



UNIVERSIDAD DE CHILE  
FACULTAD DE DERECHO  
ESCUELA DE DERECHO  
DEPARTAMENTO DE DERECHO PÚBLICO

## **GRATUIDAD EN EDUCACIÓN SUPERIOR**

Formación de ley y control preventivo de constitucionalidad

Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y  
Sociales

LEONARDO ESTEBAN VILCHES YÁÑEZ  
Profesor guía: Enrique Navarro Beltrán

Santiago  
2019

*A mi madre y a mi padre, por su esmerada paciencia.  
A mi hermano, por su apoyo ineludible.  
A mis abuelas y abuelos, por su amor eterno.*

*“El método del ‘parche’ a la ley antigua  
tiene el gravísimo inconveniente de que  
casi nunca ajusta con el espíritu de la ley base,  
con lo que ni ésta ni la enmienda  
resultan fáciles de interpretar jurídicamente.”*

EDUARDO NOVOA MONREAL

# ÍNDICE

	PÁGINA
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	1
<b>CAPÍTULO I: LA GLOSA DE GRATUIDAD</b> .....	7
1. EL CONTENIDO DE LA GLOSA DE GRATUIDAD.....	9
1.1. Sobre los requisitos para acceder a los recursos de la gratuidad.....	10
1.1.1. <i>Requisitos de los estudiantes</i> .....	11
1.1.2. <i>Requisitos de las instituciones</i> .....	14
1.2. Bases para el ejercicio de la potestad reglamentaria...	22
1.2.1. <i>Criterios para calcular el arancel regulado</i> .....	22
1.2.2. <i>Criterios para el traspaso de recursos</i> .....	24
<b>CAPÍTULO II: EL CONTROL PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDAD A LA GLOSA DE GRATUIDAD</b> .....	27
1. EL REQUERIMIENTO DE INCONSTITUCIONALIDAD.....	30
1.1. La impugnación principal.....	32
1.2. La impugnación subsidiaria.....	33
2. LAS OBSERVACIONES DEL EJECUTIVO.....	35
2.1. Cuestiones preliminares.....	35
2.2. Observaciones a la impugnación principal.....	37
2.3. Observaciones a la impugnación subsidiaria.....	38
3. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.....	41
3.1. Sobre la impugnación principal.....	42
3.1.1. <i>Consideraciones para el rechazo de la                 impugnación principal</i> .....	43
3.1.2. <i>El voto disidente</i> .....	45
3.1.3. <i>Prevención al voto de rechazo</i> .....	47
3.2. Sobre la impugnación subsidiaria.....	49
3.2.1. <i>Consideraciones para acoger la impugnación                 subsidiaria</i> .....	50
3.2.2. <i>El voto disidente</i> .....	53
3.2.3. <i>Las prevenciones a lo resuelto</i> .....	56

<b>CAPÍTULO III: EL RÉGIMEN DE FINANCIAMIENTO DE LA GRATUIDAD....</b>	<b>59</b>
1. LAS MODIFICACIONES DE LA GLOSA DE GRATUIDAD.....	60
2. EL RÉGIMEN DE FINANCIAMIENTO INSTITUCIONAL PARA LA GRATUIDAD.....	64
2.1. El acceso al financiamiento para la gratuidad.....	66
2.2. Los efectos de acceder al régimen de gratuidad.....	68
2.3. La regulación de los aranceles.....	69
2.4. La regulación de las vacantes.....	70
2.5. La determinación de beneficiarios y su transición a la universalidad.....	71
2.5.1. <i>¿A quiénes se otorga la gratuidad?</i> .....	71
2.5.2. <i>Límites del financiamiento para la gratuidad....</i>	72
2.5.3. <i>Obligaciones institucionales con los estudiantes                     no beneficiarios</i> .....	74
2.6. Sobre el régimen sancionatorio de la gratuidad.....	76
 <b>CAPÍTULO IV: UNA INTERPRETACIÓN INSTITUCIONAL DE LA         GRATUIDAD.....</b>	 <b>79</b>
1. GRATUIDAD: ¿MANIFESTADA EN LA FORMA PRESCRITA POR LA CONSTITUCIÓN?.....	82
2. LA DIFÍCIL TAREA DE INTERPRETAR UNA «LEY PARCHÉ».....	90
 <b>CONCLUSIÓN.....</b>	 <b>101</b>
 <b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	 <b>103</b>
REFERENCIAS LEGALES Y REGLAMENTARIAS.....	106
JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL.....	108
 <b>A MODO DE AGRADECIMIENTO.....</b>	 <b>111</b>

## RESUMEN

La gratuidad en los estudios de pregrado es una política pública que, gradualmente, comenzó su implementación a partir de la Ley de Presupuestos del Sector Público, correspondiente al año 2016.

Introducida al sistema jurídico chileno a través de una glosa presupuestaria, el proceso de juridificación de la gratuidad incluyó el control preventivo de constitucionalidad ejercido por el Tribunal Constitucional y una posterior modificación legislativa al texto aprobado por el Congreso Nacional, atendiendo la declaración de inconstitucionalidad de la que fue objeto.

Posteriormente, con la entrada en vigencia de la Ley N° 21.091 Sobre Educación Superior, el régimen de financiamiento institucional para la gratuidad adoptó su estructura jurídica permanente, insertándose definitivamente en la historia legislativa del derecho a la educación en Chile.

La presente Memoria de Grado aborda el proceso de formación de ley de la gratuidad en el acceso a la educación superior, con la finalidad de examinar los antecedentes normativos que explican su estructura jurídica y, de esta forma, construir las bases generales de una interpretación institucional del financiamiento público para acceder a la educación superior en forma gratuita.

## ABREVIATURAS

art.	Artículo
c.–cc .	Considerando–considerandos
fjs.	Fojas
inc.	Inciso
Nº	Número/Numeral
n.	Nota
p.–pp.	Página–páginas
ss.	Siguientes
CPR	Constitución Política de la República
CC	Código Civil
DFL	Decreto con Fuerza de Ley
DL	Decreto Ley
D.O.	Diario Oficial
DS	Decreto Supremo
LGE	Ley General de Educación, DFL Nº 2/2010
LOAFE	Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado
LOC	Ley Orgánica Constitucional
LOCTC	Ley Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional
MINEDUC	Ministerio de Educación
STC	Sentencia Tribunal Constitucional
TC	Tribunal Constitucional





# INTRODUCCIÓN

## §1. GRATUIDAD, FORMACIÓN DE LEY Y CONTROL PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDAD.

El año académico 2019 coincide con la entrada en vigencia del Título V de la Ley N° 21.091 Sobre Educación Superior que regula “el financiamiento institucional para la gratuidad”. Se trata de una legislación que, considerando las condiciones estipuladas en su régimen transitorio, tiene una pretensión explícita de ser una política pública de largo plazo.

Estudiar este proceso de institucionalización, considerando su historia de incorporación al sistema jurídico bajo la Constitución Política vigente, tiene por objeto identificar el desarrollo normativo de la gratuidad en educación superior, distinguiendo una instancia decisiva en su formación como ley: el control preventivo de constitucionalidad de la «glosa de gratuidad», durante la discusión de la Ley de Presupuestos 2016.

No obstante su relevancia institucional, el caso de juridificación de la gratuidad es un caso subteorizado por la doctrina nacional. Por un lado, ha sido objeto de escasos análisis jurisprudenciales; por el otro, su discusión política ha obviado la configuración concreta del régimen de financiamiento público, sin haber reparado en las relaciones institucionales de “fomentar” el derecho a la educación en el nivel superior (art. 19 N° 10 inc. 6 CPR).

En concreto, el caso de la gratuidad permite observar el grado de flexibilidad técnica de los órganos legisladores, interactuando con los mecanismos de rigidez del sistema constitucional. Su primera forma jurídica, la «glosa de gratuidad» en la Ley de Presupuestos 2016, es el mejor ejemplo, especialmente, cuando muestra el poder normativo del presidencialismo y sus relaciones con el Congreso Nacional, como órganos colegisladores, enfrentándose ambos en el control preventivo de constitucionalidad ejercido por el Tribunal Constitucional.

Por lo mismo, el objeto de esta Memoria es revisar la particularidad de la historia legislativa de la gratuidad, para desarrollar una reflexión crítica respecto a las relaciones institucionales que se concatenaron en este proceso creador de una “declaración de la voluntad soberana que, manifestada en la forma prescrita por la Constitución, manda, prohíbe o permite” el financiamiento estatal para la política de aseguramiento del derecho a la educación superior, en su estructura jurídica actual.

## §2. SOBRE EL MÉTODO DE INVESTIGACIÓN PROPUESTO

Se puede aprovechar la ocasión de la tesis (...) para recuperar el sentido positivo y progresivo del estudio no entendido como una cosecha de nociones, sino como elaboración crítica de una experiencia, como adquisición de una capacidad (buena para la vida futura) para localizar los problemas, para afrontarlos con método, para exponerlos siguiendo ciertas técnicas de comunicación.

UMBERTO ECO, *Cómo se hace una tesis*.

Esta Memoria de Grado, de acuerdo a la nomenclatura de Umberto Eco, corresponde a una “tesis investigativa de compilación”, porque constituye un antecedente necesario para desarrollar investigaciones posteriores que, en mi hipótesis a comprobar, se refieren con el ejercicio democrático de la soberanía en el Estado de Derecho bajo la Constitución vigente.

Pero como esta Memoria corresponde a una investigación preliminar, será de aquellas denominadas documentales. Para ello, se utilizan y relacionan fuentes directas e indirectas, contenidas en documentos tales como la Constitución, leyes, jurisprudencia, publicaciones en revistas, libros y, en general, todo tipo de documentos disponibles, material o digitalmente, coherentes con los objetivos de la Memoria sobre la “Gratuidad en educación superior. Formación de ley y control preventivo de constitucionalidad”.

De esta manera, las normas jurídicas más examinadas corresponden a la Constitución, leyes orgánico constitucionales, leyes presupuestarias y, asimismo, es considerada la doctrina jurisprudencial relacionada al objeto de estudio.

En el desarrollo de esta Memoria de Grado se utilizan diferentes métodos de investigación. Así, en los capítulos destinados a estudiar la «regulación jurídica del financiamiento para la gratuidad» (I y III), el objetivo será sistematizar las definiciones normativas, por lo que se priorizará el método descriptivo. Por su parte, en el capítulo destinado a revisar el control preventivo de constitucionalidad que realizó el Tribunal Constitucional (II), se utilizará un método preferentemente descriptivo, pero, al tratarse también de un análisis jurisprudencial, estudiando críticamente los argumentos que sustentan el referido examen de constitucionalidad de la ley, se empleará el método comparativo y el dialéctico para justificar las conclusiones a que se llegará en el capítulo final (IV).

Toda la información recopilada ha sido analizada e interpretada cualitativamente, es decir, procurando desarrollar un análisis crítico que identifique las claves interpretativas de la nueva institucionalidad para financiar la gratuidad en la educación superior. Para cumplir esta finalidad, la información y doctrina más relevante fueron seleccionadas para contribuir en el cumplimiento del objetivo general de la Memoria, de acuerdo a los propósitos y metodologías expresadas con anterioridad.

### §3. CONTENIDO DE LA MEMORIA

El Capítulo I describe la «glosa de gratuidad», conforme al rango legal que tiene, regulando la ejecución de la asignación presupuestaria para financiar el acceso a estudios de educación superior.

La tramitación de una Ley de Presupuestos tiene un procedimiento especial respecto a todas las leyes comunes y, en nuestra práctica institucional, representa una de las mayores manifestaciones del régimen presidencialista de la Constitución vigente. En la estructura legal presupuestaria, las glosas son reglas que determinan la juridicidad y legalidad de la ejecución de los montos de dinero asignados para cada política pública, especificando los organismos jurídicamente habilitados para dicha función.

Para el objetivo de esta Memoria, analizar el contenido de la «glosa de gratuidad 2016» se justifica por haber sido el primer hito en el proceso de formación

de ley, estableciendo dos clases de requisitos para acceder al financiamiento público; pero además, constituye el fundamento inmediato del requerimiento que un grupo parlamentario realizó ante el Tribunal Constitucional, activando el mecanismo de control preventivo de constitucionalidad que es sistematizado en el Capítulo II.

Adicionalmente, como muestra el estudio de Felipe MELÉNDEZ, el control preventivo facultativo de constitucionalidad

“se trata de un mecanismo poco estudiado por la doctrina nacional, pese a la importancia que representa en el marco de la función legislativa, por cuanto posibilita al Tribunal Constitucional intervenir en pleno proceso deliberativo de los proyectos de ley, vale decir, sin que todavía los órganos colegisladores hubieren finalizado su tramitación.”<sup>1</sup>

Para los fines investigativos de esta Memoria de Grado, esta instancia cumple una doble función: por un lado, es un precedente institucional y, por el otro, un antecedente normativo decisivo para la configuración legal del “Financiamiento institucional para la gratuidad”, regulado en Título V de la Ley N° 21.091 Sobre Educación.

Por lo mismo, el Capítulo III se refiere a las consecuencias legislativas de la resolución del conflicto constitucional producido a fines de 2015. En efecto, la Ley N° 20.890 que modificó la Ley de Presupuestos del Sector Público, correspondiente al año 2016, sentó el precedente legislativo de los presupuestos correspondientes a los años 2017 y 2018. Y, en consecuencia, influyó en la forma jurídica que se configuró con el régimen de financiamiento para la gratuidad en la Ley N° 21.091 Sobre Educación Superior.

