, tampoco se está innovando en la distribución de los aportes que entrega el Fisco a los FSCU de cada Universidad y no se está autorizando una transferencia de recursos desde el erario fiscal a las instituciones universitarias.

Tampoco se presentan infracciones de fondo a la Constitución. El alcance de las glosas impugnadas dice relación con el régimen diferenciado que ha consagrado el legislador, basado en el tipo de institución de educación superior y la pertenencia del estudiante a dicha institución. No son las glosas cuestionadas las que otorgan un tratamiento diferenciado a los estudiantes adscritos a instituciones que no cuenten con un FSCU, sino la Ley N°18.591 y sus disposiciones, distinción que en todo caso y en su concepto resulta razonables, justificada y ajustada a la Constitución.

2. Cuestionamiento a las Glosas de Fondos Reservados de Carabineros

La glosa impugnada no vulnera el artículo 67 de la Constitución, afirman los órganos constitucionales ya anotados.

Refieren que los requirentes alegan y configuran un conflicto de mera legalidad y no de constitucionalidad, de aquellos que no son de competencia de este Tribunal, argumentando en torno al alcance y vigencia de las normas de la Ley Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile, así como la no derogación tácita de otra normativa legal sobre gastos especiales.

Analizando el mensaje de S.E. el Presidente de la República iniciado en diciembre de 2018, exponen que el Jefe de Estado ha comprendido a cabalidad que la existencia de supuestos "pisos mínimos" en materia de gastos reservados debe ser abordado desde el funcionamiento diacrónico del ordenamiento jurídico y el monopolio legislativo en la creación del derecho que autorizan a los órganos legislativos a cambiar la regulación existente, haciendo cesar sus efectos. Como es posible adelantar, esto corresponde a un asunto de "pura" legalidad: de lo contrario, el mensaje presidencial no contendría un proyecto de ley sino un proyecto de reforma constitucional, lo cual no es lo que acontece.

Analizando lo debatido en la Comisión Mixta, refieren que el Presidente de la República no propuso indicación alguna para resolver la discrepancia entre las Cámaras.

Así, la decisión de la Comisión fue refrendada por la Cámara de Diputados y el Senado. En consecuencia, el Congreso Nacional en el ejercicio de sus atribuciones legislativas en la tramitación de un proyecto de Ley de Presupuestos rechazó un gasto.

No rebajo ni redujo gasto alguno, sino que la voluntad mayoritaria de dicha institución decidió rechazar los gastos reservados destinados a Carabineros de Chile. Por lo cual, si el Congreso Nacional no rebajó el monto del gasto, mal podría el legislador democrático haber incurrido en una infracción al artículo 67, inciso segundo, de la Constitución.

Analiza para ello el artículo 24 de la Ley Orgánica Constitucional N° 18.918, del Congreso Nacional, a pesar del acotado ámbito de atribuciones con que cuenta el Poder Legislativo en la formación de las leyes, que los parlamentarios cuentan con facultades para aceptar, reducir o rechazar las proposiciones del Poder Ejecutivo.

Por tanto, al rechazar el gasto propuesto por el Presidente de la República, el Congreso Nacional no ha hecho otra cosa que ejercer las atribuciones que le entrega la Constitución en la tramitación de la Ley de Presupuestos.

Observaciones de S.E. el Presidente de la República

A fojas 1.120, con fecha 7 de enero de 2019, S.E. el Presidente de la República Sebastián Piñera Echeñique, en presentación suscrita también por los señores Felipe Larraín, Ministro de Hacienda, y Gonzalo Blumel, Ministro Secretario General de la Presidencia, formula observaciones respecto del traslado conferido, instando para que el requerimiento sea acogido en todas sus partes.

Comienza su presentación analizando, en el capítulo I, la sustanciación del proyecto de ley de presupuestos para 2019 en el Congreso Nacional, centrándose en las asignaciones a Carabineros de Chile y al Ministerio de Educación.

El capítulo II analiza el rechazo a los fondos mínimos de gastos reservados destinados a Carabineros de Chile, lo que importaría una extralimitación a la actividad parlamentaria, al estar contemplados en leyes permanentes.

Refiere el Jefe de Estado que el proyecto de ley originalmente contemplaba una asignación de recursos asociados a glosa de gastos reservados de Carabineros de Chile, concordante con las leyes de presupuestos de años anteriores.

No obstante, indica que factores coyunturales implicaron su rechazo en el Senado y que no fuera posible llegar a acuerdo en la Comisión Mixta, por lo que ésta fue aprobada sin asignación de recursos.

Ello implica una contravención al artículo 67 de la Constitución. Durante la tramitación de esta ley, el Congreso solo puede aprobar, rechazar o reducir los gastos contemplados en el proyecto, salvo los que estén establecidos en leyes permanentes. La expresión de gastos reservados a Carabineros está expresamente contemplada en el artículo 89 de su LOC, por lo que lo aprobado genera vulneración constitucional.

Analizando los principios que rigen la materia, refiere el Presidente de la República que en nuestro sistema se ha tornado esencial para el funcionamiento



republicano y la paz social, dotar de recursos mínimos para la ejecución de aquellas leyes que, por su naturaleza, lo requieren, precaviendo que la coyuntura política genera dejar leyes sin ejecución.

Ello por cuanto la ley de presupuestos constituye una estimación de gasto financiero y, al mismo tiempo, un instrumento de planificación de la actividad del Estado.

En materia presupuestaria la Constitución reenvía la regulación a la normativa orgánica constitucional de Carabineros de Chile, por lo que cita su artículo 105. Así, es dicho cuerpo orgánico el que reglamenta los asuntos presupuestarios de esta institución en su Título V, que contiene el discutido artículo 89, norma análoga a la existente en la Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas en su artículo 98.

El anotado artículo 89 es norma de carácter permanente. Sin embargo, como lo señalan los actores, durante la discusión del proyecto de ley, parlamentarios señalaron que se encontraría tácitamente derogada por el artículo 3° de la Ley N° 19.863.

Por el contrario, refiere que dicha norma está del todo vigente, siendo su omisión un vicio de constitucionalidad. No ha existido norma alguna que haya dispuesto su pérdida de efectos. Su historia de tramitación de cuenta de ello, así como el acuerdo político que la hizo nacer, en 2002 y 2003. Originalmente se planteó su derogación pero luego, se estableció que la intención no fue modificar la norma de pisos mínimos.

Lo anterior también ha tenido correlato en el respeto a los pisos mínimos en los últimos 10 años, en la discusión anual de la Ley de Presupuestos y en el reconocimiento de otras leyes que han modificado la Ley Orgánica Constitucional de Carabineros, respecto de la vigencia del artículo 89, como la Ley N° 20.502 y la Ley N° 20.801.

A ello agrega el señor Presidente de la República que se envió en diciembre de 2018 al Congreso Nacional un proyecto de ley sobre información y rendición de cuentas de gastos reservados, cumpliendo con lo establecido en la Ley N° 21.053, Ley de Presupuestos para el Sector Público de 2018. Su artículo 2° deroga expresamente el artículo 89 de la Ley Orgánica Constitucional de Carabineros y su regla de pisos mínimos, por lo que no puede señalarse que ésta hoy, con una modificación en curso, está derogada.

Así, los parlamentarios se excedieron en sus potestades constitucionales al rechazar un gasto permanente como son los montos mínimos de gastos reservados de Carabineros de Chile, resultando incuestionable, agrega, la contravención al artículo 67 de la Constitución.

Acto seguido, en el capítulo III de su traslado, el Jefe de Estado analiza las glosas del fondo solidario de crédito universitario, señalando que éstas abordan

materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, por lo que contrarían la Constitución.

En este acápite el Ejecutivo comienza analizando la iniciativa exclusiva con que lo ha dotado la Constitución en su artículo 65, incisos tercero y cuarto, en materia de administración financiera y presupuestaria del Estado, conformando un todo armónico con sus artículos 24 y 32 N° 20°.

Comenta que las facultades a dicho respecto, del Congreso Nacional, están circunscritas en el artículo 65, inciso final, de la Constitución, pudiendo el Parlamento sólo aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos, emolumentos, préstamos, beneficios, gastos y demás iniciativas sobre la materia que proponga el Presidente de la República.

Esta iniciativa exclusiva es heredera de una larga historia constitucional, buscando reunir en una sola autoridad la planificación y ejecución del gasto público, haciendo efectiva la responsabilidad por su administración, evitando la captura del erario por grupos de interés y reducir el riesgo de déficit, protegiendo la globalidad del gasto.

En dicho contexto, las glosas introducidas invaden la esfera de iniciativa exclusiva del Ejecutivo. Suponen una alteración del objeto, definido por el Presidente de la República, al que deben aplicarse los recursos contemplados en ciertas asignaciones de la Partida 09, Ministerio de Educación.

La alteración de la finalidad de las transferencias que el Fisco realiza, implica inmiscuirse en asuntos que son propios de la administración financiera o presupuestaria del Estado. No puede señalarse, con respeto a la Constitución, que la indicación parlamentaria que dio origen a estas glosas impugnadas pueda encuadrarse en las acciones que ella permite ejecutar en forma taxativa a los parlamentarios, en asuntos presupuestarios.

La determinación de la finalidad a que deben aplicarse los recursos públicos no puede quedar fuera del concepto de "administración financiera o presupuestaria del Estado", conforme el sentido natural que informa el D.L. N° 1.263 y la jurisprudencia de este Tribunal.

Unido a lo expuesto, las anotadas glosas, en el fondo, vulneran la igualdad ante la ley que establece la Constitución en el artículo 19 N° 2°. No se ajustan a parámetros de razonabilidad y proporcionalidad, conforme el criterio asentado en la STC Rol N° 2.935.

Se tiene que la medida limitativa consiste en una diferenciación que se hace entre los destinatarios de la norma. No obstante haberse señalado que las glosas cuestionadas permitirían hacerse cargo de la situación de aquellos estudiantes que excedieron el tiempo contemplado en los artículos 105 y siguientes de la Ley N° 21.091, perdiendo el beneficio de la gratuidad, se suscribió un protocolo de acuerdo en la tramitación de este proyecto de ley para dar solución a dicho problema en





forma global y no parcial, a todos los estudiantes e instituciones de educación superior y no sólo a algunos.

IV. VISTA DE LA CAUSA Y RESOLUCIÓN DEL ASUNTO DE AUTOS

Concluida la tramitación de la causa, ésta fue decretada en relación el día 8 de enero de 2019, efectuándose la vista de estilo con igual fecha, alegando por las señoras y señores diputados requirentes el abogado don Víctor Manuel Avilés Hernández; por el señor Presidente del H. Senado, el abogado don Francisco Zúñiga Urbina; por la señora Presidenta de la H. Cámara de Diputados, el abogado don Julio Pallavicini Magnere; y por S.E. el Presidente de la República, el abogado don Sebastián Soto Velasco, adoptándose acuerdo en Sesión de Pleno de 9 de enero de 2019, conforme se certificó a fojas 1.616 de estos autos.

Conforme a dicho acuerdo, por seis votos contra cuatro, se resolvió acoger el requerimiento deducido a fs. 1, íntegramente en relación con la inconstitucionalidad de las dos glosas referidas al Fondo Solidario del Crédito Universitario y parcialmente respecto de la glosa que incide en los fondos reservados asignados a Carabineros, en la parte donde no se ha indicado nominativamente, el monto de dicha asignación.

Y CONSIDERANDO:

PRIMERO: Que, como en otras oportunidades (Roles N° 7, de 1972; 12, de 1973; 254; 1.005 y 4.118), la resolución de los asuntos sometidos a esta Magistratura exige considerar el estatuto jurídico que regula la Ley de Presupuestos para el Sector Público en Chile, el cual se integra por un conjunto variado de disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias especialmente aplicables en esta materia, así como por prácticas -sobre todo surgidas durante la tramitación parlamentaria del respectivo proyecto de ley- y también por las normas generales que rigen el proceso de formación de las leyes, como sucede con la regla que exige respetar las ideas matrices o la que regula la iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

SEGUNDO: Que, ese estatuto se caracteriza, en primer lugar, por el contenido propio de la Ley de Presupuestos, consistente en una estimación de los ingresos y la determinación de los gastos del Sector Público; aquella cuantificación, en segundo lugar, posee duración anual; en tercer lugar y en cuanto a la estimación del rendimiento de los recursos, ésta corresponde exclusivamente al Presidente de la República; y en cuanto a los gastos, por su parte, el Congreso Nacional no puede aprobar ninguno nuevo sin que se indiquen, al mismo tiempo, las fuentes de recursos necesarios para solventarlos y solo puede reducir los contenidos en el

proyecto de Ley de Presupuestos, salvo que estén establecidos en leyes permanentes.

En seguida, cabe agregar, como parte de este estatuto, el lapso dentro del cual debe ser presentado el proyecto por el Presidente de la República y también el plazo de que dispone el Congreso Nacional para despacharlo, así como la consecuencia que acarrea no cumplirlo, pues, en este caso, rige el que presentó el Jefe de Estado.

Asimismo, deben añadirse otras reglas relevantes, como la atribución del Presidente de la República para reducir proporcionalmente todos los gastos, si la fuente de recursos otorgada por el Congreso Nacional es insuficiente; la Comisión Especial Mixta que informa el proyecto, la cual puede seguir funcionando, una vez aprobado, para el solo efecto de realizar un seguimiento de su ejecución; o, en fin, la práctica de adoptar protocolos "(...) en el que constan una serie de compromisos que el Ejecutivo, en asuntos de su iniciativa, asume a cambio de su aprobación (...) se está solamente en presencia de un acuerdo político no vinculante, cuyos contenidos, no obstante, han llegado en varios casos a implementarse, validando el instrumento y reconociendo el influjo del legislador" (Álvaro Villarroel Cáceres: "El Protocolo de Acuerdos de la Ley de Presupuestos del Sector Público", XXXVIII Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, 1er semestre, 2012, p.618).



