

Santiago, veinticuatro de mayo de dos mil cinco.

VISTOS Y CONSIDERANDO:

PRIMERO.- Que, por oficio N° 5.545, de 10 de mayo de 2005, la Cámara de Diputados ha enviado el proyecto de ley, aprobado por el Congreso Nacional, que establece normas para el financiamiento de estudios de educación superior, a fin de que este Tribunal, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N° 1°, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de constitucionalidad respecto de los artículos 1°, 20, 21, 22 y 28, del mismo;

SEGUNDO.- Que, con fecha 12 de mayo de 2005, el Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile formuló diversas observaciones en relación con la constitucionalidad de la iniciativa en su integridad, como también respecto de ciertas disposiciones que forman parte de ella, las que el Tribunal ordenó tener presente;

TERCERO.- Que, el artículo 82, N° 1°, de la Constitución Política establece que es atribución de este Tribunal: "Ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución.";

CUARTO.- Que el artículo 38, inciso primero, de la Ley Fundamental, establece:

"Una ley orgánica constitucional determinará la organización básica de la Administración Pública, garantizará la carrera funcionaria y los principios de carácter técnico y profesional en que deba fundarse, y asegurará tanto la igualdad de oportunidades de ingreso a

ella como la capacitación y el perfeccionamiento de sus integrantes.”;

QUINTO.- Que, el artículo 87, inciso primero, de la Constitución Política, señala:

“Un organismo autónomo con el nombre de Contraloría General de la República ejercerá el control de la legalidad de los actos de la Administración, fiscalizará el ingreso y la inversión de los fondos del Fisco, de las municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes; examinará y juzgará las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades; llevará la contabilidad general de la Nación, y desempeñará las demás funciones que le encomiende la ley orgánica constitucional respectiva.”

A su vez, el artículo 88, inciso final, de la Carta Fundamental, expresa:

“En lo demás, la organización, el funcionamiento y las atribuciones de la Contraloría General de la República serán materia de una ley orgánica constitucional.”;

SEXTO.- Que las normas del proyecto sometidas a control preventivo de constitucionalidad disponen:

“Artículo 1º.- Créase la Comisión Administradora del Sistema de Créditos para Estudios Superiores, cuyo objetivo es definir y evaluar políticas para el desarrollo e implementación de instrumentos de financiamiento para estudios de educación superior; celebrar los convenios con entidades públicas o privadas, nacionales o extranjeras, necesarios para su puesta en marcha, y administrar el sistema de créditos de educación superior con garantía

estatal.”

“**Artículo 20.-** La Comisión Administradora del Sistema de Créditos para Estudios Superiores, en adelante "la Comisión", gozará de personalidad jurídica y patrimonio propio, formado mediante los aportes a que se refiere el artículo 25.”

“**Artículo 21.-** La Comisión estará integrada por:

- 1.- El Ministro de Educación, quien la presidirá;
- 2.- El Director de Presupuestos del Ministerio de Hacienda;
- 3.- El Tesorero General de la República;
- 4.- El Vicepresidente Ejecutivo de la Corporación de Fomento de la Producción, y
- 5.- Tres representantes de las instituciones de educación superior indicadas en artículo 7º, número 1, de esta ley que cumplan con las obligaciones establecidas en los artículos 25 y 26, los que serán elegidos por éstas de acuerdo al procedimiento que determine el reglamento, debiendo, en todo caso, representar uno a los institutos profesionales o a los centros de formación técnica incorporados al sistema de financiamiento establecido en esta ley.

La Comisión deberá nombrar, de entre sus miembros, a un Vicepresidente, el que subrogará al Presidente en caso de ausencia y permanecerá dos años en esa calidad, pudiendo ser reelegido.

En caso de ausencia o impedimento de alguno de los miembros señalados en los números 1), 2), 3) ó 4) precedentes, integrará la Comisión, en calidad de suplente, un funcionario del respectivo ministerio o servicio,

designado para tal efecto por el titular correspondiente. La designación se realizará por un período de dos años, renovable.

Asimismo, los representantes de las instituciones de educación superior tendrán un suplente, elegido por éstas, quien reemplazará al respectivo titular en caso de ausencia o impedimento de éste. Tanto los titulares como los suplentes durarán dos años en sus cargos, pudiendo ser reelegidos.

Un reglamento fijará las normas con arreglo a las cuales la Comisión se constituirá, reunirá y adoptará sus acuerdos."

"Artículo 22.- Corresponderá a la Comisión:

1.- Definir y evaluar políticas para el desarrollo e implementación de instrumentos de financiamiento para estudios de educación superior; celebrar los convenios con entidades públicas o privadas, nacionales o extranjeras, necesarios para su puesta en marcha; y proponer las modificaciones legales que éstos requieran.

2.- Definir y evaluar las políticas de créditos de estudios de educación superior con garantía estatal.

Para estos efectos, la Comisión podrá priorizar el acceso de carreras al sistema de créditos con garantía estatal, teniendo en consideración información sobre condiciones de empleo y remuneraciones de los profesionales egresados de la carrera correspondiente.

