



ORIGINAL

000001

TC 23/NOV/2015 23:57

Uno

EN LO PRINCIPAL: Solicitan del Excelentísimo Tribunal Constitucional, que declare la inconstitucionalidad de parte de la glosa 05 correspondiente a la asignación 201, del ítem 03, del subtítulo 24; de parte de la glosa 04 correspondiente a la asignación 200, del ítem 03, del subtítulo 24; de la glosa 19 correspondiente a la asignación 201, del ítem 03, del subtítulo 24; todas ellas del programa 30, del Capítulo 01, de la Partida 09 del Ministerio de Educación; y también del párrafo tercero de la glosa 04, correspondiente a la asignación 001 del ítem 03, del subtítulo 24, del programa 01, del Capítulo 03, de la Partida 09 del Ministerio de Educación; todas correspondientes al Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2016 (boletín 10.300-05), por contravenir los artículos 1° inciso quinto; 4°; 19° numerales 2° y 3°, los artículos 46; 63 numeral 20; y finalmente el artículo 67 de la Constitución Política de la República, en la forma en que se señalará.

EN EL PRIMER OTROSÍ, acompañan documentos que indican.

EN EL SEGUNDO OTROSÍ, acompañan certificado.

EN EL TERCER OTROSÍ, solicitan alegatos en la forma que indica.

EN EL CUARTO OTROSÍ, solicitan alegatos respecto del fondo del recurso.

EN EL QUINTO OTROSÍ, solicitan realización de audiencias públicas.

EN EL SEXTO OTROSÍ, designan representante de los requirentes con sujeción a la ley mencionada, fijando domicilio y otorgan patrocinio y poder.



EXCELENTÍSIMO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Los requirentes, Alvarez-Salamanca Ramírez, Pedro Pablo; Barros Montero, Ramón; Belloio Avaria, Jaime; Coloma Alamos, Juan Antonio; De Mussy Hiriart, Felipe; Gahona Salazar, Sergio; Gutiérrez Pino, Romilio; Hasbún Selume, Gustavo; Hernández Hernández, Javier; Hoffmann Opazo, María José; Kast Rist, José Antonio; Kort Garriga, Issa; Lavín León, Joaquín; Macaya Danús, Javier; Melero Abaroa, Patricio; Molina Oliva, Andrea; Morales Muñoz, Celso; Nogueira Fernández, Claudia; Norambuena Farías, Iván; Sandoval Plaza, David; Silva Méndez, Ernesto; Squella Ovalle, Arturo; Trisotti Martínez, Renzo; Torres Figueroa, Marisol; Ulloa Aguillón, Jorge; Urrutia Bonilla, Ignacio; Urrutia Soto, Osvaldo; Van Rysselberghe Herrera, Enrique; Ward Edwards, Felipe; Edwards Silva, José Manuel; y, Kast Sommerhoff, Felipe, todos Diputados de la República, que representamos más de la cuarta parte de los miembros en ejercicio de la Cámara de Diputados, según se acredita en la forma indicada en el segundo otrosí, recurrimos a V.E. en virtud de la facultad que nos confiere el inciso cuarto del artículo 93 de la Constitución Política de la República, en relación al numeral 3.° del inciso primero del mismo artículo, y de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 61 y siguientes de la Ley Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional N° 17.997, solicitamos que, por contravenir los artículos 1° inciso quinto; 4°; 19° numerales 2° y 3°; 46; 63 numeral 20; y 67 de la Constitución Política de la República, en la forma en que se señalará, V.E. declare la

inconstitucionalidad de los siguientes preceptos correspondientes al Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2016 (boletín 10.300-05):

- i) La letra e) del párrafo segundo y los párrafos tercero, cuarto, quinto, sexto, séptimo y octavo de la glosa 05, correspondiente a la asignación 201, del ítem 03, del subtítulo 24, del programa 30, del Capítulo 01, de la Partida 09 del Ministerio de Educación.
- ii) La glosa 19, correspondiente a las asignaciones 200 y 201 del ítem 03, del subtítulo 24, del programa 30, del Capítulo 01, de la Partida 09 del Ministerio de Educación.
- iii) Partes de la letra c), que señalarán más adelante, de la glosa 04, correspondiente a la asignación 200, del ítem 03, subtítulo 24, programa 30, Capítulo 01, de la Partida 09 del Ministerio de Educación.
- iv) Párrafo tercero de la glosa 04, correspondiente a la asignación 001, del ítem 03, del subtítulo 24, del programa 01, del capítulo 03, de la Partida 09 del Ministerio de Educación.

ANTECEDENTES PRELIMINARES

El proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2016 (boletín 10.300-05), ingresado el día treinta de septiembre de 2015, contiene varias glosas que tienen por objeto sentar las bases de una reforma estructural al sistema de financiamiento de la educación superior chilena.

Por las razones que se esgrimirán en el presente requerimiento, las glosas o parte que impugnamos ante US. Excmá., en todo o en parte, contienen graves y precisos vicios de constitucionalidad, contrariando una serie de normas de nuestra Carta Fundamental. En virtud de ello comparecemos ante esta alta Magistratura, con la finalidad de hacer valer la supremacía de la Ley Fundamental y salvaguardar pilares esenciales de nuestra democracia constitucional.

El presente Proyecto de Ley de Presupuestos para 2016 se encuentra actualmente en segundo trámite constitucional ante el Honorable Senado.

Conforme con lo anterior, este requerimiento se estructura de la siguiente manera:

I. PRECEPTOS IMPUGNADOS	4
II. CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS PARA QUE EL REQUERIMIENTO SEA ACOGIDO A TRAMITACIÓN Y DECLARADO ADMISIBLE	8
1. El requerimiento cumple con todos los requisitos necesarios para que sea acogido a tramitación.	8
2. El requerimiento cumple con todos los requisitos necesarios para que sea declarado admisible.	10
III. VULNERACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 4, 46, 63 N° 20 Y 67 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA	11
1. La norma impugnada desnaturaliza el contenido constitucional de la Ley de Presupuestos.	11
2. Génesis de la regulación constitucional de la Ley de Presupuestos	12
3. Carácter especialísimo y restringido de la Ley de Presupuestos.....	14
4. Contenido constitucional específico, acotado y no abierto de la Ley de Presupuestos. Concordancia entre los artículos 67 y 69 CRP sobre ideas matrices.....	16
5. Vulneración al contenido o idea matriz de la Ley de Presupuestos: Jurisprudencia de este Excmo. Tribunal Constitucional	18
6. Jurisprudencia complementaria de este Excmo. Tribunal Constitucional	25
7. La regulación sustantiva del financiamiento de la educación superior, en los términos del proyecto de Ley de Presupuestos para 2016, excede gravemente el contenido constitucional de la Ley de Presupuestos	30
8. El contenido de las glosas impugnadas imponen una regulación sobre la educación superior que excede el contenido constitucional de la Ley de Presupuestos	33
a) Glosa 05 de la Partida 09, Capítulo 01, Programa 30, relativa a la Asignación 201 del Ítem 03 del Subtítulo 24, sobre Financiamiento del acceso gratuito a las Instituciones de Educación Superior 2016	33
b) Glosa 19 de la Partida 09, Capítulo 01, Programa 30, relativa a las asignaciones 200 y 201 del Ítem 03 del Subtítulo 24.....	38
c) Partes de la letra c) de la Glosa 04, de la Partida 09, Capítulo 01, Programa 30, relativa a la Asignación 200 del Ítem 03 del Subtítulo 24, sobre Becas Educación Superior.....	39
d) Párrafo tercero de la Glosa 04 de la Partida 09, Capítulo 03, Programa 01, relativa a la Asignación 001 del Ítem 03 del Subtítulo 24, sobre Evaluación de Logros de Aprendizaje	40

IV. VULNERACIÓN DE LAS NORMAS CONSTITUCIONALES DEL ARTÍCULO 1º INCISO QUINTO, 19º N°2 Y 19 N°3.....	41
1. Generalidades	41
2. El Fondo Solidario de Crédito Universitario	42
3. El contenido discriminatorio de la glosa 05.....	44
4. Imposición de requisitos sólo a algunas universidades sin un fundamento racional.....	47
5. Vulneración en particular de los artículos 1º inciso quinto, 19 n°2 y 3º de la Constitución.....	59

I. PRECEPTOS IMPUGNADOS

En este capítulo impugnamos las siguientes glosas o partes de glosas del proyecto de Ley de Presupuestos para 2016:

- i) **La letra e) del párrafo segundo y los párrafos tercero, cuarto, quinto, sexto, séptimo y octavo de la Glosa 05 de la Partida 09, Capítulo 01, Programa 30, relativa a la Asignación 201 del Ítem 03 del Subtítulo 24, sobre Financiamiento del acceso gratuito a las Instituciones de Educación Superior 2016. Los textos impugnados son:**

- a) Letra e) del párrafo segundo:

“e) Matricularse en una institución de educación superior elegible, y que ésta haya celebrado el convenio establecido en el párrafo cuarto.”

- b) Párrafo tercero:

“Serán instituciones de educación superior elegibles, de conformidad a lo establecido en el literal e) del párrafo anterior, aquellas que eximan a los estudiantes que cumplan los requisitos señalados en el párrafo anterior de cualquier pago asociado a arancel y derechos básicos de matrícula. Asimismo, dichas instituciones deberán encontrarse en alguno de los siguientes casos:

i. Universidades referidas en el artículo 1º del decreto con fuerza de ley N°4, de 1981, del Ministerio de Educación.

ii. Universidades privadas no incluidas en el literal anterior que, al 30 de septiembre de 2015, cumplan con los siguientes requisitos:

1) Estar acreditadas de acuerdo a la ley N° 20.129, por 4 años o más;

2) No contar con la participación, en calidad de miembros, asociados o beneficiarios de la respectiva corporación o fundación, según corresponda, de personas jurídicas de derecho privado que no estén constituidas como personas jurídicas sin fines de lucro;

3) Constar en sus estatutos registrados ante el Ministerio de Educación, de conformidad a lo dispuesto en el Párrafo 2° del Título III del decreto con fuerza de ley N° 2, de 2010, del Ministerio de Educación, el derecho a la participación de al menos un representante de los estamentos estudiantil o personal no académico, sea con derecho a voz o a voto, en algún órgano colegiado de la administración o dirección central de la institución.

iii. Centros de formación técnica o institutos profesionales que, al 30 de septiembre de 2015, cumplan con los siguientes requisitos:

1) Estar organizado como persona jurídica de derecho privado sin fines de lucro;

2) Contar con acreditación institucional vigente, de acuerdo a la ley N° 20.129, por 4 años o más."

c) Párrafo cuarto:

"Las instituciones de educación superior elegibles, de conformidad a lo establecido en el párrafo anterior, deberán manifestar, antes del 22 de diciembre de 2015, por escrito al Ministerio de Educación, su voluntad de acceder al aporte de gratuidad en las condiciones establecidas en la presente glosa. El Ministerio de Educación llevará un registro público con las instituciones que adscriban al aporte a que se refiere esta glosa en los términos previamente señalados."

d) Párrafo quinto:

"El monto que corresponda a cada una de las instituciones de educación superior que cumplan las condiciones establecidas previamente, se establecerá sumando los siguientes valores para la respectiva institución, incluyendo todos sus programas de estudios de pregrado presenciales, conducentes al título de técnico nivel superior, profesional o grado de licenciado:

a) El resultado de multiplicar el valor del arancel regulado, por el número de estudiantes beneficiarios en los programas de estudios correspondientes, al año 2016.

b) *El resultado de multiplicar la diferencia entre el valor del arancel real más derechos básicos de matrícula y el del arancel regulado, por el número de estudiantes beneficiarios en los programas de estudios correspondientes al año 2016. Con todo, este valor no podrá superar el 20% del valor resultante del literal inmediatamente anterior.*

e) **Párrafo sexto:**

“Mediante decreto dictado por el Ministerio de Educación, que deberá ser firmado por el Ministro de Hacienda, se determinará el valor del arancel regulado para cada programa de estudios, en base al promedio ponderado de los aranceles de referencia por grupos de programas de estudio de las instituciones que cuenten con el mismo número de años de acreditación y los derechos básicos de matrícula promedios. Dicho decreto dispondrá la fórmula de cálculo del arancel regulado.”

f) **Párrafo séptimo:**

“El número de estudiantes nuevos matriculados para cursar los referidos programas de estudios en 2016 no podrá superar en un 2,7% de los estudiantes nuevos matriculados en 2015 en dichos programas. Con todo, no se considerará, para estos efectos, las vacantes que, superando el límite previamente señalado, se hubieren planificado con anterioridad al año 2015, lo cual deberá ser debidamente certificado ante el Ministerio de Educación y luego autorizado por éste. Podrán eximirse del 2,7% antes señalado los programas de estudio con admisión regular de las instituciones que se encuentren adscritas al Sistema Único de Admisión del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas, previa autorización del Ministerio de Educación visada por el Ministerio de Hacienda, mediante resolución fundada.”

g) **Párrafo octavo:**

“El reglamento establecerá los efectos del incumplimiento de las instituciones a lo dispuesto en la presente glosa.”

- ii) **La Glosa 19 de la Partida 09, Capítulo 01, Programa 30, relativa tanto a la Asignación 201 del Ítem 03 del Subtítulo 24, sobre Financiamiento del acceso gratuito a las Instituciones de Educación Superior 2016 , como a la Asignación 200 del Ítem 03 del**

Subtítulo 24, sobre Becas Educación Superior. El texto de esta glosa es:

“Los institutos profesionales o centros de formación técnica que no cumplan con el requisito señalado en el numeral 1) del numeral iii), del párrafo tercero de la glosa 05 de este programa presupuestario, podrán, mediante el procedimiento especial que disponga una ley, ajustar su naturaleza jurídica para los efectos de constituirse como persona jurídica sin fines de lucro, permitiendo que conserven la acreditación obtenida de conformidad a la ley N° 20.129 y vigente a la fecha de transformación. Las respectivas leyes de presupuestos considerarán los recursos para financiar la incorporación de estudiantes al financiamiento del acceso gratuito a la educación superior en las condiciones que determine la ley.”

iii) Letra c) de la Glosa 04, de la Partida 09, Capítulo 01, Programa 30, relativa a la Asignación 200 del Ítem 03 del Subtítulo 24, sobre Becas Educación Superior, que se impugna solo en lo siguiente:

a) La parte del párrafo tercero que dispone:

“manifiesten por escrito, antes del 22 de diciembre de 2015, su voluntad de ajustar su naturaleza jurídica para efectos de constituirse en personas jurídicas sin fines de lucro, en los términos y plazos que se determine la ley a que se refiere la glosa 19 del presente programa y”

b) El párrafo cuarto que expresa:

“Respecto de las instituciones que manifiesten su voluntad de transformar su naturaleza jurídica en los términos señalados en el párrafo anterior, los aranceles de sus carreras para el año 2016, para los beneficiarios de la beca a que se refiere esta glosa, no podrán ser superiores a los del año 2015, reajustados por la variación que experimente el año 2015 el Índice Nominal de remuneraciones determinado por el Instituto Nacional de Estadísticas.”

iv) Párrafo tercero de la Glosa 04 de la Partida 09, Capítulo 03, Programa 01, relativa a la Asignación 001 del Ítem 03 del Subtítulo 24, sobre Evaluación de Logros de Aprendizaje, que expresa:

“Los resultados de las mediciones que se realicen por esta asignación y aquellas que, habiendo sido rendidas no hayan sido difundidas a la fecha de publicación de esta ley, sólo podrán informarse en cifras agregadas de carácter nacional, regional, provincial o comunal referidas a la totalidad de los establecimientos educacionales para el nivel y territorio de que se trate y

en informes específicos dirigidos a cada establecimiento que consigne los contenidos deficitarios respectivos.”

II. CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS PARA QUE EL REQUERIMIENTO SEA ACOGIDO A TRAMITACIÓN Y DECLARADO ADMISIBLE

Antes de analizar en profundidad los vicios de inconstitucionalidad que afectan a la norma impugnada, dedicaremos un breve apartado a revisar el cumplimiento de los requisitos de admisión a trámite y de admisibilidad del presente requerimiento.

Como SS. Excma. bien conoce, la Constitución, en su artículo 93 incisos 1º, N° 3, e inciso 4º, y la Ley 17.997, Orgánica Constitucional de este Excmo. Tribunal, en el párrafo 3º de su Título II, establecen los requisitos que han de cumplirse para que el requerimiento sea, primero, acogido a trámite y, luego, declarado admisible.

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

1. El requerimiento cumple con todos los requisitos necesarios para que sea acogido a tramitación.

El presente requerimiento cumple con todos los requisitos necesarios para que sea acogido a tramitación por este Excmo. Tribunal, que se desprenden de los artículos 63 y 65 de la ley 17.977, ya que:

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

Respecto de la cuestión de constitucionalidad, SS. Excma. la ha entendido como *“un desacuerdo, una discrepancia sobre la preceptiva constitucional*

entre los órganos colegisladores”¹. Pues bien, en el presente caso, dicha discrepancia se manifiesta precisamente mediante este requerimiento, en que más de una cuarta parte de los diputados en ejercicio viene en solicitar la declaración de inconstitucionalidad de la norma impugnada, por atentar en contra de garantías fundamentales precisas.

En este punto conviene advertir que de acuerdo con la jurisprudencia de este Excmo. Tribunal, no es necesario que la cuestión de constitucionalidad se haya manifestado con anterioridad a la presentación de un requerimiento, por medio de la llamada “reserva de constitucionalidad”, ya que ni la ley ni la Carta Fundamental lo exigen.

En este sentido, al pronunciarse sobre el requerimiento interpuesto en contra del proyecto de Ley General de Educación en 2009, SS. Excma. señaló, tras citar las normas constitucionales y legales pertinentes, que *“De este modo, ninguna disposición constitucional ni legal exige la “preparación” de la inconstitucionalidad*² (subrayado es nuestro). Este fallo es especialmente relevante, además, porque viene a consolidar esta doctrina que niega la necesidad de la reserva de constitucionalidad previa, tal y como lo reconoce el Ministro Sr. Venegas, originalmente contrario a dicha doctrina, al explicar *“Que suscribo los considerandos QUINTO a OCTAVO de la sentencia y concuro, por tanto, a rechazar la objeción previa de S.E. la Presidente de la República que consiste en no haberse formulado “reserva de constitucionalidad” respecto de las disposiciones que se impugnan (...), no obstante ser ésta la posición contraria a la que sostuve en mi disidencia a la sentencia de 24 de diciembre de 2007 (Rol 1005), únicamente porque, siendo ostensible que con la presente sentencia el Tribunal abandona definitivamente esa tesis, no quiero ser obstáculo para la unanimidad de una rectificación que, si bien no me atrae, se ajusta a la Constitución y señala un criterio claro ante futuros requerimientos, otorgando a las minorías parlamentarias certeza jurídica acerca de la amplitud de su derecho a recurrir a este Tribunal Constitucional para impugnar las disposiciones de un proyecto de ley que estimen inconstitucionales, aun cuando no hayan objetado previamente su constitucionalidad...”*³.

Sin perjuicio de lo anterior, resulta que en el presente caso sí se hizo reserva de constitucionalidad respecto de las normas impugnadas, tal como

¹ STC Rol N° 23, de 26 de septiembre de 1984, considerando 4°.

² STC Rol N° 1361 - 09, de 13 de mayo de 2009, considerando 6°.

³ Íd., prevención del Ministro Sr. Venegas, sección I, considerando 1°.

consta en el acta de la 12° sesión de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, de fecha 13 de noviembre de 2015, páginas 95 a 97, la cual se acompaña en el primer otrosí.

Por lo tanto, aun cuando no resulta exigible como requisito, podemos concluir que sí se ha efectuado reserva de constitucionalidad respecto de las normas impugnadas, ya que ellas apuntan a los vicios formales y sustantivos que se denuncian, más que a la ubicación o proyecto en que se encuentren hoy en día las normas. En efecto, tratándose de vicios sustantivos, lo que importa es el contenido de la reserva, más que su continente.

- iii. Se acompaña el proyecto de ley, con indicación precisa de la parte impugnada, en el primer otrosí de esta presentación.

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

2. El requerimiento cumple con todos los requisitos necesarios para que sea declarado admisible.

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

- i. Ha sido formulado por un órgano legitimado. En efecto, el requerimiento ha sido presentado por 31 diputados, que representan más de una cuarta parte de los diputados en ejercicio, tal y como lo certifica el Secretario General de la Cámara de Diputados, mediante certificado de fecha 19 de noviembre de 2015, que se incluye en el segundo otrosí de esta presentación.
- ii. Ha sido deducido en tiempo oportuno, ya que el proyecto que contiene la norma se encuentra en plena tramitación, en el segundo trámite constitucional ante el Honorable Senado.

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

III. VULNERACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 4, 46, 63 N° 20 Y 67 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA

La regulación contenida en las glosas o parte de glosas que señalaremos, vulnera el artículo 67 de la Constitución, porque su contenido excede el contenido preciso de la Ley de Presupuestos, consistente en el cálculo de ingresos y gastos para el año que corresponda. Esta infracción constitucional a su vez transgrede los artículos 4, 46 y 63 N° 20 de la Constitución, ya que impide al Congreso concurrir debidamente a la formación de la ley, imposibilitando totalmente la deliberación democrática del poder legislativo en materias propias de otra ley, como es el diseño de una política pública nueva en materia de financiamiento de la educación superior. Los asuntos sustantivos de interés público en la agenda de un país merecen el debate parlamentario más amplio, pleno y disponible, lo cual es un principio constitucional de carácter democrático, y no la tramitación comprimida de 60 días, propia y especialísima de la Ley de Presupuestos.