TERCERO: Que, la comprensión acerca de ese estatuto, a pesar de la multiplicidad de normas y prácticas que lo integran, ha sido usualmente coincidente en la doctrina y también en la jurisprudencia de esta Magistratura, como se expondrá a propósito del razonamiento que resuelve en torno de las cuestiones planteadas a fs. 1. De este estatuto, en esta oportunidad, es necesario detenerse, especialmente, en las normas que dicen relación con el respeto de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República y de las ideas matrices y con la prohibición de reducir los gastos contenidos en leyes permanentes, las que se encuentran íntimamente vinculadas, pues sirven para delimitar la competencia de los legisladores en el contexto de una ley especial, por sus características formales y contenido sustantivo, como es la Ley de Presupuestos.

Así lo fundamentaba el Presidente Eduardo Frei Montalva en su mensaje al Congreso Nacional, el 21 de mayo de 1970:

"Si hemos de mantener un Parlamento libre, democrático y prestigiado, como yo firmemente lo espero, porque creo que sin esas condiciones no existe verdadera democracia en país alguno del mundo, este Parlamento deberá tener la atribución de aprobar o rechazar los gastos públicos, y solamente a través de este medio influir en términos generales -y nunca particulares- en la estructura del gasto público; un Parlamento capaz de aprobar y definir el programa en líneas generales, dejando el Ejecutivo la facultad para realizarlo; un Parlamento capaz de fiscalizar, de investigar y de sancionar el incumplimiento de las leyes; un Parlamento capaz de representar y resguardar la justicia

objetiva en las remuneraciones y en la previsión, pero a través de normas de justicia general y no de decisiones particulares e inmediatas, que son materia de administración ajenas a la función parlamentaria.

En una palabra, es necesario un Parlamento que al legislar –que es su función básica- dicte normas de carácter general; un Parlamento que apruebe las líneas fundamentales del plan y controle su ejecución sin distorsionarlo ni contradecirlo; un Parlamento representativo de las tendencias de la opinión pública manifestadas a través de sus debates libres”. (Eduardo Frei Montalva: “La Reforma Constitucional en un contexto histórico”, Reforma Constitucional 1970 (Santiago, Ed. Jurídica de Chile, 1970, pp. 46 – 47)

CUARTO: Que, conforme a lo expuesto y de acuerdo al requerimiento de fs. 1, en el primer capítulo, se revisará la impugnación planteada a las glosas 12 y 19, relativas al Fondo Solidario de Crédito Universitario; mientras que, en el segundo, se examinará la objeción formulada respecto de la Glosa de montos asignados a gastos reservados de Carabineros.

PRIMER CAPÍTULO

GLOSAS DEL FONDO SOLIDARIO DE CRÉDITO UNIVERSITARIO

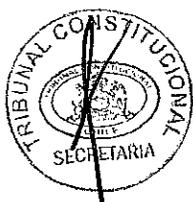
QUINTO: Que, mediante las dos Glosas impugnadas, se modifica lo dispuesto en el artículo 75 de la Ley N° 18.591, con el objeto de ampliar la finalidad a la que pueden destinarse los excedentes acumulados del fondo solidario de crédito universitario de cada Institución de Educación Superior, pues se las autoriza para reinvertir hasta un 30% de esos excedentes en infraestructura, títulos de valor en moneda nacional, becas internas o créditos especiales para estudiantes regulares, en circunstancias que, conforme a la normativa hoy vigente, esos recursos sólo 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.

La incorporación de estas glosas, en virtud de sendas indicaciones parlamentarias persigue, como lo señala la senadora Yasna Provoste, coautora de ellas, a fs. 131 del Cuaderno Separado de estos autos:

“(...) flexibilizar, de manera transitoria y para el año 2019, el manejo de los recursos propios de los Fondos, y darles un uso adecuado y eficiente, que además guarda plena armonía con los propósitos para los cuales fue creado el Fondo. Existe conciencia en los coautores de la indicación que la regulación de los dineros “rotatorios” que yacen de modo creciente en los respectivos Fondos Solidarios de Crédito Universitario no se ha ajustado a los importantes cambios experimentados por el sistema de beneficios que nuestro país ofrece a sus

estudiantes, cambios que han significado una sustantiva disminución de la demanda de crédito solidario en el último tiempo, y que, a su vez, es causa de los excedentes generados, cuestión que lleva a situaciones tan absurdas como que las universidades para cubrir muchas de sus necesidades deben acudir al endeudamiento, en lugar de hacerlo recurriendo a una parte de los excedentes disponibles en tales Fondos”.

SEXTO: Que no es competencia de esta Magistratura ni ha sido sometido a su decisión, el motivo o justificación de lo dispuesto por las glosas cuestionadas y menos lo acertado o no de acudir al Fondo Solidario para cubrir las inversiones que ellas autorizan, sino si su incorporación, mediante indicaciones parlamentarias al proyecto de Ley de Presupuestos, contraviene o no los artículos 67 y 69 de la Constitución, porque no dicen relación con sus ideas matrices e introducen modificaciones que corresponden a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, así como porque lesionarían el artículo 19 N° 2° de la Carta Fundamental, al generar una discriminación arbitraria entre los alumnos de las Instituciones de Educación Superior que cuentan con aquel Fondo Solidario respecto de las que no disponen de él.



1. Regulación Constitucional

SEPTIMO: Que, estableciendo la iniciativa exclusiva en la materia, conforme a lo dispuesto en el artículo 67 inciso primero de la Constitución, el proyecto de Ley de Presupuestos debe ser presentado por el Presidente de la República al Congreso Nacional, lo cual se vincula con lo prescrito en su artículo 65 inciso tercero donde se establece que “[c]orresponderá al Presidente de la República la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley que tengan relación con (...) la administración financiera o presupuestaria del Estado (...)”.

Asimismo, el inciso cuarto del artículo 65 le confiere también iniciativa exclusiva, en su numeral 3°, para “celebrar cualquiera otra clase de operaciones que puedan comprometer el crédito o la responsabilidad financiera del Estado, de las entidades semifiscales, autónomas, de los gobiernos regionales o de las municipalidades, y condonar, reducir o modificar obligaciones, intereses u otras cargas financieras de cualquier naturaleza establecidas en favor del Fisco o de los organismos o entidades referidos”.

OCTAVO: Que, por su parte y conforme al artículo 69 de la Constitución, todo proyecto de ley puede ser objeto de adiciones o correcciones en los trámites que corresponda, pero, en ningún caso, se admitirán las que no tengan relación directa con sus ideas matrices o fundamentales, esto es, conforme a lo dispuesto en el artículo 23 inciso tercero de la Ley Orgánica Constitucional de Congreso Nacional, aquéllas contenidas en el mensaje o moción.

NOVENO: Que no debe olvidarse que la regla de las ideas matrices fue incorporada a nuestro régimen constitucional en virtud de la reforma introducida a

la Constitución de 1925, en 1970, mediante la Ley N° 17.284, la cual incluyó también una extensión en las materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, especialmente en el ámbito económico y presupuestario, tal y como venía planteándose desde la reforma constitucional contenida en la Ley N° 7.727, de 1943; todo lo cual fue recogido por la actual Constitución y considerado al momento de dictarse la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, de tal manera que la "(...) *potestad de iniciativa tiene numerosas y severas limitaciones y prohibiciones, algunas de aplicación común a los mensajes y mociones; otros gravitantes únicamente sobre los diputados y senadores. Desde luego, el artículo 69 inciso 1° de la Constitución prohíbe siempre y sin distinción alguna del órgano colegislador de que se trate, plantear indicaciones ajenas a las ideas matrices o fundamentales del proyecto, es decir, aquellas que no aparecen explícita y claramente expuestas en el mensaje o iniciativa correspondiente*" (José Luis Cea Egaña: Derecho Constitucional Chileno, Tomo III, Ediciones UC, 2013, p. 448).

DECIMO: Que, en todo caso, estas dos reglas, así como las demás que hemos mencionado como parte del estatuto jurídico que rige la Ley de Presupuestos, lejos de erigir al Presidente de la República en un súper legislador en la materia o, peor aún, reducir la labor del Congreso Nacional a la tarea de ser un mero buzón, como se planteó en estrados, persigue, entre otros objetivos, delimitar la competencia entre los colegisladores, racionalizar el proceso legislativo, cautelar el equilibrio presupuestario, dotar al Jefe de Estado de un presupuesto que le permita realizar su programa y favorecer la aprobación del presupuesto y la fiscalización y control de su ejecución por el Congreso Nacional.

2. Aplicación en Materia Presupuestaria

DECIMOPRIMERO: Que, tanto la iniciativa exclusiva del Presidente de la República como la regla relativa a ideas matrices han sido objeto de análisis en muchas ocasiones por parte de esta Magistratura, incluso en el ámbito presupuestario (Roles N° 1, de 1972, 12, de 1973, 242, 254, 1.005, 1.867, 2.776, 2.777, 2.935, 3.204 y 4.118, entre otros).

DECIMOSEGUNDO: Que, en relación con aquella iniciativa presidencial, mientras que, en la Constitución de 1833, sólo la declaración de guerra debía proponerse por el Presidente de la República y, en el texto original de la Carta Fundamental de 1925, ya se agregó a dicha materia los suplementos a partidas o ítem de la Ley General de Presupuesto, a lo largo de la vigencia de esta última, en particular, en las ya aludidas reformas de 1943 y 1970, dicha iniciativa se amplió significativamente, a propósito de lo cual esta Magistratura, sostuvo en el Rol N° 2.025 que "(...) *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 (...)" (c. 39°).

DECIMOTERCERO: Que, por su parte, respecto de la obligación que las adiciones o correcciones que se formulen a un proyecto de ley digan relación directa con sus ideas matrices o fundamentales, esta Magistratura, en general, ha sostenido que no basta una "(...) mención incidental [para darle] el carácter de idea matriz o fundamental de un proyecto, si se considera que en parte alguna del articulado del mismo se hace referencia, ni directa o indirectamente (...)" (c. 31°) a la materia que es objeto de la indicación; que "(...)en la resolución del problema debe estarse siempre más al aspecto sustantivo, que al meramente formal, de las ideas matrices o fundamentales del proyecto contenidas en el Mensaje o Moción y de los preceptos originados en una indicación (...)" (Rol N° 259 c. 33°), esto es, "(...) que se dé entre la indicación y el tema o idea a que se refiere el nuevo proyecto de ley una relación causal sincera" (...)" (c. 33°); así como también "(...) que en esta materia debe procederse con prudencia y un equilibrio adecuado, pues no por eliminar los llamados "proyectos misceláneos" debe caerse en el extremo opuesto de rigidizar el sistema (...)" (c. 33°); y, por último, que "(...) la circunstancia de haber sido propuesto (un artículo) por una comisión mixta (no) resulta contraria a la Constitución, pues la Comisión Mixta es una instancia propia de un Congreso bicameral como el nuestro, donde ambas cámaras se encuentran dotadas de potestades equivalentes (...)" (Rol N° 2.231 c. 16°).



DECIMOCUARTO: Que, ahora bien y en relación con el proyecto de Ley de Presupuestos, ya en el Rol N° 1, de 1972, se establecieron los elementos esenciales acerca del sentido y alcance del respeto a las ideas matrices, a raíz de un requerimiento del Presidente Salvador Allende, no sin antes dejar de reconocer que "(...) históricamente hablando, y en particular desde 1942 en adelante, ha sido costumbre que, año a año, se haya utilizado la Ley de Presupuesto para aprobar las materias más inconexas por todos los Gobiernos 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 para 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, ya que un detenido análisis de las indicaciones que los Parlamentarios hicieron en ella, muchas de las cuales obtuvieron aprobación, demuestra que incurrieron en esa práctica personeros representantes de las más diversas corrientes de opinión, todo lo cual permite concluir que se trata de un procedimiento hasta ahora no reparado pero que no puede, obviamente, ser constitutivo de derecho, ya que la doctrina científica en materia de derecho público sostiene invariablemente que las prácticas contrarias y la mera tolerancia no pueden provocar la derogación de la norma jurídica" (c.20°).

DECIMOQUINTO: Que, en definitiva, lo esencial respecto de la regla de ideas matrices radica en que, si bien "(...) no hay obstáculo para que en la ley anual de presupuestos se incluyan normas sobre materias relativas a su ejecución o a la

administración financiera del Estado, pero estas disposiciones han de tener relación directa con las ideas matrices o fundamentales de la misma que no son otras que el cálculo de ingresos y la autorización de gastos" (Rol N° 1.005, c. 12°).

DECIMOSEXTO: Que, en consecuencia, cautelando el respeto de la iniciativa exclusiva y de las ideas matrices, en materias presupuestarias y financieras, este Tribunal ha estimado inconstitucionales indicaciones parlamentarias que regulaban, en una glosa, la forma en que debían distribuirse los fondos de seguridad ciudadana previstos para la realización de la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (Rol N° 1.867); la que consideraba que vulneraba gravemente la probidad administrativa la participación de todo funcionario público de exclusiva confianza del Presidente de la República, en actividades de proselitismo o promoción de candidatos a cargos de elección popular (Rol N° 1.005); la moción que planteaba el traslado de la Sede del Congreso Nacional a Santiago, por cuanto generaba gastos actualmente no considerados (Rol N° 242); y, en fin, la transformación del subsidio postnatal parental efectuada por el Senado, desde que involucraba la administración financiera o presupuestaria del Estado (Rol N° 2.025).

DECIMOSEPTIMO: Que, en fin y manteniendo la jurisprudencia prácticamente invariable en la materia, más recientemente, en el Rol N° 4.118, con motivo del párrafo tercero de la Glosa 04, correspondiente al Ministerio de Educación, y del artículo 28 del proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2018, esta Magistratura sostuvo que resultaba *"(...) contrario a la letra y espíritu de la norma contenida en el artículo 67 de la Carta Fundamental, introducir regulaciones permanentes en una normativa especial como lo es la referida a la ley de presupuestos, que, por su especial naturaleza jurídica, sólo puede normar materias presupuestarias y de gastos"* (c. 21°), habida consideración que el objeto de aquella glosa se encontraba regulado en el artículo 37 de la Ley General de Educación, dado que vulneraba las ideas matrices de la Ley de Presupuestos, definidas por el *propio constituyente, por lo que "(...) que debe rechazarse la inclusión de regulaciones ajenas a lo estrictamente pertinente en materia presupuestaria, reforzándose el principio constitucional de que éstas deben ser objeto de un proyecto de ley con ideas matrices precisas que las consignent, única forma de lograr una coherencia en la legislación que regula las bases institucionales de nuestro ordenamiento jurídico (STC Rol N° 1005, c. 13)"* (c. 32°).