El Capítulo IV aborda un ejercicio de reflexión crítica respecto a la información jurídica sistematizada en los tres capítulos anteriores y, en este sentido, ha sido estructurado en dos partes complementarias. Por un lado, el trabajo recopilatorio de la Memoria y, por el otro, un preludeo a investigaciones futuras sobre asuntos que exceden los objetivos más restringidos de este estudio particular.

El financiamiento para la gratuidad en la Educación Superior de pregrado, como política pública, nació de una demanda social que, posteriormente, fue

---

<sup>1</sup> MELÉNDEZ A., Felipe. *El control preventivo en la Constitución actual: el temor al desborde gubernamental en la función legislativa*. Editorial Jurídica de Chile. Santiago, 2017. p.189.

incorporada al Programa de Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet. Su metamorfosis en un régimen jurídico de financiamiento público es, con precisión, la necesidad académica identificada para estudiar su proceso de formación de ley. La conjunción de elementos relevantes para la reconstrucción de este proceso de juridificación, sistemáticamente, es el objetivo general de toda la Memoria.



# CAPÍTULO I

## LA GLOSA DE GRATUIDAD

En la discusión y entrada en vigencia de la Ley de Presupuestos 2016, el contenido más controvertido fue la Glosa 05 del Programa 30 de la Partida 09, correspondiente al Ministerio de Educación (en adelante, MINEDUC).<sup>1</sup> La denominada «glosa de gratuidad para la educación superior 2016» fue la iniciativa legislativa que nació a partir de la voluntad presidencial, manifestada el 21 de mayo de 2015, durante la “cuenta al país del estado administrativo y político de la Nación ante el Congreso Pleno” (art. 24 inc. 3º CPR):

“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.”<sup>2</sup>

Más adelante, el Discurso de S.E. Presidenta de la República anunciaba, para el segundo semestre de 2015, el envío al Congreso Nacional de un proyecto de ley que abordaría “un nuevo marco de regulación, financiamiento y gratuidad de la

---

<sup>1</sup> La Ley N° 20.882 de Presupuestos del Sector Público, correspondiente al año 2016, fue publicada en el Diario Oficial el 05 de diciembre de 2015, mientras el conocimiento de las materias sometidas al control preventivo de constitucionalidad, promovido por el requerimiento de un grupo parlamentario ante el TC, aún se encontraba pendiente. Por lo mismo, una vez resuelto el conflicto de constitucionalidad, el 23 de diciembre de 2015 se incorporó un Aviso S/N en el D.O., con el “extracto de lo resolutivo de la Sentencia Rol N° 2935-15-CPT”, especificando las partes de la glosa impugnada que debían considerarse anuladas por infringir disposiciones de la Constitución Política. Dicho control de constitucionalidad será objeto del Capítulo II. Vid.: *Infra*, pp. 27 y ss.

Posteriormente, la Ley N° 20.890, publicada con fecha 26 de diciembre de 2015, modificó la Ley N° 20.882, para conciliar el contenido de la glosa de gratuidad a lo resolutivo de la STC y al marco presupuetario fijado para Sector Público durante el año 2016. El contenido de estas modificaciones legales será objeto del Capítulo III. Vid.: *Infra*, pp. 57 y ss.

<sup>2</sup> Discurso de S.E. Presidenta de la República Michelle Bachelet Jeria, en la Cuenta Pública del 21 de mayo de 2015, p.7. [El destacado en negritas fue agregado]. Disponible en línea: <https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/45293/4/20150521.pdf>

Educación Superior”. En los meses siguientes, sin embargo, la voluntad presidencial modificó algunos aspectos de lo manifestado en la Cuenta Pública Anual, atendiendo la variación de las proyecciones macroeconómicas del Ministerio de Hacienda y el Banco Central.

De este modo, el 30 de septiembre de 2015, con el envío del Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público 2016, ingresó la propuesta legislativa de incorporar el financiamiento de la gratuidad a través de una glosa, ajustando el beneficio a estudiantes provenientes de los cinco primeros deciles de ingreso por grupo familiar, pero ampliándolo a matriculados en universidades privadas ajenas al Consejo de Rectores, siempre que cumplieran con ciertos requisitos determinados jurídicamente.

Por la estructura y formato de presentación de la Ley de Presupuestos, la glosa de gratuidad contuvo las cláusulas que precisaron, mediante reglas jurídicas, el alcance y condiciones para la ejecución presupuestaria del monto asignado al “Financiamiento del acceso gratuito a las Instituciones de Educación Superior 2016”.

Como se analizará, en sus propios términos, una glosa presupuestaria puede asimilarse normativamente a un articulado de cualquier otra ley simple, pero su característica esencial es que forma parte de una ley particularísima, cuya vigencia normativa es por sólo un año calendario.<sup>3</sup>

Precisamente, reconociendo su nivel jerárquico dentro del sistema jurídico, previo al estudio del conflicto de constitucionalidad promovido ante el TC, el presente capítulo tiene por objeto sistematizar el contenido normativo de la glosa presupuestaria de gratuidad (1), para lo cual se identificará, por un lado, los requisitos de los estudiantes para acceder a la gratuidad (1.1.2) y, por el otro, las condiciones que debían cumplir las instituciones que manifestaran su voluntad de adscribirse a recibir recursos públicos y, de esa manera, ser “elegibles” para los estudiantes (1.1.3). Finalmente, serán expuestas las bases para el ejercicio de la

---

<sup>3</sup> El concepto jurídico de las glosas presupuestarias no se encuentra definido por ninguna norma formal; ni por la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, ni por algún decreto de Clasificadores Presupuestarios del Ministerio de Hacienda.

Ahora bien, como ha sido señalado por la STC N° 1867-2010, c.1: “las glosas forman parte” de la Ley de Presupuestos y, además, así ha sido interpretado por la jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República, al pronunciarse sobre la legalidad de la ejecución de los presupuestos asignados a diferentes organismos del Estado. V.gr.: Dictamen N° 2445-2002.



potestad reglamentaria que el Legislador mandató a la Administración, con el objeto de ejecutar presupuestariamente la glosa de gratuidad (1.2).

Para cumplir lo anterior, no se incluirán valoraciones al mecanismo ni a los instrumentos y procedimientos que la glosa determinó, por cuanto son asuntos reservados para el capítulo siguiente. Así, en lo que sigue, se describirá la estructura normativa de la «glosa de gratuidad», en tanto manifestación legislativa y funcional dentro del ordenamiento jurídico chileno, como un antecedente al conflicto sometido a control preventivo de constitucionalidad, mediante requerimiento formulado por un grupo de Honorables Diputadas y Diputados.

## **1. EL CONTENIDO DE LA GLOSA DE GRATUIDAD.<sup>4</sup>**

La Asignación 201, Ítem 03, Subtítulo 24, relativa al Programa 30, Capítulo 01 de la Partida 09, correspondiente al MINEDUC en la Ley de Presupuestos 2016, cuyo destino era el “financiamiento del acceso gratuito a las Instituciones de Educación Superior”, ascendió al monto de \$536.620.149.000, equivalente a más de 761 millones de dólares, de acuerdo a la cotización promedio del precio de convertibilidad en noviembre-diciembre de 2015.<sup>5</sup>

Por su parte, tanto el sentido y alcance de dicho egreso, como las reglas jurídicas para su ejecución, fueron especificadas en la Glosa 05, que definió el contenido de la gratuidad:

---

<sup>4</sup> En lo que sigue, todas las referencias al texto de la glosa de gratuidad (en su versión previa al control de constitucionalidad) están basadas en los antecedentes incorporados al expediente del requerimiento de inconstitucionalidad. Asimismo, es posible encontrar el texto íntegro de la glosa aprobada por el Congreso Nacional en la página web de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, destinada al Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público 2016, en la sección correspondiente a la Subsecretaría de Educación y, en particular, en lo dispositivo para la Educación Superior. Disponible en línea: [http://www.dipres.gob.cl/597/articles-135902\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/597/articles-135902_doc_pdf.pdf) [última visita 28 de junio de 2019].

<sup>5</sup> El Servicio de Impuestos Internos publica la Cotización del Dólar Observado (Pesos por 1US\$), en conformidad a lo establecido en el N° 6 del Capítulo I, del Título I, del Compendio de Normas de Cambios Internacionales (CNCI); es decir, “en función de las transacciones efectuadas por las empresas bancarias en el día hábil bancario anterior”. Disponible en línea: [http://www.sii.cl/valores\\_y\\_fechas/dolar/dolar2015.htm](http://www.sii.cl/valores_y_fechas/dolar/dolar2015.htm) [última visita 29 de junio de 2019]

“Estos recursos se asignarán para el **pago de arancel y derechos básicos de matrícula** de los estudiantes de programas de pregrado presenciales conducentes a los títulos de técnico nivel superior, profesional y grado de licenciado (...) y que se encuentren matriculados en instituciones que, a su vez, cumplan con las condiciones establecidas en la presente glosa”.<sup>6</sup>

En consecuencia, la asignación de los recursos públicos destinados a financiar el acceso gratuito a la educación superior consideraba el cumplimiento de requisitos estudiantiles e institucionales, cuyos cumplimientos copulativos resultaban esenciales para acceder al beneficio.

En lo que sigue, se revisarán en específico los requisitos y/o condiciones establecidas en la glosa.

### **1.1. Sobre los requisitos para acceder a los recursos de la gratuidad**

Aunque el destino final del financiamiento de la gratuidad consistía en el pago de los aranceles y derechos básicos de matrícula, los requisitos para acceder a dichos recursos de la Ley de Presupuestos 2016 se dispusieron en dos niveles diferentes: el primer nivel estipuló requisitos a los estudiantes para que se consideraran beneficiarios (1.1.1); el segundo nivel exigió el cumplimiento de condiciones para que las instituciones pudiesen ser receptoras de los recursos públicos asignados (1.1.2).

La lógica que puede inferirse del texto de la glosa muestra que, si bien ambos niveles se dirigen a destinatarios diferentes, sus cumplimientos son interdependientes, por lo cual el incumplimiento de uno o más de estos requisitos, en cualquiera de los dos niveles señalados, sería causal de inhabilidad para acceder al beneficio de la gratuidad. Este hecho, como se apreciará más adelante, es fundamental para comprender la naturaleza de la controversia constitucional que se desató con la aprobación de la Ley de Presupuestos.

---

<sup>6</sup> Al momento de tramitarse legislativamente la glosa de gratuidad, las definiciones de los estudios de pregrado, sus requisitos y las instituciones que podían impartirlos estaban regulados por el Título III del DFL N° 2 de 2010 del Ministerio de Educación, que fijó el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley 20.370, con las normas no derogadas del DFL N° 1, de 2005 (Ley General de Educación, LGE).

### 1.1.1 *Requisitos a los estudiantes.*

De acuerdo a la Glosa 05, sólo podían acceder al beneficio de gratuidad, los estudiantes que cumplieran con los siguientes requisitos:

- a) ser chileno o extranjero con residencia definitiva;
- b) provenir de los hogares pertenecientes a los cinco primeros deciles de menores ingresos del país;
- c) no poseer título profesional o licenciatura terminal otorgada por una institución de educación superior reconocida por el Estado;
- d) en caso de haber iniciado estudios con anterioridad al 2016, haber permanecido en la carrera un lapso de tiempo que no exceda la duración nominal de ésta;
- e) matricularse en una institución elegible.

A continuación, con la finalidad de examinar brevemente el alcance de estos requisitos, se tratarán con mayor detalle, en el mismo orden correlativo:

#### a) *Ser chileno o extranjero con residencia definitiva.*

En el caso de los estudiantes extranjeros, además de obtener el respectivo Permiso de Residencia Definitiva ante el Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, para optar al beneficio de gratuidad, dichos estudiantes debieron haber obtenido su respectiva licencia de enseñanza media en Chile.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Aún cuando este requisito no fue impugnado en el requerimiento de inconstitucionalidad presentado ante el TC, en un sentido estricto, su formulación era potencialmente inconstitucional. En efecto, el artículo 19 N° 2 de la Constitución Política “asegura a todas las personas” el derecho fundamental de “la igualdad ante la ley”, de modo que el requisito de “haber obtenido la licencia de enseñanza media en Chile” se dirigiera sólo respecto a personas extranjeras residentes y no a las chilenas (sean residentes o no; hayan obtenido la licencia de enseñanza media en Chile o no), tiene un argumento fuerte y suficiente para declararlo arbitrario y, por tanto, discriminatorio, pues el grupo de personas (naturales) considerado para la protección de la igualdad ante la ley, no es otro que el conjunto de todos los seres humanos.