Estos vicios de inconstitucionalidad serán desarrollados en este capítulo.

1. La norma impugnada desnaturaliza el contenido constitucional de la Ley de Presupuestos.

En este apartado demostraremos al Excmo. Tribunal que los preceptos impugnados del Proyecto de Ley de Presupuestos para 2016 desnaturalizan el contenido de la Ley de Presupuestos, fijado por la Constitución, transgrediendo el artículo 67 de la Carta Fundamental.

La Ley de Presupuestos es una ley especialísima, en cuyo origen y tramitación la deliberación democrática del Congreso Nacional está sustancialmente restringida, además de otras singularidades. Así, tanto la jurisprudencia de este Excmo. Tribunal como la doctrina hacen notar el carácter particular de esta ley, razón por la cual su contenido está acotado a la estimación de los ingresos y la autorización de los gastos de Estado, sin poder extenderse a otras materias.

Abusar de la Ley de Presupuestos para regular áreas sustantivamente completas de la vida nacional, como en este caso el financiamiento de la educación superior, excede con creces el restringido ámbito constitucional de esta peculiar ley. De este modo se perturba la deliberación democrática del Poder Legislativo en materias propias de otra ley, como es el diseño de una política pública

integralmente nueva en materia de financiamiento de la educación superior, infringiendo los artículo 4, 46 y 63 N° 20 de la Constitución.

En efecto, utilizar -como se está haciendo hoy en 2015- el acotado vehículo constitucional de un proyecto de ley de presupuestos, para proponer, desplegar e implementar toda una política pública inédita en Chile sobre gratuidad en educación superior, que pretende transformar integralmente el paisaje jurídico de la relación entre Estado e instituciones educacionales, todo sin el adecuado debate democrático y legislativo, es profundamente vulneratorio de los principios más fundantes de la separación de poderes en la Constitución.

2. Génesis de la regulación constitucional de la Ley de Presupuestos

La compleja y detallada arquitectura constitucional en torno a la ley de Presupuestos, la que si bien se desarrolla esencialmente en el artículo 67 de la CPR, implica el juego de otras normas como se detallará en la sección siguiente, no es una cuestión que ha sido dejada al azar por el constituyente. Todo lo contrario. La detenida fundamentación constitucional de la ley anual de presupuestos, imperante desde la Carta de 1925, pretende resolver, nos ha enseñado el profesor Silva Bascuñán, los problemas que a su respecto surgieron durante la vigencia de la Carta de 1833 y que fueron uno de los elementos directamente detonantes de la guerra civil de 1891, enfrentando la autoridad presidencial con la del Congreso Nacional⁴. Como nos recuerda Cea Egaña con mirada retrospectiva, la Ley de Presupuestos es hoy la única de carácter periódico que subsiste de las cuatro que existían, con ese carácter, en la Carta de 1833, siendo esta anualidad hoy su clave distintiva⁵.

Silva Bascuñán provee un completo y sintético contexto histórico-jurídico para apreciar la complejidad del escenario que desembocaría en una crisis institucional mayor a finales del siglo XIX, cuya consecuencia jurídica constituye el grupo de normas constitucionales que el actual proyecto de Ley de Presupuestos pretende vulnerar. En este sentido:

“La influencia que fue adquiriendo el Parlamento luego de la consolidación republicana se logró, entre otros medios, con el arma de aplazamiento en el despacho del presupuesto anual, cuya amenaza hizo posible la presión sobre el Presidente de la República, encaminada a lograr que éste llamara

⁴ Alejandro Silva Bascuñán (2000): *Tratado de Derecho Constitucional. Tomo V* (2ª ed., Editorial Jurídica), p. 237

⁵ José Luis Cea (2013): *Derecho Constitucional Chileno. Tomo III* (Ediciones UC) p. 459.

*o mantuviera gabinetes que contaran con la confianza de las Cámaras. Se estimaba que la aprobación de la ley servía con frecuencia a los parlamentarios para introducir la autorización de gastos destinados a cumplir promesas o a conquista adeptos con propósitos electorales o partidistas. El retardo en la expedición de la ley, prolongado a veces por varios meses en las postrimerías de la llamada República Parlamentaria (1891-1925), provocaba la desorganización de la Administración Pública y graves sufrimientos a sus funcionarios. Las demoras en el despacho de la autorización anual se hicieron tan crónicas que se llegó a introducir la práctica de cursar duodécimos provisionales para permitir la marcha del Estado mientras llegaba la dictación de la ley definitiva*⁶.

Bajo este contexto de tensión constitucional sobreviene la guerra civil de 1891, guerra que devino tanto en una crisis institucional como en una interpretación fuertemente parlamentarista de la Carta de 1833, pero cuya causa eficiente, hemos anticipado, se gestó precisamente con motivo de la aprobación de la Ley de Presupuestos de dicho año, y "las lecciones que dejara tal acontecimiento explican en alto grado el sistema instaurado en 1925 y mantenido en 1980"

⁷.

Esta circunstancia histórica entonces explica la complejidad y densidad constitucional de la arquitectura constitucional del proyecto de Ley de Presupuestos en la actual Carta Fundamental. Este está ahora dotado de un trámite comprimido, con sacrificio intenso de las potestades legislativas del Congreso Nacional, que incluso contempla un eventual mecanismo automático e inédito de vigencia sin aprobación del Congreso.

El cercenamiento de las atribuciones legislativas de las Cámaras en la tramitación de esta especialísima Ley, exige como contraparte la interpretación restrictiva de los contenidos propios de la Ley de Presupuestos. En caso contrario se extremaría inconstitucionalmente la ya vigorosa hegemonía legislativa del Presidente de la

⁶ Silva Bascuñán (2000) p. 237.

⁷ Id. Silva Bascuñán, profundizando en el desarrollo del conflicto presupuestario y el origen de la revolución, nos recuerda que: "... no habiéndose debatido ni aprobado la Ley de Presupuestos para 1891 en el curso de la legislatura ordinaria, terminada el 1° de septiembre de 1890, se imponía la convocatoria por el Presidente Balmaceda a legislatura extraordinaria para despacharla. En receso del Congreso, la Comisión Conservadora contaba, entre otras atribuciones, desde 1874, con la de solicitar al Presidente la apertura de la legislación extraordinaria, aunque no se imponía categóricamente la obligación para el Jefe de Estado de acceder a la petición que en tal sentido reiteradamente le hiciera dicho organismo. El Presidente Balmaceda, en conflicto con el Parlamento, no quería modificar su gabinete en forma de satisfacer a la mayoría del Congreso y no se decidía, por eso, a abrir el período extraordinario de sesiones. En tales circunstancias llegó el 1° de enero de 1891 sin que el presupuesto para ese año fuera aprobado por las Cámaras y, como el Presidente Balmaceda dictara un decreto ordenando regir el presupuesto del año precedente, ello fue origen inmediato de la revolución". Silva Bascuñán (2000) pp. 237-238.

República en nuestro sistema republicano, arriesgando seriamente sus contrapesos democráticos.

3. Carácter especialísimo y restringido de la Ley de Presupuestos

Como se ha subrayado, el proyecto de Ley de Presupuestos es singular y especialísimo ante la Carta Fundamental. Esto se deriva de varias peculiaridades que lo diferencian notoriamente de aquellos propios de leyes ordinarias, siendo las más importantes previstas directamente por la Constitución, entre las que se cuentan las siguientes:

- i) El Presidente de la República dispone de la iniciativa exclusiva de esta Ley (art. 65 inciso 3° CPR). Además, le corresponde de modo exclusivo la estimación de rendimiento de los ingresos (art. 67 inciso 3°), quedándole vetado al Congreso toda apreciación de esta crucial materia.
- ii) Su tramitación está sujeta a estrictos plazos (art. 67 CPR): El Presidente debe enviar el proyecto de Ley de Presupuestos al Congreso Nacional a lo menos con tres meses de anterioridad a la fecha en que debe empezar a regir. A su vez, el Congreso debe despacharla dentro de 60 días desde la presentación, bajo el grave e irresistible apercibimiento de una verdadera aprobación ficta y automática, por el solo ministerio e la Constitución.
- iii) El Congreso está sometido a severas limitaciones en sus atribuciones respecto de esta Ley: *"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."* (art. 67 inciso 2° CPR). Además no podrá *"aprobar ningún nuevo gasto con cargo a los fondos de la Nación sin que se indiquen, al mismo tiempo, las fuentes de recursos necesarios para atender dicho gasto."* (art. 67 inciso 4° CPR)⁸
- iv) Incluso, si el Congreso no despacha el proyecto de Ley de Presupuestos dentro de plazo, *"regirá el proyecto presentado por el Presidente de la República"* (art 67 inciso 1° CPR).
- v) Su tramitación debe iniciarse en la Cámara de Diputados (art. 65 inciso 2° CPR).
- vi) La impugnación de constitucionalidad de preceptos del proyecto de Ley de Presupuestos ante el Tribunal Constitucional, no suspende ni impide su promulgación (art. 93 inciso 6° CPR).

⁸ A estas limitaciones especiales, hay que agregar la restricción general por la cual son inadmisibles las indicaciones parlamentarias que no tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto (art. 69 CPR).

vii) Según la interpretación de vuestro Excmo. Tribunal, en su sentencia Rol N° 254, en virtud del actual art. 32 N° 20 CPR y otras normas constitucionales y legales, el Presidente goza de especial flexibilidad en su potestad reglamentaria para la aplicación concreta de esta Ley, asunto que no es el que motiva el presente requerimiento.

Además, estas características singulares de la Ley de Presupuestos se revelan en otras normas de rango legal:

- i) Según la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional (Ley N° 18.918), el proyecto de Ley de Presupuestos tiene tramitación especial: es informada por una Comisión Mixta Espacial (art. 19), no se le aplican las urgencias (art. 26) y las partes no observadas de esta Ley regirán desde el 1° de enero del año respectivo (art. 36).
- ii) Anualidad: cada ejercicio presupuestario coincidirá con el año calendario (art. 12° DL N° 1.263). Según este Excmo. Tribunal, la duración anual es de la naturaleza del Presupuesto.⁹
- iii) En el Diario Oficial sólo se publica un resumen de esta ley (art. 20 DL N° 1.263).
- iv) Mediante decreto supremo cabe establecer normas sobre traspasos, incrementos, reducciones y modificaciones presupuestarias, con ciertos límites (art. 26 DL N° 1.263).¹⁰

De la lectura de estas características US. Excma. extraerá el irrefutable carácter constitucionalmente singular de esta Ley. Como se ha visto, el constituyente ha reforzado las atribuciones del Poder Ejecutivo, reduciendo significativamente el ámbito de intervención del Congreso en esta Ley.¹¹ Como se expuso, el Congreso tiene severas limitantes para modificar esta Ley¹², todo lo cual debe realizarlo en el estricto plazo de 60 días.

La máxima expresión de la singularidad de la Ley de Presupuestos, es que es la única ley que puede llegar a regir sin la aprobación de Congreso. Si bien las razones históricas ya descritas explican este precepto, resalta enormemente esta inmensa y potencial restricción a que está sometido el órgano del Estado llamado justamente a ejercer la función de legislar.

⁹ STC Rol N° 254, cons. 24°.

¹⁰ Esta norma fue base para la STC Rol N° 254

¹¹ Al punto que este Excmo. Tribunal reconoce que la "preponderancia del Ejecutivo" es un principio que regula el presupuesto (STC Rol N° 1867, cons. 30°). Sobre el reconocimiento por este Tribunal del reducido ámbito de intervención del Congreso, se registra la STC Rol 254, cons. 17°.

¹² Eso sí, este Excmo. Tribunal ha reconocido que mediante indicación parlamentaria se puede adicionar a la Ley de Presupuestos normas de probidad, que obliguen a organismos de la Administración de Estado a informar sobre la ejecución del presupuesto (STC Rol N° 1867).

Por las razones expuestas, US. Excma. ha reconocido explícitamente que estas peculiaridades de la Ley de Presupuestos la distinguen nítidamente de las leyes ordinarias,¹³ haciendo la naturaleza de su contenido excepcionalmente restringido (las negrillas son nuestras):

“... el sentido específico con que la denominó el constituyente y el carácter excepcional con que la ha configurado para todos sus aspectos y trámites esenciales. En efecto, basta con señalar que la Ley de Presupuesto tiene una serie de particularidades propias que la hacen diferir de una ley común u ordinaria, para concluir que, constitucionalmente hablando, todo conduce a asignarle un sentido restringido, aun cuando aceptando la noción de ley financiera.”¹⁴

“... resulta 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.”¹⁵

“... este instrumento [la Ley de Presupuestos], aunque formalmente es una ley, reúne características que le dan una categoría especial en el ordenamiento jurídico.”¹⁶

“... razones históricas, doctrinarias y de texto las que permiten avanzar, como conclusión, que la Ley de Presupuestos se aparta en varios aspectos de las características y objetivos universalmente reconocidos a la ley.”¹⁷

4. Contenido constitucional específico, acotado y no abierto de la Ley de Presupuestos. Concordancia entre los artículos 67 y 69 CRP sobre ideas matrices.

Junto con su singular tramitación y sus importantes limitaciones a la deliberación democrática parlamentaria en el Congreso, la Ley de Presupuestos solo puede contener materias precisas que resulten consistentes con su núcleo constitucional, determinado por el ordenamiento jurídico. Como ha expresado US. Excma.:

¹³ Otras menciones al carácter especial de la Ley de Presupuestos: STC Rol N° 1867, cons. 26° y 30°. También en el voto de minoría de la sentencia de inadmisibilidad Rol N° 2136, cons. 2°: “Esta ley [de Presupuestos] tiene características especiales en nuestro ordenamiento constitucional, ...”

¹⁴ STC en expediente N° 1 de 1972, cons. 18°.

¹⁵ STC Rol N° 254, cons. 16°.

¹⁶ STC Rol N° 254, cons. 18°.

¹⁷ STC Rol N° 254, cons. 23°.

"Queda entonces en claro que tanto para la Constitución Política del Estado, como para la ley y la doctrina, el concepto de Ley de Presupuesto tiene un sentido específico y concreto, significativo del acto por el cual el legislador autoriza al Ejecutivo el conjunto estimativo de ingresos y el gasto máximo con cargo a esos recursos;"¹⁸

*"... debe ahora precisarse si la indicación introducida durante la tramitación de la Ley de Presupuestos de 2008 que dio origen a la última parte del artículo 24, tiene relación directa con la idea matriz de la citada ley, la que, por tratarse de la **Ley de Presupuestos, en gran medida está determinada en su contenido por la propia Constitución Política en su artículo 67**, por lo que la ley que anualmente ha de dictarse sobre la materia 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.**"¹⁹*

La Constitución siempre se refiere a "administración financiera o presupuestaria del Estado" (art. 64), "estimación de los ingresos", rendimiento o fuente de "recursos", reducción o aprobación de "gastos" (art. 67).

En la línea del contenido constitucional de la Ley de Presupuestos, el Decreto Ley N° 1.263, en su artículo 11°, contiene una definición legal del Presupuesto que ha sido recogida por este Excmo. Tribunal²⁰:

"El presupuesto del Sector Público consiste en una estimación financiera de los ingresos y gastos de este sector para un año dado, compatibilizando los recursos disponibles con el logro de metas y objetivos previamente establecidos."

La misma norma precisa en su artículo 19°:

"Los presupuestos de gastos son estimaciones del límite máximo a que pueden alcanzar los egresos y compromisos públicos. Se entenderá por egresos públicos los pagos efectivos y por compromisos, las obligaciones que se devenguen y no se paguen en el respectivo ejercicio presupuestario."

¹⁸ STC en expediente N° 1 de 1972, cons. 13°.

¹⁹ STC Rol N° 1005, cons. 11°. El destacado es nuestro.

²⁰ STC Rol N° 254, cons. 15°.

Como se aprecia, el contenido o idea matriz de la Ley de Presupuestos tiene un ámbito acotado: estimación de los ingresos y autorización de gastos para el año correspondiente. Ciertamente que esta Ley puede extenderse a reglas de ejecución del gasto o a aspectos de la administración financiera del Estado, pero siempre en relación directa con la idea matriz del proyecto.²¹ Rige aquí en plenitud lo dispuesto por el inciso primero del artículo 69 de la Constitución.

Lo que no puede suceder, es que en la Ley de Presupuestos se regulen directamente materias que exceden de la autorización de gastos. Si en esta Ley se reglan materias extrañas, se está abusando de modo inconstitucional de un procedimiento especialísimo de aprobación, vulnerando los mecanismos deliberativos propios de una república democrática.

5. Vulneración al contenido o idea matriz de la Ley de Presupuestos: Jurisprudencia de este Excmo. Tribunal Constitucional

Cada proyecto de ley tiene un contenido fundamental o idea matriz que lo define. Así, el inciso primero del artículo 69 de la Carta Fundamental, dispone que: *"Todo proyecto puede ser objeto de adiciones o correcciones en los trámites que corresponda, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado; pero en ningún caso se admitirán las que no tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto"*.

Este Excmo. Tribunal, por su parte, sostuvo en STC Rol N° 786, considerando 17, que la expresión "idea matriz o fundamental" que emplea la preceptiva constitucional: *"está constituida por la situación, materia o problemas específicos que el autor del proyecto de ley señale como existentes y a cuya atención, en todas sus implicancias, quiere acudir por la vía de su potestad normativa legal. La idea matriz es la representación intelectual del asunto que se quiere abordar, es el problema que se desea resolver..."*.

En efecto, la obligación de respetar las ideas fundamentales contenidas en los proyectos de ley, esto es, el problema que se quiere resolver en la expresión más simple y directa elaborado por S.S Excma. no es nueva. Bajo el imperio de la Constitución de 1925, fue instaurada primeramente en los reglamentos de las Cámaras. Sin embargo, dicha regulación no era del todo eficaz, ya que los

²¹ STC Rol N° 1005, cons. 12°: *"Que, como se aprecia, 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;"*

controladores del sistema eran los mismos operadores (los propios parlamentarios). Faltaba en ese entonces una institución imparcial que pudiera resolver los reclamos correspondientes para dar eficacia al imperativo de respetar las ideas matrices de los proyectos de ley. Por lo anterior, la reforma constitucional de 1970, elevó a rango constitucional el régimen de las ideas matrices²².

Las bondades de mantener este régimen en la Carta actual, han sido ampliamente celebradas por la doctrina, la que desde temprano ha valorado las ventajas que este régimen trae para el proceso legislativo: (a) impide la creación de las denominadas “leyes misceláneas”, que versan sobre materias diversas inconexas, con lo que se fortalece la técnica legislativa; (b) desincentiva la creación de textos legales de difícil interpretación o cuya aplicación pueda resultar “engorrosa”; (c) impide que los parlamentarios utilicen su capacidad de presión para introducir sus agendas personales en las iniciativas del Ejecutivo, (d) reduciendo en consecuencia el desprestigio del Congreso y de la función legislativa; (e) promueve la creación de leyes que favorezcan el interés general, evitando beneficiar a ciertos grupos especiales; (f) limitando la capacidad de los parlamentarios de intercambiar votos (*logrolling*) con los autores del proyecto de ley específico, disminuyendo la eventual presión de grupos de interés; (g) facilita la existencia de un debate más profundo, informado y técnico, al impedir que la discusión parlamentaria se desvíe de la idea fundamental del proyecto de ley; (h) respeta el modelo presidencial chileno al proteger los proyectos de ley presentados por el Presidente de la República en virtud de su facultad de iniciativa exclusiva; e (i) promueve la existencia de una sociedad libre al identificar un Estado con poderes limitados que respete a las minorías afectadas por la carencia de una regulación que obligue a los parlamentarios a respetar las ideas matrices de los proyectos que se discuten²³.

Dichas bondades, en consecuencia, se extienden especialmente respecto de la Ley de Presupuestos, como, por lo demás, ha quedado demostrado en una serie de precedentes de este Excmo. Tribunal. Si bien el concepto de ideas matrices está dirigido a evitar indicaciones que se aparten de ella, el principio temático que subyace es perfectamente aplicable al Ejecutivo cuando redacta y envía un proyecto de ley de presupuestos. En efecto, este Excmo. Tribunal Constitucional

²² En general, sobre la historia del régimen de las ideas matrices en Chile, ver, entre otros, Arturo Fermandois y José Francisco García (2009): “Origen del Presidencialismo Chileno: Reforma Constitucional de 1970, Ideas Matrices e Iniciativa Exclusiva”, *Revista Chilena de Derecho*, vol. 36, N° 2, pp. 281-311.

²³ Ver José Francisco García y Sergio Verdugo (2013): El respeto por las ideas matrices de los proyectos de ley: estudio de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, en Asociación Chilena de Derecho Constitucional (editores): *Congreso Nacional: Libro Homenaje al Profesor Alejandro Silva Bascuñan* (Editorial Jurídica de Chile), pp. 149-164.

ha pronunciado cuatro relevantes sentencias que resuelven sobre la constitucionalidad de partes de la Ley de Presupuestos, impugnadas por vulnerar la idea matriz de esta Ley:

i) **STC en expediente N° 1 (19 de enero de 1972)**

Esta es la primera sentencia dictada por este Excmo. Tribunal en su historia y trató justamente sobre la constitucionalidad de más de cuarenta artículos del proyecto de Ley de Presupuestos para el año 1972, los cuales regulaban materias de diversa índole.