Y, si bien, la otra norma entonces objetada, el artículo 28 N° 2 incisos primero a tercero, se consideró ajustada a las ideas matrices, en cuanto su fundamento estaba asociado a una materia eminentemente presupuestaria como es la ejecución de los gastos reservados, iba *"(...) va más allá, al reflejar que se reemplaza un artículo de la Ley N° 19.863 y, por la referencia del inciso final del artículo 28, que mandata al Presidente de la República para enviar un "proyecto de ley que incorpore modificaciones permanentes a la ley N° 19.863"* (c. 37°), innovando *"(...) mediante una ley temporal, abrogando contenidos de la ley permanente en el modo en que se rinden y juzgan los gastos reservados (...)"* (c. 38°).

3. Aplicación a las Glosas 13 y 19

DECIMOCTAVO: Que, procede a continuación, resolver el requerimiento planteado por los diputados respecto de las Glosas 13 y 19 que modifican lo dispuesto en el artículo 75 de la Ley N° 18.591, con el objeto de ampliar el destino al que pueden aplicarse los excedentes acumulados del fondo solidario de crédito universitario de cada Institución de Educación Superior.

DECIMONOVENO: Que, como ha sido explicado, para evaluar constitucionalmente, si una determinada indicación se sitúa o no dentro de las ideas matrices, se torna imperativo examinar el contenido preciso de una y otras, aun cuando en la versión más estricta de esa regla aplicable a la Ley de Presupuestos, las glosas objetadas a fs. 1 deberían ser inmediatamente desestimadas, pues, claramente, no dicen relación con la estimación de ingresos y determinación de los gastos que constituyen lo esencial de dicha normativa.

Al contrario, las glosas 13 y 19 se vinculan con una ampliación del destino para el que pueden utilizarse fondos que han sido traspasados por el Fisco a las Instituciones de Educación Superior, de tal manera que se refieren al uso de esos recursos.

VIGESIMO: Que, sin embargo y con el objeto de evaluar rigurosamente el planteamiento formulado por los requirentes, puesto que resulta ineludible para esta Magistratura reconocer y respetar las atribuciones tanto del Congreso Nacional como de los parlamentarios en la tramitación de la Ley de Presupuestos, examinar si las glosas respetan sustancialmente los artículos 67 y 69 de la Constitución, "(...) puesto que la determinación de las ideas matrices o fundamentales se convierte en una cuestión de hecho que ha de ponderarse, desde el punto de vista especulativo y racional, vinculada a las circunstancias que, en realidad, rodeen la iniciativa que se analiza" (Alejandro Silva Bascuñán: Tratado de Derecho Constitucional, Tomo VII, Santiago, Ed. Jurídica de Chile, 2000, p. 124).

VIGESIMOPRIMERO: Que, para seguir esta metodología, desde luego, cabe examinar el mensaje de SE. el Presidente de la República con que dio inicio al proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2019, tal y como lo hacen tanto el H. Senado como la H. Cámara de Diputados para sostener la constitucionalidad de las dos glosas objetadas en estos autos.

Desde esta perspectiva, ambas Corporaciones, en términos análogos, a fs. 1.088 y siguientes y a fs. 1.574 y siguientes, han planteado que las dos indicaciones se encontrarían directamente vinculadas -tanto con el objetivo general del proyecto como con las prioridades fijadas por SE. el Presidente de la República en su mensaje- concluyendo que "(...) entre las ideas generales y específicas o prioridades contenidas en la Ley de Presupuesto, que sirven de sustento al proyecto examinado, se encuentra mejorar la calidad de la educación de niños y jóvenes, lo cual incluye el aumento de recursos para el sistema de beneficios estudiantiles, en sus distintas modalidades tales como los aranceles de gratuidad, becas y el Fondo Solidario de

Crédito Universitario, así como la destinación de mayores recursos para infraestructura educacional y el plan de fortalecimiento para las instituciones de educación superior estatales. Asimismo, entre los problemas o cuestiones sustanciales que pretende abordar el proyecto de Ley de Presupuestos, se menciona promover una administración fiscal responsable, equilibrando el crecimiento del gasto público con la satisfacción de necesidades. Por último, entre las ideas fundamentales del proyecto de Ley de Presupuestos se encuentra la de promover un desarrollo armónico de todo Chile, por lo cual se asignan mayores recursos a todas las regiones del país para financiar diversas obras públicas, entre las cuales se incluye la infraestructura educacional" (fs. 1.091 y, en análogo sentido, a fs. 1.577 y 1.578).

VIGESIMOSEGUNDO: Que, sin embargo, cabe consignar que esa opinión contrasta con la afirmación efectuada por el Ministro de Hacienda, de que da cuenta el escrito de observaciones del H. Senado, a fs. 1.074, en cuanto a que "(...) se constituiría una mesa técnica (...) entre el Ministerio de Educación, el Ministerio de Hacienda y las instituciones de educación superior. Esto, puesto que en el contexto de la gratuidad de la educación superior las instituciones de educación superior pueden presentar menores ingresos porque estudiantes que pierden el derecho a gratuidad, por exceder la duración formal de sus programas de estudio, pagan solo el 50 por ciento del arancel. Entonces, vamos a implementar una mesa técnica para estudiar cómo resolvemos este problema".

VIGESIMOTERCERO: Que, adicionalmente y frente a las glosas objetadas, el Director de Presupuestos sostuvo derechamente su inadmisibilidad (fs. 1.074), tal y como fue declarado por la mesa, aunque, luego, la mayoría de la Corporación revirtió dicha decisión. Habiéndose planteado el asunto, finalmente, en la Comisión Mixta, el Ministro de Hacienda secundó la inadmisibilidad planteada por el senador José García Ruminot, integrante de dicha Comisión, aun cuando sostuvo que comprendía la situación de los estudiantes que pierden el beneficio de la gratuidad y que la propuesta contenida en la indicación contendría una discriminación, lo cual se tuvo presente al plantear que se conformara una mesa técnica (fs. 1.079).

VIGESIMOCUARTO: Que, entonces, revisando el mensaje presidencial, así como su tramitación y el derrotero seguido por las glosas objetadas, conforme a cuanto se ha razonado, nos parece que ellas exceden las ideas matrices contenidas en aquel mensaje, correspondiendo a materias que son de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, porque dicen relación con la administración financiera o presupuestaria del Estado, la cual, al tenor de lo dispuesto en el artículo 1º del Decreto Ley N° 1.263, "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".

VIGESIMOQUINTO: Que, en relación con el mensaje, las ideas invocadas para sustentar las indicaciones contenidas en las dos glosas son expresión de planteamientos generales por parte del Jefe de Estado, vinculados con mejorar la

calidad de la educación, el equilibrio en el gasto público, el cumplimiento de los objetivos sociales, el desarrollo armónico de todo Chile y la asignación de mejores recursos a las regiones para financiar distintas iniciativas y programas de inversión, entre otros ámbitos, en infraestructura educacional, sin que pueda colegirse de ellas que se relacionen directamente con la ampliación de las finalidades a las que pueden aplicarse los recursos que integran el Fondo Solidario de Crédito Universitario.

Se alcanza, de esta manera, apenas una relación incidental o por referencia general entre aquellas ideas y el contenido de las dos glosas surgidas de sendas indicaciones parlamentarias, sin llegar a una vinculación directa –como lo exige la Constitución- entre unas y otras.

Asimismo y si se examina más detenidamente la prioridad contenida en el mensaje, respecto del aumento en los beneficios del arancel de gratuidad, becas y Fondo Solidario, una vez más esa idea se relaciona con aumentar el gasto público en ese ámbito y con los recursos que el Estado aportará en la materia, pero no alcanza para cubrir –directamente- una indicación que amplía las inversiones a las que pueden aplicarse recursos que, actualmente, conforman el Fondo Solidario, cuya regulación específica se encuentra contenida en la Ley N° 18.591, y que son de propiedad de las Instituciones de Educación Superior correspondientes, de tal manera que no se trata de fondos estatales, que es a lo que alcanza la Ley de Presupuestos del Sector Público, tal y como lo plantean quienes han comparecido en estos autos en contra del requerimiento de fs. 1, por ejemplo, a fs. 19, 72, 78, 118, 125 y 130 del Cuaderno Separado donde se han agregado las presentaciones acompañadas por terceros, conforme a lo resuelto as fs. 1.041.

VIGESIMOSEXTO: Que, sobre esa base, estiman estos sentenciadores que procede continuar su razonamiento acudiendo a lo ya expresado en el Rol N° 4.118, en cuanto a que la especial naturaleza jurídica de la Ley de Presupuestos también se expresa en las materias que han de ser parte de su regulación, la cual debe ajustarse al marco que la Carta Fundamental señala y que no es otro que aprobar el cálculo de ingresos y la autorización de gastos para el año correspondiente, pudiendo incluir normas sobre materias relativas a su ejecución o a la administración financiera del Estado, pero siempre que estas disposiciones tengan relación directa con sus ideas matrices o fundamentales, que no son otras que la estimación del cálculo de ingresos y la determinación de gastos y siempre que la indicación respete la iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

VIGESIMOSEPTIMO: Que, al contrario, si se acepta legislar al margen de esas ideas matrices de la Ley de Presupuestos o ignorando la iniciativa exclusiva, estaríamos reconduciendo los modos de crear derecho a un legislador expedito, que podría afectar todas las modalidades permanentes de formación de la ley, tengan o no tengan un quórum especial. Con ello se alteraría el modo competencial en que se recogen las atribuciones normativas de cada uno de los órganos del Estado involucrados en la formación de la ley, afectando el principio de corrección

funcional que nuestra Magistratura ha utilizado en otras determinaciones jurisprudenciales. Este principio tiene una aplicación esencial en el ejercicio de una potestad concurrente por parte del Gobierno y el Congreso Nacional, en el proceso de formación de la ley. Por lo mismo, en torno a la cautela de las ideas matrices de la Ley de Presupuestos se puede asociar toda normativa que aplica a una determinación de gastos en la medida que respete la ley permanente previa. Por tanto, bajo ningún respecto es que se impida legislar sobre estos asuntos, sino que no puede utilizarse la vía financiera de la Ley de Presupuestos para innovar en el contraste con leyes vigentes.

VIGESIMOCTAVO: Que, en el caso de las dos glosas impugnadas a fs. 1, el carácter de la regulación a que ellas se refieren, contenida en el artículo 75 de la Ley Nº 18.591, así como las complejidades que es menester considerar para su modificación, en el marco -a mayor abundamiento- de las importantes modificaciones introducidas, en los últimos años, en materia de gratuidad y financiamiento de la Educación Superior, queda corroborado porque uno de los aspectos acordados en el protocolo suscrito el 20 de noviembre de 2018, por senadores y representantes del Gobierno, consistió en que:

"En el contexto de la gratuidad de educación superior, las instituciones de educación superior pueden presentar menores ingresos porque estudiantes que pierden el derecho a la gratuidad, por exceder la duración formal de sus programas de estudios, pagan sólo el 50% del arancel. Lo que se acuerda en este protocolo es estudiar el problema, dimensionando el impacto real de esta política en las instituciones de educación superior en gratuidad y teniendo una perspectiva amplia del financiamiento de dichas instituciones y de los incentivos a reducir la deserción de estudiantes.

Se realizará una Mesa Técnica entre el Ministerio de Educación, el Ministerio de Hacienda y las instituciones de educación superior sobre este tema para que realice recomendaciones al Ejecutivo., Las propuestas de esta mesa deberían presentarse antes del 31 de mayo".

VIGESIMONOVENO: Que, conforme lo expresado, por ende, se declararán inconstitucionales la Glosa 13, asociada a la Asignación 036, Ítem 03, Subtítulo 33, Programa 29, Capítulo 01, Partida 09, del Ministerio de Educación; y la Glosa 19, asociada a la Asignación 036, Ítem 03, Subtítulo 33, Programa 30, Capítulo 01, Partida 09, del mismo Ministerio.

SEGUNDO CAPÍTULO

OMISIÓN DE CONSIGNAR VALORES EN LA GLOSA DE GASTOS RESERVADOS DE CARABINEROS DE CHILE, EN EL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS DEL SECTOR PÚBLICO DEL AÑO 2019

1. Antecedentes

TRIGESIMO: Que en el presente capítulo, estos Ministros expondrán los fundamentos por los cuales han decidido acoger el requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad planteado por un grupo de parlamentarios que representan más de la cuarta parte de los miembros en ejercicio de la Cámara de Diputados, respecto de la omisión de los valores correspondientes a la Glosa 02, asociada al Subtítulo 22, del Programa 01, Capítulo 31, Partida 05, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, relativa a los gastos reservados de Carabineros de Chile, conforme contempla la Ley N° 19.863.

TRIGESIMOPRIMERO: Que la mencionada glosa, contemplaba -en la propuesta original del Proyecto de Ley de Presupuestos para el año 2019, efectuada por el Ejecutivo- un monto de \$500.000 en miles y de U\$90 en miles para la señalada institución policial. Dicha propuesta luego de una intensa discusión legislativa finalmente fue aprobada sin consignar valor alguno para los ítems antes indicados, como consecuencia de la falta de acuerdo en la Comisión Mixta de Presupuesto.

TRIGESIMOSEGUNDO: Que en este contexto, nos corresponde analizar si una decisión como la adoptada por el Congreso Nacional y que se ve reflejada en el texto definitivo de la Ley de Presupuestos para el ejercicio anual 2019, resulta atentatoria de la Carta Fundamental, particularmente del artículo 67 inciso segundo, como exponen los requirentes.

2. La Ley de Presupuestos y sus objetivos

TRIGESIMOTERCERO: Que, para llevar a cabo el análisis resulta necesario comprender el contexto en el cual esta controversia constitucional se ha generado y que es precisamente el de la discusión y aprobación del proyecto de Ley de Presupuestos para el Sector Público correspondiente al año 2019. Siendo así, conocer sus alcances y objetivos resulta fundamental para el desarrollo argumentativo que pretendemos exponer.