3.- Generar, analizar y difundir información relevante para el desarrollo y funcionamiento de instrumentos de financiamiento para estudios de educación superior.

4.- Definir y organizar el proceso de postulación y

adjudicación de los créditos con garantía estatal para estudios de educación superior.

5.- Seleccionar y presentar a la Tesorería General de la República, los créditos para estudios de educación superior a ser garantizados por el Fisco.

6.- En el caso de los créditos titularizados, deberá elaborar los contratos o las pólizas de garantía a nombre del patrimonio separado, entre los estructuradores financieros (administradores del bono) y la Tesorería General de la República.

7.- Verificar, en conformidad a lo dispuesto en esta ley y su reglamento, el cumplimiento de los requisitos de las instituciones de educación superior, de los estudiantes y de los créditos, para efectos de acceder a la garantía estatal.

8.- Verificar que las instituciones que otorguen garantías de deserción académica, cuenten con respaldo suficiente para solventarlas.

9.- Velar por la sustentabilidad del sistema de créditos con garantía estatal para estudios de educación superior a través de su financiamiento en el mercado de capitales.

10.- Celebrar convenios con otras entidades, públicas o privadas, para que éstas otorguen, administren y cobren los créditos de educación superior con garantía estatal.

11.- Celebrar convenios con otras entidades, públicas o privadas, para que éstas compren y vendan créditos estudiantiles con el objeto de realizar operaciones de estructuración financiera que permitan el re-financiamiento de los créditos para estudios de educación superior.

12.- Celebrar convenios con otras entidades, públicas o privadas, para la realización de estudios u otros afines necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

13.- Supervisar el cumplimiento de los convenios suscritos con entidades públicas o privadas.

14.- Proporcionar información detallada a los usuarios del sistema sobre los criterios, normas y procedimientos utilizados en el cumplimiento de las funciones contempladas en los números 4, 5 y 7 del presente artículo.

15.- Realizar las demás funciones necesarias para el buen funcionamiento del sistema de créditos con garantía estatal para estudios de educación superior.

La forma y condiciones en que se realizarán las funciones a que se refiere este artículo, serán establecidas en el reglamento.

16.- Aprobar su presupuesto, con el voto conforme de a lo menos 5 de sus miembros."

"Artículo 28.- Corresponderá a la Contraloría General de la República la fiscalización de las actividades de la Comisión.";

SEPTIMO.- Que, de acuerdo al considerando segundo, corresponde a este Tribunal pronunciarse sobre las normas del proyecto remitido que estén comprendidas dentro de las materias que el Constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional;

OCTAVO.- Que, de las disposiciones del proyecto sometido a conocimiento de este Tribunal se desprende que la Comisión Administradora del Sistema de Créditos para Estudios Superiores es un servicio público con "personalidad jurídica y patrimonio propio" según lo

señala su artículo 20, esto es, con características que corresponden a un órgano descentralizado, el cual, como tal, forma parte de la Administración del Estado;

NOVENO.- Que, las normas comprendidas en los artículos 1º, 20, 21 y 22 de la iniciativa son propias de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, porque en ellas se establece una estructura para la Comisión antes mencionada que difiere de aquélla contemplada para los servicios públicos en los artículos 31 y 32 de dicho cuerpo legal, lo que sólo puede efectuarse, como lo ha indicado reiteradamente este Tribunal, a través de preceptos de carácter orgánico constitucional.

DECIMO.- Que, el artículo 28 del proyecto, al confiarle a la Contraloría General de la República la fiscalización de las actividades del nuevo servicio, forma parte de la ley orgánica constitucional a que se refieren los artículos 87, inciso primero, y 88, inciso final, de la Constitución Política;

DECIMO PRIMERO.- Que el artículo 1º del proyecto establece que la Comisión Administradora del Sistema de Créditos para Estudios Superiores podrá “celebrar los convenios con entidades públicas o privadas, nacionales o extranjeras” que sean necesarios “para su puesta en marcha”, lo que reitera el artículo 22, N° 1º, del mismo cuerpo normativo;

DECIMO SEGUNDO.- Que, en la misma forma en que lo ha señalado este Tribunal en otras oportunidades, como es el caso de la sentencia de 1 de julio de 2003, dictada en los autos Rol N° 379, dicha facultad, en cuanto

autoriza a la Comisión para celebrar convenios con entidades extranjeras, debe interpretarse y aplicarse en el sentido preciso de la finalidad propia de la institución, sin que en caso y para efecto alguno pueda afectar las atribuciones especiales radicadas por la Constitución Política en el Presidente de la República y en el Congreso Nacional en relación con la aprobación de los tratados internacionales;

DECIMO TERCERO.- Que, el artículo 21, inciso final, del proyecto dispone que “Un reglamento fijará las normas con arreglo a las cuales la Comisión se constituirá, reunirá y adoptará sus acuerdos.”;

DECIMO CUARTO.- Que, esta Magistratura entiende que el precepto antes transcrito es constitucional en el entendido que el reglamento a que alude se refiere a las disposiciones que circunstanciada o pormenorizadamente señalen la forma en que la Comisión se va a constituir, entrar en sesión y adoptar sus acuerdos dentro del marco legal que contemple su estructura interna y las atribuciones que corresponden a sus cargos o empleos, materia que es de reserva de ley, como lo ha declarado este Tribunal reiteradamente;

DECIMO QUINTO.- Que, el artículo 22 del proyecto establece las atribuciones de la Comisión Administradora del Sistema de Créditos para Estudios Superiores. En su N° 15 dispone: “Realizar las demás funciones necesarias para el buen funcionamiento del sistema de créditos con garantía estatal para estudios de educación superior.”