Para un análisis de la interpretación del derecho a la igualdad en relación a este caso, V.gr: ALDUNATE LIZANA, Eduardo. *Desglosando la igualdad constitucional. Reflexiones sobre la igualdad constitucional con ocasión de la sentencia del Tribunal Constitucional en Rol 2935-15, 'glosa de gratuidad'*. En: Anuario de Derecho Público 2016. Universidad Diego Portales. Santiago, 2016. pp. 209-243.

b) *Provenir de los hogares pertenecientes a los cinco primeros deciles de menores ingresos de la población del país.* Para determinar el cumplimiento de este requisito, la glosa presupuestaria dispuso utilizar el instrumento de evaluación uniforme de la situación socioeconómica, en la forma establecida por el DS N° 97 de 2013, del Ministerio de Educación.<sup>8</sup>

Asimismo, la glosa facultó al MINEDUC para solicitar la presentación de antecedentes a las y los estudiantes que postularan al beneficio, con la finalidad de complementar lo declarado en el Formato Único de Acreditación Socioeconómica (FUAS). En este caso, la glosa sujetó el procedimiento de postulación a la entrega de los antecedentes solicitados, de acuerdo a una resolución fundada del MINEDUC, quien además debía verificar la información proporcionada, pudiendo solicitar otros antecedentes a “diversas entidades públicas y privadas”, de considerarlo necesario al momento de determinar la situación socioeconómica familiar de la o el postulante, en los tramos de ingreso definidos por la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN).

c) *No poseer un título profesional o licenciatura terminal otorgada por una institución de educación superior del Estado o reconocida por éste.* Adicionalmente, la glosa estipuló que la condición también se extendía a aquellos títulos otorgados por instituciones de educación superior extranjera, “de conformidad a lo que establezca el reglamento”.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> El DS N° 97 de 2013 del MINEDUC reglamenta el Programa de Becas de Educación Superior, que creó un instrumento de evaluación uniforme de la situación socioeconómica de las y los estudiantes, descrito en su artículo 13 como: “un formulario digital que administra el Ministerio de Educación para recabar antecedentes socioeconómicos del postulante a la educación superior y su grupo familiar y a partir del cual se determina el decil de ingresos al que pertenece el postulante”.

<sup>9</sup> La expresión “de conformidad a lo que establezca el reglamento”, empleada en la última frase del literal c) del párrafo 2° de la Glosa 05, reviste una complejidad interpretativa que, aún cuando no fue discutida en el control preventivo, requiere una reflexión adicional, porque fue una disposición que se mantuvo inalterada en toda la tramitación legislativa, a pesar de su inexactitud. En efecto, no es claro el reglamento a que se refiere, ni tampoco si su alcance son los títulos otorgados por instituciones de educación superior extranjera, o bien, todos los casos contemplados por el literal c). Evidentemente, determinar el alcance de la remisión normativa tiene consecuencias jurídicas importantes, en especial, respecto a los títulos otorgados por instituciones extranjeras, cuyos procedimientos administrativos para su reconocimiento en Chile distinguen aquellos otorgados en países con los cuales existe un tratado bilateral o multilateral, de aquellos que no, los cuales se rigen por el Reglamento sobre Reconocimiento, Revalidación y Convalidación de Títulos Profesionales y Grados Académicos Obtenidos en el Extranjero, contenido en el Decreto Universitario Exento N° 30.203 de 2005, de la

Por otra parte, quienes poseyeran un título técnico nivel de superior, estaban habilitados al beneficio de la gratuidad sólo “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 MINEDUC de conformidad a lo dispuesto en el Título III de la ley N° 20.129 que establece el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.<sup>10</sup> Además, respecto al cómputo de años de permanencia de un estudiante, la glosa dispuso que “no se considerarían 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.*

---

Universidad de Chile, en conformidad al inciso primero del artículo 6° del DFL N° 3 de 2006 del MINEDUC, que fijó el texto refundido, coordinado y sistematizado del DFL N° 153 de 1981, de esa misma Secretaría de Estado, que establece el Estatuto de la Universidad de Chile-, según el cual, le corresponde a Ella “la atribución privativa y excluyente de reconocer, revalidar y convalidar títulos profesionales obtenidos en el extranjero, sin perjuicio de lo dispuesto en los tratados internacionales”. Al respecto, la CGR ha emitido diversos dictámenes que han resuelto consultas particulares sobre procedimientos de revalidación y convalidación (V.gr.: Dictámenes N° 1323-2015, 51400-2015, 680-2018), pero no tuvo ocasión de pronunciarse sobre la situación descrita en el literal c) del párrafo 2° de la glosa de gratuidad.

Sin perjuicio de lo anterior, teóricamente, se trata de un problema de interpretación de la ley que, de acuerdo a la denominación empleada por VON SAVIGNY, correspondería a una “expresión indeterminada”, un “defecto que procede del legislador” y al cual “el intérprete debe poner remedio”, buscando la solución a través de la aplicación de reglas hermenéuticas, como se ha tratado de hacer en esta nota al pie, particularmente, aplicando la regla del inc. 2° del art. 22 del Código Civil. Vid.: VON SAVIGNY, Friedrich. *Sistema del Derecho Romano Actual*. Tomo I. F.Góngora y Compañía, Editores. Madrid, 1878. §XXXVI, pp. 156-159.

<sup>10</sup> Este requisito, en particular, se vinculaba a lo dispuesto en el art. 28 de la Ley N° 20.129, respecto a uno de los parámetros de evaluación para la acreditación de careras y programas de pregrado, cual es, la definición particular de las estructuras curriculares.

En términos similares, este requisito se incluyó en el artículo 103 de la Ley N° 21.091 Sobre Educación Superior y su consecuencia práctica es sujetar a un plazo determinado el “deber de otorgar estudios gratuitos” a los estudiantes que accedan al financiamiento de la gratuidad.

### **1.1.2 Requisitos a las instituciones.**

Conforme dispuso la glosa de gratuidad, “las instituciones elegibles” debían eximir a los estudiantes que cumplieran los requisitos, señalados anteriormente, de cualquier pago asociado a arancel y derechos básicos de matrícula, manifestando por escrito al MINEDUC, “antes del 22 de diciembre de 2015, su voluntad de acceder al aporte de gratuidad en las condiciones establecidas”.

Estas instituciones, previo a cualquier manifestación de adscribir al régimen jurídico de la gratuidad, para ser efectivamente «elegibles», debían encontrarse en alguno de los siguientes casos:

a) *Universidades referidas en el artículo 1º del DFL N° 4 de 1981 del Ministerio de Educación.* Conforme al tenor de la norma citada son “aquellas ya existentes al 31 de diciembre de 1980, las instituciones que de ellas se derivaren y de las creadas por ley”. En la práctica, estas universidades corresponden a aquellas que se agruparon por mandato legal en el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (en adelante, CRUCH).

El origen del CRUCH se remonta a la Ley N° 11.575 de 1954, que introdujo “modificaciones a la Ley de Impuesto a la Renta, contenidas en el DS N° 2106 de 15 de marzo” del mismo año. Dentro del Título V, denominado “Disposiciones Varias”, se mandató lo siguiente:

“Artículo 36: Desde el 1º de Enero de 1956, el medio por ciento de todos los impuestos directos e indirectos de carácter fiscal y de los derechos de aduana y de exportación, ingresará durante 20 años a una cuenta especial de depósito que la Contraloría General de la República ordenará llevar y se destinará a formar el Fondo de Construcción e Investigaciones Universitarias”.

Ahora bien, la disposición que dio lugar a la creación del CRUCH se encuentra en el literal c) del mismo artículo 36, según el cual:

“c) un Consejo compuesto por los Rectores de la universidades mencionadas en la letra a) del presente artículo y presidido por el Rector de la Universidad de Chile, confeccionará anualmente planes de coordinación de las investigaciones tecnológicas, dentro de los presupuestos que para ellas hayan aprobado las respectivas Universidades. Estos planes se aprobarán y se llevarán a cabo en la forma y condiciones que establecerá un Reglamento especial que

dictará el Presidente de la República, previo informe de este Consejo y dentro del plazo de 60 días, desde la fecha de la publicación de la presente ley en el Diario Oficial".<sup>11</sup>

Diez años después, el artículo 10 de la Ley N° 15.561 otorgó "personalidad jurídica" al Consejo y, además de ratificar las funciones ya asignadas, esta misma disposición legal le facultó "proponer a las respectivas Universidades las iniciativas y soluciones destinadas a coordinar, en general, las actividades de éstas en todos sus aspectos y a mejorar el rendimiento y calidad de la enseñanza universitaria".<sup>12</sup>

Luego, aunque el DL N° 1287 de 1975 y la Ley N° 18.369 de 1984 modificaron la organización del Consejo de Rectores, finalmente es mediante el DFL N° 2 de 1986 del Ministerio de Educación Pública que se fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del Estatuto Orgánico del CRUCH, consagrándolo como una "persona jurídica de derecho público, con administración autónoma" (Art. 1), que le corresponde "proponer a las entidades que lo integran, las

---

<sup>11</sup> Las instituciones mencionadas en el literal a) del artículo 36 fueron la Universidad de Chile, las dependencias en Valparaíso de la Universidad de Chile, la Universidad de Concepción, la Universidad Católica de Santiago, la Universidad Católica de Valparaíso, la Universidad Técnica "Federico Santa María", la Universidad Técnica del Estado y la Universidad Austral. Su primera sesión se celebró el 28 de diciembre de 1954 en la Casa Central de la Universidad de Chile: <https://www.consejodirectores.cl/public/pdf/libro60/actadescargable.pdf>

<sup>12</sup> La Ley N° 11.575, pero especialmente la Ley N° 15.561, son ejemplos de una práctica legislativa habitual bajo la Constitución de 1925. Las "leyes misceláneas", como fueron denominadas por la doctrina nacional, corresponden a casos de legislación que, durante su tramitación en el Congreso Nacional, eran objeto de diversas adiciones sobre materias disímiles al contenido principal. Por lo mismo, en la Reforma Constitucional de 1970 (la misma que creó el Tribunal Constitucional de Chile), fue introducido a la Constitución el concepto de "ideas matrices", como límite para las indicaciones u observaciones a los proyectos de ley en trámite, norma que se encuentra literalmente recogida en el artículo 69 de la Constitución vigente. Sobre este asunto, en su artículo "La Reforma Constitucional en su contexto histórico-político", el Presidente Eduardo FREI MONTALVA afirmó lo siguiente sobre las modificaciones introducidas a los artículos 48 y 53 de la Constitución de 1925: "(...) la consagración constitucional de la norma actualmente contenida en los reglamentos de ambas Cámaras, pero constantemente violada, de que en un proyecto de ley no son admisibles las indicaciones y observaciones que no digan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto. Estos preceptos pondrán fin a la práctica arraigada de las llamadas "leyes misceláneas", que tratan toda clase de asuntos y se prestan al abuso frecuente de que se aproveche una ley importante para introducirle disposiciones destinadas a favorecer a determinados grupos y aun a personas individuales y que significa hacer de las leyes una maraña ininteligible para el hombre común y aun difícil de entender por los intérpretes avezados". En: FREI MONTALVA, Eduardo et al. *La Reforma Constitucional de 1970*. Editorial Jurídica de Chile. Santiago, 1970. pp.47 y ss.

Como se revisará en el Capítulo II, la relevancia constitucional del respeto a las "ideas matrices" de la Ley de Presupuestos configuró la impugnación principal del requerimiento de inconstitucionalidad interpuesto en contra la glosa de gratuidad. Vid.: *Infra*, pp. 32-33.

iniciativas y soluciones destinadas a coordinar sus actividades en todos sus aspectos, para procurar un mejor rendimiento y calidad de la enseñanza superior” (Art. 2), siendo integrado y presidido por el Ministro de Educación (Art. 4).<sup>13</sup>

b) *Universidades privadas no incluidas en el literal anterior, que cumplan con los siguientes requisitos:*<sup>14</sup>

i. *Estar acreditadas de acuerdo a la ley N° 20.129, por 4 años o más.* La “acreditación institucional”, al momento de discutirse la glosa de gratuidad en el Congreso Nacional, correspondía a un proceso voluntario que tenía por objeto “fomentar y dar garantía pública de la calidad de las instituciones de educación superior” (art. 1° literal c). Regulada en el Título II de la Ley que establece un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, la acreditación era el resultado del proceso desarrollado ante la Comisión Nacional de Acreditación (CNA), quien podía otorgarla “por un plazo de siete años” a las instituciones de educación superior que cumplieran, íntegramente, los criterios de evaluación a las que eran sometidas (art. 20 inc.1°).

El Sistema contempló, para el caso que las instituciones evaluadas no obtuvieran el máximo de años de acreditación, la facultad

---

<sup>13</sup> De acuerdo al artículo 3 del DFL N° 2 de 1986, el Consejo estaba integrado por los Rectores de la Universidad de Chile, Universidad Católica de Chile, Universidad de Concepción, Universidad Católica de Valparaíso, Universidad Técnica Federico Santa María, Universidad de Santiago de Chile, Universidad Austral de Chile, Universidad del Norte, Universidad de Valparaíso, Universidad de Antofagasta, Universidad de La Serena, Universidad de Bío Bío, Universidad de La Frontera, Universidad de Magallanes, Universidad de Talca, Universidad de Atacama, Universidad de Tarapacá, Universidad Arturo Prat, Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, Universidad de Playa Ancha de Ciencias de la Educación, Instituto Profesional de Santiago (transformado por la Ley N° 19.239 de 1993 en la Universidad Tecnológica Metropolitana), Instituto Profesional de Chillán (la Ley N° 18.744 traspasó todos sus bienes y los integró a la nueva Universidad del Bío Bío), Instituto Profesional de Valdivia (la Ley N° 18.744 facultó su integración a la Universidad Austral de Chile, siendo un caso único de traspaso legal de bienes de una entidad de derecho público a una de derecho privado), Instituto Profesional de Osorno (la Ley N° 19.238 de 1993 la transformó en la Universidad de Los Lagos).

Actualmente, y de acuerdo a lo establecido en el artículo 6 de la Ley N° 21.091 sobre Educación Superior, las universidades reconocidas por el Estado pueden solicitar la incorporación de sus rectores al CRUCH, siempre que la institución respectiva cumpla con los requisitos que señala la ley. Así, mediante el DS N° 373 de 2018 del Ministerio de Educación, fueron incorporados al Consejo los rectores de la Universidad Diego Portales y la Universidad Alberto Hurtado.