TRIGESIMOCUARTO: Que esta Magistratura, como ya ha sido recordado, desde sus orígenes, ha tenido la oportunidad de pronunciarse acerca de la Ley de Presupuestos, señalando que *"para la Carta Fundamental, la noción de la Ley de Presupuestos incluye dos ideas esenciales que han de materializarse en ella, a saber: un cálculo de las entradas para cada ejercicio anual y una determinación de los gastos que pueden acordarse con cargo a esas entradas. Esta noción de lo que abarca o*

comprende una Ley de Presupuestos con arreglo al texto constitucional se ve corroborada por lo prescrito en la Ley Orgánica del Presupuesto (D.F.L. N° 47, de 4 de diciembre de 1959 -norma hoy derogada-), que debe estimarse complementaria de aquél, cuando su artículo 3° dispone que "los presupuestos contendrán el cálculo de todas las entradas probables y el cómputo de los gastos que presumiblemente se requerirán durante el año presupuestario. Los ingresos y los gastos serán incluidos íntegramente en dichos presupuestos sin deducciones de ninguna especie". Esta idea se ve implícitamente confirmada por lo que concierne al llamado por dicha ley "Presupuesto Fiscal" en los artículos 5°, 7° y 14 de la misma" (STC Rol 1-71, c.10).

TRIGESIMOQUINTO: Que, ahondando en la materia, la misma jurisprudencia ha señalado que "el Presupuesto es un instrumento de política fiscal que baraja la variable de ingreso y gasto público, lo que explica que éste contenga elementos de periodicidad, discrecionalidad y condicionalidad que lo distinguen de las leyes tradicionales" (STC Rol N° 254, c.16). Añade la mencionada sentencia que es "la herramienta con que cuenta el estado para satisfacer gran parte de las necesidades públicas" (c. 26).

Como corolario, este Tribunal Constitucional también ha precisado 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 pronto, porque en él se delinear los ingresos y gastos de los órganos del Estado para un año calendario. Ello revela un programa de acción y orienta conductas económicas. Enseguida, porque es una enorme cantidad de recursos, que en la actualidad supera los 50 mil millones de dólares; ello equivale a prácticamente un cuarto del PGB del país. Además, el gasto público implica materializar obras (hospitales, caminos, cárceles, viviendas sociales); realizar prestaciones en salud, educación; pagar subsidios, subvenciones, remuneraciones, devolución de impuestos, etc." (STC Rol N° 1867, c.26).

TRIGESIMOSEXTO: Que de este modo no cabe duda que al hablar de la Ley de Presupuestos no estamos hablando de un cuerpo legal común y corriente. Nos estamos refiriendo a un cuerpo normativo de importancia trascendental para el funcionamiento del Estado y del Sector Público en sus diversos ámbitos de acción. Como señala la doctrina "en la Ley de Presupuestos se plasman las prioridades estratégicas del Presidente de la República y del Parlamento en un año fiscal determinado, en función de los fines del Estado, la promoción del bien común, y de la Administración del Estado en particular -la satisfacción de las necesidades colectivas de manera regular y continua-" (Pallavicini Magnère, Julio, "Derecho Público Financiero", 2015, Thomson Reuters, p. 149).

TRIGESIMOSÉPTIMO: Que siendo de este modo, no cabe duda que la Ley de Presupuestos se encuentra íntimamente relacionada con las finalidades del Estado y en tal sentido, con el mandato que realiza la Carta Fundamental cuando en su artículo 1° inciso cuarto señala que el Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a

crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible.

TRIGESIMOCTAVO: Que, en igual sentido, el mencionado autor consigna que la planificación financiera que efectúa el Estado está siempre subordinada a las obligaciones que tiene para con la ciudadanía, las que al estar definidas en la Constitución y en la ley, resultan de cumplimiento obligatorio para sus órganos. De allí -señala- deriva un requisito no escrito, pero inmanente, para el legislador presupuestario: *"debe aprobar una Ley Financiera que permita a los órganos que lo integran desempeñar sus tareas"* (Pallavicini Magnère, Julio, Ob. cit., p. 149).

TRIGESIMONOVENO: Que refuerza lo expuesto, el planteamiento efectuado por esta Magistratura en STC Rol 1867-10, donde un grupo de Senadores cuestionó la constitucionalidad de tres glosas presupuestarias correspondiente al año 2011. En el mencionado pronunciamiento se señaló que el presupuesto es una ley; una ley especial; pero se reconoció que es mucho más que una ley. En efecto, se dijo en el considerando vigesimosexto que *"Es uno de los principales instrumentos de política económica que tiene un gobierno. Por de pronto, porque en él se delinear los ingresos y gastos de los órganos del Estado para un año calendario. Ello revela un programa de acción y orienta conductas económicas. Enseguida, porque es una enorme cantidad de recursos, que en la actualidad supera los 50 mil millones de dólares; ello equivale a prácticamente un cuarto del PGB del país. Además, el gasto público implica materializar obras (hospitales, caminos, cárceles, viviendas sociales); realizar prestaciones en salud, educación; pagar subsidios, subvenciones, remuneraciones, devolución de impuestos, etc. Esta Magistratura ha señalado que es una herramienta con que cuenta el Estado para satisfacer gran parte de las necesidades públicas (STC 254/97). Asimismo, es un complejo mecanismo que armoniza la recaudación y el gasto, es decir, el retiro de dinero de la economía (los ingresos que lo componen) y la reinserción del mismo vía gasto público."*

CUADRAGESIMO: Que *asimismo*, el mencionado pronunciamiento agregó que, *"esta Magistratura ya ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre la Ley de Presupuestos, destacando que ésta requiere una interpretación flexible, racional y lógica, a fin de que su operatividad no se vea congelada. Por ello validó que la legalidad presupuestaria fuera atenuada y flexible, entregando al Ejecutivo todas las potestades indispensables para que pudiera llevarla a cabo"* (STC Rol 254/1997).

Continúa señalando la misma sentencia, 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.

Agrega finalmente el reseñado considerando de la sentencia, que, "No obstante lo anterior, estas potestades del Ejecutivo no pueden interpretarse sin considerar el rol del Congreso Nacional. Desde luego, porque al Congreso Nacional le corresponde aprobar el presupuesto. Ésta no es una función menor ni carente de significado. Ambas Cámaras, con las mayorías respectivas, deben pronunciarse favorablemente para que haya un presupuesto aprobado formalmente y no por silencio. Enseguida, el Congreso dispone de la potestad de disminuir o rechazar los gastos. Al ejercerla, obliga al Ejecutivo a iniciar conversaciones para reponer lo rebajado y atender los requerimientos parlamentarios que fundan dicha rebaja".

CUADRAGESIMOPRIMERO: Que en definitiva, las particularidades de la Ley de Presupuestos la convierten en un cuerpo legal de características propias y de incidencia fundamental para el desarrollo y funcionamiento del Estado y sus órganos. De ahí que su configuración y aprobación debe ceñirse indefectiblemente a los términos y condiciones que impone la Carta Fundamental, y es precisamente esa directriz constitucional la que guiará nuestro razonamiento en el presente voto.

3. Las Glosas presupuestarias

CUADRAGESIMOSEGUNDO: Que el análisis de la Ley de Presupuestos nos obliga a pronunciarnos acerca de las glosas presupuestarias, más aun considerando que son éstas las que han sido objeto del cuestionamiento de constitucionalidad. Al respecto, esta Magistratura ha definido las glosas como *"el nivel de máximo detalle a que llega la voluntad del legislador en la Ley de Presupuestos, a través de explicaciones, puntualizaciones, indicaciones, advertencias o comentarios sobre el sentido o alcance del egreso aprobado"* (STC Rol N° 254, c.1).

CUADRAGESIMOTERCERO: Que por su parte, la doctrina también se ha referido a las glosas presupuestarias. Así, para el profesor Alejandro Silva Bascuñán, la glosa *"mira más bien al ámbito y forma de ejecución específica y concreta del gasto, y pretende detallar, esclarecer, instruir, expresar el criterio que debe inspirar y lo que corresponde efectuar al disponer el consumo del gasto autorizado"*. (Silva Bascuñán, Alejandro, Tratado de Derecho Constitucional, Tomo V, Editorial Jurídica de Chile, p. 253).

También se han conceptualizado como *"aquellas cláusulas que explicitan, determinan, precisan o limitan el alcance de los gastos establecidos en las partidas del presupuesto, e imponen deberes de información acerca de la inversión de los recursos públicos. Si bien no forman parte del articulado, son parte integrante de la ley de presupuestos"* (Villaroel Cáceres, Álvaro, "El protocolo de acuerdos de la ley de

presupuestos del sector público”, en Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso XXXVIII, pp. 628 y 629).

Por último, podemos indicar que se ha señalado en relación a las glosas que *“Sus alcances son amplios y han sido utilizadas para dirigir una determinada política pública, instruir, modificar temporalmente todo tipo de normas relacionadas directamente con las ideas matrices de la ley de presupuestos”* (Soto, Sebastián, “La Ley de Presupuestos: Aspectos constitucionales, legales y la práctica legislativa”, en Congreso Nacional, Libro Homenaje al Profesor Alejandro Silva Bascuñán, Editorial Jurídica de Chile, pp. 376-377).

CUADRAGESIMOCUARTO: Que junto a lo anterior, no podemos dejar de hacer presente que la Contraloría General de la República también se ha referido a las glosas de la Ley de Presupuestos, indicando que *“...las glosas presupuestarias, por estar incorporadas en la Ley de Presupuesto del Sector público, tienen el carácter de normas legales y, por lo tanto, obligan durante la vigencia de esa ley”*. (Dictamen CGR N° 2.445, de 2002).

CUADRAGESIMOQUINTO: Que, de los conceptos reseñados podemos desprender como elemento central de las glosas, su funcionalidad con la ejecución de la Ley de Presupuestos y como tal, tiene un carácter esencialmente transitorio. Esta idea es respaldada a nivel de la doctrina, que sobre el particular ha señalado que *“Hay variadas diferencias (sic) entre las glosas presupuestarias y los demás preceptos legales. La más evidente es que las primeras son temporales. También su régimen de publicidad es especial, pues no se publican en el Diario Oficial aun cuando están contenidas por montones en las partidas de la Ley de Presupuesto. Asimismo, han sido calificadas siempre como de quorum simple, no obstante hay ocasiones en que entran directamente a regular materias propias de leyes de otros quórum. La razón de esto último puede encontrarse en que las glosas tradicionalmente han sido consideradas como especificaciones útiles únicamente para ese ejercicio presupuestario. En otras palabras, una cuestión más bien financiera que normativa”* (Soto Velasco, Sebastián. “Congreso Nacional y Proceso Legislativo Teoría y Práctica”, Thomson Reuters, 2015, p. 377).

4. De la aprobación del Proyecto de Ley de Presupuestos para el año 2019 y la glosa presupuestaria sobre gastos reservados de Carabineros de Chile

CUADRAGESIMOSEXTO: Que, sin el afán de reseñar el extenso y regulado proceso de discusión de este particular cuerpo legal, corresponde referirse a la aprobación dentro del mismo, de la glosa presupuestaria 02, asociada al Subtítulo 22, del Programa 01, Capítulo 31, Partida 05, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública correspondiente a los gastos reservados de Carabineros de Chile, a fin de fundar por qué en opinión de estos Ministros, la aprobación de ésta -en los términos



en que finalmente fue expresada en la Ley de Presupuestos para el Sector Público, correspondiente al ejercicio presupuestario 2019-, pugna con la Constitución.

CUADRAGESIMOSEPTIMO: Que, en este contexto, corresponde hacer presente que nuestra Carta Fundamental *“ha disminuido fuertemente las atribuciones legislativas del Congreso y ha ampliado las facultades colegiadoras del Presidente de la República”* (Pallavicini Magnére, Julio. Ob. Cit, p. 193), cuestión que se relaciona directamente con las características de este cuerpo legal, el cual se encuentra estrechamente vinculado con la Administración del Estado, atribución esta última, que la Carta Fundamental entrega directamente al Presidente de la República, en los términos que dispone el artículo 24 de la Carta Fundamental.

CUADRAGESIMOCTAVO: Que junto a lo anterior debemos tener presente lo dispuesto en los artículos 6° y 7° de nuestra Constitución, relativos a los principios de supremacía constitucional y juridicidad, los que deben conformar el eje rector del actuar de los órganos constitucionales en el Estado de Derecho, en este caso, los colegisladores de la Ley de Presupuestos (Presidente de la República-Congreso Nacional).

QUINCUAGESIMONOVENO: Que la primera de las disposiciones constitucionales consagra el señalado principio de supremacía constitucional, en virtud del cual, los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella y, la segunda de dichas disposiciones, en su inciso segundo, establece el principio de distribución de competencias, por el cual ninguna magistratura puede atribuirse otras atribuciones que las que expresamente se les hayan conferido; principio este último que no viene sino a expresar, un pilar básico del Estado constitucional, cual es el de la separación de poderes y la existencia de frenos y equilibrios entre ellos.

QUINCUAGESIMO: Que, en relación a estas disposiciones, la jurisprudencia de esta Magistratura ha interpretado que el principio de legalidad, conocido tradicionalmente bajo el nombre de “principio de clausura del derecho público”, supone que el ejercicio de las competencias de las autoridades públicas se realice de conformidad con lo dispuesto en la Constitución y las leyes, de forma que se disminuya el riesgo de la extralimitación de funciones (STC 790 c. 48). En virtud de lo anterior es que esta Magistratura ha indicado que resulta pertinente hablar de principio de juridicidad, en la medida que este asegura el sometimiento integral de las autoridades públicas al imperio del ordenamiento jurídico en su conjunto.

QUINCUAGESIMOPRIMERO: Que, asimismo y en plena armonía con lo anterior, el artículo 65 inciso tercero de la Constitución señala que *“Corresponderá al Presidente de la República la iniciativa exclusiva de los proyectos de ley que tengan relación con la alteración de la división política o administrativa del país, o con la administración financiera o presupuestaria del Estado, incluyendo las modificaciones a la Ley de Presupuestos, y con las materias señaladas en los números 10 y 13 del artículo 63”*.