El entonces Presidente de la República, don Salvador Allende Gossens, fundamentó su requerimiento de inconstitucionalidad ante esta Excm. Magistratura en los artículos 44 N° 4 y 48 de la Constitución de 1925. El primero de dichos preceptos regulaba el contenido y tramitación de la Ley de Presupuestos en términos similares al actual artículo 67, mientras que el segundo proscribía las indicaciones parlamentarias que no tengan relación con las ideas matrices o fundamentales de un proyecto de ley, con una redacción casi idéntica al artículo 69 de la Carta actualmente vigente.

Los argumentos del requirente son claros y precisos. Respecto de la vulneración del entonces art. 44 N° 4 constitucional, razonó el Presidente Allende (el destacado es nuestro):

"Esta norma fue introducida por la Comisión Redactora de la Constitución de 1925 con el claro propósito de evitar los graves inconvenientes derivados de la posibilidad que tenía el Congreso de emplear , como presión ilegítima frente al Ejecutivo, la demora en el despacho de esta ley. Para ello se estableció un sistema especialísimo de aprobación, distinto del aplicable a la ley común, mediante el cual podía llegar a convertirse en ley un conjunto de normas que no habían sido aprobadas por una de las partes del órgano legislativo.

Demás está decir que, siendo esta disposición constitucional una norma de excepción, su aplicación está restringida o limitada únicamente a las normas presupuestarias y que el pretender extenderla a otras que reglen materias ajenas a ellas, constituye una flagrante violación al espíritu y a la letra de la Constitución.

En consecuencia, cualquier norma que no se relacione directamente con el cálculo de entradas y la fijación de los gastos de la administración pública, no es presupuestaria y su inclusión

dentro de la Ley de Presupuestos constituye una clara transgresión de las disposiciones constitucionales que rigen esta materia, ya que la Constitución dio reglas de formación distintas sólo para la tramitación y aprobación de esta ley, debido a sus especiales características"

Más adelante en su escrito, el Presidente es enfático:

"Sin embargo lo dicho, que es la única forma correcta de aplicar la ley constitucional, una viciosa práctica ha llevado a incluir en la Ley de Presupuestos disposiciones que regulan materias ajenas a ella, con el único exclusivo objeto de obtener un despacho más rápido de las mismas."

En este primer procedimiento, este Excmo. Tribunal acogió en gran parte la solicitud del Presidente, y en consecuencia declaró inconstitucionales la mayoría de los artículos impugnados. La fundamentación de la sentencia es de particular relevancia para nuestro caso:

"17. Que, con todo, la noción precisada tiene aquellos límites que emanan de la interpretación armónica no sólo del texto del artículo 44 N° 4 sino que también de la preceptiva del artículo 48, de tal manera que la Ley de Presupuesto, a pesar de su amplitud, no podría implicar alteración de las disposiciones legales permanentes y orgánicas de la Administración del Estado, tanto porque las modificaciones no tendrían relación directa con las ideas matrices o fundamentales de la misma ley que no puede ser otra que el cálculo de entradas y la autorización de los gastos, cuanto porque si tal ley no puede modificar los gastos acordados en leyes permanentes, generales o especiales, con tanto mayor razón no podría afectar otros aspectos de esas mismas leyes, y, en fin, porque a través del mecanismo de la Ley Anual de Presupuesto se podrían alterar, para cada año, las leyes orgánicas de todos los servicios de la Administración del Estado, lo que, naturalmente, exorbita con mucho a la filosofía con que el legislador la ha concebido;

18. Que la consideración anterior se confirma aún más si se tiene presente el sentido específico con que la denominó el constituyente y el carácter excepcional con que la ha configurado para todos sus aspectos y trámites esenciales. En efecto, basta con señalar que la Ley de Presupuesto tiene una serie de particularidades propias que la hacen diferir de una ley común u ordinaria, para concluir que, constitucionalmente hablando, todo

conduce a asignarle un sentido restringido, aun cuando aceptando la noción de ley financiera. Son demostrativas de esta afirmación, entre otras, las siguientes características jurídicas: Se trata de una ley que tiene su iniciativa exclusiva en el Presidente de la República; la forma de prepararla está explícitamente señalada en la ley como, asimismo, el marco, o esquema al cual ha de someterse; la fecha de su presentación y la obligación, no una mera facultad, de subordinarse a tal fecha es norma constitucional explícita; su vigencia en el tiempo es esencialmente temporal; se trata de una ley anual a diferencia del carácter general de permanencia de las leyes comunes; debe, obligatoriamente, presentarse en la Cámara de Diputados; las partes fundamentales de ella deben ser aprobadas por el Congreso, es decir, se altera en la especie el principio de la esencia de toda ley cual es el de su eventual aprobación o desaprobación; el conocimiento de la misma en el seno del Congreso Nacional se realiza también de una manera especialísima, mediante el sistema de la llamada Comisión Mixta de Presupuesto integrada por el mismo número de Diputados y Senadores; puede, excepcionalmente, ser votada sin debate; el ejercicio de la facultad presidencial del veto no impide aquí su promulgación en la parte no vetada, y, en fin, puede entenderse tácitamente aprobada concurriendo determinados requisitos o circunstancias;

19. Que en tal virtud resulta por lo tanto concluyente que **no pueden considerarse dentro de ella cualquiera clase de materias** y que, en cuanto a las de índole financiera, **sólo aquéllas que diciendo relación directa con la idea matriz de la misma y reseñada en los considerandos anteriores, no impliquen modificación de las leyes permanentes.**²⁴

La declaración de inconstitucionalidad que efectuó esta alta Magistratura en aquella causa, respecto del artículo 63 del proyecto de Ley de Presupuestos para el año 1972, es de alta relevancia para la controversia que hemos traído en 2015 a estos estrados. Aquel artículo 63 modificaba la ley N° 9.864 de 1951, que otorgaba y regulaba subvenciones para los establecimientos particulares de educación primaria, secundaria, profesional y normal, que fueran gratuitos. La semejanza con el actual proyecto es evidente.²⁵

²⁴ STC en expediente N° 1 de 1972, cons. 17°, 18° y 19°. El destacado es nuestro.

²⁵ En todo caso, dicha ley establecía una discriminación, pues la subvención por alumno que recibía el establecimiento particular era equivalente a la mitad del costo de un alumno en el establecimiento estatal equivalente (Ley N° 9.864, art. 1°).

El artículo impugnado fue incorporado al proyecto de Ley de Presupuestos mediante indicación parlamentaria, la que restringía la discrecionalidad del Ministerio de Educación al momento de determinar anualmente el monto del subsidio. Sin embargo, este Excmo. Tribunal lo declaró inconstitucional:

“48. Que es cierto que las subvenciones a los institutos de educación privada figuran en la Ley de Presupuesto, pero, para el otorgamiento de ellas y regulación de las mismas el Ejecutivo debe sujetarse a una ley especial, cual es la N° 9.864. El contenido de esta última ley no dice relación directa con el Presupuesto, aparte de que se trata de una ley especial que no puede ser alterada en aquél. El artículo 63, por lo tanto, al modificar el artículo 3° de la Ley N° 9.864, infringe no sólo el artículo 48 sino también, específicamente, el artículo 44 número 4 del texto constitucional;”

Las conclusiones que se extraen de la sentencia Rol N° 1 de este Excmo. Tribunal esta decisión son cruciales para este requerimiento:

- El contenido de una ley que otorga y regula subsidios a instituciones de educación “no dice relación directa con el Presupuesto”, por lo que debe tratarse en una ley especial;
- la Ley de Presupuestos no puede alterar leyes especiales;
- el artículo 63 del proyecto de Ley de Presupuestos para 1972 vulneró “específicamente” el precepto constitucional que regula y fija el contenido de la Ley de Presupuestos.

En síntesis, las reglas generales sobre subvenciones educacionales no corresponden a materias propias del Presupuesto.

ii) STC Rol N° 1005 (24 de diciembre de 2007): Ministros de la Presidenta Michelle Bachelet invocan naturaleza restringida de la Ley de Presupuestos

En esta controversia, un grupo de diputados solicitó a US. Excma. la declaración de inconstitucionalidad de una parte de un artículo (incorporado vía indicación en el Senado) de la Ley de Presupuestos para el año 2008, que sancionaba a los funcionarios públicos de exclusiva confianza del Presidente de la República que participaran en “actividades de proselitismo o promoción de candidatos a cargos de elección popular”. Fundaban el requerimiento tanto en la infracción de los artículos 67 y 69 CPR, por exceder la norma la idea matriz de la Ley de Presupuestos, como también por razones de fondo consistente en la vulneración de derechos constitucionales.

Respecto de la inconstitucionalidad formal, los diputados requirentes reconocían que *“La Ley de Presupuestos, a diferencia de lo que sucede con otras normas legales, tiene un contenido definido en la Constitución y en la ley.”* Posteriormente citan las características excepcionales del Presupuesto que hemos reseñado, además de las definiciones del DL N° 1.263. Por esto afirman:

“Estas características hacen que la regulación que contiene la Ley de Presupuestos debe ser la estrictamente indispensable para diseñar, controlar y ejecutar el gasto público. De lo contrario, al exorbitar su ámbito, las materias extra que pueda abordar, quedan sujetas a la naturaleza del presupuesto. Por lo mismo, el Congreso tiene menos facultades que en una ley común: lo que aprueban solamente dura un año, y el análisis de sus normas debe ser hecho en sesenta días”

El entonces Vicepresidente de la República don Belisario Velasco y el Ministro Secretario General de la Presidencia don José Antonio Viera-Gallo, presentaron un escrito de observaciones apoyando el requerimiento de los diputados, en el cual, además de reiterar algunos de los argumentos y citar el precedente de 1972, de entrada afirman (p. 2, destacado es nuestro):

*“...desde 1891 nuestras instituciones han buscado no hacer del presupuesto una arena de lucha política sino un medio para dar cauce al principal instrumento con que cuenta el país para satisfacer las necesidades públicas. En esta tarea el Tribunal Constitucional ha tenido un rol protagónico. Así lo evidencian sus fallos de 1972 y de 1997 en asuntos presupuestarios. Finalmente, consideramos que la ley de presupuestos tiene una naturaleza especial. Eso explica su regulación en la Constitución. El Ejecutivo es el responsable de las finanzas públicas. Por ello, está obligado a velar porque no se desnaturalice. **Para la discusión de asuntos ajenos al gasto, existen las otras leyes.** De ahí que en esta adhesión al requerimiento, **nos mueven razones de Estado: el presupuesto no puede convertirse en una norma que aborde cualquier asunto; su contenido, por mandato constitucional, es selectivo.”***

Más adelante reafirma esta *“razón de Estado”* (destacado es nuestro):

*“En otras palabras, **la idea matriz o fundamental del proyecto [de Ley de Presupuestos] no es de libre determinación como en las leyes comunes, sino que está determinada por el ordenamiento constitucional y circunscrita a lo previsto en el artículo 67 de la***

Carta Fundamental. La Ley de Presupuesto tiene un contenido, el cual es mínimo e ineludible. No hay contenido eventual o posible.”(p. 18)

“En consecuencia, bajo ninguna circunstancia puede usarse como instrumento para tales modificaciones la Ley de Presupuestos, que es una norma transitoria, anual, que regula ingresos y costos estimados de la nación, y que se tramita en apenas 60 días. Con ello se protege al legislador ordinario, y se evita que el presupuesto sea un “vehículo” de legislación.” (p. 21)

Los argumentos del escrito del entonces señor Vicepresidente de la República y del Ministro Secretaria General de la Presidencia, no pueden sino representar de forma precisa nuestra preocupación en este ámbito: la ley de presupuestos no puede constituirse en un “vehículo de legislación”, protegiéndose entonces “al legislador ordinario”. Dada su naturaleza singular y especialísima, ni la Presidenta de la República, ni parlamentario alguno, puede pretender desnaturalizarla transformándola entonces en un vehículo donde cabe en su interior cualquier tipo de legislación. Ello se funda en poderosas razones de Estado, en una historia que llevó a una crisis institucional, en la idea de que la ley de presupuestos no puede transformarse en una “arena de la lucha política”.

Como conoce US. Excm., este alto Tribunal acogió el requerimiento por las consideraciones que hemos citado precedentemente en este escrito. Invocando expresamente los artículos 67 y 69 CPR, juzgó que el precepto impugnado no tenía relación directa con las ideas matrices de la Ley de Presupuestos, declarándolo inconstitucional.

6. Jurisprudencia complementaria de este Excmo. Tribunal Constitucional

Además de las sentencias de este Excmo. Tribunal reseñadas, existen otras dos que abordan la constitucionalidad de partes de la Ley de Presupuestos, aunque en materias que no atañen directamente al contenido constitucional de la LP.

- i) **STC Rol N° 254 (26 de abril de 1997): un precedente acotado a la reserva legal**

Con posterioridad a la restauración de este Excmo. Tribunal Constitucional en 1981, la sentencia Rol N° 254²⁶ constituye el primer precedente relevante en materia de discusión presupuestaria y suele invocarse no sólo a favor de interpretar la naturaleza de la Ley de Presupuestos como una “ley marco”, sino para sostener que el principio de legalidad aplicado a la Ley de Presupuestos “requiere de una interpretación constitucional flexible, racional y lógica” y que esta ley “disminuye las atribuciones legislativas del Congreso y amplía las facultades colegisladoras del Presidente de la República”²⁷.

En este sentido, el precedente de STC Rol N 254-1997, es perfectamente compatible con los argumentos de este requerimiento, por dos razones: primero, porque este requerimiento no objeta primera ni exclusivamente un asunto de reserva legal, como ocurre con lo discutido en tal decisión; segundo, porque lo que se busca aquí es respetar el valor del contexto en la controversia constitucional.

Sin embargo, si S.S. Excma. ha venido realizando un esfuerzo sistemático, consistente y que busca ser perdurable en el tiempo, de invocar el precedente directa y específicamente aplicable a la controversia que se está examinando, concordará con nosotros que invocar la sentencia Rol N° 254 en la especie con el objetivo de sustentar un contenido flexible de la Ley de Presupuestos, sería un retroceso y una vieja mala práctica jurídica: invocar selectiva y estratégicamente una sentencia o más bien, algunos considerandos favorables, declaraciones en abstracto, que apoyen una determinada tesis jurídica, con total desapego del contexto y del sentido que S.S. Excma. quiso dar. De invocarse en ese sentido el precedente de 1997 nos encontraríamos ante un retroceso evidente, no sólo frente al Estado de Derecho, la igualdad ante la ley y la seguridad jurídica, sino ante los propios esfuerzos de este Excmo. Tribunal de considerar detenidamente su jurisprudencia pasada y distinguiendo aquella jurisprudencia directamente aplicable de aquella otra que genéricamente tiene alguna relación con el tópico general de la discusión (en este caso, la Ley de Presupuestos), pero que contribuye escasamente a fijar el sentido del Derecho por parte de US. Excma.

En efecto, podría existir la inclinación a invocar la autoridad de la primera parte del considerando 18° de aquel fallo, que dispone que el principio de legalidad aplicado a la Ley de Presupuestos requiere de una interpretación constitucional flexible, racional y lógica *“ya que este instrumento, aunque formalmente es una ley, reúne características que le dan una categoría especial en el ordenamiento jurídico. Es,*

²⁶ Requerimiento de Senadores respecto del Decreto Supremo N°1.679, de fecha 31 de diciembre de 1996, del Ministerio de Hacienda, publicado en el Diario Oficial el 8 de febrero de 1997.

²⁷ Sobre la base de invocar el excelente texto de Enrique Navarro y Carlos Carmona (editores) (1997): “Recopilación de Jurisprudencia del Tribunal Constitucional (1981-2015)”, *Cuadernos del Tribunal Constitucional* N° 59 (Tribunal Constitucional) pp. 483 y 485.

en definitiva, la herramienta con que cuenta el Estado para satisfacer gran parte de las necesidades públicas. La diversidad de situaciones que pueden presentarse en la ejecución de la Ley de Presupuestos imposibilitan una previsión total por parte del legislador. En efecto, lo complejo y dinámico no puede regularse íntegramente con anticipación, ni puede tampoco su normativa reducirse a esquemas interpretativos apriorísticos". Pero esta inclinación ello no debe omitir la segunda parte. De consiguiente, precisando el debate relevante de STC Rol N ° 254-1997, esto es, la impugnación de un decreto que a juicio de los requirentes, innova más allá de lo razonable, este Excmo. Tribunal sostiene: "En esta contingencia, el otorgamiento al Ejecutivo de facultades de ejecución resulta inevitable para el buen funcionamiento de la acción estatal. Si no se reconociere al órgano administrativo la posibilidad de acción directa, la Ley de Presupuestos quedaría congelada y sin operatividad. Con razón se sostiene en la doctrina de que el Ejecutivo es el órgano estatal encargado de instrumentar y efectivizar esta ley".

Así, invocar STC 254-1997, considerando 18 para afirmar que la Ley de Presupuestos requiere de una interpretación constitucional flexible, racional y lógica, no puede constituirse en una invitación abstracta, descontextualizada: S.S. Excmo. se está refiriendo muy concretamente al rol que pueden jugar las "facultades de ejecución". Así, no es posible utilizar este considerando para intentar justificar el uso de una glosa presupuestaria para diseñar un complejo y sofisticado sistema de financiamiento para la educación superior, sosteniendo que se trata de una interpretación constitucional "flexible, racional y lógica" del principio de legalidad aplicado a la Ley de Presupuesto.

En otras palabras, una cuestión es el grado de discrecionalidad que el ordenamiento jurídico le otorga al Presidente de la República para ejecutar las partidas aprobadas en el Presupuesto; y, otra completamente distinta, dice relación con el tipo de asuntos al que puede abocarse el Presidente de la República a resolver, sin alterar el núcleo y objetivos de la Ley de Presupuestos de acuerdo al artículo 67 de la CPR, como tampoco de la idea matriz que la distingue de otros asuntos que se busca resolver, de acuerdo al artículo 69 de la CPR. Así, el primer asunto dice relación con el principio constitucional de legalidad del gasto; el segundo, con el principio constitucional del debate restringido de las materias que deben regularse por la Ley de Presupuestos.

A idéntica conclusión podríamos arribar si se quisiera, caprichosamente, invocar la idea de que la Ley de Presupuesto disminuye las atribuciones legislativas del Congreso y amplía las facultades colegisladoras del Presidente de la República, sobre la base de los considerandos 19 y 21 del mismo fallo.

En efecto, al señalar el considerando 21 que: “de lo expuesto en esta sentencia se deriva que es un hecho que la Ley de Presupuestos disminuye las atribuciones legislativas del Congreso y amplía las facultades colegisladoras del Presidente de la República, criterios que deben tenerse presente para la interpretación de las disposiciones decisoria *litis*”, este Excmo. Tribunal se está refiriendo sobre la base del raciocinio de los considerandos 18 (ya examinado) y 19. Este último dispone lo siguiente:

“... el Presidente de la República está habilitado para efectuar, vía decreto, determinadas adecuaciones al Presupuesto Nacional y - aún más - se encuentra facultado por la Constitución y la ley para ordenar mayores gastos que los contemplados por la Ley de Presupuestos. Esto significa que el principio constitucional de legalidad del gasto público debe ser concebido en términos flexibles o relativos, o no rígidos o absolutos, porque es la propia Constitución la que habilita al legislador para obrar así, concretamente, en el artículo 32, N° 22. En efecto, la ley autoriza al Presidente de la República, como lo ha hecho en los artículos 26 y 28 del Decreto Ley N° 1.263, de 1975, para que decrete un gasto superior al autorizado por el Congreso si se dan las situaciones habilitantes previstas por el legislador, o sea, dentro de los supuestos planteados de antemano y autorizados por éste. Siendo así, el principio de la legalidad financiera en Chile está conformado por el juego armónico de las normas contenidas en la Constitución, en las leyes y en los decretos que implementan el Presupuesto...”. (El subrayado es nuestro).

Así, el precedente de US. Excma. tiene un sentido preciso: garantizar “armonía” en la interpretación del principio de legalidad financiera, permitiendo, bajo una sensata y asentada interpretación de colaboración entre ley y decreto en diversos ámbitos, un marco razonable de flexibilidad para que la Administración cumpla nada más que su rol: ejercer sus facultades de ejecución en materia presupuestaria.

Con todo, y en conclusión, los considerandos relevantes de STC Rol N° 254-1997, que han pasado a formar parte del acervo constitucional de nuestro Estado de Derecho, transformándose en consecuencia en “regla constitucional no escrita”²⁸,

²⁸ Esta descansa sobre la idea anglosajona de la “Unwritten Constitution”, especialmente desarrollada por el constitucionalismo norteamericano para incorporar al Derecho Constitucional doméstico la jurisprudencia judicial que resuelve sobre asuntos constitucionales y que se entiende parte de éste. Ver, por ejemplo, Akhil Reed Amar (2015): *America's Unwritten Constitution: The Precedents and Principles We Live By* (Basic Books) o Laurence H. Tribe (2008): *The Invisible Constitution* (Oxford University Press).

no podrían ser invocados de manera selectiva, estratégica y caprichosa para demandar ante este Excmo. Tribunal una interpretación de la legalidad financiera en un contexto totalmente diferente: el uso abusivo, no tolerable por parte de la Carta Fundamental, de una glosa presupuestaria para establecer reglas basales del sistema de financiamiento de la educación superior chilena, esquivando su discusión reflexiva, pausada, deliberativa que debiese anteceder a la modificación de la legislación sustantiva relevante.

ii) STC Rol N° 1867 (30 de diciembre de 2010): un precedente acotado a la transparencia

En este último caso, un grupo de senadores impugnó tres glosas del proyecto de Ley de Presupuestos para el año 2011, las cuales fueron incorporadas mediante indicación parlamentaria.