<sup>14</sup> La consideración de establecer estos requisitos especiales para las universidades fuera del CRUCH fue el centro de la impugnación subsidiaria de los requirentes y se constituyó en el eje del conflicto constitucional sometido a control preventivo ante el TC. Vid.: *Infra*, pp. 33-35.



legal de la CNA para "acreditarla por un período inferior, de acuerdo al grado de adecuación a los criterios de evaluación que, a su juicio, ésta presentare" (art. 20 inc.2º).

En este sentido, de acuerdo al requisito que estamos revisando, la glosa de gratuidad consideró suficiente garantía pública de calidad, para las universidades privadas ajenas al CRUCH, que éstas contaran con una acreditación institucional de 4 años o más, equivalente al menos a un 50% de cumplimiento de los criterios de evaluación, para reconocerlas como "instituciones elegibles".

ii. *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.*

Como se ha adelantado, el marco regulatorio general del sistema universitario estaba contenido en el Título III de la LGE, que en su artículo 53 señalaba:

"Las universidades, los institutos profesionales y los centros de formación técnica estatales sólo podrán crearse por ley. **Las universidades que no tengan tal carácter** deberán crearse conforme a los procedimientos establecidos en esta ley, y **serán siempre corporaciones de derecho privado, sin fines de lucro** para el efecto de tener reconocimiento oficial."

Es decir, la LGE imponía para las universidades privadas constituirse en corporaciones de derecho privado sin fines de lucro, como un requisito esencial para obtener el reconocimiento oficial del Estado. No obstante la indiscutible claridad de la norma citada, tal como señaló el Informe Final de la "Comisión Especial Investigadora encargada de estudiar a fondo el sistema de educación superior chilena" de la Honorable Cámara de Diputados, en el quinto punto de sus conclusiones, sobre las "utilidades y compraventa de universidades":

"a) En Chile se han comprado y vendido universidades, generando grandes utilidades para quienes participan del negocio. **Una forma a través la cual se venden universidades**, y que fue denunciada en el seno de esta comisión, **consiste en el llamado cambio de "los**

**sillones del consejo directivo”**. Ejemplos de esta práctica los encontramos en las transacciones celebradas, entre otras, por las Universidades Gabriela Mistral, San Sebastián y aquellas pertenecientes al grupo Laureate.

b) **Se han creado sociedades controladoras y sociedades relacionadas para extraer utilidades al margen de la ley**, contraer créditos con los bancos y entidades financieras, y luego sincerar su patrimonio para vender.

c) **Una forma de lucro dice relación con el retiro de las utilidades que se realiza, generalmente a través de empresas relacionadas**, mediante fórmulas tales como, el pago de altos sueldos a miembros del directorio o ejecutivos importantes, la externalización de servicios relevantes a empresas que son de propiedad o están ligadas a los mismos propietarios de la Universidad, entre algunas.”<sup>15</sup>

Por lo mismo, la constatación pública de estas prácticas que torcían «el espíritu de la ley» fue considerada en el marco normativo de la glosa, configurando un requisito organizacional interno de las instituciones que se adscribieran al régimen de financiamiento para acceder a la gratuidad, para evitar consecuentemente las posibilidades de lucrar con recursos públicos.

*iii. Constar en sus estatutos registrados ante el 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.*

La Ley N° 20.843, publicada en el Diario Oficial con fecha 18 de junio de 2015, eliminó las normas contenidas en la LGE que prohibían la participación de estudiantes y funcionarios en el Gobierno de las

---

<sup>15</sup> El Informe Final de la “Comisión Especial Investigadora encargada de estudiar a fondo el Sistema de Educación Superior Chilena” fue aprobado por la H. Cámara de Diputados en su Sesión 6ª ordinaria de la 362ª Legislatura, celebrada el 01 de abril de 2014, por 84 votos a favor, 21 en contra y sólo 1 abstención. Disponible en línea:

<https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=10849&prmTIPO=INFORMECOMISION> [última visita el 28 de junio de 2019]

En la relación del Informe fue especialmente valorada la exposición de María Olivia MÖNCKEBERG, Premio Nacional de Periodismo 2009 y Profesora Titular de la Universidad de Chile, quien fue invitada a exponer parte de sus investigaciones desarrolladas sobre la materia, las cuales han mostrado documentadamente el funcionamiento mercantil de muchas universidades privadas. Vid.: MÖNCKEBERG, María Olivia. *El negocio de la universidades en Chile*. Penguin Random House Grupo Editorial SA. Santiago, 2007.

Instituciones de Educación Superior. De acuerdo a la Historia de la Ley, el objetivo principal de esta iniciativa legislativa fue descrito en el Mensaje Presidencial N° 330-362, con el cual se inició su tramitación constitucional el 30 de julio de 2014, y consistió en:

**“eliminar las prohibiciones actualmente existentes y que impiden la participación con derecho a voto de los estudiantes y funcionarios administrativos en el gobierno de las Universidades, Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica, ampliando de esta manera las posibilidades de ejercicio de la autonomía de dichas instituciones, y posibilitando que, de estimarlo conveniente, aquellas incluyan en su forma de gobierno y gestión a todos los integrantes de sus respectivas comunidades educativas en la forma en que lo consideren pertinente a sus fines y definiciones institucionales. Adicionalmente, con el interés de asegurar el derecho de asociación de todos los miembros de esas instituciones, se consagra expresamente la prohibición de que las instituciones contengan en sus estatutos, normativa interna o cualquier acto o contrato entre la institución y sus miembros, alguna prohibición, limitación u obstáculo en ese sentido.”**

Es más, las modificaciones introducidas por la Ley N° 20.843, como fue explicitado en su Mensaje, representaban un anticipo concreto de la futura legislación educacional,

“considerando que la reforma a la educación superior chilena modificará y perfeccionará, significativamente, tanto el marco regulatorio del conjunto del sistema como la estructura de derechos y deberes de los distintos tipos de instituciones con reconocimiento oficial, así como las vías de financiamiento, de vinculación con el Estado y de evaluación y certificación de la calidad de las mismas, entre otras materias fundamentales.”

Ahora bien, como fue arduamente discutido durante el control preventivo de constitucionalidad de la glosa de gratuidad, la participación de los estamentos estudiantiles y funcionarios en los órganos de dirección de las universidades consiste, por ley, en una decisión autónoma de las instituciones de educación superior.

Por otro lado, al momento de tramitar la Ley de Presupuestos 2016 y de acuerdo al artículo transitorio de la ley N° 20.843, el plazo

de un año desde la publicación de esta ley, para ajustar los estatutos y normativas internas, conforme a las modificaciones introducidas, aún se encontraba vigente.

c) *Centros de formación técnica (CFT) o institutos profesionales (IP) que, al 30 de septiembre de 2015, cumplieran con los siguientes requisitos:*

i. *Estar organizado como persona jurídica de derecho privado sin fines de lucro.* La forma organizacional de las instituciones que impartieran educación técnico-profesional estaba definida por el art. 53 inc. 2 de la LGE:

“Los institutos profesionales y centros de formación técnica de carácter privado **podrán ser creados por cualquier persona natural o jurídica** en conformidad a esta ley, **debiendo organizarse siempre como personas jurídicas de derecho privado para el efecto de tener reconocimiento oficial.** Estas entidades no podrán tener otro objeto que la creación, organización y mantención de un instituto profesional o un centro de formación técnica, según el caso; todo ello sin perjuicio de la realización de otras actividades que contribuyan a la consecución de su objeto.”

Es decir, la LGE dispuso como requisito para el reconocimiento oficial de un CFT o IP que las instituciones privadas debían organizarse “siempre como personas jurídicas de derecho privado”, en contraste a lo dispuesto en el inciso primero del mismo artículo, que exigía a las universidades no estatales estar constituidas como “corporaciones de derecho privado, sin fines de lucro”.

De esta manera, al no estar delimitada la clase de persona jurídica de derecho privado a que se refería la norma, fue interpretado jurídicamente que los CFT e IP podían organizarse como una corporación, fundación, o bien, como una sociedad civil o comercial, mientras respetaran el objeto de “creación, organización y mantención” de sí mismas, permitiéndoles incluso “realizar otras actividades que contribuyan a la consecución de su objeto”.

En consecuencia, durante la tramitación legislativa de la Ley de Presupuestos y considerando el marco regulatorio vigente,

fue reprochada la imprevisión de este requisito, que perjudicaba a los estudiantes matriculados en instituciones de educación técnico-profesional con fines de lucro.

De esta forma, para conciliar el objetivo general de evitar el lucro con recursos públicos y, al mismo tiempo, otorgar una solución al problema aducido, se introdujo al Programa 30 de la Partida 09 la nueva Glosa 19, que contuvo una condición excepcional para estos casos:

**“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.”<sup>16</sup>**

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

En suma, como pudo apreciarse de su simple transcripción, para que las instituciones pertenecientes al subsistema de Educación Superior Técnico-Profesional pudieran ser *elegibles*, normativamente, la glosa estipuló un estándar similar a las condiciones exigidas a las universidades privadas ajenas al CRUCH, a saber: prohibición de lucro y, al menos, 4 años de acreditación; exceptuando, evidentemente, el requisito de participación democrática en los órganos de dirección.

---

<sup>16</sup> Como será expuesto más adelante, la Glosa 19 fue parte de la impugnación principal del requerimiento de inconstitucionalidad, por considerarse una regulación que excedía “la idea matriz de la Ley de Presupuestos”. Vid.: *Infra*, pp. 32-33.

## **1.2 Bases para el ejercicio de la potestad reglamentaria**

La glosa de gratuidad, además de establecer los requisitos descritos en el apartado anterior, dispuso bases, criterios y/o parámetros generales para la dictación de normas que complementarían el marco normativo de su ejecución presupuestaria.

En efecto, la glosa mandató a la potestad reglamentaria subordinada de ejecución aplicar, en concreto, la normativa que hiciera posible su plena eficacia, particularmente, para determinar los valores del “arancel regulado”, que correspondió a la fórmula para calcular el precio de los aranceles cubiertos por el financiamiento público, asignado para el acceso gratuito a las “instituciones de educación superior elegibles” (1.2.1); además, encargó a la potestad reglamentaria determinar la forma y los montos que debían traspasarse a cada institución, como también los efectos del incumplimiento a lo dispuesto por ella (1.2.2).

### **1.2.1 Criterios para determinar el “arancel regulado”.**

Al momento de tramitarse la Ley de Presupuestos 2016, la determinación de los “aranceles reales”, para cada programa de estudios de educación superior, correspondía anual y unilateralmente a cada institución.

Sin embargo, el máximo de los recursos públicos asignados en el sistema de financiamiento de créditos y becas educacionales era calculado considerando un “arancel de referencia”, entre otros elementos.

La Ley N° 20.027 que establece normas para el financiamiento de estudios de educación superior, creadora del subsistema de crédito con aval del Estado, señala en su

“Artículo 4º: Por decreto supremo, expedido por el Ministerio de Educación, el que deberá llevar además la firma del Ministro de Hacienda, anualmente se señalará para cada carrera, un valor máximo que podrá ser garantizado por el Fisco en conformidad con esta ley.

Los elementos que se utilizarán para determinar el referido valor se establecerán en el reglamento, el cual deberá considerar entre otras cosas, un **arancel de referencia.**”

En la práctica, a través de sus decretos anuales, el MINEDUC determinó los “aranceles de referencia” aplicando indicadores como la calidad

docente, tasas de titulación y retención de cada programa de estudio. Estos valores han representado un monto de dinero generalmente menor a los “aranceles reales” fijados por las instituciones, especialmente en las universidades privadas, incluso aquellas pertenecientes al CRUCH.<sup>17</sup> Esa diferencia es lo que se ha denominado «brecha», y que debe ser cubierta por las casas de estudios, o bien, por los estudiantes.

Los recursos asignados en la glosa de gratuidad, en cambio, sólo podían transferirse a las “instituciones elegibles” que eximían a los estudiantes beneficiados “de cualquier pago asociado a arancel, derechos básicos de matrícula u otros de similar naturaleza”; por lo tanto, cualquier brecha de valores que existiera, de ninguna manera podía trasladarse al estudiante.

La decisión legislativa, entonces, estimó que el valor de los “aranceles de referencia”, creado para determinar el financiamiento de créditos y becas, no eran suficientes para asegurar la gratuidad por sí solos, mandatando a la potestad reglamentaria la aplicación de una nueva fórmula de cálculo, con el objeto de precisar el valor máximo que el Fisco aseguraría, denominándola “arancel regulado”. Así, el párrafo sexto de la glosa señaló:

“Mediante decreto dictado por el Ministerio de Educación, que deberá ser firmado por el Ministro de Hacienda, se dispondrá la fórmula de cálculo del **arancel regulado**, la que se establecerá 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.”

Es decir, la glosa complementó el marco normativo vigente de los “aranceles de referencia”, para que la potestad reglamentaria aplicara una nueva fórmula de calcular el valor máximo que el Estado aseguraría como financiamiento

---

<sup>17</sup> Ya en su temprano estudio, DOONER y MENA concluyen que “en el grupo de las universidades del CRUCH y de las privadas se encuentran aquellas instituciones cuyos aranceles originan las mayores diferencias respecto de los aranceles referenciales del Ministerio; no obstante, en las privadas se observan los valores que distan más de los montos de referencia”. DOONER, Cecilia y MENA, Paula. “Arancel de Referencia y Arancel Real: Diagnósticos e interrogantes iniciales”. En: *Revista Calidad en la Educación*, N° 24. Consejo Nacional de Educación, Santiago de Chile, 2006. pp. 285-327. En 2015, el MINEDUC estimó que la «brecha» promedio entre los aranceles reales y los de referencia era, aproximadamente, del 16%. Información en línea: <http://www.uestatales.cl/cue/?q=node/4748>

de la gratuidad. En concreto, la remisión normativa estaba determinada para que el MINEDUC estimara los promedios ponderados de aranceles de referencia, por grupos de programas de estudios, según el número de años de acreditación y los derechos básicos de matrícula.