QUINCUAGESIMOSEGUNDO: Que siendo de este modo, imposible resulta desconocer las particularidades de las atribuciones que cada uno de los colegisladores (Presidente de la República y Congreso Nacional) tienen en relación a la discusión y aprobación de la Ley de Presupuestos. Ejemplo claro de lo anterior es el hecho de que el artículo 67 inciso segundo de la Constitución al referirse a este cuerpo legal señala expresamente que *"El Congreso Nacional no podrá aumentar ni disminuir la estimación de los ingresos; sólo podrá reducir los gastos contenidos en el proyecto de Ley de Presupuestos, salvo los que estén establecidos por ley permanente"*.

QUINCUAGESIMOTERCERO: Que de acuerdo a la preceptiva indicada, se establece una importante limitación a nivel constitucional para la intervención del Congreso en la discusión de este proyecto de ley, permitiéndole únicamente reducir los gastos contenidos en la propuesta del Ejecutivo, sin entrar a intervenir en la estimación de los ingresos que haya proyectado el Presidente de la República. Pero, aún esa disminución de gastos, se encuentra sujeta a otra delimitación constitucional, consistente en que dichos montos no se encuentren establecidos en una ley permanente.

QUINCUAGESIMOCUARTO: Que, precisado lo anterior, corresponde verificar si en el caso de Carabineros de Chile y la determinación del monto de sus gastos reservados existe alguna ley permanente que los regule y, por tanto, límite de alguna manera el ejercicio de las facultades del Congreso.

QUINCUAGESIMOQUINTO: Que efectivamente existen dos cuerpos legales que se refieren a esta materia. En primer lugar, cabe tener presente la Ley N° 18.961, Orgánica Constitucional de Carabineros que en el inciso segundo del artículo 89 establece que *"Los 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"*. En segundo lugar, la preceptiva citada se complementa, a su vez, por lo dispuesto 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*, la cual en su artículo 3° establece que los gastos reservados correspondientes a las instituciones que el mismo precepto consigna -dentro de las cuales se encuentra Carabineros de Chile-, serán fijadas anualmente a través de la Ley de Presupuestos del Sector Público. Al respecto cabe consignar que esta disposición vino a modificar lo dispuesto en el artículo 89 de la referida Ley Orgánica Constitucional de Carabineros, sólo en cuanto los gastos reservados deben fijarse anualmente en la Ley de Presupuestos y no por medio de un Decreto Supremo del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, como se establecía originalmente.

QUINCUAGESIMOSEXTO: Que, por tanto, podemos señalar que en este caso estamos frente a una limitación adicional a la labor del Congreso Nacional en la aprobación de la Ley de Presupuestos, toda vez que, si bien éste puede disminuir gastos, en caso alguno podría hacerlo en contra de un cuerpo legal permanente,

cuestión que se verifica en la especie precisamente por existir la normativa precedentemente citada que regula de manera expresa el monto mínimo que se debe entregar a Carabineros de Chile por concepto de gastos reservados.

QUINCUAGESIMOSEPTIMO: Que, de la revisión de la historia legislativa del proyecto de ley en cuestión, es posible apreciar que originalmente la propuesta del Ejecutivo contemplaba un monto de \$ 500.000.000 y de US\$ 90.000 para gastos reservados de Carabineros, observándose así el mínimo legal contemplado en el artículo 89 de la Ley N° 18.961, ascendente a \$ 343.665.000 y US\$ 20.000, según el cálculo efectuado por la Dirección de Presupuestos para el año 2019. No obstante lo descrito, la Comisión Mixta de Presupuesto no alcanzó un acuerdo respecto al monto, motivo por el cual la glosa en cuestión fue aprobada, pero sin consignar valor alguno.

5. Sobre el conflicto sometido a decisión de esta Magistratura

QUINCUAGESIMOCTAVO: Que, a propósito de lo expuesto, la cuestión principal que debe resolverse en esta sede, es la siguiente: si la glosa presupuestaria sobre gastos reservados de Carabineros de Chile en sí misma, o, si sólo la no consignación de valor alguno en ella, resulta o no acorde a la Constitución.

QUINCUAGESIMONOVENO: Que al respecto cabe señalar que una glosa presupuestaria, correspondiente a una partida específica del presupuesto público anual, que ha sido aprobada, debe necesariamente indicar el monto al que asciende, pues de lo contrario carece de un elemento central para la ejecución del presupuesto correspondiente a dicha partida. Por ello, cuando se aprueba la glosa presupuestaria de gastos reservados de Carabineros de Chile, pero se omite indicar un valor, primero se impide conocer con certeza a cuánto asciende el monto otorgado por dicho concepto y, además, se produce una imposibilidad práctica de conocer la ejecución presupuestaria de ese gasto.

SEXAGESIMO: Que, lo anterior importa en consecuencia un desconocimiento de lo dispuesto por el artículo 8° de la Constitución, el cual contempla un mandato de publicidad y transparencia cuando en su inciso segundo señala que "*Son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen*".

SEXAGESIMOPRIMERO: Que, en tal sentido, este mandato de publicidad y transparencia a que alude el artículo 8° de la Carta Fundamental, tal como ha señalado esta Magistratura, se encuentra estrechamente ligado al régimen democrático y republicano establecido en el artículo 4° de la Constitución y tiene por propósito garantizar el control del poder, obligando a las autoridades a responder a la sociedad por sus actos y a dar cuenta de ellos, así como promover la responsabilidad de los funcionarios sobre la gestión pública y fomentar una mayor participación de las personas en los intereses de la sociedad y, por lo tanto, en el control ciudadano respecto del uso de los recursos públicos.

SEXAGESIMOSEGUNDO: Que, en definitiva, no obstante, el reconocimiento a las facultades del Congreso Nacional para reducir los gastos contenidos en la Ley de Presupuestos, tal como por lo demás lo ha realizado en otros proyectos de ley de esta especie (basta recordar la disminución del valor propuesto para la Ley de Presupuesto del año 2008, para el plan de transportes de Santiago -Transantiago- desde un monto original de U\$145 millones a la cifra de \$1.000 pesos), el ejercicio de dicha facultad debe necesariamente respetar los límites que el propio constituyente ha establecido y que se concretan en los cuerpos legales permanentes antes indicados.

SEXAGESIMOTERCERO: Que, siendo así, la existencia de una ley permanente que regula montos a los que se refiere anualmente la Ley de Presupuestos, constituye un límite que debe ser ineludiblemente observado por el legislador y en tal sentido desconocer el tenor del artículo 89 de la Ley N° 18.961, Orgánica Constitucional de Carabineros, que contempla un "piso mínimo" para gastos reservados de la institución, constituye una infracción a lo establecido en el inciso segundo del artículo 67 de la Carta Fundamental. Si bien en este caso la glosa ha sido aprobada, la reducción de los montos originalmente propuestos resulta incompatible con el texto constitucional y así será declarado.

SEXAGESIMOCUARTO: Que, por tanto, habiéndose aprobado la glosa 02, asociada al Subtítulo 22, del Programa 01, Capítulo 31, Partida 05, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública correspondiente a los gastos reservados de Carabineros de Chile para el año 2019, sin consignar los valores a que asciende la asignación respectiva, lleva a concluir que esta reducción transgrede el mandato contenido en el artículo 67 inciso segundo de la Carta Fundamental, que solo autoriza al Congreso Nacional para reducir los gastos contenidos en el proyecto de Ley de Presupuestos, cuando éstos no se encuentren establecidos en una ley permanente.

Y TENIENDO PRESENTE lo preceptuado en el artículo 93, incisos primero, N° 16°, y en las demás disposiciones citadas y pertinentes de la Constitución Política de la República y de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional,

SE RESUELVE:

QUE SE ACOGE EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO A FOJAS 1, DECLARÁNDOSE LA INCONSTITUCIONALIDAD, EN PRIMER LUGAR, 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, EN SEGUNDO



LUGAR, DE LA OMISIÓN DE CONSIGNAR LOS VALORES CORRESPONDIENTES A LA GLOSA 02, ASOCIADA AL SUBTÍTULO 22, DEL PROGRAMA 01, CAPÍTULO 31, PARTIDA 05, DEL MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA, CONTENIDAS EN EL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS DEL SECTOR PÚBLICO PARA EL AÑO 2019.

DISIDENCIA

Acordada con el voto en contra de los Ministros señores Gonzalo García Pino, Domingo Hernández Emparanza y Nelson Pozo Silva, y de la Ministra señora María Pía Silva Gallinato, quienes estuvieron por rechazar íntegramente la impugnación de autos, en virtud de las siguientes argumentaciones:

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1°. En términos generales, el problema se suscita respecto de la constitucionalidad de tres Glosas Presupuestarias. Por una parte, se plantea cuestión de constitucionalidad respecto de dos Glosas idénticas, (Programas 29 y 30 del Capítulo 1 de la Partida 09) relativas al Fondo Solidario de Crédito Universitario, en adelante denominadas como "Glosas del FSCU" que autorizan que hasta en un 30% de los excedentes del FSCU administrados por las Universidades puedan destinarse a reinversión en infraestructura, títulos de valor en moneda nacional, becas internas y créditos especiales para alumnos regulares. Por otra parte, se plantea cuestión de constitucionalidad respecto de la Glosa que autoriza gastos reservados en el presupuesto de Carabineros de Chile (Programa 01 del Capítulo 31 de la Partida 05), por considerarse que la eliminación de los guarismos deviene en una inconstitucionalidad de la Glosa.

2°. Cabe hacer presente que la cuestión se deduce, principalmente, porque tanto la incorporación de las Glosas del FSCU, como la eliminación de los guarismos de los montos de gastos reservados en el presupuesto de Carabineros, tuvieron lugar por iniciativa parlamentaria.

II. CUESTIONAMIENTO CONSTITUCIONAL

3°. Se afirma por los requirentes que la incorporación de las Glosas del FSCU sería inconstitucional por no estar acordes con las ideas matrices del proyecto de la Ley de Presupuestos, lo cual constituiría un vicio de forma que vulneraría el artículo 69 de la Carta Fundamental. Además el requerimiento considera inconstitucional la incorporación de tales Glosas mediante una indicación parlamentaria por cuanto ello implicaría una intromisión por parte del Congreso Nacional en el ámbito de

iniciativa exclusiva que la Constitución reserva al Presidente de la República, todo lo cual también sería un vicio de forma que infringe los arts. 65 y 67 de la Carta Política.

4°. Al mismo tiempo, en relación al fondo, señalan que se vulneraría el principio de igualdad ante la ley del art. 19 n° 2 de la Constitución, pues la autorización para la reinversión de los excedentes del FSCU beneficiaría a un cierto grupo de instituciones, que son aquellas que precisamente disponen de dichos fondos, lo cual constituiría una discriminación respecto de los alumnos de instituciones que no tienen FSCU, quienes no podrán beneficiarse de las reinversiones en infraestructura y en becas o créditos internos para alumnos regulares.

5°. Respecto a la Glosa de Fondos Reservados de Carabineros, señalan los actores que se estaría vulnerado el inciso 2° del art. 67 de la Carta Fundamental por cuanto el Congreso Nacional eliminó un gasto establecido en una ley permanente, infringiendo con ello el art. 89 de la Ley Orgánica Constitucional de Carabineros, N° 19.961, normativa legal que, a su vez, se remite a un decreto supremo para la determinación de los montos que deberían quedar afectos como "gasto reservado" dentro del presupuesto de la institución y establecería un monto mínimo a que deben ascender tales gastos.



6°. En cuanto a la Glosa para gastos reservados de Carabineros, agregan los peticionarios que se trataría de un conflicto de constitucionalidad, pues el núcleo central de la problemática recae en la modificación, por vía de una ley transitoria como es la Ley de Presupuestos, del contenido de una ley permanente, configurando tal conducta una infracción al art. 67 de la Carta Política. La circunstancia de que la disposición que establece la existencia de un piso mínimo conste en una ley y no en la Constitución no alteraría, a su juicio, el hecho de que el precepto finalmente vulnerado es una norma de la Carta Fundamental.

III. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LEY DE PRESUPUESTOS

7°. El presupuesto es una ley especial y constituye en uno de los principales instrumentos de política económica que tiene un gobierno, porque en él se establecen los ingresos y gastos de los órganos del Estado para un año calendario, lo que implica materializar obras, realizar prestaciones en salud, educación, pagar subsidios, subvenciones, remuneraciones, devoluciones de impuestos, etc. "Es, en definitiva, la herramienta con que cuenta el Estado para satisfacer gran parte de las necesidades públicas." (STC 254-97, c. 18°). Por lo tanto, se trata de "un complejo mecanismo que armoniza la recaudación y el gasto, es decir, el retiro de dinero de la economía (los ingresos que lo componen) y la reinserción del mismo vía gasto público" (STC 1867-10-CPT c.26).

8°. La tramitación de la Ley de Presupuestos presenta elementos particulares que se relacionan con su naturaleza propia en tanto ley especial y

compleja; es así, que, constitucionalmente, se ha fijado un plazo para su aprobación (60 días) y establecido que, en el evento de que no se apruebe en dicho plazo, regirá el proyecto presentado por el Presidente de la República.

9°. Los principios que regulan el presupuesto son los de legalidad (no se puede gastar sin autorización previa), equilibrio presupuestario (los gastos deben corresponder a los ingresos, sin que pueda haber gastos diferenciados), 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 (fecha de presentación y de despacho definidas, tramitación distinta al resto de las leyes, publicación en el Diario Oficial de sólo un resumen de ella, modificación vía potestad reglamentaria) y, transparencia (obliga al ejecutivo a entrega cierta información de la ejecución presupuestaria al Congreso Nacional) (STC 1867-10).

10°. La Ley de Presupuestos, por su carácter de ley especial, requiere una interpretación flexible, racional y lógica, a fin de que su operatividad no se vea congelada y por ello la legalidad presupuestaria, principio inherente a este cuerpo normativo, es necesariamente atenuada y flexible (en ese sentido: STC 254-1997, STC 1867, c. 10 y STC 4118-17).