Una de estas glosas, que establecía un mecanismo de distribución de los fondos de seguridad ciudadana entre las comunas del país, fue declarada inconstitucional por este Excmo. Tribunal por vulnerar la iniciativa legislativa exclusiva del Presidente de la República.

Las otras dos glosas imponían a la Subsecretaría de Hacienda el deber de informar a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, sobre el cumplimiento de los compromisos presidenciales de extender el postnatal hasta seis meses y de eliminar el 7% de cotización de salud para los pensionados.

Respecto de estas dos obligaciones, el US. Excma. rechazó el requerimiento y juzgó constitucionales las glosas. Vuestra sentencia consideró que a través de la reforma constitucional de 2005, diversas reformas legales (ley 19.875 que hace permanente a la Comisión Mixta de Presupuestos, ley 19.896 que obliga al Ministerio de Hacienda enviar ciertos informes al Congreso) y la paulatina incorporación, desde los 90, a las leyes de presupuesto de obligaciones del Ejecutivo de informar al Congreso sobre la ejecución presupuestaria, se habría configurado un principio presupuestario de transparencia. Este principio se muestra justamente en el seguimiento de la ejecución del presupuesto por la Comisión Mixta de Presupuesto y en los deberes de transparencia e información por parte del Ejecutivo (cons. 28 a 31).

Estiman los sentenciadores del voto de mayoría que estos deberes de información son parte del sistema de frenos y contrapesos, por lo que no vulnera el sistema presidencial de gobierno (cons. 32 y 33, también los cons. 40 y 45 a 49). Agregó

S.S. Excma. que al tratarse estas glosas de materias que de materializarse involucran gastos, no excedieron la matriz del proyecto (cons. 34 a 36).

En otras palabras, la jurisprudencia constitucional de US. acoge el criterio que la Ley de Presupuestos pueda contener normas sobre transparencia en su ejecución, incluyendo la obligación de informar al Congreso sobre este punto.

7. La regulación sustantiva del financiamiento de la educación superior, en los términos del proyecto de Ley de Presupuestos para 2016, excede gravemente el contenido constitucional de la Ley de Presupuestos

Sintetizando lo precedentemente expuesto, la Constitución Política de la República ha instituido un mecanismo especialísimo para tramitar y aprobar la ley de presupuestos, en el cual las facultades de deliberación democrática del Congreso Nacional se encuentran sensiblemente disminuidas. Por esta razón, para proteger al legislador ordinario y evitar que se abuse del presupuesto como “vehículo de legislación”, la Ley Fundamental ha delimitado su contenido y, como US. Excma. ha juzgado, *“tiene un sentido específico y concreto, significativo del acto por el cual el legislador autoriza al Ejecutivo el conjunto estimativo de ingresos y el gasto máximo con cargo a esos recursos”*.²⁹

Así, regular el sistema de financiamiento de la educación y su progresiva gratuidad, excede gravemente este contenido. La Ley de Presupuestos está llamada a fijar la cantidad de recursos públicos destinados a esta finalidad, pero no su reglamentación sustantiva, ni sus requisitos, exclusiones, obligaciones de las instituciones y las sanciones por incumplimiento. Por esta razón, el grueso de la regulación del financiamiento estatal (o garantizado por el Estado) de la educación está establecido mediante leyes ordinarias.

Así, por ejemplo, lo han dispuesto las siguientes leyes:

- i) En primerísimo lugar, la Ley General de Educación, N° 20.370, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el D.F.L. N° 2 del Ministerio de Educación, de 2009.
- ii) El D.F.L. N° 4 del Ministerio de Educación, de 1981, que *“Fija normas sobre financiamiento de las Universidades”*.
- iii) Las Leyes N°s 18.591 y 19.287, que regulan el denominado Fondo Solidario.
- iv) La Ley N° 20.027, que regula el crédito con garantía estatal.

²⁹ STC en expediente N° 1 de 1972, cons. 13°.

- v) El D.F.L. N° 2 del Ministerio de Educación, de 1998, que fija texto refundido, coordinado y sistematizado del Decreto con Fuerza de Ley N° 2, de 1996, sobre subvención del estado a establecimientos educacionales.
- vi) La Ley N° 20.248, de subvención escolar preferencial.
- vii) La reciente Ley N° 20.845, *“de inclusión escolar que regula la admisión de los y las estudiantes, elimina el financiamiento compartido y prohíbe el lucro en establecimientos educacionales que reciben aportes del Estado”*, que modifica varias de las leyes mencionadas.

Así, nuestro ordenamiento jurídico genera una sensata especialización funcional entre distintos cuerpos normativos. Por un lado, vía Ley de Presupuestos se establece el conjunto de recursos públicos que estarán disponibles en materia educacional, para, por el otro lado, materializar el conjunto de objetivos y fines que persigue la legislación sustantiva en materia de financiamiento de la educación. Lo que no es tolerado por la Carta Fundamental es entonces el uso de la Ley de Presupuestos para invadir ámbitos propios de la legislación sustantiva.

Incluso el actual Gobierno ha reconocido con anterioridad que la regulación del financiamiento y la gratuidad de la educación superior es materia de ley especial. Así, ante al Congreso Pleno, la Presidenta de la República doña Michelle Bachelet Jeria expresó en su Mensaje Presidencial de 21 de mayo de 2015:

“Pero sé que la gran meta que nos hemos puesto en materia de educación superior es alcanzar calidad y gratuidad universal. Y este año hemos dado los primeros pasos hacia ese objetivo, ampliando en más del 16 por ciento los fondos disponibles para becas, de modo que cubran a todos los estudiantes del 70 por ciento más vulnerable de la población.

Sin embargo, muchas veces las becas no financian el arancel completo y nuestros estudiantes más vulnerables y de clase media terminan sobreendeudándose para cubrir la diferencia.

Por eso, avanzando en nuestro compromiso de alcanzar la gratuidad para el 70 por ciento de los estudiantes más vulnerables de Chile al fin de mi período, a partir de 2016 aseguraremos que el 60 por ciento más vulnerable que asista a Centros de Formación Técnica, a Institutos Profesionales acreditados y sin fines de lucro, o a universidades del Consejo de Rectores, accedan a la gratuidad completa y efectiva, sin beca ni crédito. Esto beneficiará a casi 264 mil jóvenes.

Esta medida es coherente con nuestro Programa de Gobierno y seguiremos avanzando decididamente hacia la gratuidad universal.

Para ello presentaremos en el segundo semestre de este año una ley que abordará un nuevo marco de regulación, financiamiento y gratuidad de

la Educación Superior que definirá claramente el camino para que ningún joven tenga que pagar.”³⁰

Como se aprecia, hacia mayo de este año la Jefa de Estado también consideraba que el “nuevo marco de regulación, financiamiento y gratuidad de la Educación Superior” es materia de una ley propia, y no de una glosa presupuestaria.

La Presidenta, como expresa en su Programa de Gobierno, ha insistido en que los cambios al sistema educacional, incluida la gratuidad de la educación superior, constituyen una de las “reformas de fondo” de su proyecto político. Las “reformas de fondo”, como observará S.S. Excm., no pueden extenderse solo por un año. Tampoco duran un año los proyectos educativos de educación superior cuyo nuevo sistema de financiamiento se pretende implementar. El financiamiento de los contratos de personal de planta docente, administrativo y auxiliar, de los proyectos de investigación y de las inversiones en infraestructura no son compatibles con el carácter transitorio y anual del Presupuesto del Estado. Tampoco lo son los programas de estudios, las mallas curriculares ni los procesos de acreditación.

En consecuencia, la regulación emanada de las glosas presupuestarias que impugnamos en el presente escrito es claramente sustantiva, constituyendo un elemento integrante de la planificación a mediano y largo plazo de las instituciones que se someterán al nuevo sistema de financiamiento. Por esto, los preceptos impugnados exceden con creces el contenido constitucional de la Ley de Presupuestos, que es simplemente la fijación anual del gasto público.

La afirmación anterior es irrefutable. Podría oponerse a ella, como siempre, el poco prestigiado argumento fáctico, histórico, consistente en que durante varios años las leyes de presupuestos han contemplado fondos para becas, cuya especificación está establecida precisamente en una glosa presupuestaria, tal como en general lo hace la correspondiente Glosa 04 para el año 2016.³¹ Sin embargo, este antecedente no desvirtúa lo explicado sobre los límites constitucionales del contenido de la ley de presupuestos, porque:

- i) No es discutido que la Ley de Presupuestos asigne cantidades de dineros públicos para becas. De hecho, esta fijación los montos de los gastos

³⁰ Mensaje Presidencial de 21 de mayo de 2015, las negrillas son originales y el subrayado es nuestro. Versión PDF disponible en <http://21demayo.gob.cl/> (Consultado el 17 de noviembre de 2015).

³¹ Proyecto de Ley de Presupuestos para 2016, Glosa 04 de la Partida 09, Capítulo 01, Programa 30, relativa a la asignación 24.03.200 sobre Becas Educación Superior.

públicos y su correspondiente asignación es la finalidad propia de la Ley de Presupuestos.

- ii) Tampoco pugna con el contenido constitucional de la Ley de Presupuestos que una glosa especifique el destinatario de las becas, en la medida que dicha especificación no sea discriminatoria ni tampoco instituya regulaciones sustantivas. Esto pues toda beca requiere de un beneficiario. De este modo, precisar los criterios para exclusivamente identificar a las personas favorecidas no repugna al contenido de la ley de presupuestos. Distinto es el caso si, so pretexto de un requisito para determinar a los beneficiarios, se introducen regulaciones sustantivas al modo de organizarse de las entidades que reciban a los becarios.
- iii) Aun así, varias de las becas financiadas con fondos públicos están establecidas por ley ordinaria, como las becas de reparación instituidas por las leyes N°s 19.123 y 19.992.
- iv) Por último, del hecho que no se haya reclamado la inconstitucionalidad de la delimitación por glosa presupuestaria de ciertas becas, no se sigue que una glosa contraria a la Carta se convierta en constitucional.

Como corolario de lo expuesto, reafirmamos que la formulación de toda una política pública de gratuidad de la educación superior, como lo hace el proyecto, excede gravemente el contenido que la Constitución, en su artículo 67, le fija a la ley de presupuestos. Usar el procedimiento de tramitación de esta última constituye un abuso institucional que pisotea las prerrogativas democráticas que la Carta atribuye al Congreso Nacional en la formación de las leyes (artículos 4, 46 y 63 N° 20 de la Constitución), especialmente a las minorías parlamentarias, que exigen el suficiente diálogo y deliberación propio de un proyecto de ley común.

8. El contenido de las glosas impugnadas imponen una regulación sobre la educación superior que excede el contenido constitucional de la Ley de Presupuestos

Como se ha expuesto, la regulación del financiamiento de la educación superior es materia de ley ordinaria, y no puede ser objeto de apenas una glosa presupuestaria. A continuación exponemos como cada una de las partes impugnadas del Proyecto de Ley de Presupuestos para 2016 exceden el contenido constitucional de esta clase de leyes.

- a) Glosa 05 de la Partida 09, Capítulo 01, Programa 30, relativa a la Asignación 201 del Ítem 03 del Subtítulo 24, sobre Financiamiento del acceso gratuito a las Instituciones de Educación Superior 2016

Esta Glosa asigna cuantiosos recursos para el pago del arancel y derechos básicos de matrícula a los estudiantes que, entre otras especificaciones respecto de los destinatarios, provengan de los hogares pertenecientes a los cinco primeros deciles de menores ingresos de la población del país.

En este requerimiento no se impugna la concesión de dineros efectuada a esta asignación. Tampoco se impugnan los criterios que tienen como único fin precisar quiénes son las personas beneficiadas (como es el caso de las letras a), b), c) y d) del párrafo segundo de la glosa).

Lo que si vulnera el contenido constitucional de la Ley de Presupuestos es la espesa regulación a la que se somete a las instituciones “elegibles” para recibir los aportes de la glosa. Considerado las altas cantidades de recursos involucradas y, sobre todo, la manifiesta finalidad detrás de esta política pública³², estas regulaciones constituyen las bases de todo un nuevo sistema de financiamiento de la educación superior, y no una mera medida focalizada.

En razón de todas las consideraciones anteriores, impugnamos las siguientes partes de la Glosa 05 por vulnerar el contenido constitucional de la Ley de Presupuestos (sin perjuicio de las alegaciones sobre la vulneración de derechos constitucionales que se desarrollan en el capítulo siguiente de este requerimiento):

i) La letra e) del párrafo segundo.

Este precepto establece como requisito que deben cumplir los estudiantes para acceder al beneficio de la glosa el *“Matricularse en una institución de educación superior elegible, y que ésta haya celebrado el convenio establecido en el párrafo cuarto.”*

Esta exigencia impone que, para hacer valer el beneficio de gratuidad, la institución que acoja al beneficiario sea de aquellas “elegibles”. Sin embargo, como se verá al tratar otros párrafos de esta glosa, para que el establecimiento educacional sea elegible debe someterse a una intensa regulación de carácter sustantivo, que excede el ámbito de la Ley de Presupuestos. En efecto, se trata de requisitos en cuanto a su integración y mecanismos de gobierno que constituyen una innovación legislativa de carácter intenso.

³² El Programa de Gobierno de Michelle Bachelet manifiesta explícitamente que su objetivo es avanzar *“gradualmente en la gratuidad universal y efectiva de la educación superior, en un proceso que tomará 6 años.”* (p. 20). En otras palabras, el proyecto de gratuidad no es una política pública focalizada, sino lo que se pretende sea la regla universal en financiamiento de la educación superior.

A su vez, este literal le exige a la institución celebrar un convenio establecido en el párrafo cuarto de la glosa. Sin embargo, la última indicación del Ejecutivo al Proyecto eliminó de dicho párrafo cuarto la necesidad del convenio.

ii) El párrafo tercero.

Este párrafo, por un lado discrimina que tipo de instituciones de educación superior podrán ser “elegibles”, mientras que por otro lado les exige eximir a los estudiantes beneficiarios “de cualquier pago asociado al arancel y derechos básicos de matrícula.”

Sin entrar a analizar la vulneración de derechos constitucionales, como el de no discriminación arbitraria que se desarrolla más adelante, desde ya podemos afirmar que en todo caso estas exigencias desbordan nuevamente la idea matriz de la ley de presupuestos.

Así, respecto de las universidades privadas no incluidas en el art. 1° del D.F.L. N° 4 de 1981 del Ministerio de Educación, la glosa les exige estar acreditadas por 4 años o más, “no contar con la participación, en calidad de miembros, asociados o beneficiarios de la respectiva corporación o fundación, según corresponda, de personas jurídicas de derecho privado que no estén constituidas como personas jurídicas sin fines de lucro”; y que consten en sus estatutos el derecho de participación con voz o voto de al menos un representante de los estamentos estudiantil o personal no académico, en algún órgano colegiado de la administración o dirección central de la institución.

En cuanto a los centros de formación técnica e institutos profesionales, se les exige estar organizados como persona jurídica sin fines de lucro y contar con cuatro años o más de acreditación.

En síntesis, este párrafo de la glosa regula el beneficio llamado “gratuidad” imponiendo a las instituciones privadas que lo acojan la prohibición de un “copago”, ser personas jurídicas sin fines de lucro, requisitos especiales de acreditación y exigencias de participación en sus estatutos.

Sin referirnos aún a la constitucionalidad de fondo de estas exigencias, claramente esta materia es objeto de una ley especial que regule aspectos tan relevantes de la organización y funcionamiento de una institución de educación superior. Si la intención del Ejecutivo es introducir una innovación de este carácter, el vehículo apropiado para ello es tal clase de

ley, en que pueda discutirse ampliamente en el Parlamento acerca de la idoneidad de estas exigencias, su intensidad, sus costos y beneficios, su impacto social, entre varios otros aspectos esenciales.

El ejemplo más elocuente de la necesidad de que sea solo una ley ordinaria la encargada de imponer a las instituciones educativas esta clase de exigencias y obligaciones para recibir financiamiento estatal lo constituye la reciente Ley N° 20.845, sobre reforma a la educación escolar. Dicha ley, que en su artículo segundo modificó la Ley de Subvenciones Escolares³³, impuso a los sostenedores de establecimientos educativos subvencionados un conjunto de requisitos semejantes a los que ahora se pretende exigir a las instituciones de educación superior por la "vía rápida" que representa la ley de presupuestos.

iii) El párrafo cuarto.

En este párrafo se impone a los establecimientos de educación superior *"manifestar, antes del 22 de diciembre de 2015, por escrito al Ministerio de Educación, su voluntad de acceder al aporte de gratuidad en las condiciones establecidas en la presente glosa"*. Es decir, en armonía con la regulación de la novedosa política pública que se inaugura en esta glosa, se convoca a las instituciones a aceptar sus términos y condiciones para participar de esta asignación.

iv) Los párrafos quinto y sexto.

Estos párrafos contienen los mecanismos para calcular los recursos que recibirá cada institución de educación en razón del financiamiento instituido en esta glosa.

Desde ya hacemos ver que, volviendo a hacer un paralelo, tratándose de la educación escolar subvencionada, su respectiva Ley de Subvenciones dedica sus párrafos tercero y cuarto (artículos 9° a 12) justamente a la determinación de los montos de subvención y sus incrementos correspondientes. Con esto nuevamente se evidencia que es materia de ley ordinaria regular esta clase de cálculos, que son esenciales para el desenvolvimiento de las instituciones educativas.

Además, mediante esta Glosa 05 se quiere inaugurar la existencia de un "arancel regulado", que sirva de criterio para otorgar los beneficios de la

³³ El D.F.L. N° 2 del Ministerio de Educación, de 1998, que fija texto refundido, coordinado y sistematizado del Decreto con Fuerza de Ley N° 2, de 1996, sobre subvención del estado a establecimientos educativos.

ley, en que pueda discutirse ampliamente en el Parlamento acerca de la idoneidad de estas exigencias, su intensidad, sus costos y beneficios, su impacto social, entre varios otros aspectos esenciales.

El ejemplo más elocuente de la necesidad de que sea solo una ley ordinaria la encargada de imponer a las instituciones educativas esta clase de exigencias y obligaciones para recibir financiamiento estatal lo constituye la reciente Ley N° 20.845, sobre reforma a la educación escolar. Dicha ley, que en su artículo segundo modificó la Ley de Subvenciones Escolares³³, impuso a los sostenedores de establecimientos educativos subvencionados un conjunto de requisitos semejantes a los que ahora se pretende exigir a las instituciones de educación superior por la “vía rápida” que representa la ley de presupuestos.

iii) El párrafo cuarto.

En este párrafo se impone a los establecimientos de educación superior *“manifestar, antes del 22 de diciembre de 2015, por escrito al Ministerio de Educación, su voluntad de acceder al aporte de gratuidad en las condiciones establecidas en la presente glosa”*. Es decir, en armonía con la regulación de la novedosa política pública que se inaugura en esta glosa, se convoca a las instituciones a aceptar sus términos y condiciones para participar de esta asignación.

iv) Los párrafos quinto y sexto.

Estos párrafos contienen los mecanismos para calcular los recursos que recibirá cada institución de educación en razón del financiamiento instituido en esta glosa.

Desde ya hacemos ver que, volviendo a hacer un paralelo, tratándose de la educación escolar subvencionada, su respectiva Ley de Subvenciones dedica sus párrafos tercero y cuarto (artículos 9° a 12) justamente a la determinación de los montos de subvención y sus incrementos correspondientes. Con esto nuevamente se evidencia que es materia de ley ordinaria regular esta clase de cálculos, que son esenciales para el desenvolvimiento de las instituciones educativas.

Además, mediante esta Glosa 05 se quiere inaugurar la existencia de un “arancel regulado”, que sirva de criterio para otorgar los beneficios de la

³³ El D.F.L. N° 2 del Ministerio de Educación, de 1998, que fija texto refundido, coordinado y sistematizado del Decreto con Fuerza de Ley N° 2, de 1996, sobre subvención del estado a establecimientos educativos.

glosa. Es decir, existe un nuevo instrumento de innovación normativa, constituido por este arancel regulado que servirá de base para determinar los recursos que recibirán las instituciones que accedan al nuevo sistema de gratuidad. Sin entrar todavía a considerar si dicho arancel regulado es en el fondo conforme con la Constitución, su incorporación al sistema de educación superior es, en la forma, necesariamente materia de una ordenación legal que excede el contenido constitucional de la Ley de Presupuestos, es decir, el cálculo de ingresos y autorización anual de gastos. Se trata evidentemente de un elemento esencial de la nueva política pública de gratuidad, que corresponde sea discutido y analizado en su mérito por el Congreso a través de los diversos trámites y etapas de la formación de una ley común.

v) El párrafo séptimo

En una nueva regulación intrusiva a la que tendrá que someterse la institución que quiera incorporarse al nuevo sistema de financiamiento de la educación superior, el párrafo séptimo de la glosa limita a un 2,7% el aumento del número de estudiantes nuevos que se matriculen en los programas sujetos a la nueva "gratuidad". Las dos excepciones que se contemplan requieren autorización previa del Ministerio de Educación. Es decir, por medio de esta parte de la glosa se limita de modo absoluto, a través de un guarismo preciso y definido, de una sola vez para todas ellas, la capacidad de las instituciones respectivas de decidir su crecimiento y la aceptación de nuevos estudiantes.