### **1.2.2 Criterios para el traspaso de recursos públicos.**

Además de determinar los criterios generales para ejecutar la fórmula de cálculo del “arancel regulado”, la glosa dispuso las bases para definir el monto en dinero que el Estado debía pagar a cada una de las instituciones de educación superior que cumplieran las condiciones de elegibilidad, mediante uno o más decretos.

Los montos se establecerían incluyendo “todos los programas de estudios de pregrado presenciales, conducentes al título de técnico nivel superior, profesional o grado de licenciado” de cada institución, sumando los siguientes valores:

“a) El resultado de **multiplicar el valor del arancel regulado, por el número de estudiantes beneficiarios** de 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.**”

Como es evidente, la fórmula aritmética de la glosa dispuso la suma de dos productos parciales diferentes: el literal a) que corresponde al producto de los aranceles regulados por los estudiantes beneficiarios de cada institución; el literal b) que se obtiene del producto de multiplicar la brecha entre los aranceles reales y los aranceles regulados por el número de estudiantes beneficiados, el cual no podía corresponder a un valor superior al 20% del producto del literal a).<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> El MINEDUC, a través del DS N° 75/2016, dispuso la “fórmula de cálculo del arancel regulado, en el marco de la asignación presupuestaria financiamiento del acceso gratuito a las instituciones de educación superior 2016.”



Sin perjuicio de lo anterior, el párrafo séptimo de la glosa estipuló un límite para el número válido de estudiantes nuevos matriculados, como una condición que debían cumplir las instituciones receptoras de los recursos públicos de la gratuidad:

**“(…) los referidos programas de estudios en 2016 no podrán 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.”

Adicionalmente, para el caso que las instituciones incumplieran las condiciones de la glosa, dispuso que los efectos jurídicos se establecerían por reglamento, sin ninguna otra precisión (párrafo octavo).<sup>19</sup>

Por otro lado, “una vez tramitado el decreto” que estableciera los montos de recursos públicos, conforme a la fórmula y los criterios antes descritos, éstos se entregarían mensualmente “a dichas instituciones directamente por la Tesorería General de la República” (párrafo décimo). Para tal ejecución presupuestaria, la glosa facultó al MINEDUC para “incluir, en cada uno de estos decretos, montos parciales a los que correspondan a cada institución para todo el año, tomando en consideración los procesos y antecedentes que se requieran para su determinación” (párrafo undécimo).

---

<sup>19</sup> El reglamento que cumplió este mandato legal fue el DS N° 323/2016 del MINEDUC, el cual, en su artículo 4° señaló que: “[e]n caso que las instituciones de educación superior adscritas al financiamiento que establece la glosa 05 (...), incumplieren la obligación de eximir del pago de aranceles y derechos básicos de matrícula a los estudiantes beneficiados, éstas podrán ser sancionadas con la exclusión de acceder al financiamiento institucional del acceso gratuito a las instituciones de educación superior para el año siguiente, respecto de aquellos estudiantes que, por primera vez, cumplieran las condiciones para acceder a dicho beneficio. Asimismo, deberá restituir los montos cobrados indebidamente a los estudiantes perjudicados.”



## CAPÍTULO II

### EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD A LA GLOSA DE GRATUIDAD

La tramitación constitucional de la *Ley de Presupuestos para el Sector Público, correspondiente al año 2016*, comenzó el 30 de septiembre de 2015, de conformidad a lo dispuesto en el art. 65 inc. 2º y art. 67 inc. 1º de la Constitución Política, cuando S.E. Presidenta de la República cumplió su deber constitucional de presentar al Congreso Nacional, a través de la Cámara de Diputados, “a lo menos con tres meses de anterioridad a la fecha en que debe empezar a regir”, el proyecto de Ley de Presupuestos, Boletín N° 10.300-05.

El Mensaje Presidencial N° 1041-363 precisó, en sus antecedentes y objetivos, el contexto nacional e internacional que fue considerado en la elaboración del marco jurídico general, de ingresos y gastos públicos, para el siguiente ejercicio presupuestario. De esta manera anunció sus prioridades:

“El proyecto de ley de Presupuestos para el año 2016 ha sido elaborado en el marco de responsabilidad fiscal que caracteriza a nuestro país y considerando las orientaciones del Programa de Gobierno. Siguiendo nuestra hoja de ruta, **se han aplicado criterios de priorización y gradualidad, de manera de hacer este presupuesto compatible con una gradual disminución del déficit estructural.**

(...)

Esto implica para el año 2016 **moderar el ritmo de crecimiento del gasto público, pero considerar de todas maneras un crecimiento concentrado en las prioridades programáticas, especialmente en educación** y en otras áreas sociales. Así, el proyecto de Ley de Presupuestos del sector público para el año 2016 considera que el gasto crezca un 4,4% real.”

Una de las “prioridades programáticas” en materia educacional consistió en el financiamiento para el acceso gratuito a la educación superior, cuyo marco

regulatorio fue incluido en «la glosa presupuestaria» descrita y analizada en el Capítulo I, siendo tramitada según las particularidades de la Ley de Presupuestos que, de acuerdo a la doctrina del Tribunal Constitucional, al tratarse sobre la administración financiera del Estado, “disminuye las atribuciones legislativas del Congreso y amplía las facultades colegisladoras del Presidente de la República” (STC N° 254-1997, c.21).

El proyecto de Ley de Presupuestos, como establece el artículo 19 de la LOC del Congreso Nacional N° 18.918, debe ser informado por una Comisión Especial integrada por “el mismo número de diputados y senadores que establezcan las normas reglamentarias de cada Cámara”.

Esta Comisión forma “las subcomisiones que necesite para el estudio de las diversas partidas del proyecto”.

En la sesión celebrada el 05 de octubre de 2015, además de fijar el quórum para sesionar y adoptar acuerdos, la Comisión radicó el conocimiento de la Partida correspondiente al Ministerio de Educación en la Cuarta Subcomisión Especial Mixta de Presupuestos.

Como consta en la Historia de la Ley, «la glosa de gratuidad» concentró gran parte del debate legislativo de la Cuarta Subcomisión, acompañado de las autoridades de diversas instituciones de educación superior y otros actores afectados por el presupuesto, quienes fueron invitados a exponer ante ella.<sup>1</sup> Por lo mismo, su votación fue pospuesta para la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, atendiendo el gran número de indicaciones ingresadas.<sup>2</sup>

Posteriormente, el 17 de noviembre de 2015, durante la discusión y votación particular en la Sala de la Cámara de Diputados, el Diputado Jaime Bellolio, desarrollando el planteamiento que había realizado en la 12ª sesión de la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, hizo expresa reserva de constitucionalidad contra la glosa de gratuidad, argumentando tres razones:

“La primera de ellas es que la regulación señalada en **la glosa número 05 vulnera el artículo 67 de la Constitución Política**, porque excede el contenido preciso del proyecto de Ley de

---

<sup>1</sup> Historia de la Ley N° 20.882, *Informe de la Comisión Mixta de Presupuestos*, pp. 859-956. Disponible

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 910.

Presupuestos. Lo que se pretende acá es regular un nuevo sistema de financiamiento de la educación superior, estableciendo, entre otras, disposiciones de carácter sustantivo aplicables tanto a alumnos como a instituciones.

La segunda razón es que **la glosa también infringe los artículos 4°, 46 y 63 número 20), de nuestra Constitución**, ya que impide al Congreso concurrir debidamente a la formación de la ley.

Y en tercer lugar, **infringe el artículo 19, número 2°, de la Constitución**, puesto que establece una discriminación arbitraria, no racional, sino simplemente caprichosa entre estudiantes que, siendo igualmente vulnerables, en la actualidad asisten a una institución de educación superior no elegible, sin haber tenido opción alguna de prever los efectos de dicha elección en el pasado.”<sup>3</sup>

Este planteamiento, como veremos en el presente capítulo, es un antecedente inmediato del requerimiento de inconstitucionalidad que se interpuso seis días después en contra de «la glosa de gratuidad», en tanto precisó idénticas objeciones constitucionales respecto a lo legislado en el primer trámite constitucional de la Ley de Presupuestos 2016.

De hecho, aunque la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha sostenido que “ninguna disposición constitucional ni legal exige la «preparación» de la inconstitucionalidad” (STC N° 1361-2009, c.6), los requirentes dejaron constancia expresa que “sí se había efectuado reserva de constitucionalidad respecto de las normas impugnadas” (fjs. 10).

En lo que sigue, coherente al desarrollo del procedimiento de control preventivo de constitucionalidad, este capítulo ha sido ordenado en tres apartados: a saber, el primero sistematizará los argumentos del requerimiento de inconstitucionalidad (1), diferenciando aquellos que configuraron la impugnación principal (1.1) de las que sustentaron la impugnación subsidiaria (1.2); mientras que el segundo apartado seguirá el mismo esquema, pero estará dedicado a la sistematización de la defensa de constitucionalidad de «la glosa de gratuidad» sustentada por el Gobierno (2); finalmente, el apartado final hará lo propio con el razonamiento y resolución del Tribunal Constitucional (3).

---

<sup>3</sup> Historia de la Ley N° 20.882, *Discusión en Sala*, p. 212.

## 1. EL REQUERIMIENTO DE INCONSTITUCIONALIDAD.<sup>4</sup>

El requerimiento de inconstitucionalidad fue presentado el 23 de noviembre de 2015, cuando el proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2016 mantenía pendiente su discusión y votación en el Senado, correspondiente a su segundo trámite constitucional, cumpliendo así el requisito de oportunidad de ser “formulado antes de la promulgación de la ley”.

El requerimiento observó el requisito de legitimación activa, señalado en el artículo 93 inciso cuarto de la Constitución, como también las exigencias formales dispuestas en el Párrafo 3 del Capítulo II de la LOC del Tribunal Constitucional (DFL N° 5 de 2010, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 17.997).<sup>5</sup>

En dicha presentación, los requirientes no sólo impugnaron la glosa de gratuidad. Hicieron lo propio con la Glosa 04 sobre Becas a la Educación Superior y la Glosa 19, relativa a las instituciones de Educación Superior Técnico-Profesional, ambas pertenecientes al Capítulo 01, Programa 30 de la Partida 09, correspondiente al MINEDUC.<sup>6</sup> Asimismo, impugnaron también la Glosa 04 relativa a la Asignación 001, del Ítem 03 del Subtítulo 24, contemplada en el Capítulo 03 de la Partida 09, relativa a la Evaluación de Logros del Aprendizaje.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> En lo que sigue, todas las referencias al requerimiento de inconstitucionalidad serán identificadas en el texto principal, señalando la foja a la que correspondan dentro del cuaderno principal de la causa Rol N° 2935-2015. Además, conviene precisar inmediatamente que todos los destacados en negrita han sido añadidos para los fines expositivos de esta Memoria.

<sup>5</sup> El requerimiento de inconstitucionalidad fue presentado por más de una cuarta parte de los miembros en ejercicio de la Cámara de Diputados, a saber, por las Diputadas María José Hoffmann Opazo, Andrea Molina Oliva, Claudia Nogueira Fernández, Marisol Turres Figueroa y los Diputados Pedro Álvarez-Salamanca, Ramón Barros Montero, Jaime Bellolio Avaría, Juan Antonio Coloma Ávalos, Felipe De Mussy Hiriart, José Manuel Edwards Silva, Sergio Gahona Salazar, Romilio Gutiérrez Pino, Gustavo Hasbún Selume, Javier Hernández Hernández, José Antonio Kast Rist, Felipe Kast Sommerhoff, Issa Kort Garriga, Joaquín Lavín León, Javier Macaya Danús, Patricio Melero Abaroa, Celso Morales Muñoz, Iván Norambuena Farías, David Sandoval Plaza, Ernesto Silva Méndez, Arturo Squella Ovalle, Renzo Trisotti Martínez, Jorge Ulloa Aguillón, Ignacio Urrutia Bonilla, Osvaldo Urrutia Soto, Enrique Van Rysselberghe Herrera, Felipe Ward Edwards.

<sup>6</sup> Vid.: *Supra*. pp. 20-21.

<sup>7</sup> Dicha glosa expresaba: “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,

No obstante lo anterior, para los efectos de esta Memoria y su objeto de estudio, en este capítulo sólo serán comentadas las impugnaciones que se relacionaron con la regulación de la gratuidad. De todos modos, conviene precisar que todas las disposiciones señaladas fueron objeto del reproche de inconstitucionalidad que será desarrollado en la primera sección de este apartado.

En efecto, para fundamentar el quebrantamiento constitucional de los preceptos impugnados, los requirentes ordenaron su presentación identificando, en primer lugar, la vulneración de los artículos 4, 46, 63 N° 20 y 67 de Constitución Política de la República,<sup>8</sup>

“porque **su contenido excede el contenido preciso de la Ley de Presupuestos** (...) 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.” (fjs. 11).

Esta primera impugnación, por el alcance formal de sus consecuencias jurídicas, afectaba la totalidad de las disposiciones señaladas en el requerimiento. De tal modo, en el caso que fuera acogida, resultaba suficiente, por sí misma, para declarar la inconstitucionalidad de todo lo requerido (por eso, fue denominado “1.1. Impugnación principal”).