11°. Si bien el Ejecutivo goza de enormes poderes respecto de la Ley de Presupuestos - a él corresponde prepararla y ejecutarla-, y el Congreso sólo interviene en su aprobación, fase restringida porque hay asuntos que ni siquiera son discutidos en el Congreso, y no puede más que aceptar, disminuir o rechazar lo que el Presidente le proponga, no es menos cierto que estas potestades no pueden interpretarse sin considerar el rol del Congreso Nacional. En efecto, a éste compete su aprobación, función no menor ni carente de significado, pues son ambas Cámaras, con las mayorías respectivas, quienes deben "pronunciarse favorablemente para que haya un presupuesto aprobado formalmente y no por silencio", lo que "obliga al Ejecutivo a iniciar conversaciones para reponer lo rebajado y atender los requerimientos parlamentarios que fundan dicha rebaja" (en tal sentido, STC 1867-10, c. 26°).

12°. Atendido lo previamente señalado y siguiendo la jurisprudencia de esta Magistratura, queda de manifiesto entonces que la aprobación de la Ley de Presupuestos es un ejercicio de negociación política compuesto de dos etapas, una llevada a cabo antes del envío por los organismos del sector público que presentan sus propuestas de ingresos y gastos a la Dirección de Presupuestos, los cuales, en conjunto con el Ministro de Hacienda, el Ministro sectorial correspondiente y el Presidente de la República definen los gastos propuestos al Congreso Nacional; y una segunda etapa que se lleva a cabo entre el Ejecutivo y el Congreso Nacional, de modo que "(e)l presupuesto es aprobado luego de conversaciones y diálogos formales e informales, en que se llega a acuerdos, transacciones y compromisos,

que se reflejan en indicaciones y protocolos complementarios a la ley. Dicha negociación no tiene nada de malo o espurio; es la consecuencia de que la facultad de aprobación radica en un órgano plural y representativo de la sociedad" (STC 1867-10, c. 27º). En consecuencia, las potestades conferidas al Ejecutivo no pueden ser interpretadas de forma estática y descontextualizada de la realidad en que operan, es más, "considerarlas de manera binaria, es decir que el rol del Congreso se limita a aceptar o rechazar, **puede llevar a rigidizar el proceso de negociación de esta importantísima ley**" (el destacado es nuestro) (STC 1867-10, c.27º), por lo que la tramitación de la Ley de Presupuestos debe efectuarse "bajo condiciones de transparencia, participación ciudadana y derecho de las mayorías y minorías parlamentarias a manifestar su parecer y, cuando resulte procedente, a introducir indicaciones, permitiendo que en determinadas materias se expresen legítimos disensos y se alcancen también acuerdos o consensos entre fuerzas políticas divergentes" (STC rol 2635-15, c. 28).



13º. La especial naturaleza jurídica atribuida a la Ley de Presupuestos también se expresa en las materias que son parte de su regulación, así esta Magistratura ha señalado que, al ser la herramienta con que cuenta el Estado para satisfacer gran parte de las necesidades públicas, es imposible que en ella se agoten la infinidad de situaciones que puedan presentarse en su ejecución, por lo que la ley que debe dictarse en materia presupuestaria debe ajustarse al marco que la Carta Fundamental señala y que no es otro que aprobar el cálculo de ingresos y la autorización de gastos para el año correspondiente, estimando que "...las ideas matrices o fundamentales de dicho proyecto están formadas por el cálculo de entradas y la determinación de los gastos variables, pero sin que en estos últimos dos eventos se modifiquen leyes generales o especiales y leyes orgánicas de los Servicios de la Administración Pública del Estado, por las razones constitucionales que precedentemente se han establecido" (STC 1-71, c.28) y que "no hay obstáculo para que en la ley anual de presupuestos se incluyan normas sobre materias relativas a su ejecución o a la administración financiera del Estado, pero estas disposiciones han de tener relación directa con las ideas matrices o fundamentales de la misma que no son otras que el cálculo de ingresos y la autorización de gastos" (STC 1005-07, c. 12).

14º. A lo ya señalado puede agregarse el hecho de que, conforme a lo dispuesto en el artículo 67 de la Carta Fundamental, si bien el Congreso Nacional no puede aumentar ni disminuir la estimación de los ingresos ni aprobar nuevos gastos sin indicar la fuente de su financiamiento, dicho órgano no sólo tiene la facultad de reducir los gastos contenidos en el proyecto de Ley de Presupuestos (salvo que se contemplen en una ley permanente), sino, como también la de rechazar los propuestos. Ello se encuentra expresamente permitido por el artículo 65 inciso final de la Constitución, cuando, al referirse a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República, como es la recaída en la Ley de Presupuestos, señala que: "El Congreso Nacional sólo puede aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos, emolumentos, préstamos, beneficios, gastos y demás iniciativas sobre la materia

que proponga el Presidente de la República", lo cual ha sido reconocido por esta Magistratura al expresar que "el Congreso dispone de la potestad de disminuir o rechazar los gastos", lo cual fuerza "al Ejecutivo a iniciar conversaciones para reponer lo rebajado y atender los requerimientos parlamentarios que fundan dicha rebaja" (STC rol 1867-10, c. 26°).

15°. Lo anterior se extiende a las glosas presupuestarias, definidas por este Tribunal como "el nivel máximo de detalle a que llega la voluntad del legislador en la Ley de Presupuestos, a través de explicaciones, puntualizaciones, indicaciones, advertencias o comentarios sobre el sentido o alcance del egreso aprobado" (STC rol 254, c. 1°) y por el profesor Alejandro Silva Bascuñán, para quien la glosa "*mira más bien al ámbito y forma de ejecución específica y concreta del gasto, y pretende detallar, esclarecer, instruir, expresar el criterio que debe inspirar y lo que corresponde efectuar al disponer el consumo del gasto autorizado*". (Silva Bascuñán, Alejandro, Tratado de Derecho Constitucional, Tomo V, Editorial Jurídica de Chile, p. 253). De este modo, formando las glosas parte integrante de la Ley de Presupuestos del Sector Público, ellas "determinan la forma y modo en que debe efectuarse el gasto, acotando así la discrecionalidad del Ejecutivo en el gasto y permitiendo que ello sea debatido en el Congreso" (STC rol 2935-7). Por lo demás, las glosas "no han estado exentas del procedimiento de tramitación o formación de la ley y, en consecuencia, de la deliberación en ambas cámaras", por lo que los parlamentarios pueden aprobarlas o rechazarlas fundadamente en la oportunidad correspondiente (STC rol 2935-15, c. 26°), estando facultado este Tribunal Constitucional para conocer de un requerimiento de inconstitucionalidad en contra de ellas (STC rol 1867-10, c. 1°).

16°. En virtud de todas las consideraciones previas estos disidentes afirmamos que no puede estimarse que la "Ley de Presupuestos", conceptual y materialmente, se agote en definirla como un mero presupuesto nacional anual. Se trata de una ley formal, compleja y especialísima, cuyo contenido en la actualidad excede con largueza una simple "estimación financiera de los ingresos y gastos de este sector [Sector Público] para un año dado". Ha sido esta propia Magistratura la que ha reconocido que el presupuesto de la Nación es un tópico regulado en cuanto fuente formal, pero que, al mismo tiempo, es mucho más que eso, al considerar que la Ley de Presupuestos constituye "uno de los principales instrumentos de política económica que tiene un Gobierno" (STC 4118-2017, c.23). Ello es ratificado por el artículo 11 del D.L. 1.263 (Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado), el cual establece que, además de la estimación financiera de ingresos y gastos, el presupuesto debe "compatibilizar los recursos disponibles con el logro de metas y objetivos previamente establecidos". En este sentido, el considerando 35° de esta sentencia da cuenta del sentido amplio de las ideas matrices de la Ley de Presupuestos, que compartimos como un continuo de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Lo anterior refleja el carácter especial de la Ley de Presupuestos, ya que su naturaleza no es la de ser un simple instrumento contable sometido a la aprobación o rechazo del Congreso Nacional por el Presidente de la República, sino que constituye una herramienta mucho más rica y compleja.

IV. GLOSAS DEL FONDO SOLIDARIO DE CRÉDITO UNIVERSITARIO

17°. El artículo 70 de la Ley 18.591 crea un fondo solidario de crédito universitario para instituciones que reciben aporte del Estado, con arreglo al artículo 1° del Decreto con Fuerza de Ley N° 4, del Ministerio de Educación, de 1981, el cual es asignado en dominio de dichas instituciones, señalando que, con cargo a dicho fondo y de acuerdo con lo establecido en su reglamento, tales instituciones, otorgarán crédito a sus alumnos para pagar el valor anual o semestral de la matrícula, según corresponda. A su vez, el artículo 71 bis señala que el fondo solidario de crédito universitario de cada institución de educación superior estará constituido por los recursos que anualmente consulte la Ley de Presupuestos para estos efectos y por los aportes voluntarios que efectúen los profesionales y ex - alumnos provenientes de la institución y otras donaciones. Finalmente, en su artículo 75, señala que en caso de que 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. Así, el fin último del Fondo Solidario de Crédito Universitario es establecer una modalidad de financiamiento para las instituciones de educación superior de las universidades existentes al 31 de diciembre de 1980, de las instituciones que de ellas se derivaren y de las creadas por ley.



18°. El Mensaje de S.E. el Presidente de la República, con el que inicia el proyecto de ley de presupuestos para el sector público correspondiente al año 2019, señala que éste constituye una herramienta fundamental para reafirmar los compromisos del programa de gobierno, avanzando en la promoción de los valores de la unidad, la libertad, la justicia, el progreso y la solidaridad (p.1); concentrando el esfuerzo del gobierno en las grandes prioridades de los chilenos: asegurar un nuevo y mejor trato para con los niños y adultos mayores; hacer retroceder la delincuencia, el narcotráfico y el terrorismo; realizar una cirugía mayor a la salud, que mejore el acceso y calidad de estos servicios para todos; **mejorar la calidad de la educación de nuestros niños y jóvenes** y recuperar nuestra capacidad de crecer”(p.1 y 2), refiriéndose expresamente, a las Universidades Estatales en su punto 4, titulado: “Un presupuesto para mejorar la calidad de la educación de los niños y jóvenes”, señalando que: “(e)n cuanto a la educación superior, este presupuesto destina **mayores recursos para el Plan de Fortalecimiento de Universidades Estatales, un aumento en los beneficios de arancel de gratuidad, becas y del Fondo Solidario de Crédito Universitario.**” (p.6).

Además el mismo Mensaje alude en forma particular a la infraestructura educacional, indicando en el punto 6, sobre “Un presupuesto para el desarrollo de todo Chile” que “(u)na tarea fundamental para esta Administración es el desarrollo armónico de todo Chile, especialmente de sus regiones, para que el progreso llegue

a todas las familias y hogares del país. Es por ello, que este presupuesto asigna mayores recursos a todas las regiones del país, para financiar distintas iniciativas y programas de inversión, especialmente aquellas relacionadas con conectividad vial, **infraestructura educacional**, deportiva, de salud, proyectos de saneamiento sanitario y agua potable rural, entre otros." (p.7).

19°. Como ya se ha señalado, las ideas matrices del Proyecto de Ley de Presupuestos no se reducen únicamente a la estimación financiera de ingresos y gastos, no pudiendo obviarse que, durante los últimos años, se ha extendido a materias variadas relacionadas con la Administración del Estado, evolución que ha validado esta Magistratura al incluir el derecho de información pública como una función del Congreso Nacional (STC 1867-10) o al referirse a las glosas presupuestarias como ejecución de detalle de ley "a través de explicaciones, puntualizaciones, indicaciones, advertencias o comentarios sobre el sentido o alcance del egreso aprobado" y fuente de reconocimiento de programas públicos (STC 2935-15). Aun cuando el artículo 69 de la Carta Fundamental establece el efecto de admisibilidad o inadmisibilidad de indicaciones presentadas durante la tramitación de la ley asociadas al concepto de "ideas matrices", es el artículo 23 de la Ley Orgánica del Congreso Nacional el que precisa que tales ideas son "aquellas contenidas en el mensaje o moción, según corresponda". En tal sentido, las ideas matrices del Proyecto de Ley de Presupuestos no resultarían circunscritas únicamente a lo señalado en los artículos 67 de la Constitución y 11 del DL 1.263, sino que será el carácter amplio y variado del Mensaje que acompaña al proyecto de Ley de Presupuestos el que definiría tales ideas y, consecuentemente, los límites de admisibilidad e inadmisibilidad de las indicaciones.

No resulta razonable rigidizar un estándar exigible, esencialmente, al Poder Ejecutivo en orden a detallar todo gasto con vinculación directa a una partida y glosa específica. Eso es tan imposible como innecesario, puesto que afecta a la propia idea de un instrumento legal pero flexible. Esas características atribuibles a la Ley de Presupuestos (STC 254) justamente son indispensables porque los presupuestos son estimaciones hipotéticas que pueden cumplirse o no y que exigen readecuaciones en el tiempo frente a cambios de circunstancias.

20°. Teniendo presente lo anterior, al revisarse el Mensaje con que el Ejecutivo inicia el proyecto de ley de presupuestos año 2019, se colige que las glosas relativas al Fondo Solidario de Crédito Universitario no alteran sus "ideas matrices", toda vez que se limitan a regular una forma de reinvertir los excedentes de dicho fondo en ítems propios del mejoramiento de la calidad de la Educación y fortalecimiento de las Universidades Estatales, cuestiones que ya venían preanunciadas en el debate que se origina en el Mensaje de la Ley de Presupuestos.

21°. En consecuencia, de acuerdo a las consideraciones expuestas, estos disidentes estiman que la argumentación presentada por los requirentes contiene una valoración errada del papel del Congreso Nacional en la discusión presupuestaria, pues no puede ser relegado a un mero rol testimonial de aprobación

o rechazo puro y simple de la propuesta del Presidente de la República, ni a que la constricción de sus facultades sea de tal entidad que no le esté vedado introducir modificaciones al proyecto presentado por el Presidente de la República, dentro del margen que la Constitución establece, manteniendo los Diputados y Senadores las facultades de presentar indicaciones al proyecto, por lo que las limitaciones que se les impone sólo serán aquellas que el Congreso Nacional tiene en general cuando se trata de normas que implican gasto público, sumado a las limitaciones ya anotadas en cuanto al plazo de aprobación y a la primacía de la voluntad del Poder Ejecutivo cuando el Poder Legislativo no logra aprobar el proyecto en los tiempos constitucionalmente establecidos.