La imposición de una condición de esta especie, cuya constitucionalidad de fondo resulta dudosa por invadir la legítima autonomía de las instituciones de educación superior para organizarse a sí mismas (artículos 1° inciso cuarto y 19 N° 11 de la Carta Fundamental), es evidentemente materia de ley común. En efecto, impacta en una de las decisiones más sensibles que puede adoptar una institución de educación superior, como es el manejo y proyección de su matrícula. Afecta, desde luego, a planificaciones previas y a un cúmulo de decisiones que de ella dependen: la planta académica y administrativa, el uso de su infraestructura y la proyección de la institución misma en el escenario educacional.

El impacto en una decisión tan relevante para las instituciones educacionales requiere que este límite a la matrícula sea fruto de una deliberación democrática plena, en que puedan confrontarse las diversas visiones, en un debate pluralista y reflexivo. Ello sólo resulta posible en la

tramitación de una ley común, a través de los diversos trámites y etapas de discusión que ella requiere.

vi) El párrafo octavo

Por último, no bastando las espesas regulaciones mencionadas e impugnadas, el párrafo octavo de la glosa llega incluso a remitir a un reglamento el establecimiento de "los efectos del incumplimiento de las instituciones a lo dispuesto en la presente glosa." Es decir, se quiere abusar del especialísimo procedimiento de formación de la Ley de Presupuestos para incluso establecer la existencia de sanciones por el incumplimiento de la glosa, remitiendo su determinación a un reglamento.

b) Glosa 19 de la Partida 09, Capítulo 01, Programa 30, relativa a las asignaciones 200 y 201 del Ítem 03 del Subtítulo 24

Esta Glosa 19 es la más nítida revelación de lo totalmente ajeno que resultan las regulaciones impugnadas a la naturaleza de la Ley de Presupuestos. De partida, es una glosa que tiene por objeto regular un aspecto de otra glosa (la 05), lo que revela la complejidad de la política pública que se pretende instaurar, en una ley que tiene por finalidad legítima únicamente autorizar gastos.

Dice el texto de esta glosa:

"Los institutos profesionales o centros de formación técnica que no cumplan con el requisito señalado en el numeral 1) del numeral iii), del párrafo tercero de la glosa 05 de este programa presupuestario, podrán, mediante el procedimiento especial que disponga una ley, ajustar su naturaleza jurídica para los efectos de constituirse como persona jurídica sin fines de lucro, permitiendo que conserven la acreditación obtenida de conformidad a la ley N° 20.129 y vigente a la fecha de transformación. Las respectivas leyes de presupuestos considerarán los recursos para financiar la incorporación de estudiantes al financiamiento del acceso gratuito a la educación superior en las condiciones que determine la ley."

Del texto precedente se puede comentar:

- i) Que manifiesta la complejidad de la regulación del nuevo sistema de financiamiento de la educación posterior, pues pretende fijar una alternativa a los centro de formación técnica e institutos profesionales que no cumplan el requisito de estar organizados como personas jurídicas privadas sin fines de lucro.

- ii) Que su contenido es nítidamente sustancial, pues esta glosa pretende regular el cambio de naturaleza jurídica de dichas instituciones educacionales.
- iii) Que reconoce que para estos efectos es necesario una ley especial.
- iv) Que pese a reconocer la necesidad de una ley, esta glosa se propone reconocer el derecho de conservar "la acreditación obtenida de conformidad a la ley N° 20.129 y vigente a la fecha de transformación." Esto constituye claramente un intento de modificación de dicha ley permanente, hipótesis que este Excmo. Tribunal ha considerado expresamente como inconstitucional.
- v) Que no bastando esto, esta glosa vulnera la temporalidad y anualidad de la Ley de Presupuestos al intentar disponer lo que establecerán leyes de presupuesto futuras (*"Las respectivas leyes de presupuestos considerarán..."*).

Todo esto demuestra inequívocamente que la presente glosa 19, en conjunto con la 05 ya expuesta, constituyen regulaciones sustantivas de políticas públicas de naturaleza permanente, impropias del procedimiento especialísimo de la Ley de Presupuestos.

c) Partes de la letra c) de la Glosa 04, de la Partida 09, Capítulo 01, Programa 30, relativa a la Asignación 200 del Ítem 03 del Subtítulo 24, sobre Becas Educación Superior

Esta glosa, en su letra c), asigna fondos a la Beca Nuevo Milenio, la cual beneficia a estudiantes con ciertos antecedentes académicos, que se matriculen en carreras técnicas de nivel superior y profesionales acreditadas.

Este literal en su párrafo cuarto establece que esta beca cubrirá hasta \$700 mil pesos anuales respecto de los estudiantes que provengan de los hogares pertenecientes a los cinco primeros deciles de menores ingresos, pero sujeto a la condición que las instituciones receptoras de los becarios se sometan a las regulaciones ahí establecidas, regulaciones que no caben dentro del contenido constitucional de la Ley de Presupuestos. En concreto son:

- En el párrafo tercero de la letra c) de la glosa: la exigencia *"que las instituciones en las que se matriculen" los alumnos beneficiados "manifiesten por escrito, antes del 22 de diciembre de 2015, su voluntad de ajustar su naturaleza jurídica para efectos de constituirse en personas jurídicas sin fines de lucro, en los términos y plazos que se determine la ley a que se refiere la glosa 19 del presente programa..."*

- A esto se suma que el párrafo cuarto de la misma letra, respecto de estas mismas instituciones que manifiesten su intención de modificar su naturaleza jurídica a entidades sin fines de lucro, se les impone mantener para los beneficiarios de la Beca Nuevo Milenio los aranceles de 2015, reajustados por la variación del índice nominal de remuneraciones.

Nuevamente comprobamos que so pretexto de una asignación de fondos, para una beca en este caso, se pretende mediante glosas presupuestarias regular condiciones que exceden el contenido y finalidad de la Ley de Presupuestos.

En este caso, se busca alterar la naturaleza jurídica de las instituciones receptoras, y aún más, determinar los aranceles que ellas pueden cobrar. Se trata, una vez más, de decisiones esenciales y de gran relevancia para las instituciones educativas.

d) Párrafo tercero de la Glosa 04 de la Partida 09, Capítulo 03, Programa 01, relativa a la Asignación 001 del Ítem 03 del Subtítulo 24, sobre Evaluación de Logros de Aprendizaje

En este caso, mediante una glosa presupuestaria se busca derechamente modificar lo establecido una ley permanente.

El párrafo tercero de esta Glosa 04, el cual impugnamos, pretende regular el modo por el cual la Agencia de Calidad de la Educación informa los resultados de las mediciones de logros de aprendizaje, pese a que es una materia explícitamente regulada en los incisos cuarto y quinto del artículo 37 de la Ley General de Educación³⁴, norma de rango orgánico constitucional.

Los citados incisos de la Ley General de Educación mandan:

“La Agencia de Calidad de la Educación deberá informar públicamente los resultados obtenidos a nivel nacional y por cada establecimiento educacional evaluado. En caso alguno la publicación incluirá la individualización de los alumnos. Sin perjuicio de lo anterior, los padres y apoderados deberán ser informados de los resultados obtenidos por sus hijos cuando las mediciones tengan representatividad individual, sin que tales resultados puedan ser publicados ni usados con propósitos que puedan afectar negativamente a los alumnos, en ámbitos tales como selección, repitencia u otros similares.

³⁴ Ley N° 20.370, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el D.F.L. N° 2 del Ministerio de Educación, de 2009.

La Agencia de Calidad de la Educación coordinará la participación de Chile en mediciones internacionales de aprendizaje de los alumnos, debiendo informar públicamente sobre sus resultados."

Por otro lado, el párrafo tercero de la glosa 04 pretende regular de modo más restringido el mismo asunto de la publicidad de los resultados de las mediciones. Dice el texto supuestamente "presupuestario":

"Los resultados de las mediciones que se realicen por esta asignación y aquellas que, habiendo sido rendidas no hayan sido difundidas a la fecha de publicación de esta ley, sólo podrán informarse en cifras agregadas de carácter nacional, regional, provincial o comunal referidas a la totalidad de los establecimientos educacionales para el nivel y territorio de que se trate y en informes específicos dirigidos a cada establecimiento que consigne los contenidos deficitarios respectivos."

Como S.S. Excma. puede apreciar, el presente párrafo de la glosa simplemente modifica lo dispuesto por una ley sustantiva permanente, restringiendo la publicidad de los resultados de las mediciones de logros de aprendizaje a la que está obligada la Agencia de Calidad de la Educación.

Es decir, no sólo se ha pretendido implementar una nueva política pública, de alto impacto, a través de la tramitación expedita y restringida de la ley de presupuestos, sino que además se modifican normas permanentes contenidas en leyes comunes y orgánico constitucionales. Se demuestra así nítidamente el distorsionado uso de la ley de presupuestos y el vicio formal de constitucionalidad que ello detona.

IV. VULNERACIÓN DE LAS NORMAS CONSTITUCIONALES DEL ARTÍCULO 1° INCISO QUINTO, 19° N°2 Y 19 N°3

1. Generalidades

En el presente Capítulo, explicaremos como en particular los requisitos adicionales para las Universidades Privadas que no forman parte del Consejo de Rectores, exigidos en el párrafo tercero, de la glosa 05, asignación 201, del ítem 03, del subtítulo 24, del programa 30, de la Partida 09 del Ministerio de Educación,

correspondientes al Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2016 (boletín 10.300-05), constituyen una discriminación arbitraria contra los estudiantes de los primeros 5 deciles que actualmente estudian en dichas instituciones, sumado a aquellos que pretenden elegirlas a contar del año 2016

La ya individualizada glosa 05, en la parte que se señalará, vulnera manifiestamente nuestra Carta Fundamental, respecto de lo prescrito por los artículos 1° inciso quinto, 19° n°2 y 19° n°3, atentando contra la igualdad de oportunidades, estableciendo diferencias arbitrarias, y transgrediendo el mandato constitucional de igualdad en el ejercicio de sus derechos, respecto de estudiantes que, encontrándose en una igual y objetiva situación de vulnerabilidad, son excluidos arbitrariamente por el legislador, por haber elegido o elegir en el futuro, instituciones de educación superior que son diferenciadas de manera absolutamente caprichosa y sin ningún fundamento ni racionalidad, por el legislador.

Para efectos de lo señalado anteriormente, partiremos explicando el sistema de financiamiento que existe para los estudiantes de las Universidades del Consejo de Rectores (CRUCH), y explicaremos las razones para que en los hechos no hayan sido impugnado constitucionalmente a pesar de su carácter eminentemente discriminatorio. Luego, pasaremos a describir los requisitos que exige la señalada glosa 05, para que un estudiante pueda ser beneficiario de la política pública de la gratuidad, entre las cuáles se incluyen las exigencias para que una institución de educación superior sea elegible. En tercer lugar, demostraremos con hechos concretos cómo los requisitos de elegibilidad resultan absolutamente arbitrarios, puesto que las propias instituciones que forman parte del Consejo de Rectores no los cumplen. Y finalmente, analizaremos en particular cómo el texto impugnado vulnera el artículo 1° inciso 5°, así como las garantías del 19° n°2 y n°3 de nuestra Carta Fundamental.

2. El Fondo Solidario de Crédito Universitario

Tal como describió muy bien este Excelentísimo Tribunal, en fallo STC 2727 c.10-11 al referirse a la evolución regulatoria del Fondo Solidario de Crédito Universitario. A saber:

"DÉCIMO.- El primer régimen relativo a préstamos para la educación superior fue establecido por el DFL N° 4, de 1981, del Ministerio de Educación, que establecía normas sobre "crédito fiscal universitario". Este régimen vino a sustituir el sistema anterior de financiamiento universitario, de "arancel diferenciado" (Decreto Ley N° 3.170), creando un financiamiento mixto de las

universidades a través del presupuesto del Estado y de los ingresos propios a título de aranceles y matrículas de los alumnos.

El reglamento de esta ley fue el DS N° 720, de 1982, del Ministerio de Educación. Dicho crédito rigió entre los años 1981 y 1986 y era financiado íntegramente por transferencias desde el Estado a las universidades (artículo 5°). El alumno se constituía en deudor del Fisco por el monto del crédito que este último hubiere pagado a la Universidad. El interés anual era privilegiado (1%) y la obligación de pago se hacía exigible sólo después de dos años desde el egreso o desde que el alumno hubiere abandonado sus estudios (artículo 11). Luego de este plazo de gracia, el deudor tenía un plazo de 10 ó 15 años, dependiendo del monto del crédito efectivamente gozado, en que se pagaba en dos o más cuotas parciales durante el año. El deudor podía siempre solicitar una exención fundándose en que estaba impedido de pagar, caso en el cual celebraba un convenio con la Tesorería General de la República (artículo 12). Las nóminas de deudores eran públicas y se debía acompañar "un documento firmado por el alumno en el que se reconozca la obligación" (artículo 14);

UNDÉCIMO.- Que dicho sistema de "crédito fiscal universitario" fue sustituido por el sistema de Fondo Solidario de Crédito Universitario, que se encuentra regulado por la Ley N° 18.591, de 1987, modificada por las leyes N°s 19.287 y 19.848, y complementada por el DS N° 938, de 1994, de Educación, pasando las acreencias del mencionado crédito fiscal a ser administradas por este Fondo, conforme al artículo 71, letra a), de la Ley N° 18.591. Este sistema rige a partir del año 1987.

Dicho Fondo es un patrimonio especial que la ley crea, paralelo a cada una de las universidades que integran el Consejo de Rectores, destinado al otorgamiento de créditos a sus alumnos para pagar el valor anual o semestral de la matrícula, según corresponda (artículo 70 de la Ley N° 18.591). El Fondo se compone por los créditos adeudados por los beneficiarios, los pagarés que se otorguen, los recursos de la Ley de Presupuestos y donaciones (artículos 71 y 71 bis de la Ley N° 18.591)."

El señalado sistema crediticio, ha sido latamente criticado por aquellos estudiantes que han accedido a instituciones de educación superior que se encuentran fuera del DFL N° 4, de 1981, del Ministerio de Educación, debido a la manifiesta discriminación arbitraria hacia los estudiantes de las instituciones fuera del Consejo de Rectores, pues nunca han podido acceder a este crédito privilegiado, a pesar de encontrarse en la misma condición de vulnerabilidad.

Ahora bien, la pregunta es ¿Por qué este crédito que discrimina arbitrariamente no ha sido impugnado constitucionalmente? Pues bien, es principalmente por dos

poderosas razones complementarias.

La primera, es que al año 1981, efectivamente las instituciones Universitarias creadas y reconocidas por la ley, sólo eran aquellas contenidas en el artículo 1° del DFL n°4 (Ed.) de 1981, no previendo el ingreso de las nuevas instituciones que se fueron creando. Y la segunda, es que las normas que regulan el sistema de Fondo Solidario de Crédito Universitario, así como su antecesor Crédito Fiscal, jamás pasaron por ningún control de constitucionalidad por parte de este Excelentísimo Tribunal, por ser en un primer término decretos con fuerza de ley, y luego leyes de quórum simple, sin que fueran además impugnadas de ninguna forma, por lo cual nunca tuvo lugar (ni puede tenerlo salvo por la vía de la inaplicabilidad) un control represivo de constitucionalidad de la señalada normativa, el cual diera cuenta de la existencia o inexistencia de una diferencia arbitraria respecto de los estudiantes de las instituciones de educación superior fuera de las del señalado DFL n°4 de 1981.

A este respecto, por tanto, el argumento que se ha sostenido sistemáticamente en las observaciones formuladas a otros requerimientos por parte del Ejecutivo, señalando que “siempre se ha hecho así”, y acompañando para dichos efectos regulación comparada, no constituye un argumento jurídico constitucional serio ni plausible, y por tanto debe del todo desecharse en caso de que llegase a alegarse, más aún cuando la razón real, es que no ha existido jamás la posibilidad para que la Justicia Constitucional se pronuncie respecto al fondo del conflicto normativo constitucional generado por dicha regulación discriminatoria.

3. El contenido discriminatorio de la glosa 05

La señalada glosa 05, que ya fue transcrita anteriormente, establece como requisitos para que los estudiantes puedan acceder al beneficio de la gratuidad los siguientes:

“Podrán acceder a este beneficio los estudiantes que cumplan con los siguientes requisitos:

- a) Ser chileno o extranjero con residencia definitiva, y respecto de este último, que haya obtenido su respectiva licencia de enseñanza media en Chile.*
- b) Provenir de los hogares pertenecientes a los cinco primeros deciles de menores ingresos de la población del país, para lo cual se utilizará un instrumento de evaluación uniforme de la situación socioeconómica, en la forma establecida en el Decreto N° 97, de 2013, del Ministerio de Educación, y sus modificaciones. Adicionalmente, el Ministerio de Educación, verificará*

la información proporcionada por los estudiantes para acceder a este beneficio, pudiendo solicitar antecedentes a diversas entidades públicas y privadas.

c) No poseer un título profesional o licenciatura terminal otorgada por una institución de educación superior del Estado o reconocida por éste, o por una institución de educación superior extranjera, de conformidad a lo que establezca el reglamento. Con todo, quienes posean un título de técnico nivel superior sólo podrán acceder a este beneficio para cursar un programa conducente a un título profesional o licenciatura.

d) En caso de haber iniciado su programa de estudios en un año anterior al 2016, el estudiante deberá haber permanecido en el mismo por un tiempo que no exceda de la duración nominal de éste, informada por la respectiva institución al Ministerio de Educación de conformidad a lo dispuesto en el Título III de la ley N° 20.129. Con todo, para estos efectos no se considerarán las suspensiones de estudios debidamente informadas al Ministerio de Educación por la institución de educación superior respectiva.

e) Matricularse en una institución de educación superior elegible, y que ésta haya celebrado el convenio establecido en el párrafo cuarto.”

Podríamos afirmar que los requisitos exigidos a los estudiantes para acceder al beneficio, al menos en apariencia, cumplirían con el estándar constitucional de ser objetivos y razonables. No obstante, si nos vamos a la forma en que se materializa en la glosa 05, el requisito de la letra e) que señala que el estudiante debe “e) *Matricularse en una institución de educación superior **elegible**, y que ésta haya celebrado el convenio establecido en el párrafo cuarto.*”, diferenciando arbitrariamente en cuanto a los requisitos que deben cumplir las señaladas instituciones elegibles, resulta abiertamente inconstitucional y así debe ser declarado por este Excelentísimo Tribunal.

En efecto, el texto del párrafo tercero de la glosa 05 ya individualizada, y que es impugnado por contravenir los artículos 1° inciso quinto, 19° n°2 y 19 n°3 de nuestra Ley Suprema, es el que a continuación se destaca en negrita:

“i. Universidades referidas en el artículo 1° del decreto con fuerza de ley N°4, de 1981, del Ministerio de Educación.

ii. Universidades privadas no incluidas en el literal anterior **que, al 30 de septiembre de 2015, cumplan con los siguientes requisitos:**

1) Estar acreditadas de acuerdo a la ley N° 20.129, por 4 años o más;

2) No contar con la participación, en calidad de miembros, asociados o beneficiarios de la respectiva corporación o fundación,

según corresponda, de personas jurídicas de derecho privado que no estén constituidas como personas jurídicas sin fines de lucro;

3) Constar en sus estatutos registrados ante el Ministerio de Educación, de conformidad a lo dispuesto en el Párrafo 2° del Título III del decreto con fuerza de ley N° 2, de 2010, del Ministerio de Educación, el derecho a la participación de al menos un representante de los estamentos estudiantil o personal no académico, sea con derecho a voz o a voto, en algún órgano colegiado de la administración o dirección central de la institución.

iii. Centros de formación técnica o institutos profesionales que, al 30 de septiembre de 2015, cumplan con los siguientes requisitos:

1) Estar organizado como persona jurídica de derecho privado sin fines de lucro;

2) Contar con acreditación institucional vigente, de acuerdo a la ley N° 20.129, por 4 años o más."

El texto anteriormente transcrito, señala las instituciones **elegibles** por los estudiantes para efectos de ser beneficiados por la política pública de la gratuidad en la educación superior.

De la revisión de la norma recién expuesta, es posible constatar que se clasifica a las instituciones de educación superior en tres categorías, exigiéndole a cada una de ellas distintos requisitos y, por tanto, estableciéndose distintos estándares para que los estudiantes de cada una de estas instituciones puedan acceder a los recursos contemplados en la asignación en análisis. De esta forma, nos encontramos con 1) la categoría de las universidades creadas con anterioridad al año 1981 o, coincidentemente, las pertenecientes al Consejo de Rectores de Universidades Chilenas; 2) la categoría de universidades privadas creadas con posterioridad al año 1981 o no pertenecientes al Consejo de Rectores de Universidades Chilenas; y 3) los Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica.

De esta manera, se establecen exigencias especiales sólo a los grupos 2) y 3) de instituciones de educación superior, sin que existan fundamentos razonables y objetivos para realizar una división de esta naturaleza, como lo sería la consideración de criterios de calidad que permitieran al Estado velar porque los recursos sean focalizados en estudiantes vulnerables que asisten a instituciones acreditadas homogéneamente.