La segunda impugnación, en cambio, se refirió a vulneraciones particulares de las normas constitucionales consagradas en el artículo 1° inciso quinto, además del artículo 19 en sus numerales 2° y 3°; es decir, al contrario de la impugnación principal, los requirentes expusieron alegaciones de fondo que atacaron

---

sólo podrán informarse en cifras agregadas de carácter nacional, regional, provincial o comunal referidas a la totalidad de 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.” Los requirentes fundamentaron la impugnación sosteniendo que el contenido de la glosa modificaba “una materia explícitamente regulada en los incisos cuarto y quinto del artículo 37 de la LGE”.

<sup>8</sup> El art. 4 declara que “Chile es una república democrática”; según el art. 46 el Congreso Nacional y sus dos Cámaras “concurrir a la formación de las leyes”; de acuerdo al art. 63 N° 20 “sólo son materias de ley: toda otra norma de carácter general y obligatorio que estatuya las bases esenciales de un ordenamiento jurídico”; y, finalmente, el art. 67 regula constitucionalmente la temporalidad y urgencia de la Ley de Presupuestos, además de las facultades y límites de la acción del Presidente de la República y el Congreso Nacional en dicha tramitación.

específicamente el contenido de algunos párrafos de glosa de gratuidad (y, por lo mismo, se denominó “1.2. Impugnación subsidiaria”).

### 1.1. Impugnación principal.

De acuerdo a los requirentes, la glosa de gratuidad “desnaturaliza el contenido constitucional de la Ley de Presupuestos”, esencialmente, porque la regulación sustantiva que regula el acceso al beneficio económico del financiamiento de la gratuidad, “excede gravemente el contenido constitucional” del debate presupuestario en el Congreso Nacional, que tiene un carácter especialísimo y restringido por mandato constitucional. En concreto, impugnaron que

“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 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 fundamentales de la separación de poderes en la Constitución.**”  
(fjs. 12)

En otros términos, a juicio de los requirentes, el núcleo de la cuestión de inconstitucionalidad se refería al contenido o idea matriz de la Ley de Presupuestos que, conforme a la jurisprudencia del TC, está determinado constitucionalmente por lo dispuesto en el artículo 67 de la Constitución Política, es decir, “la estimación del rendimiento de los recursos” y “la aprobación de nuevos gastos con cargo a los fondos de la Nación”.

De este modo, sostuvieron que “no es tolerado por la Carta Fundamental (...) el uso de la Ley de Presupuestos para invadir ámbitos propios de la legislación sustantiva” (fjs. 31). Es más, aún reconociendo que las especificaciones jurídicas para asignar los recursos públicos destinados a becas educacionales se han establecido, históricamente, a través de glosas presupuestarias, reafirmaron 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.” (fjs. 33)

Sin perjuicio de lo anterior, el requerimiento no impugnó los recursos públicos asignados por la glosa de gratuidad, ni tampoco los requisitos establecidos para los estudiantes. De forma precisa, los requirentes consideraron que el contenido que desbordaba la idea matriz de la Ley de Presupuestos se refería a “la espesa regulación a las que se somete a las instituciones «elegibles» para recibir los aportes de la glosa” (fjs. 34). En específico, expusieron que los requisitos de elegibilidad regulaban “aspectos relevantes de la organización y funcionamiento de una institución de educación superior”, las que ameritaban “discutirse ampliamente en el Parlamento acerca de la idoneidad de estas exigencias, su intensidad, sus costos y beneficios, su impacto social, entre otros aspectos esenciales” (fjs. 35-36).

## **1.2. La impugnación subsidiaria**

El requerimiento, luego de centrarse en la exposición de fundamentos que le sirvieron de apoyo para impugnar la vulneración a las ideas matrices de la Ley de Presupuestos, precisó la cuestión de constitucionalidad en los requisitos que la glosa exigió a las universidades privadas para ser “elegibles” que, a juicio de los requirentes, constituían “una discriminación arbitraria contra los estudiantes de los primeros 5 deciles que actualmente estudian en dichas instituciones, sumando aquellos que pretenden elegirlos a contar del año 2016” (fjs. 42).

De este modo, la primera norma de la glosa de gratuidad, respecto a la cual se adujo un vicio de constitucionalidad, fue el *literal e) del párrafo segundo de la glosa*, según el cual, para que un estudiante pudiese ser beneficiado con la gratuidad debía estar matriculado en una “institución de educación superior elegible y que esta haya celebrado el convenio establecido en el párrafo cuarto”.<sup>9</sup>

Ahora bien, el objeto de la impugnación se refirió más en detalle a los requisitos establecidos en *el párrafo tercero*, en particular, aquellos especiales para

---

<sup>9</sup> Vid.: *Supra*, pp. 14 y ss.

los grupos de instituciones universitarias ajenas al CRUCH y los referidos a los CFT e IP.<sup>10</sup> Al respecto, los requirentes consideraron que

**“la imposición de estas nuevas exigencias, a sólo un grupo específico de universidades constituye una discriminación arbitraria y caprichosa por parte del Estado hacia los estudiantes que estudian en 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.” (fjs. 48).<sup>11</sup>

De esta forma, sostuvieron que “esta diferencia no encuentra su fundamento racional y lógico” en la condición de vulnerabilidad de los estudiantes ni en las categorías de instituciones definidas en la glosa. Estas circunstancias, según señaló el requerimiento, eran vulneratorias al mandato constitucional del artículo 1º inciso quinto de la Constitución Política, por cuanto impedían “la participación en igualdad de oportunidades en la vida nacional”, dejando a los estudiantes de instituciones ajenas al CRUCH en una “posición inconstitucionalmente desventajosa” (fjs. 59); es decir, a juicio de los requirentes, las disposiciones de la glosa infringían los criterios que dan lugar a establecer diferenciaciones respetuosas del principio de igualdad ante la ley, consagrado en el texto constitucional por el artículo 19 N° 2, calificando las normas impugnadas como “abiertamente caprichosas y faltas de racionalidad” (fjs. 65), porque

**“constituyen 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 actual composición del Consejo de Rectores, y la imposibilidad además de ingresar a él, para otras instituciones independientes de su calidad o acreditación.” (fjs. 66)

---

<sup>10</sup> Vid.: *Supra*, pp. 16 y ss.

<sup>11</sup> En particular, los requirentes se referían a la Universidad Arturo Prat, la Universidad de Los Lagos, la Universidad Tecnológica Metropolitana y la Universidad Católica de Temuco que no cumplían el requisito de tener 4 o más años de acreditación. Adicionalmente, dentro de las instituciones pertenecientes al CRUCH, de acuerdo a los antecedentes señalados en el requerimiento, no se cumplía cabalmente el requisito de prohibición de personas con fines de lucro relacionados, ni tampoco se cumplía en todos los casos la existencia de participación estudiantil o del personal no académico en órganos colegiados de administración.

## **2. OSERVACIONES AL REQUERIMIENTO DE INCONSTITUCIONALIDAD.<sup>12</sup>**

En virtud de lo establecido en los artículos 43, 44 y 67 de la LOC del Tribunal Constitucional, S.E. Presidenta de la República y el Ministro Secretario General de la Presidencia, con fecha 07 de diciembre de 2015 y contestando el traslado conferido por el TC, hicieron llegar por escrito sus observaciones al requerimiento de inconstitucionalidad, dividiéndolas en cuatro capítulos, a saber: cuestiones preliminares donde se expuso “el contenido de las glosas impugnadas y los efectos de un posible fallo adverso” (2.1); argumentos contrarios a la cuestión principal del requerimiento (2.2); fundamentos constitucionales que se oponen a la petición subsidiaria (2.3); e incluyeron un capítulo final, que reiteró los principales argumentos expuestos anteriormente, a modo de conclusiones.

### **2.1. Cuestiones preliminares**

El escrito de observaciones, en primer lugar, expuso el sistema de financiamiento público a la educación superior, distinguiendo las tipologías de instituciones contempladas por el ordenamiento jurídico, en particular, aquellas individualizadas por la LGE en sus artículos 54 y 55, que permiten distinguir las de acuerdo a los títulos que entregan (universidades, CFT, IP o Escuelas Matrices de Fuerzas Armadas y de Orden) y según la propiedad del establecimiento (públicos o privados).

Consideró, además, “otra distinción existente sólo para universidades, muy relevante para efectos del financiamiento, que dice relación a la pertenencia o no al Consejo de Rectores de Universidades Chilenas” (fjs. 444).

Esta caracterización, a juicio del Poder Ejecutivo, tenía una gran importancia en lo relativo a las vías del financiamiento público, distinguiendo mecanismos

---

<sup>12</sup> En lo que sigue, todas las referencias que se realicen al escrito de “Observaciones a Requerimiento” serán identificadas en el texto principal, señalando la foja a la que correspondan dentro del cuaderno principal de la causa Rol N° 2935-2015. Además, todos los destacados en negrita han sido añadidos para los fines expositivos de esta Memoria.

dirigidos a estudiantes, respecto de aquellos otorgados a las instituciones.<sup>13</sup> De hecho, sostuvo que

“la principal distinción que incide en el mecanismo de financiamiento al que se puede acceder es la referida a la pertenencia al CRUCH. El sistema de financiamiento público de la educación superior se basa en esta tipología para otorgar tratamientos diferenciados, por lo que **la glosa de gratuidad cuestionada se enmarca dentro del sistema vigente, sin modificar los supuestos que justifican tales diferencias.**” (fjs. 448)

Posteriormente, el escrito de “Observaciones a requerimiento” se refirió al mecanismo de gratuidad en el acceso a la educación superior, caracterizando las formas y los modos en que los gastos aprobados por el Congreso debían ejecutarse, es decir, la especificación del contenido normativo de las glosas impugnadas.

Al respecto, señalaron que la regulación de la gratuidad correspondía a una “norma que emplea un criterio de focalización (...) por lo que tiene destinatarios definidos” (fjs. 450),<sup>14</sup> que evidentemente buscaban limitar el gasto público destinado a esta asignación presupuestaria.

Por otro lado, apelando a la reiterada práctica legislativa de introducir nuevas políticas públicas a través de la Ley de Presupuestos, que “se han implementado de forma provisoria, para posteriormente crearlas en leyes permanentes o regularlas en forma más específica mediante delegación a la potestad reglamentaria” (fjs. 480), el Poder Ejecutivo argumentó que la acción de los requirentes constituía “un intento subreptico” de vulnerar la prerrogativa presidencial en materia presupuestaria,

---

<sup>13</sup> El financiamiento público otorgado a estudiantes, al tiempo de este conflicto de constitucionalidad, se concretaba mediante créditos y becas. Ahora bien, mientras el Fondo Solidario de Crédito Universitario era exclusivo para estudiantes matriculados en universidades pertenecientes al CRUCH, el Crédito con Aval del Estado consideraba estudiantes matriculados en todas las instituciones acreditadas del sistema de educación superior, conforme a la Ley que establece normas para el financiamiento de estudios de Educación Superior N° 20.027 y la Ley de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior N° 20.129.

Por su parte, el financiamiento público otorgado a las instituciones se realizaba, en exclusivo para las universidades del CRUCH, mediante el Aporte Fiscal Directo y el Fondo Basal por desempeño; mientras que respecto a los montos del Aporte Fiscal Indirecto y el Fondo de Desarrollo Institucional, además de las universidades pertenecientes al CRUCH, se trataba de recursos públicos que podían ser recibidos por cualquier institución del sistema, ya fueran universidades, CFT, IP, o bien, Escuelas Matrices de Fuerzas Armadas y de Orden.

<sup>14</sup> Vid.: *Supra*, p. 12.

“excediendo las atribuciones que al respecto les entrega la Constitución” (fjs. 475). El argumento, entonces, se orientó a los efectos institucionales que ocasionaría acoger las impugnaciones del requerimiento, señalando que

“dar lugar a la petición de los requirentes implica necesariamente crear una **vía encubierta para evadir las limitaciones** que la propia Constitución Política de la República ha impuesto a **la intervención de los parlamentarios en la tramitación de la Ley de Presupuestos** con el propósito de resguardar la seriedad de la política presupuestaria fiscal.” (fjs. 475)

En consecuencia, planteado en los términos de la Presidenta de la República, el nudo de la cuestión constitucional consistía en el diseño de competencias legislativas en materia presupuestaria y, además, en el peligro de extender las atribuciones del Tribunal Constitucional a la producción de leyes, en el caso de acoger el requerimiento de inconstitucionalidad.

## **2.2. Observaciones a la impugnación principal**

Como fue descrito en el apartado dedicado al requerimiento de inconstitucionalidad, la impugnación principal contra la glosa de gratuidad se refirió a la falta de idoneidad de la Ley de Presupuestos para regular dicho financiamiento, atendiendo las ideas matrices que la Constitución le mandata y las reglas especiales de tramitación legislativa que la rigen, ajenas a una materia de carácter sustantivo, como la gratuidad, que requería un debate legislativo más amplio, respetando el derecho de las minorías parlamentarias.