22°. En lo relativo al cuestionamiento sobre la invasión del ámbito de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República por parte del Congreso Nacional, se señala que el vicio de inconstitucionalidad recae en la vulneración al artículo 65 de la Constitución, por incidir la indicación en materias de administración financiera o presupuestaria del Estado, incluyendo las modificaciones a la Ley de Presupuestos. En tal sentido, lo que se proscribe, si consideramos la relación normativa entre los artículos 65 y 67 de la Carta Fundamental, es que el Congreso aumente o disminuya la estimación de los ingresos -que está en el artículo 1° del articulado del proyecto y que no se modifica- o que reduzca gastos establecidos por una ley permanente, lo que tampoco ocurre en este caso, como veremos más adelante. El Congreso Nacional tampoco podrá aprobar nuevos gastos sin indicar las fuentes de los recursos, lo que tampoco ocurre en los hechos y, por lo tanto, no se vulnera ni el artículo 65 ni el artículo 67 de la CPR.



23°. En el caso concreto, no se estarían autorizando nuevos gastos, sino flexibilizando las condiciones de inversión de los excedentes del FSCU, compuesto en parte por recursos públicos pero también por algunos de carácter privado, el cual reviste más bien la naturaleza de un "patrimonio de afectación", que es administrado en forma autónoma y separada de los otros fondos que manejen las instituciones de educación superior a las que fue asignado.

24°. Las reglas de administración financiera del Estado no son alteradas por la referida glosa puesto que solo inciden en la administración de "fondos". Al respecto cabe hacer notar que, según el artículo 1° del Decreto Ley Orgánico de Administración Financiera del Estado N° 1263, "El 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", siendo parte de tal sistema "la administración de fondos" (art. 3°), concepto este último definido en el artículo 6° como: "el proceso consistente en la obtención y manejo de los recursos financieros del Sector Público y de su posterior distribución y control, de acuerdo a las necesidades de las obligaciones públicas, determinadas en el presupuesto". Analizados estos atributos, queda claro que tanto la obtención como

la contabilidad y administración (distribución y control) del FSCU están sustraídos de la competencia temporal y contingente de asignación de gastos de la Ley de Presupuestos. Son leyes que ya rindieron unos determinados fondos de afectación, de tal manera que la glosa no afecta su contabilidad. Y la distribución y su control residen en un Comité ajeno a las reglas centralizadas de la administración financiera.

25°. Asimismo, esta decisión sobre los fondos no se adopta como un ejercicio de disposición que se ejecuta de un modo directo por la autonomía financiera de las Universidades para administrar y controlar directamente este fondo solidario de crédito universitario. Todo lo contrario, se autoriza por ley y de un modo acotado, tanto material como temporalmente por el efecto anual de la Ley de Presupuestos.

26°. Atendido lo expuesto, no es posible asumir un criterio, por una parte, estrechísimo para conceptualizar lo que abarcan las ideas matrices del proyecto (c. 26° de esta sentencia) para no superar este estándar constitucional y, por otra parte, amplísimo (c. 35° de esta sentencia) para comprender el ámbito de la administración financiera del Estado en manos del Presidente de la República para no superar esta iniciativa exclusiva, por lo que debe mantenerse una noción coherente en relación a ambas esferas.

La Ley de Presupuestos hace años que ya desborda las estrechas ideas matrices de gastos, y ello no ha producido el problema de la legislación anárquica que trata de evitar el control formal de ideas matrices, sino que es su estrecha definición contable, lo que hay que actualizar de un modo tal que permita una deliberación de una Ley de Presupuestos del siglo XXI en el marco de una democracia compleja.

Teniendo presente lo anterior, y de acuerdo a los argumentos vertidos en esta disidencia, puede concluirse que las materias contenidas en las glosas impugnadas respetan las ideas matrices y esfera de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República porque venían ya planteadas en el Proyecto de Ley de Presupuestos, siendo la propia Constitución la que autoriza a debatir, conforme lo que preceptúa su artículo 67, sobre las materias planteadas por el Ejecutivo en el Mensaje, en su articulado y en las partidas respectivas, siendo atribución de los parlamentarios proponer glosas en la medida que se encuadren dentro de lo dispuesto en los artículos 65 y 67 de la C.P.R.

27°. Por otra parte, no se da el supuesto argüido por las requirentes de que se estaría generando una modificación de la ley permanente, por la vía de una ley de duración acotada en el tiempo, como sería la Ley de Presupuestos. En efecto, no se está pretendiendo en este caso modificar una ley permanente, como es la Ley N° 18.591, mediante la Ley de Presupuestos. Las Glosas del FSCU exceptúan la aplicación del precepto contenido en el artículo 75 de la Ley N° 18.591, que regula la inversión de excedentes de forma permanente, modificando únicamente el régimen por el lapso de un año, que es la duración establecida para la Ley de Presupuestos.

Excepciones anuales de este tipo a leyes permanentes las encontramos en numerosas disposiciones de este proyecto de Ley de Presupuestos y de leyes anteriores que no han sido objeto de reparos de constitucionalidad. En ninguna parte de la Glosa se menciona que ella pretenda perdurar más allá de la vigencia de la Ley de Presupuestos y, como elemento incorporado en la propia Ley de Presupuestos, la Glosa regirá temporalmente hasta cuando ésta rija.

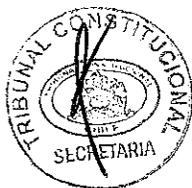
28°. No se interfiere bajo ningún respecto con el principio de anualidad de la Ley de Presupuestos. Sin perjuicio de que hasta hoy se discute sobre el carácter constitucional o legal del principio de anualidad en la Ley de Presupuestos –y, consecuentemente, sobre la constitucionalidad de los presupuestos plurianuales-, lo cierto es que, aún cuando se sostenga que la Ley de Presupuestos sólo puede establecer disposiciones para un solo año calendario y que rige el principio de anualidad, éste no resulta vulnerado por las Glosas del FSCU.

29°. Tampoco existe en la especie una vulneración al principio de igualdad ante la ley, contenido en el artículo 19, N° 2 de la CPR. La afirmación de la requirente en dicho sentido resulta errónea e incoherente, pues afirmar que la Glosa de flexibilización de la inversión del FSCU resulta discriminatoria implica que, consecuentemente, la existencia de dos o más sistemas de financiamiento de la educación superior en diversas condiciones resultaría a la vez intrínsecamente discriminatorio y arbitrario. En este caso concreto, efectivamente, se dan condiciones diferentes para grupos de sujetos ya regulados por disposiciones diversas - estudiantes de Universidades con FSCU y estudiantes de Universidades sin FSCU- pero, en cada uno de estos grupos, se mantienen las condiciones de igualdad entre iguales, por lo cual no se vislumbra la concurrencia de una discriminación arbitraria. Así el referido reproche va dirigido más bien al régimen diferenciado establecido en la ley 18.591 y no a las glosas impugnadas.

Y, asimismo, se trata de un cuestionamiento incoherente porque esta supuesta vulneración a la igualdad implica apuntar a problemas constitucionales de fondo. Con ello se acepta que realmente no había problemas formales relativos a ideas matrices, ni de iniciativa exclusiva ni de afectación de una ley permanente. Además, no es razonable cuestionar indirectamente las leyes que fundan los FSCU diferenciados puesto que la Ley de Presupuestos no es la que los crea.

V. GLOSA DE GASTOS RESERVADOS DE CARABINEROS

30°. Con respecto a esta impugnación en particular, la cuestión planteada en el requerimiento tiene dos modalidades de solución ajenos al modo en que debe resolverse el problema en sede de jurisdicción constitucional. Hay una fórmula del conflicto que es propiamente de legalidad que es el primero que abordaremos. Por un lado, se trata de un dilema que no configura un conflicto de constitucionalidad sino uno de mera legalidad, puesto que la supuesta infracción se construye sobre la base de normas de rango legal, al recaer tanto en la discusión sobre la eventual





vigencia de normas contenidas en la Ley Orgánica Constitucional de Carabineros, como en la circunstancia de que no se habría producido una derogación tácita de tal normativa por la ley N° 19.863, que permite la fijación de los gastos reservados para Carabineros por una norma aprobada con quórum de ley simple, como ocurrió en este caso con el proyecto de la Ley de Presupuestos para el año 2019. Al respecto, la sentencia recaída en causa rol N° 2646-14 sostuvo que: “DECIMOCTAVO: Que es ya criterio consolidado en la jurisprudencia de este Tribunal que a éste “no le corresponde pronunciarse sobre los problemas de legalidad sino sólo sobre los de constitucionalidad” (considerando 35° de la sentencia rol N° 260, de 1° de octubre de 1997, en consonancia con el considerando 29° de la rol N° 254, de 26 del mismo año), por lo que no le correspondería dilucidar tal cuestión.

31°. Sin perjuicio de lo que acaba de expresarse, ante la tacha que efectúa el requerimiento a la glosa de gastos reservados, referida a que el artículo 89 de la Ley Orgánica Constitucional de Carabineros N° 18.961 dispone que esos gastos no pueden ser inferiores a los decretados inicialmente para tal efecto en el año 1989, estableciendo con ello un piso mínimo, por lo que, al eliminarse el guarismo en la glosa de la ley de presupuesto 2019 se habría infringido el inciso 2° del art. 67 de la Carta Fundamental que prohíbe al Congreso reducir los montos de gastos establecidos en una ley permanente, cabe tener presente que tal norma fue derogada tácitamente por los arts. 3° y 4° de la ley N° 19.863, de 6 de febrero de 2003, también de carácter orgánico constitucional, como lo reconoció esta Magistratura al ejercer el control preventivo de su constitucionalidad (rol 366, c. 9°, confirmado por la sentencia rol 4118, c. 12°).

32°. Que, en efecto, no hay duda de que las mencionadas disposiciones de la ley 19.863 son sustancialmente diferentes a las contempladas en el artículo 89 de la Ley Orgánica de Carabineros, porque la intención del legislador de 2003 fue racionalizar y transparentar el uso de los gastos reservados de Carabineros para ajustarlos al principio de publicidad contemplado en el art. 8° de la Constitución. Ello se ve reflejado no sólo al confiarle libremente a la Ley de Presupuestos la determinación de su monto, y no a un decreto supremo como disponía la ley 18.961, sino también al entregarle a la Contraloría General de la República el examen y juzgamiento de la cuenta anual de tales gastos. Lo anterior queda en evidencia al revisarse el propio título de la propia glosa de gastos reservados para Carabineros contenido en el proyecto de ley y cuyo monto quedó sin guarismos, al que se denomina “Glosa ley 19.863”. Con ello, se nos recuerda que el problema es que el Congreso Nacional cumple con dos supuestos. Por un lado, asignó los recursos a Carabineros de Chile sin alterar la asignación global de montos a esta institución. Por ende, ni rebaja ni desaprueba. Y, por otro lado, determinó la fuente normativa para asignar mediante ley el carácter reservado de dichos fondos. En consecuencia, califica normativamente el gasto eventual. El único problema es que no hubo acuerdo en la Comisión Mixta para la asignación de un monto determinado bajo un título reservado. No existió entonces concordancia en rechazar el gasto o disminuirlo. Hubo un circunstancial entrampamiento que derivó en la no asignación

de guarismos. En concepto de esta sentencia, una omisión. Volveremos sobre esta explicación más adelante.

33°. Por otra parte, y como ya se indicó al exponer las consideraciones generales de la Ley de Presupuestos, siendo ésta consecuencia de un ejercicio de negociación política producida entre los órganos colegisladores, aun si se tienen presente las limitaciones que establece el artículo 67 de la Carta Fundamental en relación a la intervención del Congreso Nacional en su despacho, tales restricciones no pueden llevar a comprender que éste se encuentra obligado a aprobar los montos de los gastos reservados de Carabineros propuestos por el Presidente de la República, porque ellos, al contenerse en una glosa, sólo reflejan la política pública sobre la materia que éste busca implementar para un año calendario.

34°. En efecto, como ya se recordó, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales expresas, el Congreso Nacional, durante la tramitación de la Ley de Presupuestos, puede rechazar tanto una glosa como su monto. Esto último ocurrió durante el proceso de deliberación de la Ley de Presupuestos 2019 por decisión mayoritaria de las Cámaras, al eliminar los guarismos asociados a ella. Es por ello que esta Magistratura, como consecuencia de la autonomía de que goza el Congreso Nacional, de la naturaleza de las funciones que desempeña y del principio de división de funciones, debe auto limitarse en relación a la revisión de tal acto, ya que su competencia se relaciona sólo con el control de la constitucionalidad de preceptos legales o de preceptos contenidos en un proyecto de ley, sin que esté facultada para juzgar las actuaciones de los órganos colegisladores, -en este caso la eliminación del guarismo de afectación para gastos reservados de Carabineros- por cuanto ello dice relación con la forma en que se desarrolló el debate legislativo y con su mérito, ámbito en el que le está vedado intervenir (rol 2646, c. 5° a 10°). Tal decisión se encuadra dentro de las relaciones políticas y por ello, como sostiene Paloma Biglino ("Parlamento, principio democrático y justicia constitucional", en Revista de Derecho de la Universidad Austral de Chile, 2001, Vol. XII, pp. 188), existe un ámbito de valoración que no siempre está sometido a parámetros objetivos de control judicial por parte del Tribunal Constitucional, sino más bien al control social o político que corresponde al pueblo.

35°. Además cabe tener presente que la declaración de inconstitucionalidad de la referida glosa no producirá un resultado distinto al actual, es decir, no conducirá al restablecimiento de un monto determinado para los gastos reservados de Carabineros, toda vez que el debate legislativo respecto al proyecto de ley ya se encuentra concluido. Es por ello que este órgano constitucional únicamente resolvería la controversia arrogándose facultades de legislador positivo y, más aún, autorizando gasto público para tal ejercicio. En tal sentido, es jurídicamente imposible acceder a lo solicitado por el requirente en tanto excede y desnaturaliza las facultades del Tribunal Constitucional y contraviene el proceso de formación de la ley, tanto en términos generales, como en relación a la normativa específica que reglamenta la tramitación de la Ley de Presupuestos. Acoger la petición del



requiriente en la forma planteada conduce a un escenario en el cual el Tribunal Constitucional estaría disponiendo de "gasto público", lo cual le está constitucionalmente vedado a cualquier otro órgano que no sea el Presidente de la República.