Uno de los principal argumentos esgrimido por el Ejecutivo para llevar a cabo esta política pública en la forma señalada, sería que las Universidades del Consejo de

Rectores cumplen en su totalidad con los estándares de calidad necesarios para garantizar una buena educación a sus estudiantes, atendido su prestigio y tradición, lo cual no pasaría en el caso de las instituciones que no pertenecen a dicha agrupación, por lo que sería necesario establecer ciertas exigencias especiales respecto a las instituciones de educación superior que no pertenecen al Consejo de Rectores. Lo cierto es que, como explicaremos más adelante, al analizar cada uno de los requisitos exigidos tanto a las universidades no pertenecientes al Consejo de Rectores, como a los Centros de Formación Técnica e Institutos Profesionales, es posible constatar que las instituciones que se forman parte del Consejo de Rectores, y señaladas en el literal i, del párrafo tercer, de la glosa 05, no cumplen, en algunos casos con todos y en otros con algunos, de éstos requisitos.

Por otra parte, cabe mencionar el hecho que esta glosa presupuestaria exige a las instituciones no pertenecientes al Consejo de Rectores, a los Centros de Formación Técnica y a los Institutos Profesionales cumplir con todos los requisitos que ahí se establecen **“al 30 de septiembre de 2015”**.

Si se considera que la ley de presupuestos fue enviada al Congreso Nacional ese mismo día, se puede colegir que, aun cuando estas instituciones se encontraran llanas a cumplir con todos y cada uno de los requisitos exigidos para que sus alumnos puedan ser beneficiarios de la gratuidad, no podrían hacerlo por cuanto ex profeso se les negó la oportunidad de poder realizar los ajustes necesarios para ello. Nos encontramos entonces frente a una norma cuyo cumplimiento no depende de la voluntad ni de los estudiantes, ni de las instituciones que ellos han elegido, sino a la situación en que éstas se encontraban, lo que necesariamente nos hace constatar lo caprichosa y arbitraria que resulta este tratamiento disímil entre estudiantes en virtud de la institución de educación superior elegida.

4. Imposición de requisitos sólo a algunas universidades sin un fundamento racional.

Como ya fue señalado precedentemente, la glosa 05 en análisis, sólo establece exigencias adicionales para las universidades que no pertenecen al Consejo de Rectores, así como a los Centros de Formación Técnica e Institutos Profesionales, eximiendo de toda exigencia a aquellas que si se encuentran adscritas a dicha entidad. Estos requisitos, que supuestamente tendrían por objeto establecer un piso mínimo que garantice la calidad de la educación que se imparte, no son cumplidos, en su totalidad, por la generalidad de las instituciones que conforman el sistema de educación superior de nuestro país, independiente de su forma de

organización, de su dependencia estatal o privada, o de la época de su constitución.

La imposición de estas nuevas exigencias, a sólo un grupo específico de universidades constituye una discriminación arbitraria y caprichosa por parte del Estado hacia a los estudiantes que asisten a ellas, debiendo considerarse especialmente el hecho que aquellas Universidades que forman parte del Consejo de Rectores, y que se encuentran eximidas de la observancia de dichas exigencias o requisitos, no cumplen totalmente o en parte con ellos.

A continuación analizaremos cada uno de los referidos requisitos de la glosa que se exigen a las universidades señaladas en el literal ii, del párrafo tercer de la glosa 05, esto es, aquellas Universidades que no pertenecen al Consejo de Rectores:

a) Estar acreditadas de acuerdo a la ley N° 20.129, por cuatro años o más.

Actualmente existen **cuatro** universidades pertenecientes al primer grupo de universidades del literal i, del párrafo tercero, de la glosa 05, esto es, pertenecientes al Consejo de Rectores, que no cumplen con el requisito de acreditación exigido para las llamadas universidades privadas, por cuanto se encuentran acreditadas por periodos inferiores. Este hecho resulta en especial discriminatorio, por cuanto, de acuerdo a nuestra actual institucionalidad de aseguramiento de la calidad de la educación superior³⁵, existirían instituciones más calificadas en calidad pero que, por motivos odiosos y carentes de razonabilidad, sus estudiantes no serán beneficiarios de estos nuevos recursos que el presupuesto de la Nación contempla.

Así, al menos la **Universidad Arturo Prat**, la **Universidad de los Lagos** y la **Universidad Tecnológica Metropolitana**, todas estatales y pertenecientes al Consejo de Rectores, así como la **Universidad Católica de Temuco**, privada y también perteneciente al Consejo de Rectores y que por tanto caben en el literal i, del párrafo tercero, de la glosa 05, se encuentran en la situación recién descrita, contando con una acreditación de tan sólo **tres años**³⁶, tal como consta en las resoluciones de acreditación institucional de dichas Universidades, y que se acompañan en el primer otrosí de esta presentación.

³⁵ Ley N° 20.129.

³⁶ Fuente Comisión Nacional de Acreditación, <https://www.cnachile.cl/Paginas/Acreditacion-institucional.aspx>

Por otra parte y tal como es posible apreciar en la siguiente tabla, actualmente existe una gran heterogeneidad al interior del propio Consejo de Rectores, el que, excluyendo a la Universidad Católica y a la Universidad de Chile, tiene un promedio de años de acreditación inferior al de las universidades que no pertenecen a dicho Consejo, y que no obstante se encuentran suscritas al sistema único de admisión vía PSU.

Tipo Universidades	Número de IES	Años promedio acreditación	Publicaciones WOS*/ N° doctores JEC
CRUCH	25	4,8	0,95
1) Estatales CRUCH	16	4,4	0,88
U.Chile	1	7,0	1,30
Demás estatales	15	4,3	0,85
2) Privadas CRUCH	9	5,6	1,07
PUC	1	7,0	1,60
Demás privadas	8	5,4	1,00
CRUCH sin U.Chile ni PUC	23	4,7	0,90
Privadas PSU no CRUCH	8	5	0,88

Fuente: Elaboración LyD con información del CNED: Acreditación 2015 y Publicaciones 2013.

*Publicaciones WOS = Web of Science.

De esta forma, esta diferencia no encuentra su fundamento racional y lógico en las condiciones particulares de los estudiantes matriculados en cada una de ellas, ni en la calidad de la educación que se imparte por cada una de las universidades que integran las categorías definidas en la glosa presupuestaria, lo cual constituye una abierta discriminación arbitraria, no permitida por nuestra Carta Magna.

- b) **No contar con la participación, en calidad de miembros, asociados o beneficiarios de la respectiva corporación o fundación, según corresponda, de personas jurídicas de derecho privado que no estén constituidas como personas jurídicas sin fines de lucro.**

Esta exigencia que la norma en análisis instituye sólo para las universidades del literal ii, del párrafo tercero, de la glosa 05, actualmente no es cumplida por prácticamente ninguna de las instituciones pertenecientes al Consejo de Rectores.

Sin entrar a cuestionar el motivo que tuvo en cuenta el Ejecutivo para contemplar este requisito, resulta evidentemente discriminatorio exigirlo sólo a algunas universidades. Por lo demás, esta prohibición no necesariamente va en contra de

la calidad y transparencia de ellas, y en muchos casos constituye un medio útil y eficiente para la consecución de los objetivos y finalidades de docencia, investigación, extensión y vinculación con el medio que tiene toda casa de estudios.

Asimismo, cabe señalar que las consecuencias de este nuevo impedimento no fueron previstas ni analizadas con detención por parte del legislador, cuestión que se explica por lo breve y poco profunda que resulta la discusión anual del presupuesto de la Nación, y que forma parte del primer cuestionamiento constitucional que se le hace a la presente glosa 05 en los capítulos anteriores.

Por otra parte, cabe hacer presente que en la actualidad las universidades deben siempre estar organizadas como corporaciones o fundaciones sin fines de lucro, por lo que asumir de manera *a priori* que este mecanismo podría ser utilizado, y sólo por las universidades que no pertenecen al Consejo de Rectores, como medio para burlar este imperativo legal y no reinvertir sus excedentes, constituye a nuestro juicio una vulneración flagrante a la igualdad ante la ley

Según datos oficiales entregados por el Ministerio de Educación, obtenidos del análisis de los estados financieros auditados que deben enviar a dicha cartera de Estado las instituciones de educación superior, anualmente, en virtud del artículo 50 de la Ley N° 20.129, la situación de las universidades pertenecientes al Consejo de Rectores, esto es, las del literal i, del párrafo tercero, de la glosa 05, con sociedades relacionadas, es la siguiente³⁷:

- Empresas o sociedades relacionadas a la Universidad de Concepción
 1. Administradora de Activos Inmobiliarios Universidad de Concepción Ltda.
 2. Agencias Araucania S.A.
 3. Agencias Bío Bío S.A.
 4. Agencias Cachapoal S.A.
 5. Agencias Choapa S.A.
 6. Agencias Copiapó S.A.
 7. Agencias Llanquihue S.A.
 8. Agencias Maule S.A.
 9. Agencias Metropolitana S.A.
 10. Agencias Quinta S.A.
 11. Agencias Tarapacá S.A.
 12. Casinos Bellavista S.A.

³⁷ Fuente: página oficial "MiFuturo" del Ministerio de Educación
<http://www.mifuturo.cl/index.php/2013-03-06-18-20-53/noticias/263-segundo-informe-de-estados-financieros-de-universidades-chilenas>

13. Centro de Desarrollo Integral del Niño Ltda.
14. Clínica Universitaria de Concepción S.A.
15. Consorcio de Tecnología de Innovación para la Salud S.A.
16. Consorcio Tecnológico Bioenercel S.A.
17. Corporación Cultural UdeC
18. Corporación Recreativa y Deportiva Bellavista
19. Dextech S.A.
20. Distribuidora DI S.A.
21. Educación Profesional Atenea S.A.
22. Empresa Cine-Teatro Concepción Ltda.
23. Empresa de Radio y Televisión La Discusión S.A.
24. Empresa de Servicios Tecnológicos Ltda.
25. Empresa la Discusión S.A.
26. Empresa Periodística Diario de Concepción S.A.
27. Empresa Periodística la Discusión S.A.
28. Empresa Profesional Atenea S.A.
29. Empresa Radio y Televisión La Discusión S.A.
30. Fondo Solidario de Crédito Universitario
31. Genómica Forestal S.A.
32. Impresora la Discusión S.A.
33. Inmobiliaria Campanil Ltda.
34. Inmobiliaria e Inversiones Soin II S.A.
35. Inversiones Bellavista Ltda.
36. Inversiones Campanil S.A.
37. Inversiones Campus S.A.
38. Inversiones Centro del Sur S.A.
39. Octava Comunicaciones S.A.
40. Operaciones Casino del Sur S.A.
41. OTRI Chile S.A.
42. Servicio de Procesamiento de datos en línea S.A.
43. Servicios de Capacitación UDEC Ltda
44. Servicios de Capacitación UDEC S.A.
45. Serviquire Ltda.
46. Sociedad Educacional UDEC S.A.
47. Sociedad Inmobiliaria Bellavista S.A.
48. Sociedad Recreativa y Deportiva Universidad de Concepción S.A.
49. Sociedades Educativas UDEC S.A.
50. UDEC Asesorías y Servicios Ltda.
51. Viajes Campanil Ltda.
52. Viajes Campanil S.A.

- Empresas o sociedades relacionadas a la Pontificia Universidad Católica de Chile

1. Alerta al Conocimiento S.A.
2. Algae Fuels S.A.
3. Alimentación y Servicios S.A.
4. Canal 13 SpA
5. Capacituc S.A.
6. Cía Radio Chilena S.A.
7. Clínica UC S.A.
8. Consorcio Tecnológico de Biomedicina Clínico-Molecular S.A.
9. Consorcio Tecnológico de la Industria Hortofrutícola S.A.
10. Corporación de Televisión Canal 13
11. Dictuc Capacitación S.A.
12. Dictuc S.A.
13. Educa UC Inicial SpA
14. Educa UC S.A.
15. Elemental S.A.
16. Empresas UC S.A.
17. Gestora de Créditos S.A.
18. Inmobiliaria Clínica San Carlos de Apoquindo S.A.
19. Inmobiliaria UC S.A.
20. Innovación y Tecnología Vitivinícola S.A.
21. Inversiones Canal 13 SpA
22. Inversiones Ventana S.A.
23. Medios Australes S.A.
24. OTRI Chile S.A.
25. Qualitas S.A.
26. Radiodifusión UC S.A.
27. Salud UC S.A.
28. Servicios Clínicos San Carlos de Apoquindo S.A.
29. Sociedad de Capacitación y Servicios San Sebastián S.A.

- Empresas o sociedades relacionadas a la Universidad Austral

1. Austral Capacitación Ltda.
2. Austral Corporación Ltda.
3. Centro de Capacitación y Entrenamiento en Reproducción y Manejo Animal
4. Centro de Formación Técnica Austral S.A.
5. Centro de Inseminación Artificial
6. Centro de Investigación y Producciones Forestales Ltda.
7. Centro Experimental de Predios Agrícolas
8. Centro Experimental Forestal
9. Centro Nacional de Capacitación y Entrenamiento en Reproducción y Manejo Animal

10. Centros Marinos S.A.
 11. Fondo Solidario de Crédito Universitario
 12. Fundación Leiva Mella
 13. Fundación Víctor Manuel Leiva Mella
 14. Inmobiliaria Misiones S.A.
 15. Inverme S.A.
 16. Inversiones Arboretum Ltda.
 17. Provisiones deudas incobrables
 18. Sociedad Turística Estudiantil Austral Ltda.
 19. Sociedad Turística Estudiantil Austral S.A.
- Empresas o sociedades relacionadas la Universidad Católica de Valparaíso
 1. Centro de Formación Técnica UCV S.A.
 2. Centro de Transferencia Tecnológica UCV S.A.
 3. Coneduca S.A.
 4. Corporación de Televisión de la PUCV
 5. Ediciones Universitarias de Valparaíso S.A.
 6. Empresas PUCV S.A.
 7. Estación Experimental la Palma
 8. Fondo Solidario de Crédito Universitario
 9. Inversiones Quintil S.A.
 10. Laboratorios de Ensayos de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso S.A.
 11. Naturalis S.A.
 12. OTRI Chile S.A.
 - Empresas o sociedades relacionadas a la Universidad Católica del Maule
 1. Centro de Imagenología UCM S.A.
 2. Clínica UCM Ltda.
 3. Clínica UCM S.A.
 4. Don Sofanor Ltda.
 5. Laboratorios Obras Civiles UCM Ltda.
 6. Sociedad Ceitec Ltda.
 7. Sociedad de Comunicaciones San Agustín S.A.
 8. Sociedad de Inversiones San Miguel S.A.
 9. Sociedad Inmobiliaria San Miguel S.A.
 - Empresas o sociedades relacionadas a la Universidad de la Serena
 1. Corporación Ignacio Domeyko para desarrollo integral de la IV Región
 2. Fondo Solidario de Crédito Universitario

3. Fundación de Investigación y Control de Calidad de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de La Serena, Invecc
 4. Fundación Educacional, Musical, Cultural, Universidad de la Serena
 5. Provisión de incobrable entidad relacionada
 6. Provisión de Fondo Solidario de Crédito Universitario
 7. Sociedad Educacional Ignacio Domeyko S.A.
- Empresas o sociedades relacionadas a la Universidad de Chile
 1. Aqua Innovo S.A.
 2. Centro Cooperativo para el Desarrollo Vitivinícola S.A.
 3. Editorial Universitaria S.A.
 4. Sociedad Biotecnológica Frutícola S.A.
 5. Sociedad Consorcio Tecnológico de Biocombustibles S.A.
 6. Sociedad de Desarrollo y Gestión S.A.
 - Empresas o sociedades relacionadas a la Universidad de Santiago
 1. Centro de Formación Técnica
 2. Otras Sociedades
 3. Sociedad de Desarrollo de las Ciencias de la Salud
 4. Sociedad de Desarrollo Tecnológico de Santiago de Chile Ltda.
 5. Sociedad de Gestión Estratégica para el Desarrollo Universitario
 6. Sociedad de Servicios de Gestión Informática y Computación de la Universidad de Santiago de Chile
 - Empresas o sociedades relacionadas a la Universidad Arturo Prat
 1. Centro Tecnológico Minero S.A.
 - Empresas o sociedades relacionadas a la Universidad Católica de la Santísima Concepción
 1. Melchor S.A.
 2. Venerable Cabildo
 - Empresas o sociedades relacionadas a la Universidad Católica de Temuco
 1. Centro de Capacitación Ltda.
 2. Estudios, Asesorías e Inversiones UCT S.A.
 3. Jardín Infantil Angelito Ltda.
 4. Laboratorios de Suelos Ltda.
 5. Preuniversitario UCT Ltda.
 - Empresas o sociedades relacionadas a la Universidad Católica del Norte
 1. Fundación CEDUC
 2. Fundación Huanchaca

- Empresas o sociedades relacionadas a la Universidad de Antofagasta
 1. Universidad de Antofagasta - Asistencia Técnica S.A.
- Empresas o sociedades relacionadas a la Universidad de Atacama
 1. Centro de Formación Técnica UDA S.A.
- Empresas o sociedades relacionadas a la Universidad de la Frontera
 1. Centro de Formación Técnica Teodoro Wickel Kluwen S.A.
 2. Desarrollos UFRO S.A.
 3. Fundación de Desarrollo Educacional La Araucanía
 4. Instituto Euro Chileno de Turismo S.A.
- Empresas o sociedades relacionadas a la Universidad de los Lagos
 1. Centros de Formación Técnica
 2. Instituto Profesional Los Lagos S.A.
- Empresas o sociedades relacionadas a la Universidad de Magallanes
 1. FUDE – UMAG
 2. SEAMAG S.A.
- Empresas o sociedades relacionadas a la Universidad de Playa Ancha de Ciencias de la Educación
 1. Instituto para el desarrollo biotecnológico y la innovación S.A.
- Empresas o sociedades relacionadas a la Universidad de Talca
 - 1 Centro Conferencia Paso Pehuenche Ltda.
 - 2 Investmaule S.A.
 - 3 Soc. Mejoramiento Genético de Berries Ltda.
 - 4 Sociedad Edetec Ltda.
- Empresas o sociedades relacionadas a la Universidad de Tarapacá
 1. Centro de Formación Técnica de Tarapacá
 2. Sociedad Educacional UTA S.A.
- Empresas o sociedades relacionadas a la Universidad de Valparaíso
 1. Imbiocriotec S.A.
 2. Sociedad Administradora de la Gestión Universitaria
 3. Sociedad Educacional CFT U. Valparaíso

- Empresas o sociedades relacionadas a la Universidad de Bío-Bío
Centro de Alta Tecnología en Maderas S.A.
- Empresas o sociedades relacionadas a la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación
Fondo Solidario de Crédito Universitario
- Empresas o sociedades relacionadas a la Universidad Técnica Federico Santa María
 1. Empresas S.A.
 2. Escuela de Trabajos Aéreos S.A
 3. Universidad Santa María
- Universidad Tecnológica a la Metropolitana
 1. Sociedad Educacional UTEM S.A.

Los datos recién expuestos, son ciertamente demoledores, y no constituyen en ningún caso un juicio de valor hacia las Universidades del Consejo de Rectores, sino que tienen por objeto develar que el requisito adicional exigido a las Universidades Privadas del literal ii, del párrafo tercero, de la glosa 05, de **“no contar con la participación, en calidad de miembros, asociados o beneficiarios de la respectiva corporación o fundación, según corresponda, de personas jurídicas de derecho privado que no estén constituidas como personas jurídicas sin fines de lucro”** no es cumplido por las Universidades del literal i, lo cual constituye una abierta y manifiesta diferenciación arbitraria, y por tanto inconstitucional hacia los estudiantes de las Universidades del literal ii, del párrafo tercero, de la glosa 05.

Lo mismo podría señalarse respecto de los Centros de Formación Técnica e Institutos Profesionales, y la exigencia del literal iii, del párrafo tercero, de la glosa 05, que los obliga a estar constituidos como personas jurídicas sin fines de lucro, a pesar de que hoy el decreto con fuerza de ley N° 2, de 2010, del Ministerio de Educación, no exige dicho requisito para obtener el reconocimiento oficial, así como tampoco las becas señaladas en la glosa 04, asignación 200, del ítem 3, del programa 30 de la partida 09 del Ministerio de Educación, exigen este requisito para que los estudiantes de dichos planteles sean beneficiarios de las señaladas ayudas estudiantiles.

Todo lo anterior, da cuenta de un trato discriminatorio por parte del Estado a ciertas instituciones por el sólo hecho de haber sido creadas con posterioridad al

año 1981, para lo cual no existe fundamento razonable alguno. Recordemos que nuestra Carta Magna establece expresamente que en Chile “no hay persona ni grupo privilegiados.”, y se está dando un trato diferente a instituciones y personas que se encuentran exactamente en la misma posición. A mayor abundamiento, la discriminación arbitraria que se está cometiendo con el establecimiento de este requisito, finalmente significará que estudiantes en igual condición o peor situación socioeconómica sean dejados fuera del acceso de estos recursos por el sólo hecho de que la universidad, centro de formación técnica o instituto profesional al que asisten, legítimamente de acuerdo a lo prescrito en nuestro ordenamiento jurídico, participan en calidad de asociado o beneficiario de alguna persona jurídica constituida como una sociedad, o se encuentran ellos mismos constituidos como personas jurídicas con fines de lucro, como es el caso de los Centros de Formación Técnica e Institutos Profesionales.