La observación general del Poder Ejecutivo, respecto a esta impugnación, argumentó que el trámite constitucional del proyecto de la Ley de Presupuestos, en el Congreso Nacional, asegura la concurrencia de ambas cámaras en su formación; y, adicionalmente, sostuvo que el contenido normativo legislado se ajustaba a las ideas matrices exigidas por la Constitución, por lo que no modificaban leyes permanentes, tal como se adujo en el requerimiento, porque es de la naturaleza de las glosas ser partes integrantes de una ley de carácter anual. Y más precisamente, sostuvo:

“es claro que **las glosas impugnadas permiten y están destinadas a perfilar cada uno de los gastos para los cuales fueron**

**establecidas.** En el caso de la glosa 05 sobre Financiamiento del acceso gratuito a las Instituciones de Educación Superior 2016, las disposiciones cuestionadas buscan definir los beneficiarios que podrán solicitar el financiamiento del programa en cuestión. En este sentido, **establecen distinciones y requisitos para determinar con claridad a quienes está dirigido el gasto autorizado por el Congreso Nacional. Así entendido, es innegable que se trate de materias que forman parte de sus ideas matrices,** pues se ajustan a la vocación de delimitación propias de este tipo de cláusulas.” (fjs. 501)

Agregaron, además, que la aprobación de las glosas en la tramitación de la Ley de Presupuestos requiere la concurrencia de los órganos colegisladores, los cuales se enfrentan a un debate concentrado, pero no restringido, con la participación de todas las fuerzas políticas presentes en el Congreso Nacional.

### **2.3. Observaciones a la impugnación subsidiaria**

Si la impugnación principal se refería a un vicio en la formación del proyecto de Ley de Presupuestos correspondiente al año 2016, la impugnación subsidiaria que invocaron los requirentes alegó la arbitrariedad de los requisitos establecidos por la glosa de gratuidad, específicamente, aquellos que dotaban de “eligibilidad” a las instituciones de educación superior, los cuales “constituirían una discriminación arbitraria contra los estudiantes de los cinco primeros deciles que, actualmente, estudian” en universidades privadas no pertenecientes al CRUCH “y aquellos que pretenden elegirlos” (fjs. 41).

Con el objeto de contraponerse a esa impugnación, las observaciones realizadas por la Presidenta de la República refutaron que el trato diferenciado no era arbitrario, pues correspondían a la necesidad de avanzar progresivamente en el aseguramiento del derecho social a la educación, de acuerdo a los principios del derecho internacional de los derechos humanos reconocidos por el Estado de Chile.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> El Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su art. 13 N° 2 literal c) establece: “La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita.”

Por su parte, en el año 2006, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que es el órgano encargado de desempeñar las funciones de supervisión del Pacto, señaló en el párrafo 14 de

En este sentido, expusieron que la glosa hacía distinciones que poseían “fundamentos razonables”, además de perseguir “una finalidad legítima”, porque

**“una diferencia razonable y objetiva que fije criterios orientados estrictamente a la calidad de la educación para acceder a los fondos que asegurarán la gratuidad, se aviene con la progresividad de la gratuidad de dicho derecho social.”** (fjs. 516)

De tal forma, identificaron la glosa de gratuidad como una medida explícita que avanzaba paulatinamente en la materialización efectiva de la educación superior gratuita, que requería por necesidad seleccionar los destinatarios del financiamiento público, privilegiando a los grupos más necesitados y atendiendo la capacidad presupuestaria del Estado.<sup>16</sup> En efecto,

**“el principio de progresividad de la gratuidad que debe aplicarse al derecho a la educación superior constituye un mandato de optimización** según el cual deben crearse paulatinamente y continuar elevando gradualmente las mejoras al respecto, así como evitar retroceder a una etapa anterior en términos de reconocimiento y satisfacción.” (fjs. 522)

Así pues, coherente a lo sostenido en las cuestiones preliminares de su presentación escrita, la Presidenta de la República indicó que las condiciones establecidas por la glosa de gratuidad tomaron en cuenta los diferentes grupos de instituciones receptoras de recursos públicos y, en especial, los “atributos especiales del CRUCH que ameritan categorizarlo separadamente” (fjs. 530):<sup>17</sup>

---

la Observación General N° 13: “la implantación progresiva de la enseñanza gratuita significa que, si bien los Estados deben atender prioritariamente a la enseñanza primaria gratuita, también tienen la obligación de adoptar medidas concretas para implantar la enseñanza secundaria y superior gratuitas”.

<sup>16</sup> El Mensaje Presidencial del proyecto de la Ley de Presupuestos, correspondiente al año 2016, señaló: “el análisis de la situación macroeconómica actual muestra que la recuperación de la economía ha demorado más de lo proyectado y que el precio del cobre ha estado muy por debajo de lo previsto. Asimismo, se han verificado correcciones a la baja de los parámetros estructurales –PIB tendencial y precio de referencia del cobre– que se utilizan para calcular el balance estructural y determinar una trayectoria sostenible del gasto público (...)

Esta realidad ha hecho prudente actualizar la estrategia fiscal para lo que resta de mi período gubernamental, de manera de equilibrar los compromisos de gasto público con el nivel de estímulo que requiere la economía y los recursos disponibles.”

<sup>17</sup> Los atributos del CRUCH, expuestos en el escrito de observaciones al requerimiento, fueron: a) su origen y misión tuvieron por objeto la mejora de la calidad educacional de sus instituciones (fjs. 530-531); b) es un órgano del Estado creado por ley (fjs. 531-532); c) cumple diversas funciones públicas (fjs. 532-533); d) su funcionamiento en Red Nacional (fjs. 533-534); e) aporta a mejorar la calidad de la educación, impactando a todo el sistema universitario, mediante la aplicación de un Sistema Único de

**“las Universidades del CRUCH están sometidas a requisitos, controles y estándares distintos; incluso más exigentes; que ameritan un trato diferente. Y que su conformación está prescrita en Ley Permanente.”** (fjs. 540).

Por otro lado, la razonabilidad de los requisitos exigidos a las demás instituciones, de acuerdo al Poder Ejecutivo, estaba justificada por el estándar constitucional reconocido por la STC N° 1361-2009, en su considerando 39, referida a la exigencia estatal de adoptar “las medidas para que la educación que reciban los alumnos sea de la mayor calidad posible”. En consecuencia, las observaciones a la impugnación de discriminación arbitraria, respecto a los requisitos para las instituciones de educación superior ajenas al CRUCH, se refirieron justamente a esta finalidad:

“De esta forma, la acreditación por 4 años o más busca certificar que las instituciones cuentan con los mecanismos de autorregulación adecuados para mejorar paulatinamente su calidad. La ausencia de participantes en calidad de miembros, asociados o beneficiarios, de personas jurídicas de derecho privado constituidas como personas jurídicas con fines de lucro persigue que los recursos entregados para gratuidad se destinen efectivamente al fin para el que fueron concebidos, y las ganancias sean reinvertidas en educación, mejorando su calidad. Por último, la participación de representantes estudiantiles o del personal no académico en los órganos colegiados de administración busca el correcto control y uso de los fondos públicos y, finalmente, también el mejoramiento de la calidad de la educación impartida.” (fjs.548)

En síntesis, las observaciones presidenciales concluyeron que todos los requisitos impugnados tenían la legítima finalidad de asegurar la calidad en la enseñanza financiada con recursos públicos, mientras que el trato diferenciado estaba basado en una distinción razonable entre instituciones de diversa categoría y, por tanto, no consistía en una discriminación arbitraria.

---

Admisión, la autorregulación, la diversidad de proyectos educativos, la presencia de universidades estatales y más de 60 años de trayectoria (fjs. 534-538).



### 3. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.<sup>18</sup>

Conforme a lo dispuesto en el inciso quinto del art. 93 de la Constitución, “el Tribunal deberá resolver dentro de diez días contado desde que reciba el requerimiento, a menos que decida prorrogarlo hasta por otros diez días por motivos graves y calificados”.

A su vez, como fue señalado en el primer apartado de este capítulo, el requerimiento de inconstitucionalidad fue ingresado con fecha 23 de noviembre; de modo que el plazo constitucional vencía el 13 de diciembre. Sin embargo, junto con certificar la vista de la causa y la adopción del acuerdo, el 10 de diciembre de 2015, el Excmo. Tribunal Constitucional acordó prorrogar por diez días su plazo, considerando “la complejidad de la materia de la que trata este proceso, así como la extensión de los antecedentes que es preciso asimilar para su más adecuada resolución”.

Finalmente, con fecha 21 de diciembre de 2015, dictó Sentencia en la causa Rol N° 2935-2015, circunscribiendo “su pronunciamiento exclusivamente al examen de constitucionalidad de los preceptos impugnados del proyecto de ley de presupuestos para el año 2016, en la forma indicada por los requirentes en su libelo” (c. TERCERO); es decir, la impugnación principal, referida a que la regulación contenida en las glosas (o partes de ellas) excedían el contenido preciso de las ideas matrices de la Ley de Presupuestos y, subsidiariamente, que los requisitos institucionales, exigidos en el párrafo tercero de la glosa 05, configuraban una discriminación arbitraria, infringiendo el derecho fundamental a la igualdad jurídica.

La estructura de la Sentencia tiene la particularidad de intercalar, en la parte considerativa, los razonamientos de los votos de empate por acoger y los votos de empate por rechazar la impugnación principal. Adicionalmente, luego de la parte resolutive del conflicto constitucional sometido a su conocimiento, incorpora una

---

<sup>18</sup> Para facilitar la identificación de las referencias que se realizarán de la STC N° 2935-2015, en este apartado, se distinguirán los considerandos principales de la Sentencia mediante su numeración escrita (“c. PRIMERO”, “c. SEGUNDO” y así sucesivamente), mientras que los considerandos de los votos disidentes y/o de las prevenciones serán referidos con su representación en cifras (“c.1º”, “c.2º” y así sucesivamente). Adicionalmente, se advierte que todos los destacados en negrita han sido incorporados para los fines expositivos de esta Memoria.

prevención a lo principal, más dos prevenciones y el voto de la disidencia respecto a lo resuelto en lo subsidiario.

Por lo mismo, en atención a la extensión y diversidad de considerandos expresados por los diferentes Ministros, el presente capítulo simplificará la descripción de la STC N° 2935-2015, ocupando una estructura similar a los dos apartados anteriores, todo con la finalidad de sistematizar el vínculo entre el requerimiento, las observaciones presidenciales y el razonamiento del Tribunal en el control preventivo de constitucionalidad a «la glosa de gratuidad». Así, la primera sección tratará sobre la impugnación principal (3.1.), distinguiendo lo resuelto y sus consideraciones (3.1.1.), el voto minoritario (3.1.2.) y, finalmente, la prevención realizada (3.1.3); por su parte, la segunda sección replicará esa misma estructura, pero refiriéndose a la impugnación subsidiaria (3.2. y ss.).

### **3.1. Sobre la impugnación principal**

El Tribunal, en empate de votos y con el voto dirimente de su Presidente, conforme a la atribución que le confiere la LOCTC en su art. 8 literal g), resolvió rechazar la petición principal formulada en el requerimiento de inconstitucionalidad, considerando que las disposiciones impugnadas podían ser reguladas en la Ley de Presupuestos, sin que ello significare una vulneración a lo prescrito en los artículos 4º, 46, 63 N° 20 y 67 de la Constitución Política (c. SÉPTIMO y Punto Resolutivo N°1).<sup>19</sup>

De acuerdo a la estructura de la STC N° 2935-2015, la parte considerativa de esta resolución se encuentra en el Capítulo III, intercalado entre los considerandos OCTAVO y NOVENO, distinguiendo aquellos que corresponden al voto de rechazo (3.1.1.) y los del voto por acoger la impugnación principal (3.1.2.). Adicionalmente, en la prevención realizada al punto resolutivo N° 1 es posible encontrar otras consideraciones adicionales al rechazo de lo principal (3.1.3.).

---

<sup>19</sup> Los Ministros señores Carlos Carmona Santander (Presidente del TC), Gonzalo García Pino, Domingo Hernández Emparanza, Nelson Pozo Silva y José Vásquez Márquez estuvieron por rechazar el requerimiento en cuanto a la petición principal. Las Ministras señoras Marisol Peña Torres, María Luisa Brahm, los Ministros señores Iván Aróstica Maldonado, Juan Romero Guzmán y Cristián Letelier Aguilar estuvieron por acoger la petición principal formulada en el requerimiento.

### **3.1.1. Consideraciones del rechazo a la impugnación principal.**

Conceptualmente, la controversia constitucional se desarrolló como una interpretación divergente acerca del «principio de reserva legal presupuestaria» y el estándar constitucional de la deliberación democrática en el proceso formador de leyes, particularmente, respecto a la Ley de Presupuestos, ambos aplicados al caso concreto de «la glosa de gratuidad».

Previo a resolver derechamente el conflicto, el voto de rechazo consideró “conveniente precisar y explicar algunos conceptos propios del derecho público financiero” (c. 8º). En este sentido, comenzó recordando la STC N° 1-1971, que había sido citada por el requerimiento, para hacer suyo el considerando 13º, según el cual:

“la idea que **la Ley de Presupuesto específicamente es un cálculo estimativo de ingresos y una autorización máxima de gastos**, obedece, igualmente, a una noción universal de Ley y de doctrina”.

Luego, invocando “antecedentes jurisprudenciales más recientes”, sostuvo que el “Presupuesto es un instrumento de política fiscal que baraja la variable de ingreso y gasto público” (STC N° 254-1997, c. 16º) y que se trata, además, de “uno de los principales instrumentos de política económica que tiene un gobierno” (STC N° 1867-2010, c. 26º).

Definida la esencia de la legislación presupuestaria, el razonamiento del voto de rechazo pasó a referirse sobre su idea matriz, reiterando lo resuelto en el requerimiento de inconstitucionalidad respecto de la segunda parte del artículo 24 de la Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2008 (STC N° 1005-2007, c. 11º), señalando que:

“**está en gran medida 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 puede ser otro que aprobar el cálculo de ingresos y la autorización de gastos para el año correspondiente.”