36°. En los hechos, por lo demás, no se está desatendiendo un gasto permanente por efecto de la aprobación de una disposición en la Ley de Presupuestos. Hay que tener presente que, en la documentación que se acompaña al proyecto de Ley de Presupuestos contenida en la página web de la DIPRES, al revisarse éste por Partida, se encuentra en ella un documento denominado "Resumen de Gastos Leyes Permanentes año 2019", (http://www.dipres.gob.cl/597articles-178559_doc_pdf.pdf) en el cual se detalla más o menos el desglose de los gastos que no pueden rebajarse ni eliminarse en la Ley de Presupuestos en una Partida específica porque están establecidos en una ley permanente. Tal documento detalla el piso mínimo de gastos permanentes irreductibles de la Partida 05 destinada al presupuesto anual de Carabineros. Concretamente, ninguna asignación de dicho presupuesto o del Ministerio del Interior fue alterada o reducida, debido a que únicamente se rechazó la afectación que realizaba la Glosa de gastos reservados, pero el presupuesto se mantuvo incólume.

37°. En este contexto, estos disidentes sostienen que el problema planteado es uno que se resuelve mediante criterios de legalidad. Esta tesis concluye buscando la solución, también en el plano de la legalidad, para demostrar que era innecesaria era la intervención del Tribunal en este caso. A nuestro juicio, la solución al problema que plantea la Glosa de gastos reservados podría resolverse legalmente sin necesidad de intervención del Tribunal Constitucional, por aplicación del "Principio de Flexibilidad Presupuestaria", reconocido como rector del trámite de aprobación de la Ley de Presupuestos, principalmente, en función del carácter especialísimo de esa ley.

En tal sentido, debe tenerse en consideración que, si bien surgió originalmente la idea durante la discusión legislativa de suprimir la Glosa, la Comisión Mixta conformada para solucionar las diferencias entre ambas Cámaras no optó por esa propuesta, es decir, no la eliminó del texto de la Partida correspondiente al Ministerio del Interior sino sólo rechazó el monto del gasto propuesto. Aún cuando una indicación que suprimiera la Glosa hubiera resultado tan admisible como la que finalmente se aprobó, y que eliminó el guarismo de afectación que esta dejaba para los gastos reservados, lo concreto es que, tanto las facultades que el DL 1263 otorga al Presidente de la República para realizar reasignaciones presupuestarias dentro de una Partida como el hecho de que el presupuesto de Carabineros en sí no fue alterado ni rebajado, permiten afirmar que la eliminación de la Glosa puede devenir en una situación más limitativa de la flexibilidad presupuestaria que la que presenta el escenario actual. En efecto, tanto el Subtítulo, como la asignación y la Glosa perviven, aún sin guarismos asociados,

los cuales podrían ser luego completados por el Presidente de la República en el ejercicio de las facultades de reasignación que la ley le otorga.

38°. Sin embargo, cabe volver a analizar el problema de las actuaciones parlamentarias cuestionadas, ya que, a juicio de esta sentencia, se trata de sancionar una omisión del Congreso Nacional. Ya expresamos que no compartimos que sea competencia de esta Magistratura resolver ese problema, por cuanto ella incide sobre las normas jurídicas y su interpretación desde la Constitución para desde allí buscar una solución al conflicto.

Al respecto sostenemos que el caso implica, a la vez, una actuación política y un resultado normativo. Si bien no nos corresponde efectuar un reproche a tal actuación, debemos asumir el desafío normativo que se plantea. Por lo dicho y, en nuestro concepto, no corresponde calificar los hechos como una omisión. Simplemente no la hay porque la Comisión Mixta, en el ejercicio de las atribuciones que le confían los artículos 70 y 71 de la Constitución, debe proponer la "forma y modo de resolver las dificultades". En tramitaciones habituales de los proyectos de ley, y sin contar con otras variables, de no existir un acuerdo satisfactorio a la solución propuesta, no hay ley en esa parte.



39°. Lo anterior, mientras tanto, no puede ser la solución para el caso de la Ley de Presupuestos. No se trata de repetir el artículo 67 de la Constitución una y otra vez sin sacar conclusiones, pero su inciso primero contiene lo que podemos denominar la "cláusula de 1891", que es la norma que nos recuerda cómo zafar el máximo desacuerdo. De acuerdo a ella, si no hay despacho de la Ley de Presupuestos dentro de los sesenta días "regirá el proyecto presentado por el Presidente de la República". Se trata de una disposición que permite encontrar una solución. Pero no podemos leerla como un instrumento en donde el Presidente impone por la fuerza su criterio, entre otras razones, porque, entenderlo así, importaría reconocer que esos sesenta días no tienen importancia alguna, que la negociación sería estéril, ya que bastaría que pasara el tiempo para que rija el proyecto del Ejecutivo.

El sentido finalista de la Constitución nos lleva a entender la norma como un mecanismo para forzar al acuerdo en materia de la Ley de Presupuestos, para obligar al Congreso a resolver, partida a partida, glosa por glosa. Y si no hay una solución en una partida, no se puede desahuciar un acuerdo global, con todas las demás normas que no dicen relación con esa dificultad. En tal caso, simplemente, no hubo un "despacho del proyecto en esa partida", es decir, la tramitación pasó de los sesenta días sin una solución normativa práctica en ese punto. Por lo mismo, a objeto de seguir propiciando una interpretación en pro de los acuerdos entre los órganos colegisladores, cabe entender que no hubo despacho específico y rige en esa partida la presentada en el proyecto original por parte del Presidente de la República. Por ende, como el mecanismo de los artículos 70 y 71 de la Constitución no permitió resolver una controversia, será necesario recurrir al inciso primero del artículo 67 de la Constitución que describe el efecto práctico.



4º. En consecuencia, sea que adoptemos un patrón de legalidad sea que lo definamos como un no despacho definitivo de una partida de la Ley de Presupuestos, ninguna de estas cuestiones se atiene a lo reprochado en el requerimiento y, por lo mismo, cabe rechazarlo.

PREVENCIÓN

El Ministro señor Juan José Romero Guzmán concurre a acoger el requerimiento respecto a la inconstitucionalidad de las glosas impugnadas de las partidas del Ministerio de Educación (capítulo I de la sentencia) únicamente por su vulneración a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República en dicha materia (artículo 65 de la Constitución). Respecto a la inconstitucionalidad de las glosas de gastos reservados de Carabineros (capítulo II de la sentencia), concurre a dicha declaración haciendo presente que lo hace, fundamentalmente, por las consideraciones siguientes:

1º.- La "cuestión de constitucionalidad" que este Tribunal está llamado a conocer y resolver dice relación con la verificación del cumplimiento o no de reglas reguladoras de la tramitación legislativa presupuestaria. Se trata de reglas de conducta que mandan, prohíben o permiten y que, de esa manera, delimitan las fronteras dentro de las cuales han de actuar los órganos co-legisladores en el procedimiento presupuestario.

En este caso concreto, la regulación constitucional y legal especial aplicable al procedimiento de discusión presupuestaria en el Congreso Nacional establece las fronteras que se indican en los considerandos que siguen.

2º.- Para comenzar, debe tenerse presente que dicha regulación mandata la existencia de una glosa específica (algo atípico) en virtud de la cual debe identificarse un monto mínimo y una modalidad específica de gasto (artículo 89, inciso segundo, 1ª oración de la Ley Nº 18.961 -Orgánica Constitucional de Carabineros- y artículo 3º de la Ley Nº 19.836).

Esta regulación permanente significa restricciones tanto para el Ejecutivo como para el Congreso Nacional. Por de pronto, el Presidente de la República no puede asignar recursos por decreto; debe incluir la existencia de dicha glosa en el Proyecto de Ley de Presupuestos (no pudiendo proponer glosas de gastos reservados adicionales a las legalmente autorizadas); y debe proponer asignar un monto igual o superior al mínimo establecido por dicha ley reguladora de la actividad presupuestaria.

Los congresistas, por su parte, sí pueden proponer y acordar montos distintos en la medida de que no sean mayores a los de la propuesta del Ejecutivo ni menores de los "establecidos [como piso] por ley permanente". De hecho, la facultad

de los parlamentarios para proponer alternativas de montos distintos (dentro del piso y techo) es algo que pueden hacer incluso en la misma Comisión Mixta. El mismo artículo 67, inciso segundo, de la Constitución les brinda tal posibilidad en este tipo especial de gasto y de tramitación legislativa, a diferencia de lo que podría ocurrir con tramitaciones regidas por reglas generales.

3º.- El inédito resultado de la actividad de tramitación de la Ley de Presupuestos en este caso concreto es contrario a lo exigido jurídicamente. En efecto, lo buscado por la normativa aplicable es que la Ley de Presupuestos aprobada contemple una glosa específica de gastos reservados con un monto no menor a una determinada suma de dinero. La sucesión de actos y/u omisiones acaecidos a lo largo del procedimiento así lo demuestran.

La Cámara de Diputados aprobó el Proyecto de Ley de Presupuestos de la misma forma que fue propuesto por el Ejecutivo. En su segundo trámite constitucional, el Senado decidió modificar la glosa 02, reduciendo los números "\$500.000" y "90" por "1" en ambos casos. Al existir una controversia entre lo aprobado por la Cámara de Diputados y el Senado, la Comisión Mixta se vio enfrentada a votar ambas posiciones. El resultado de dicha votación, de acuerdo al informe de la Comisión Mixta, fue rechazar por 5 votos contra 5 la propuesta de la Cámara de Diputados, y por la misma votación el rechazo de la propuesta del Senado. El rechazo de ambas propuestas significó que se declarara que "no hay proposición" de la Comisión Mixta en esta parte. En palabras del Presidente de la Comisión, "no hay ley" en este punto.

De acuerdo a la discusión que se originó en dicha Comisión, la intención de algunos senadores era conocer una propuesta del Ejecutivo para "reponer" el número eliminado en la glosa de gastos reservados de Carabineros. Sin embargo, el Ministro de Hacienda sólo anunció dicha reposición para los gastos reservados del Ejército - que también habían sido reducidos -, y no para Carabineros, justificando que no presentarían una nueva indicación en este tema porque *"es un tema de alto calibre, y como tal, hemos recibido sugerencias que ese tema no esté dentro de las indicaciones que vamos a presentar acá en la (Comisión) Mixta"*.

4º.- Una conducta afín con la obligación derivada de la regulación procedimental sobre el particular por parte de los co-legisladores exigía minimizar el riesgo de un resultado, incompatible con la Constitución, como al que se arribó. Sin atribuir intenciones, los intervinientes contaban con posibilidades de acción adicionales que evitaran dicha ausencia de pronunciamiento. Por un lado, el Presidente de la República tenía la facultad de presentar nuevas indicaciones de monto ("reponer") o, incluso, de ejercer su derecho de veto ("formular observaciones aditivas"). Por el otro lado, los congresistas tuvieron, como primera opción, aprobar la propuesta de la Cámara de Diputados y, también, la posibilidad de proponer nuevos montos dentro de los rangos permitidos (tal como lo señalamos más arriba en el considerando 6º). Al final, nada de lo anterior sucedió.





5º.- Aun habiendo existido vías alternativas previas, tal como ha sido descrito, un grupo de parlamentarios ha decidido convocar al Tribunal Constitucional para resolver la cuestión de constitucionalidad planteada, a lo cual esta Magistratura está obligada a acceder luego de verificarse el cumplimiento de los requisitos exigidos.

El requerimiento alega la vulneración del artículo 67, inciso segundo, de la Constitución. Dicha norma impone estándares de conducta que, efectivamente, no se han cumplido a juzgar por el resultado de la tramitación legislativa. En efecto, la debida observancia de las reglas reguladoras aplicables a este caso exige la subsistencia de la referida glosa, la que debe contener un número equivalente a una suma de dinero no inferior al mínimo legal.

Redactaron la sentencia los Ministros señores Miguel Ángel Fernández González y José Ignacio Vásquez Márquez (primer y segundo capítulo, respectivamente); la disidencia, la señora y los señores Ministros que la suscriben; y la prevención, el Ministro señor Juan José Romero Guzmán.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 5735-18-CPT

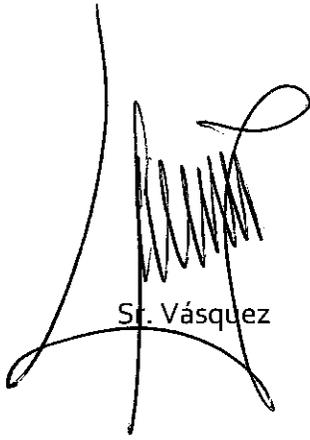
Sr. Romero

Sr. García

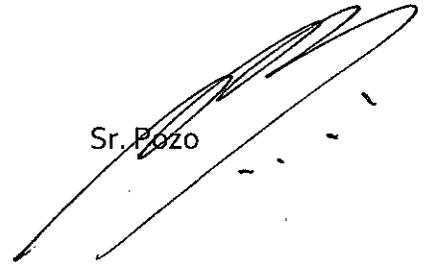
Sr. Hernández

Sra. Brahm

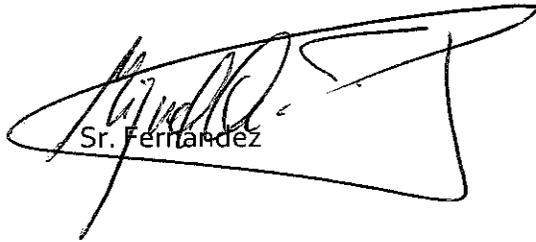
Sr. Letelier



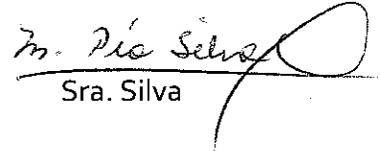
Sr. Vásquez



Sr. Pozo



Sr. Fernández



M. Pía Silva
Sra. Silva

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.



Se certifica que el Presidente del Tribunal, Ministro señor Iván Aróstica Maldonado, concurre al acuerdo y fallo pero no firma por encontrarse haciendo uso de su feriado legal.

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