- c) Constar en sus estatutos registrados ante el Ministerio de Educación, de conformidad a lo dispuesto en el Párrafo 2º del Título III del decreto con fuerza de ley N° 2, de 2010, del Ministerio de Educación, el derecho a la participación de al menos un representante de los estamentos estudiantil o personal no académico, sea con derecho a voz o a voto, en algún órgano colegiado de la administración o dirección central de la institución.**

Este tercer requisito exigido sólo a las universidades privadas del literal ii, del párrafo tercero, de la glosa 05, esto es, no adscritas al Consejo de Rectores, tampoco es cumplido a cabalidad por todas las instituciones que si forman parte de dicha organización. Si bien en la mayoría de los casos estas últimas cuentan con instancias de participación de sus estudiantes o personal administrativo no académico en los órganos colegiados de la administración o dirección central, lo cierto es que no en todos los casos dicha participación se encuentra expresamente reconocida en sus estatutos, tal y como se exige en la norma en análisis. Lo anterior, y sin entrar a calificar esta medida, no permite dar entender por qué se hizo aplicable sólo a algunas de las instituciones de educación superior.

Sólo a modo ejemplar, los estatutos de la Universidad de Valparaíso³⁸, los de la Universidad de la Frontera³⁹, los de la Universidad de Santiago⁴⁰ y los de la

³⁸ Decreto con fuerza de ley N° 147, de 1982, del Ministerio de Educación

³⁹ Decreto con fuerza de ley N° 156, de 1981, del Ministerio de Educación

⁴⁰ Decreto con Fuerza de ley N° 149, de 1981, del Ministerio de Educación

Universidad Arturo Prat⁴¹ establecen cuáles serán los órganos colegiados de administración y los de dirección central de cada institución **sin consagrar ni la participación de estudiantes ni del personal no académico, con derecho a voz o voto.** Si en la práctica, en alguna de estas instituciones existe esta participación de estudiantes o personal no académico, dicha facultad no está en ninguno de los estatutos registrados ante el Ministerio de Educación, de conformidad a lo dispuesto en el Párrafo 2º del Título III del decreto con fuerza de ley N° 2, de 2010, del Ministerio de Educación.

A mayor abundamiento, durante el mes de agosto de 2014 el Ejecutivo envió un mensaje al Congreso Nacional, boletín 9481-04, que, culminaría con la dictación de la ley 20.843, y que se acompaña en el otrosí correspondiente. Entre otros aspectos, dicho proyecto buscaba eliminar la prohibición de participación de estudiantes y funcionarios en el gobierno de las instituciones de educación superior, pero además, en su texto primitivo, autorizaba a dictar nuevos estatutos para la Universidad de Santiago y la Universidad de Valparaíso, las cuales por ser organismos públicos, deben fijar sus normas fundamentales a través de una ley o decreto con fuerza de ley. Uno de los principales motivos que tuvo el Ejecutivo para otorgar la mencionada autorización para modificar los estatutos, era hacerse cargo de la falta de participación de estudiantes y personal no académico en los órganos colegiados de dichas instituciones. Finalmente, el mismo Ejecutivo retiró del proyecto las normas relativas a la modificación de los estatutos de las casas de estudios recién mencionadas, por lo cual queda de manifiesto que la propia Universidad de Santiago de Chile no cuenta con dicha participación en sus estatutos, tal como se le exige a las instituciones de los literales ii y iii, del párrafo tercero, de la glosa 05.

Esta situación nuevamente parece poner a los estudiantes de las instituciones que no pertenecen al Consejo de Rectores en una situación de desventaja, y sin una justificación razonable y, por tanto, estamos frente a una discriminación arbitraria por cuanto no podrán acceder a estos nuevos recursos, a pesar de encontrarse en igual situación de vulnerabilidad.

d) Conclusiones preliminares respecto de los requisitos adicionales

Que estudiantes de las Universidades del Consejo de Rectores puedan acceder a esta política pública de la gratuidad, no obstante que estudian en universidades que no cumplen con ninguno de los requisitos adicionales de elegibilidad que se le impone al resto de las Instituciones de Educación Superior que no forman parte del Consejo de Rectores enumeradas en los literales ii y iii., del párrafo tercero, de

⁴¹ Decreto con Fuerza de ley N° 1, de 1985, del Ministerio de Educación

la glosa 05, coloca a los estudiantes de dichas instituciones, en una posición inconstitucionalmente desventajosa respecto a otros estudiantes que si decidieron seguir estudios universitarios en las instituciones contenidas en el artículo 1° del DFL n°4 del Ministerio de Educación.

Lo anterior, tiene como consecuencia indubitada e indubitable, que todos los requisitos adicionales exigidos a las instituciones de los literales ii y iii., del párrafo tercero, de la glosa 05 ya individualizada, constituyen un trato discriminatorio y arbitrario entre estudiantes que se encuentran objetivamente en una misma situación de vulnerabilidad en virtud de los propios requisitos exigidos en el párrafo segundo de la señalada glosa, y por tanto, estamos frente a exigencias que transgreden la igualdad de oportunidades a la que hace referencia el artículo 1° inciso quinto de nuestra Constitución, así como las garantías de la igualdad ante la ley del 19 n°2, y la igual protección en el ejercicio de los derechos del 19 n°3 de nuestra Carta Fundamental. Es por esto que este Excelentísimo Tribunal, debe expresamente dictaminar que dichas exigencias adicionales son arbitrarias, declarándolas por tanto inconstitucionales, en vistas además, a las consideraciones que se detallarán.

5. Vulneración en particular de los artículos 1° inciso quinto, 19 n°2 y 3° de la Constitución.

a) Vulneración del mandato constitucional del artículo 1° inciso quinto, esto es, asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional.

Este Excelentísimo Tribunal, ya se refirió a este principio constitucional y su relación con el artículo 19° n°10 del derecho a la educación, no sólo a propósito de la STC 2787 c. 38, sino que además, lo hizo expresamente respecto de otras ayudas estudiantiles, como es el caso del Fondo Solidario de Crédito Universitario (cuya carácter discriminatorio ya fue analizado al inicio del presente capítulo), específicamente en el fallo STC 2727 c.9, donde señala expresamente que el financiamiento de para los estudiantes que acceden a la educación superior "*Se enmarca, por tanto, dentro de la actividad de fomento que puede desplegar el Estado, de acuerdo a las condiciones que establece el artículo 19, N° 22°, de la Constitución, de manera de capacitar a las personas para que puedan **"participar en igualdad de oportunidades en la vida nacional"** (artículo 1°, inciso final, Constitución Política de la República)...*"(El destacado es nuestro).

En este sentido, un sistema de financiamiento para estudiantes vulnerables que

han accedido y/o pretenden acceder a la educación superior, debe enmarcarse necesariamente en base a la promoción de una participación en igualdad de oportunidades, sin matices arbitrarios como lo hace la referida glosa 05.

Así, en STC 2731 c.20, V.E. señaló que *"...El sentido del legítimo ascenso social, de la promoción del mérito y de propiciar igualdad de oportunidades, importa que el derecho a la educación pueda producir efectos útiles y tangibles para todos los millones de ciudadanos que salen día a día a estudiar..."*. No se comprende como una discriminación manifiestamente arbitraria, a través de la imposición de requisitos adicionales, podría hacer tangible el derecho a la educación en vistas a promover una participación en igualdad de oportunidades de estudiantes vulnerables que han elegido un proyecto educativo diverso.

En este mismo sentido, lo señaló V.E. respecto de los principios de inclusión y diversidad en materia educacional en el fallo STC Rol 2787 c.29 y c.34, expresando que constituían una materialización del mandato constitucional del artículo 1° inciso quinto, esto es, de la participación en igualdad de oportunidades en la vida nacional. No puede ser más contrario a la inclusión y a la diversidad, requisitos arbitrarios que lo único que hacen es precisamente excluir a estudiantes igualmente vulnerables y que acceden o han accedido a una institución de educación diversa a las señaladas en el DFL n°4 (Ed.) de 1981.

Finalmente, y habida cuenta de lo expresado anteriormente, resulta del todo claro que todas las exigencias adicionales impuestas a los estudiantes de las instituciones de los literales ii y iii, del párrafo tercero, de la glosa 05, no cumplen con el estándar constitucional, y por tanto deben ser declaradas inconstitucionales.

b) Vulneración de la garantía constitucional del artículo 19 n° 2 inciso segundo, esto es, ni la ley ni autoridad alguna podrán establecer diferencias arbitrarias;

Las exigencias de los literales ii y iii, del párrafo tercero, de la glosa 05, infringen el artículo 19 N°2 en su inciso segundo, puesto que estamos abiertamente frente a diferencias arbitrarias, las cuales se encuentran vedadas para el legislador y cualquier autoridad.

b.1) Criterios para dar lugar a diferenciaciones que no vulneren la garantía constitucional de la igualdad ante la ley.

Este Excelentísimo Tribunal ya se ha referido latamente y en innumerables sentencias, respecto de los criterios que deben tomarse en consideración para dar cumplimiento a la garantía constitucional de igualdad ante la ley. En primer lugar, cabe destacar el fallo STC Rol 1317 c.3, que expresa lo siguiente:

“TERCERO.- Que la igualdad ante la ley consiste en que las normas jurídicas deben ser iguales para todas las personas que se encuentren en las mismas circunstancias y que no deben concederse privilegios ni imponerse obligaciones a unos que no beneficien o graven a otros que se hallen en condiciones similares. En este sentido, este Tribunal, en diversos pronunciamientos, entendió que la igualdad ante la ley “consiste en que las normas jurídicas deben ser iguales para todas las personas que se encuentren en las mismas circunstancias y, consecuentemente, diversas para aquellas que se encuentren en situaciones diferentes. No se trata, por consiguiente, de una igualdad absoluta sino que ha de aplicarse la ley en cada caso conforme a las diferencias constitutivas del mismo. La igualdad supone, por lo tanto, la distinción razonable entre quienes no se encuentren en la misma condición”. Por lo tanto, se ha concluido, “la razonabilidad es el cartabón o standard de acuerdo con el cual debe apreciarse la medida de igualdad o la desigualdad”. (Sentencias Roles N°s 28, 53, 219 y 755).

Así se desprende, como lo ha precisado esta Magistratura, que “la garantía jurídica de la igualdad supone, entonces, la diferenciación razonable entre quienes no se encuentren en la misma condición; pues no se impide que la legislación contemple en forma distinta situaciones diferentes, **siempre que la discriminación no sea arbitraria ni responda a un propósito de hostilidad contra determinada persona o grupo de personas, o importe indebido favor o privilegio personal o de grupo, debiendo quedar suficientemente claro que el legislador, en ejercicio de sus potestades, puede establecer regímenes especiales, diferenciados y desiguales siempre que ello no revista el carácter de arbitrario**” (Roles N° 986-2008 y 755-2007). En palabras del Tribunal Constitucional español, “no toda desigualdad de trato resulta contraria al principio de igualdad, sino aquella que se funda en una diferencia de supuestos de hecho injustificados de acuerdo con criterios o juicios de valor generalmente aceptados” (STC 128/1987). De esta forma, **un primer test para determinar si un enunciado normativo es o no arbitrario, consiste en analizar su fundamentación o razonabilidad y la circunstancia de que se aplique a todas las personas que se encuentran en la misma situación prevista por el legislador.**

Por otro lado, como lo señaló recientemente esta Magistratura en los autos Rol N° 790-2007 y 755-2007, el examen de la jurisprudencia de diversos

Tribunales Constitucionales, como el español y el alemán, da cuenta de que no basta con que la justificación de las diferencias sea razonable sino que además debe ser objetiva. De este modo, si bien el legislador puede establecer criterios que permitan situaciones fácticas que requieran de un tratamiento diverso, ello siempre debe sustentarse en presupuestos razonables y objetivos que lo justifiquen, sin que, por tanto, quede completamente entregado el establecimiento al libre arbitrio del legislador. Así, para poder determinar si se infringe la igualdad ante la ley, es necesario atender además a la finalidad perseguida por el legislador para intervenir el derecho fundamental de que se trata, la que debe ser adecuada, necesaria y tolerable para el destinatario de la misma, como lo ha puntualizado la doctrina autorizada (Tomás Ramón Fernández. De la arbitrariedad del legislador. Una crítica de la jurisprudencia constitucional. Editorial Civitas, Madrid, 1988, pp. 34 y 42); (En el mismo sentido, STC 1234 c. 13, STC 1254 cc. 48, 56 y 60, STC 1307 cc. 12 a 14, STC 1414 cc. 16 y 17)" (El destacado es nuestro)

b.2) No pueden imponerse obligaciones a unos que no beneficien o graven a otros que se hallen en condiciones similares.

Las exigencias o requisitos adicionales impuestos a las instituciones de los literales ii y iii, del párrafo tercero, de la glosa 05, imponen obligaciones que gravan a quienes se hayan en igual situación de vulnerabilidad, habiéndose además demostrado que varias universidades señaladas en el literal i, del mismo párrafo tercero, no cumplen con los requisitos de acreditación, participación de estudiantes y personal no académico, así como su no relación con personas con fines de lucro, que se les exige a las instituciones del literal ii, y al menos la de acreditación que se les exige a los Centros de Formación Técnica e Institutos Profesionales señalados en el literal iii, dañando y gravando indefectiblemente a dichos estudiantes de forma arbitraria.

b.3) Falta de fundamento o razonabilidad en la diferenciación, lo que la transforma en arbitraria

Este Excelentísimo Tribunal Constitucional, ha señalado que "La razonabilidad es el cartabón o estándar que permite apreciar si se ha infringido o no el derecho a la igualdad ante la ley asegurado por el artículo 19, Nº 2, CPR. De esta manera, la garantía de la igualdad ante la ley no se opone a que la legislación contemple tratamientos distintos para situaciones diferentes, siempre que tales distinciones o diferencias no importen favores indebidos para personas o grupos. (STC 1138 c. 24) (En el mismo sentido, STC 1140 c. 19, STC 1365 c. 29)"

Estamos frente a una diferenciación que carece de razonabilidad, y que se fundamenta en un mero criterio histórico, como lo es la composición del Consejo de Rectores del DFL n°4 (Ed.) de 1981.

b.4) No basta con que la justificación de las diferencias sea razonable sino que además debe ser objetiva.

De este modo, si bien el legislador puede establecer criterios que permitan situaciones fácticas que requieran de un tratamiento diverso, como podría haber sido el caso de la creación del Consejo de Rectores en 1981, ello siempre debe sustentarse en presupuestos razonables y objetivos que lo justifiquen, sin que, por tanto, quede completamente entregado el establecimiento al libre arbitrio del legislador. En este caso, hoy no resulta sostenible, ni razonable ni objetivamente, una diferenciación que grave o menoscabe a los estudiantes de aquellas instituciones de educación superior que no forman parte del Consejo de Rectores, dando lugar a exigencias adicionales que no son resorte de la decisión voluntaria de los propios estudiantes.

b.5) Discriminación Arbitraria y “posición ventajosa”

Finalmente, en el último fallo recaído en la ley de inclusión escolar, número 20.845, V.E. hizo hincapié en la imposibilidad del legislador de establecer posiciones ventajosas, así como de perpetuarlas, puesto que ello sería validar un trato discriminatorio y arbitrario. A saber, *“Como se ha consignado anteriormente, los requirentes consideran admisible que el legislador exija a nuevos sostenedores constituirse como personas jurídicas sin fines de lucro, pero estiman inconstitucional someter a esta exigencia a establecimientos educacionales existentes, que han actuado bajo múltiples fórmulas asociativas durante décadas y que ahora son compelidos a obrar bajo una sola de ellas. Al respecto cabe expresar, que aceptar dicha postura implicaría validar un trato discriminatorio y arbitrario, pues situaría a los actuales sostenedores en una posición ventajosa respecto de los nuevos que quieran ingresar al sistema. (STC 2787 c.41).”*

Respecto de este punto, llama la atención que la glosa 05 hable de la posibilidad de elegir, respecto de los estudiantes a que se refiere la letra d) del párrafo segundo de la glosa 05, que señala que *“d)En caso de haber iniciado su programa de estudios en un año anterior al 2016, el estudiante deberá haber permanecido en el mismo por un tiempo que no exceda de la duración nominal de éste, informada por la respectiva institución al Ministerio de Educación de conformidad a lo dispuesto en el Título III de la ley N° 20.129. Con todo, para estos efectos no se considerarán las suspensiones de estudios debidamente*

informadas al Ministerio de Educación por la institución de educación superior respectiva.”

En este sentido, un estudiante, que ya ingresó a una de las instituciones “no elegibles”, malamente puede retrotraer en la práctica su decisión, y cambiarse de institución, vulnerándose por tanto el mandato constitucional de no establecer posiciones inconstitucionalmente ventajosas, situación ante la cual ya se pronunció este Excelentísimo Tribunal como ya señalamos.

Pues bien, mantener la diferenciación entre estudiantes de las Universidades del Consejo de Rectores (literal i, del párrafo tercero), y el resto de las Universidades Privadas (literal ii, del párrafo tercero), así como los Centros de Formación Técnica e Institutos Profesionales (literal iii, del párrafo tercero), permitiéndosele al legislador establecer requisitos adicionales de manera caprichosa y sin ninguna fundamentación objetiva, implicaría validar un trato discriminatorio y arbitrario hacia estudiantes que se encuentran en igual situación o condición de vulnerabilidad, por lo que dichos requisitos adicionales deben ser declarados inconstitucionales por V.E.

b.6) Inclusión, diversidad y no discriminación arbitraria

Finalmente, este Excelentísimo Tribunal ya ha fijado que tanto la inclusión, como la diversidad, son exigencias del Estado **para hacerse cargo de la diversidad de sus habitantes**, el cual se materializa diversos mandatos constitucionales. Desde luego, tiene en cuenta que la Constitución asegura la no discriminación arbitraria. Así, en la sentencia STC Rol 2781 cc. 29 y 34, se señala lo siguiente:

*“29° Que, finalmente, el valor de la diversidad se inserta en un conjunto más amplio de principios y derechos constitucionales. La dimensión de amplificación social de la diversidad hace parte del proceso de igualdad de oportunidades que reconoce la Constitución en el artículo 1°, inciso quinto. Son todos aquellos a los cuales el Estado les debe garantizar su derecho a participar con igualdad de oportunidades, **sin discriminación ni privilegios**. En segundo lugar, no sólo se trata de un principio de actualización evolutiva en el tiempo, sino que es la protección constitucional que le otorga la Ley Fundamental bajo dos derechos constitucionales. **Por una parte, para reivindicar la igualdad ante la ley, en cuanto mandato de no discriminación, esto es según lo dispuesto en el artículo 19, numeral 2°, de la Constitución.** Y, por la otra, en cuanto tenga perspectiva de ser desconocida en el ejercicio de su titularidad y de sus derechos, cabe invocarla como la igual protección en el ejercicio de sus derechos, de*

conformidad con el artículo 19, numeral 3°, inciso primero, de la Constitución,”

*“34° Que la inclusión es una exigencia del Estado para hacerse cargo de la diversidad de sus habitantes. Materializa diversos mandatos constitucionales. Desde luego, el que el bien común debe llegar “a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional” (artículo 1°). También el que el Estado debe “asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional” (artículo 1°, inciso final). Asimismo, tiene en cuenta que la Constitución asegura “la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos” (artículo 19, N° 3°), la **no discriminación arbitraria (artículo 19, N° 2°)** y, muy importante, el acceso de todas las personas a la educación básica y media (artículo 19, N° 10°);*

No puede ser más contrario a la inclusión y a la diversidad, requisitos arbitrarios que lo único que hacen es precisamente excluir a estudiantes igualmente vulnerables y que acceden o han accedido a una institución de educación diversa a las señaladas en el artículo 1° del DFL n°4 (Ed.) de 1981.

b.7) En conclusión: Las exigencias adicionales a las instituciones de los literales ii y iii, del párrafo tercero, de la glosa 05, son inconstitucionales.

Los requisitos diferenciadores resultan abiertamente caprichosos y faltos de racionalidad, habida cuenta de los datos ya entregados anteriormente en este mismo capítulo, y que demuestran que las Universidades del artículo 1° DFL n°4 (Ed.) de 1981, no cumplen con los requisitos adicionales que se le exige al resto de las instituciones a las cuales han accedido estudiantes en igual situación o condición de vulnerabilidad socioeconómica.

Por tanto, estamos clara, prístina y manifiestamente frente a una diferenciación odiosa, entre estudiantes que siendo igualmente vulnerables, actualmente asisten o pretenden asistir libremente a una institución de educación superior “no elegible” por razones fijadas por el legislador de manera caprichosa, sin haber tenido opción alguna de prever los efectos de dicha elección en el pasado, y sin tener culpa de las exigencias que hace el legislador, diferenciando inconstitucionalmente a través de exigencias adicionales.

En efecto, diferenciar entre estudiantes igualmente vulnerables y que asisten a Universidades del Consejo de Rectores (a las cuales no se les exige ningún

requisito), y estudiantes que asisten al resto de las Universidades privadas, a las cuales se les exigen requisitos de acreditación de 4 años o más (existiendo 3 Universidades en el Consejo de Rectores que tienen sólo 3 años de acreditación), de participación de estudiantes o funcionarios con voz y voto en sus estatutos ingresados al Ministerio de Educación (existiendo incluso universidades del Estado que no cumplen con este requisito) y de no tener como miembros, asociados o beneficiarios personas jurídicas con fines de lucro (cuando existen al menos 4 universidades estatales que cuentan con Centros de Formación Técnica constituidos como sociedades anónimas, sumado a la veintena de sociedades relacionadas que tiene cada una de las universidades del Consejo de Rectores), constituye una diferencia arbitraria no hacia las instituciones, sino que hacia los propios estudiantes más vulnerables, y que se encuentran en una situación de igualdad objetiva, diferenciándolos solamente por un capricho histórico, dada la composición del actual Consejo de Rectores, y la imposibilidad además de ingresar a él, para otras instituciones independiente de su calidad o acreditación.