La forma y condiciones en que se realizarán las

funciones a que se refiere este artículo, serán establecidas en el reglamento.”;

DECIMO SEXTO.- Que, las facultades del servicio que el proyecto en estudio crea son propias, como ya se ha indicado, de la ley orgánica constitucional a que se refiere el artículo 38, inciso primero, de la Carta Fundamental.

DECIMO SEPTIMO.- Que, el precepto en análisis, al señalar que la Comisión podrá “Realizar las demás funciones necesarias para el buen funcionamiento del sistema”, la está autorizando para ejercer otras atribuciones no comprendidas en la ley, las cuáles el propio servicio vendría a determinar, lo que implica permitirle disponer en una materia que, de acuerdo a lo que se ha expresado, es de reserva legal, lo que contraviene a la Constitución;

DECIMO OCTAVO.- Que, por otra parte, si es la ley la que debe establecer las funciones de un servicio público es inherente a ella el señalar las “condiciones en que se realizarán”, no pudiendo estas últimas quedar entregadas a un cuerpo normativo de jerarquía inferior como lo es un reglamento sin que se infrinja la Carta Fundamental;

DECIMO NOVENO.- Que, por otra parte, de no considerarse así, se llegaría al absurdo que las atribuciones de un servicio público, contenidas por mandato constitucional en una norma de rango superior como es una ley, quedarían subordinadas en su eficacia a las circunstancias que determine un texto normativo de menor jerarquía, en este caso un reglamento de ejecución, lo que

es constitucionalmente inadmisibile.

VIGESIMO.- Más aún, si se trata de un órgano administrativo que el propio legislador ha estimado necesario crear, de acuerdo a la Constitución, para "satisfacer necesidades colectivas, de manera regular y continua", según la caracterización que el artículo 28, inciso primero, de la Ley N° 18.575 hace de los servicios públicos;

VIGÉSIMO PRIMERO.- Que, en consecuencia, el inciso primero del N° 15 del artículo 22 del proyecto y la frase "y condiciones" de su inciso segundo son inconstitucionales y así debe declararse;

VIGÉSIMO SEGUNDO.- Que, consta en los autos que los preceptos que se han reproducido en el considerando sexto de esta sentencia, han sido aprobados en ambas Cámaras del Congreso Nacional con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 63 de la Constitución y que sobre ellos no se ha suscitado cuestión de constitucionalidad;

VIGÉSIMO TERCERO.- Que, los artículos 1º, 20, 21, 22 -salvo el inciso primero y la frase "y condiciones" del inciso segundo de su N° 15) - y 28 del proyecto en estudio, no son contrarios a la Constitución Política de la República.

Y, **VISTO**, lo prescrito en los artículos 38, inciso primero, 63, 82, N° 1º, e inciso tercero, 87, inciso primero, y 88, inciso final, de la Constitución Política de la República, y lo dispuesto en los artículos 34 a 37 de la Ley N° 17.997, de 19 de mayo de 1981,

SE DECLARA:

1. Que los artículos 20, 21 -sin perjuicio de lo que se indica en la declaración tercera de esta sentencia respecto de su inciso final-, 22 -salvo el inciso primero y la frase "y condiciones" del inciso segundo de su N° 15) y sin perjuicio de lo que se señala en la declaración segunda de esta sentencia en relación con su N° 1)- y 28 del proyecto remitido, son constitucionales.
2. Que los artículos 1° y 22, N° 1), del proyecto en estudio, son constitucionales en el entendido de lo expresado en el considerando décimo segundo de esta sentencia.
3. Que el artículo 21, inciso final, del proyecto remitido es constitucional en el entendido de lo indicado en el considerando décimo cuarto de esta sentencia.
4. Que el inciso primero y la frase "y condiciones" del inciso segundo, del N° 15) del artículo 22 del proyecto remitido, son inconstitucionales y deben en consecuencia, eliminarse de su texto.

Redactaron la sentencia los Ministros que la suscriben.

Devuélvase el proyecto a la Cámara de Diputados, rubricado en cada una de sus hojas por el Secretario del Tribunal, oficiándose.

Regístrese, déjese fotocopia del proyecto y archívese.

Ro1 N° 444.-

Se certifica que los Ministros señores Juan Colombo Campbell y Hernán Álvarez García concurrieron a la vista de la causa y al acuerdo del fallo, pero no firman por estar ausentes con permiso.

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente señor Juan Colombo Campbell y los Ministros señores Hernán Álvarez García, Juan Agustín Figueroa Yávar, Marcos Libedinsky Tschorne, Eleodoro Ortiz Sepúlveda y José Luis Cea Egaña.

Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, don Rafael Larrain Cruz.