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

A V.E. SOLICITAMOS, se sirva tener por interpuesto el presente requerimiento, darle curso y, en definitiva, acogerlo íntegramente, declarando la inconstitucionalidad de:

- i) La letra e) del párrafo segundo y los párrafos tercero, cuarto, quinto, sexto, séptimo y octavo de la glosa 05, correspondiente a la asignación 201, del ítem 03, del subtítulo 24, del programa 30, del Capítulo 01, de la Partida 09 del Ministerio de Educación, por contravenir lo dispuesto en los artículos 4, 46, 63 n.º 20 y 67 de la Constitución Política de la República.
- ii) La glosa 19, correspondiente a las asignaciones 200 y 201 del ítem 03, del subtítulo 24, del programa 30, del Capítulo 01, de la Partida 09 del Ministerio de Educación, por contravenir lo dispuesto en los artículos 4, 46, 63 n.º 20 y 67 de la Constitución Política de la República.

- iii) Las siguientes partes de la letra c), de la glosa 04, correspondiente a la asignación 200, del ítem 03, subtítulo 24, programa 30, Capítulo 01, de la Partida 09 del Ministerio de Educación, por contravenir lo dispuesto en los artículos 4, 46, 63 n° 20 y 67 de la Constitución Política de la República. A saber:
- a. La parte del párrafo tercero que dispone:
“manifiesten por escrito, antes del 22 de diciembre de 2015, su voluntad de ajustar su naturaleza jurídica para efectos de constituirse en personas jurídicas sin fines de lucro, en los términos y plazos que se determine la ley a que se refiere la glosa 19 del presente programa y”
- b. El párrafo cuarto que expresa:
“Respecto de las instituciones que manifiesten su voluntad de transformar su naturaleza jurídica en los términos señalados en el párrafo anterior, los aranceles de sus carreras para el año 2016, para los beneficiarios de la beca a que se refiere esta glosa, no podrán ser superiores a los del año 2015, reajustados por la variación que experimente el año 2015 el Índice Nominal de remuneraciones determinado por el Instituto Nacional de Estadísticas.”
- iv) Párrafo tercero de la glosa 04, correspondiente a la asignación 001, del ítem 03, del subtítulo 24, del programa 01, del capítulo 03, de la Partida 09 del Ministerio de Educación, por contravenir lo dispuesto en los artículos 4, 46, 63 n° 20 y 67 de la Constitución Política de la República.
- v) En subsidio de lo anterior, declarar la inconstitucionalidad de los siguientes textos del párrafo tercero, de la glosa 05 correspondiente a la asignación 201, del ítem 03, del subtítulo 24, del programa 30, del capítulo 01, de la Partida 09 del Ministerio de Educación, correspondientes al Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2016 (boletín 10.300-05), a saber:
- En el literal ii: ***“que, al 30 de septiembre de 2015, cumplan con los siguientes requisitos:***
- 1) ***Estar acreditadas de acuerdo a la ley N° 20.129, por 4 años o más;***
- 2) ***No contar con la participación, en calidad de miembros, asociados o beneficiarios de la respectiva corporación o fundación, según corresponda, de personas jurídicas de derecho privado que no estén constituidas como personas jurídicas sin fines de lucro;***

3) Constar en sus estatutos registrados ante el Ministerio de Educación, de conformidad a lo dispuesto en el Párrafo 2° del Título III del decreto con fuerza de ley N° 2, de 2010, del Ministerio de Educación, el derecho a la participación de al menos un representante de los estamentos estudiantil o personal no académico, sea con derecho a voz o a voto, en algún órgano colegiado de la administración o dirección central de la institución."

- En el literal iii: **"que, al 30 de septiembre de 2015, cumplan con los siguientes requisitos:**

- 1) Estar organizado como persona jurídica de derecho privado sin fines de lucro;**
- 2) Contar con acreditación institucional vigente, de acuerdo a la ley N° 20.129, por 4 años o más."**

Declarando que vulneran las normas constitucionales contenidas en artículo 1° inciso quinto, 19° n°2 y 19° n°3 de nuestra Carta Fundamental.

PRIMER OTROSÍ: Rogamos a V.E. tener por acompañados los siguientes documentos:

a) Para efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 63 inciso segundo de la Ley Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional, se acompaña copia íntegra en versión taquigráfica de la sesión número 12ª de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos de fecha 13 de noviembre de 2015, en donde consta que el H. Diputado Jaime Bellolio Avaria hizo presente las cuestiones o reservas de constitucionalidad en la Comisión Especial Mixta de Presupuestos del Congreso Nacional.

b) Para efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 63 inciso tercero de la Ley Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional, se acompaña Oficio N° 12.188, de fecha 19 de noviembre de 2015, donde consta el texto del proyecto de ley impugnado, con todas y cada una de sus partidas, cuya copia fiel del original se encuentra debidamente certificada por el Secretario de la Cámara de Diputados, habiéndose señalado específicamente en el cuerpo de este requerimiento, las partes impugnadas y sus razones.

c) Disco DVD, con los siguientes documentos digitalizados:

- Decreto con fuerza de ley N° 147, de 1981, del Ministerio de Educación, que establece los estatutos de la Universidad de Valparaíso
- Decreto con fuerza de ley N° 156, de 1981, del Ministerio de Educación, que establece los estatutos de la Universidad de la Frontera
- Decreto con Fuerza de ley N° 149, de 1981, del Ministerio de Educación, que establece los estatutos de la Universidad de Santiago
- Decreto con Fuerza de ley N° 1, de 1985, del Ministerio de Educación, que establece los estatutos de la Universidad Arturo Prat.
- Fichas de universidades del Consejo de Rectores elaboradas por el Ministerio de Educación en donde constan las sociedades relacionadas de dichas casas de estudios.
- Mensaje Presidencial Boletín 9481-04, con el que se inicia un proyecto de ley que elimina la prohibición de participación de estudiantes y funcionarios en el gobierno de las instituciones de educación superior, asegura el derecho de asociación y autoriza a dictar nuevos estatutos para la Universidad de Santiago y la Universidad de Valparaíso.
- Resolución de Acreditación Institucional N° 325, de 2015, de la Comisión Nacional de Acreditación.
- Resolución de Acreditación Institucional N° 241, de 2013, de la Comisión Nacional de Acreditación.
- Resolución de Acreditación Institucional N° 267, de 2014, de la Comisión Nacional de Acreditación.
- Resolución de Acreditación Institucional N° 330, de 2015, de la Comisión Nacional de Acreditación.

POR TANTO:

Pedimos tenerlos por acompañados.

SEGUNDO OTROSÍ: Solicitamos a su S.S Excma. tener por acompañada la certificación del señor Secretario General de la Cámara de Diputados, de fecha 19 de noviembre de 2015, acreditando tanto las identidades de nosotros Honorables Diputados que patrocinamos el presente requerimiento, como también el que constituimos más de la cuarta parte de los diputados en ejercicio de la

Corporación, dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 93 inciso cuarto de la Carta Fundamental en relación al N° 3 del inciso primero del referido precepto.

POR TANTO:

Solicitamos tener por acompañado el certificado.

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

POR TANTO:

Pedimos acceder a lo solicitado.

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

POR TANTO:

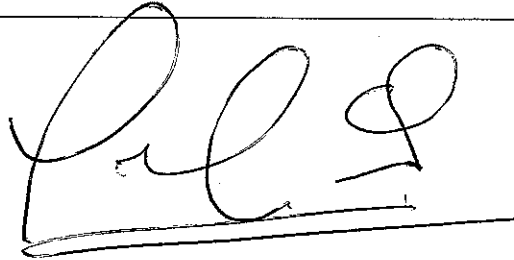
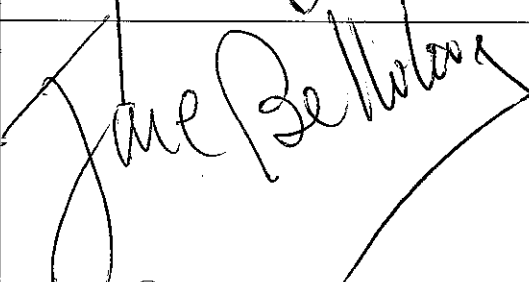
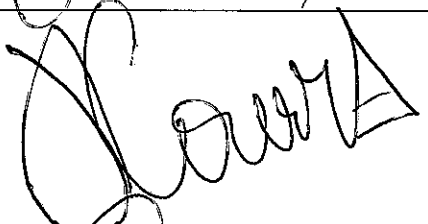
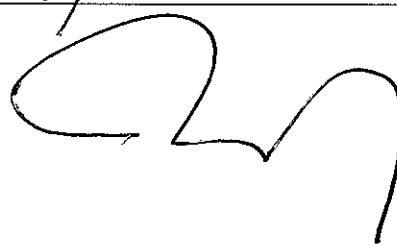
Pedimos acceder a lo solicitado.

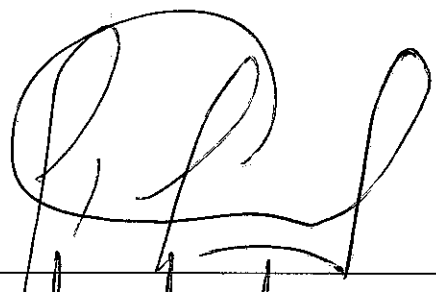
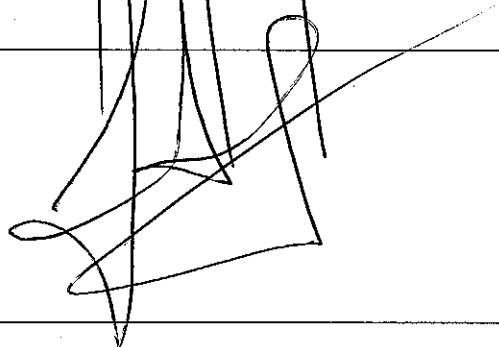
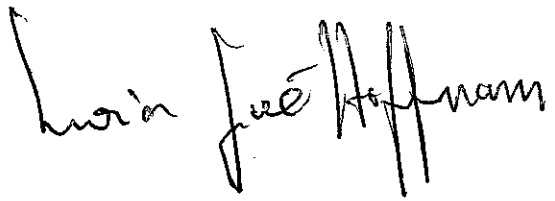
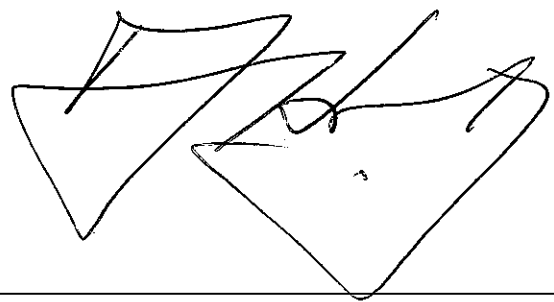
QUINTO OTROSÍ: Solicitamos a S.S. Excma. disponga la realización de audiencias públicas, atendida la indudable relevancia social de la controversia, con el objeto que los interesados puedan plantear sus opiniones y argumentos en relación con este requerimiento y con el proyecto de ley impugnado, tal y como se ha dispuesto en ocasiones anteriores con motivo de otros asuntos que también afectan significativamente a nuestro país.

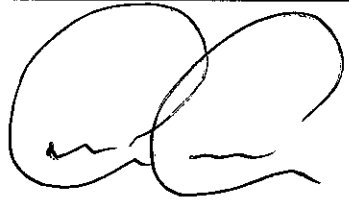
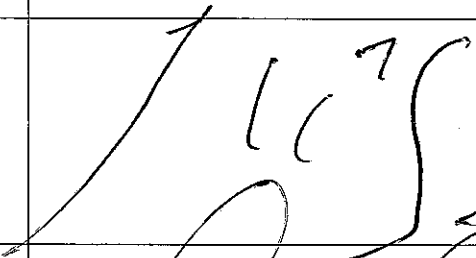
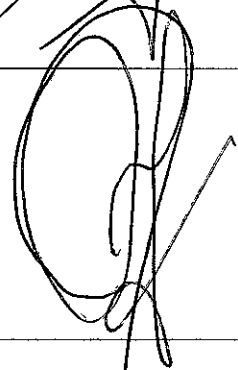
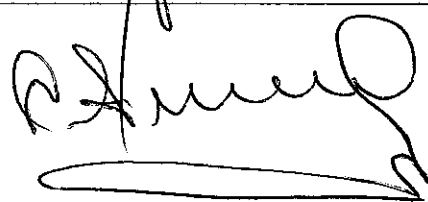
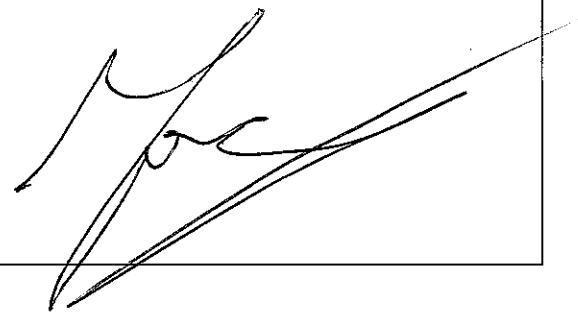
POR TANTO:

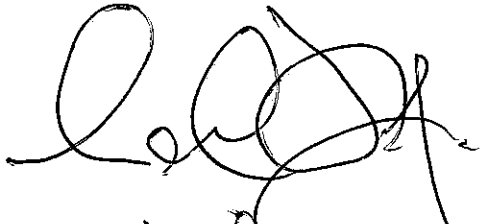
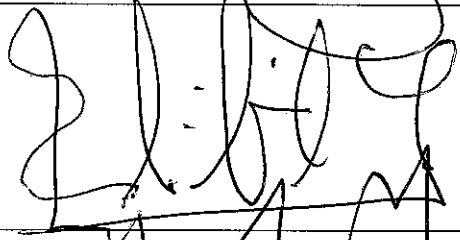
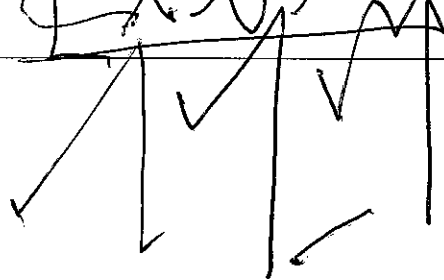
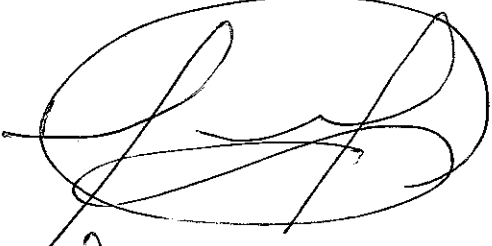
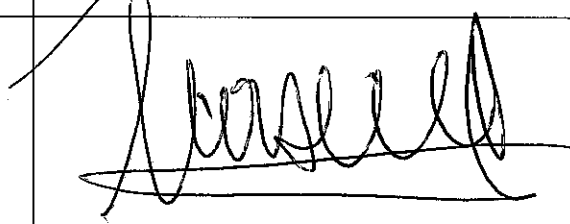
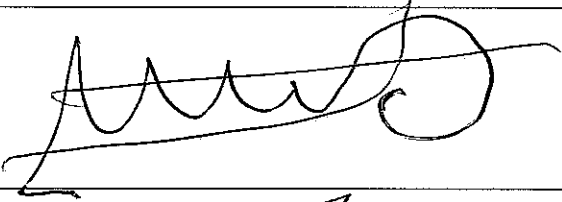
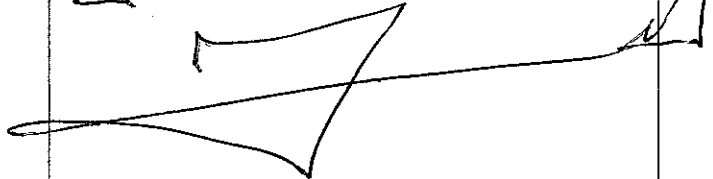
Pedimos acceder a lo solicitado.

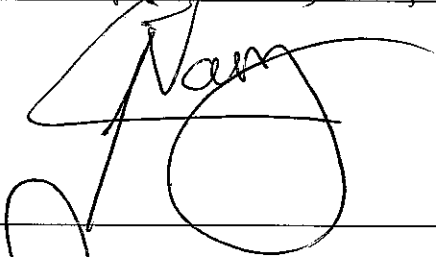
SEXTO OTROSÍ: Para todos los efectos de la tramitación de este requerimiento designamos como nuestro representante al Honorable Diputado Jaime Bellolio Avaria, domiciliado para estos efectos en Dublé Almeyda 1880, departamento 39, Comuna de Ñuñoa, ciudad de Santiago y otorgamos patrocinio y poder a los abogados Sr. abogado Jorge Eduardo Barrera Rojas, y Jorge Avilés Barros, debidamente habilitados para el ejercicio de la profesión y del mismo domicilio anterior, para que nos representen, pudiendo actuar conjunta o separadamente, lo que para nosotros es indistinto.

POR TANTO: Pedimos tener presente DIPUTADO	FIRMA
Pedro Pablo Álvarez-Salamanca	
Ramón Barros Montero	
Jaime Bellolio	
Juan Antonio Coloma	
Felipe De Mussy	
Sergio Gahona	

Romilio Gutiérrez	
Gustavo Hasbún	
Javier Hernández	
María José Hoffmann	
José Antonio Kast	
Issa Kort	

Joaquín Lavín	
Javier Macaya	
Patricio Melero	
Andrea Molina	
Celso Morales	
Claudia Nogueira	
Iván Norambuena	

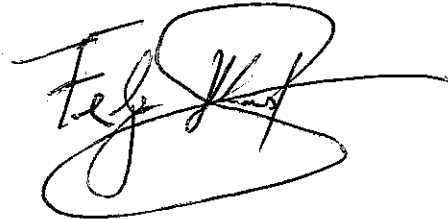
David Sandoval	
Ernesto Silva	
Arturo Squella	
Renzo Trisotti	
Marisol Turres	
Jorge Ulloa	
Ignacio Urrutia	

Oswaldo Urrutia	
Enrique Van Rysselberghe	
Felipe Ward	

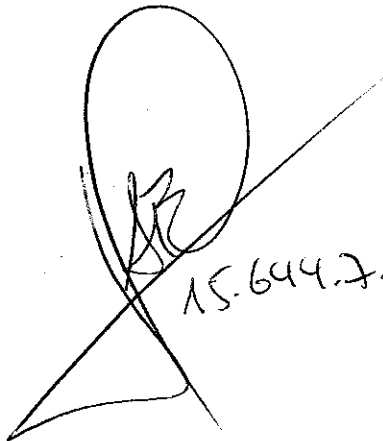
000076
retentay res



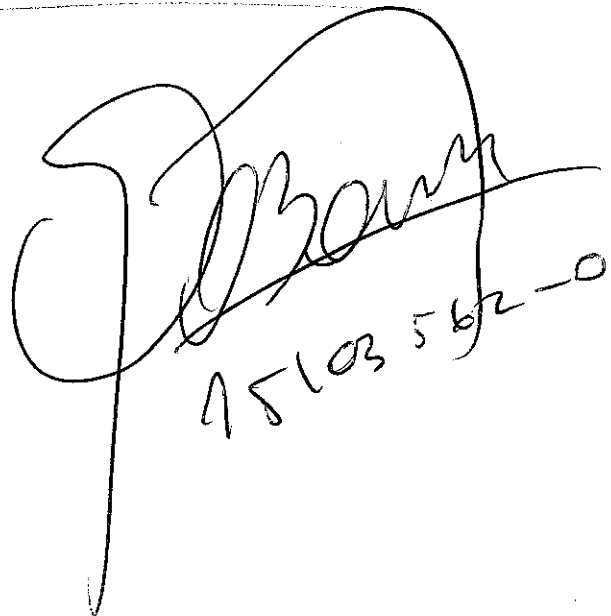
(25)
J.M. EDWARDS



SZ
F. KAST



15-644.716-1



15103 562-0

Valparaíso, 19 de noviembre de 2015.

El Secretario General de la Cámara de Diputados que suscribe CERTIFICA que, confrontadas las firmas consignadas en las páginas precedentes con el registro oficial que se guarda en la Secretaría de la Corporación, éstas pertenecen a los H. Diputados y Diputados Pedro Pablo Álvarez-Salamanca Ramírez, Ramón Barros Montero, Jaime Bellolio Avaria, Juan Antonio Coloma Álamos, Felipe De Mussy Hiriart, Sergio Gahona Salazar, Romilio Gutiérrez Pino, Gustavo Hasbún Selume, Javier Hernández Hernández, María José Hoffmann Opazo, José Antonio Kast Rist, Issa Kort Garriga, Joaquín Lavín León, Javier Macaya Danús, Patricio Melero Abaroa, Andrea Molina Oliva, Celso Morales Muñoz, Claudia Nogueira Fernández, Iván Norambuena Farías, David Sandoval Plaza, Ernesto Silva Méndez, Arturo Squella Ovalle, Renzo Trisotti Martínez, Marisol Turres Figueroa, Jorge Ulloa Aguillón, Ignacio Urrutia Bonilla, Osvaldo Urrutia Soto, Enrique Van Rysselberghe Herrera, Felipe Ward Edwards, José Manuel Edwards Silva y Felipe Kast Sommerhoff, quienes a la fecha se encuentran en ejercicio.

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

Se extiende el presente certificado a solicitud de los peticionarios.



MIGUEL LANDEROS PERKIC

Secretario General de la Cámara de Diputados