A continuación, aludiendo a la misma base jurisprudencial y a lo sostenido consistentemente por la doctrina nacional,<sup>20</sup> estableció los antecedentes básicos para resolver que las glosas integraban la Ley de Presupuestos, pudiendo ser objeto de requerimiento de inconstitucionalidad de acuerdo al art. 93 N° 3 de la Constitución Política, por cuanto

**“en términos generales, las glosas constituyen explicaciones o precisiones necesarias y en algunos casos imprescindibles para determinar la forma y modo en que los recursos consultados en la ley de Presupuestos deberán efectuarse, por lo tanto, no pueden considerarse ni ajenas a la ley misma, formando parte de ella, ni a las ideas matrices del propio proyecto de ley.” (c. 20°)**

El razonamiento precisó que la regulación contenida en las glosas impugnadas estaban incorporadas dentro de la idea matriz de la Ley de Presupuestos para el año 2016, la cual “no es otra que el de concentrarse en las «prioridades programáticas»”, tal como fue señalado en el Mensaje Presidencial con el que inició su tramitación constitucional (c. 21°).<sup>21</sup> Es más, los sentenciadores consideraron que “la implementación de la política de gratuidad (...) necesariamente debe materializarse por la vía de contemplar los recursos pertinentes” (c. 22°) y que “la obligación de financiar la gratuidad” estaba “incorporada en la idea matriz del presupuesto” (c. 23°).

De tal modo, sobre la eventual transgresión a lo dispuesto en los artículos 63 N° 20 y 67 de la Constitución Política, el voto de rechazo concluyó:

**“24° Que, en consecuencia, no se aprecian impedimentos para que en la ley anual de presupuestos se incluyan disposiciones relativas a su ejecución o a la administración financiera del Estado.”**

---

<sup>20</sup> La doctrina nacional citada para sustentar el consenso respecto al concepto jurídico de las glosas presupuestarias correspondió a: (1) SILVA BASCUÑÁN, Alejandro. *Tratado de derecho Constitucional*, Tomo V. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2000. p. 253; (2) VILLARROEL CÁCERES, Álvaro. “El protocolo de acuerdos de la ley de presupuestos del sector público”. En: *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, XXXVIII, 1er Semestre. Valparaíso, 2002. pp. 628-629 [Disponible en línea: <https://scielo.conicyt.cl/pdf/rdpucv/n38/a15.pdf>]; (3) SOTO, Sebastián. “La Ley de Presupuestos: Aspectos constitucionales, legales y la política legislativa”. En: *Congreso Nacional: Libro Homenaje al Profesor Alejandro Silva Bascuñán. Asociación Chilena de Derecho Constitucional*. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2013. pp. 376-377.

<sup>21</sup> Vid.: *Supra*, p. 27.

Ahora bien, como fue advertido, la controversia constitucional también se refirió a que las glosas impugnadas impidieron la deliberación democrática del Congreso Nacional. El voto de rechazo, en coherencia a lo sostenido previamente, descartó esta impugnación resolviendo que,

**“por ser las glosas partes integrantes de la Ley de Presupuestos, han sido tramitadas y aprobadas de acuerdo a los cauces constitucionales y legales,** reafirmandose el carácter democrático y republicano del Estado, el pleno respeto al bicameralismo del sistema de representación popular y la conformación de aquellas a las ideas matrices de dicha norma legal.” (c. 27º)

### **3.1.2. El voto disidente.**

El razonamiento del voto disidente está dividido en dos: por un lado, las consideraciones redactadas por la Ministra Peña Torres; por el otro, las que corresponden a la Ministra Brahm, los Ministros Aróstica, Maldonado, Romero y Letelier.

*a. Las consideraciones de la Ministra Peña* se orientaron a acoger la impugnación principal, pero no por las disposiciones constitucionales referidas en el requerimiento, sino sólo por infracción al art. 7º inc. 2º de la Constitución, relacionado con lo dispuesto en el art. 69 de la LOCTC, a saber, que de forma excepcional “y por razones fundadas, el Tribunal podrá declarar la inconstitucionalidad de las normas cuestionadas basado únicamente en fundamentos constitucionales distintos a aquellos que han sido invocados por las partes en la litis”.

En este caso, tal como exige la segunda parte de la norma citada, la Ministra Peña advirtió previamente a “los abogados de las partes a alegar sobre una posible infracción al artículo 7º, inciso segundo, de la Constitución, especialmente en relación a la vulneración del principio de competencia que distingue a las leyes orgánicas constitucionales de las leyes comunes, lo que fue efectivamente abordado por los representantes de ambas partes” (c. 29º).

Sin perjuicio de lo anterior, previamente rechazó el argumento de los requirientes sosteniendo que la

“distinción entre Ley de Presupuestos y «legislación sustantiva» no parece tener asidero ni en la Constitución ni en las disposiciones

legales relacionadas, porque **no es posible separar** –ni siquiera intelectualmente– **la asignación de los recursos para la implementación de una política pública de las disposiciones que regulan su ejecución**, pues estas últimas, necesariamente, han de incidir en el ámbito y alcances de la política que se trate.” (c. 10°)

Es más, la Ministra Peña sostuvo que las glosas impugnadas no impidieron la deliberación democrática, ya que “la tramitación breve y especialísima de la Ley de Presupuestos no ha sido obstáculo para el debate parlamentario en torno al alcance de las glosas impugnadas”, fundamentalmente, porque se desarrolló según el procedimiento establecido, permitiendo la participación de la oposición, como prueba el hecho de la expresa reserva de constitucionalidad formulada por el Diputado Jaime Belloio durante la votación (c.13°).

Por otro lado, consideró que la regulación de la glosa de gratuidad “se enmarca dentro de la idea matriz de la Ley de Presupuestos, en la medida que (...) se trata de una materia de ejecución financiera” (c. 20°). Este razonamiento hizo estéril el fundamento de los requirentes, porque si bien podían discrepar del contenido, las glosas no excedían la reserva legal presupuestaria, sino que se ajustaban a lo dispuesto en los artículos 63 N° 20 y 67 de la Constitución Política.

Como se adelantó, la convicción de la Ministra Peña, para declarar la inconstitucionalidad de la glosa, radicó en considerar que las disposiciones impugnadas vulneraron “la competencia del legislador orgánico constitucional, toda vez que, por ley común, se abordan materias propias de aquéllas” (c. 33°); es decir que, al haber incidido en materias propias de ley orgánica constitucional, las materias contenidas en las glosas quebrantaron “el principio de distribución de competencias entre los órganos del Estado infringiendo el artículo 7°, inciso segundo, de la Constitución” (c. 35°).<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> La Ministra Peña, en el considerando 34° de su voto disidente, expresó que el contenido de las glosas incidía en materias que la jurisprudencia del TC había declarado como propias de ley orgánica constitucional: a) La STC N° 2824-2015, referida al control preventivo obligatorio de constitucionalidad de la ley N° 20.843 que eliminó la prohibición de participación de estudiantes y funcionarios en el gobierno de las instituciones de educación superior, asegurando el derecho de asociación, estimó que la obligación de las instituciones de educación superior, para adecuar sus estatutos a esta nueva normativa, era materia de LOC; b) La STC N° 1363-2009 calificó el art. 10 de la LGE, que garantizó el derecho a todas las alumnas y alumnos “a no ser discriminados arbitrariamente”, como propio de LOC; c) La STC N° 2787-2015, referida al control obligatorio de constitucionalidad de la Ley de

b. *Las consideraciones de los Ministros Aróstica, Guzmán, Brahm y Letelier* estuvieron por declarar que la Ley de Presupuestos no era la vía constitucionalmente idónea para regular las materias de que tratan las glosas impugnadas por el requerimiento. En concreto, sostuvieron que

**“si algún efecto jurídico relevante cabe atribuir al artículo 67** de la Carta Fundamental, que no minusvalore su función haciéndolo meramente retórico o descriptivo, **forzoso es convenir que en él se plasma el inequívoco objetivo de fijar para las leyes de presupuestos una reserva constitucional máxima**, que les impide acometer aspectos impropios a los allí especificados, como son alterar leyes vigentes e instaurar nuevas reglas en la institucionalidad educacional.” (c. 10º)

Apelando, además, al principio de juridicidad consagrado en el art. 7º de la CPR, interpretaron que el contenido de las disposiciones impugnadas desbordaban el “campo de acción reservado para el legislador presupuestario”, por cuanto se trata de implantar “las bases esenciales de un nuevo ordenamiento jurídico en materia educacional, quebrantando también lo prevenido en el artículo 63, Nº 20, del texto constitucional” (c. 11º).

### **3.1.3. La prevención al voto de rechazo.**

Los Ministros Carmona, García, Hernández y Pozo previnieron su concurrencia en lo relativo al rechazo de la petición principal formulada en el requerimiento,

**“entendiendo que se objeta la desnaturalización de la Ley de Presupuestos** incurriendo en vicios de procedimiento y de temporalidad. Asimismo, se plantea que **esta regulación implica desbordar las ideas matrices de la Ley de Presupuestos**

---

Inclusión Escolar que, entre sus normas, consideraba la progresiva gratuidad del sistema escolar financiado por Estado, siendo también declarada como materia propia de LOC.

Al respecto, es necesario señalar que el razonamiento de la Ministra Peña asimila supuestos de hechos diferentes a los regulados por la glosa de gratuidad. En rigor, cada uno de los ejemplos que expuso trataba de normas que imponían obligaciones a los establecimientos educacionales (modificar sus estatutos, prohibición de discriminar mediante reglamentos internos, prohibición progresiva de cobrar derechos arancelarios y de matriculas, respectivamente). La glosa, en cambio, establecía requisitos para adscribir voluntariamente a un régimen de financiamiento. Finalmente y huelga decirlo, el ejemplo del art. 10 de la LGE asume *a priori* que la glosa era discriminatoria; pues, en ninguno de los considerandos de su voto disidente al punto resolutivo nº 1 entregó argumentos para sostener dicha afirmación.

generando vicios de innovación legislativa y de competencia por parte del Congreso Nacional.” (c. 2º)

Al respecto, reiterando el criterio indubitado que las glosas forman parte de la legislación presupuestaria y, por tanto, están sujetas a su misma condición de vigencia anual, descartaron que hubiera concurrido “el vicio de temporalidad denunciado”, porque no contenía obligaciones que extralimitaran el período para el cual fueron aprobadas (cc. 6º-11º).

Asimismo, sostuvieron que “el resguardo de la deliberación democrática al interior de la Ley de Presupuestos” exige que se verifique participación de las minorías representadas en el Congreso Nacional y, además, “que hayan control formal e incidencia vinculante”, cumpliendo lo dispuesto en el art. 19 de la LOC del Congreso Nacional, respecto a la inclusión representativa de las fuerzas políticas que integran ambas cámaras en la Comisión Mixta (c.14º). Luego de revisar los antecedentes del caso, concluyeron que

“el procedimiento al interior de la ley de Presupuestos cumplió ampliamente su propósito y su cuestionamiento es por exceso y no por defecto.” (c. 17º)

Sobre la vulneración de las ideas matrices de la Ley de Presupuestos, la prevención de los Ministros se refirió al juicio de los requirentes respecto a objetar la innovación legislativa de la glosa, considerándola impropia del debate presupuestario.

En este sentido, el razonamiento de los Ministros identificó que “la capacidad innovativa de las glosas tiene limitaciones constitucionales y legales” (c. 30º), entre las cuales existe la imposibilidad de alterar “la competencia del legislador orgánico” (c. 31º), respecto a lo cual concluyeron:

“34º. Que si bien **las glosas impugnadas** por los requirentes establecen un beneficio que innova en muchos puntos, como en la forma de distribución y la prohibición de copago, **no modifican ni reemplazan ningún aspecto del sistema de financiamiento de la educación superior (...)**

35º Que (...) este beneficio se enmarca e inserta en el sistema de financiamiento de la educación superior vigente, y por tanto, no altera las competencias del legislador.



36°. Que, **en síntesis, no cabe estimar que se haya vulnerado el principio del legislador orgánico porque las materias relativas a financiamiento de la educación superior** se inscriben dentro de la facultad del Estado (...) comprendida dentro del deber estatal de <<fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles>> (artículo 19, numeral 10°, inciso 6° de la Constitución). Con ello, el régimen de subvenciones, becas y aportes **se rigen bajo criterios no orgánicos como la ha reconocido la trayectoria de la jurisprudencia de este Tribunal.**”

### **3.2. Sobre la impugnación subsidiaria.**

El Tribunal, por la mayoría de sus miembros, resolvió acoger la petición subsidiaria, sólo respecto a los requisitos que deben reunir las *"instituciones de educación superior elegibles"*, exigidos en el párrafo tercero de la Glosa 05, Asignación 201 del Ítem 03, relativa al "Financiamiento del acceso gratuito a las Instituciones de Educación Superior 2016", incluida en el Subtítulo 24, Programa 30, de la Partida 09 del Ministerio de Educación, correspondiente a la Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2016. “Lo anterior, por cuanto dichas condiciones establecen diferencias arbitrarias y vulneran el derecho de igualdad ante la ley, asegurado en los artículos 1° inciso quinto, y 19, N°s 2° y 26°, de la Carta Fundamental” (c. OCTAVO y el punto resolutivo N° 2).<sup>23</sup>

De acuerdo a la estructura de la Sentencia, los argumentos y consideraciones por las cuales se estimó que la glosa de gratuidad establecía diferencias arbitrarias fueron desarrolladas en su Capítulo IV, denominado “en cuanto a la petición subsidiaria y las impugnaciones de fondo” (3.2.1). Por su parte, los argumentos del voto de disidencia, es decir, aquellos destinados a fundamentar el rechazo del requerimiento, fueron expresados al final (3.2.2), después de la exposición de las prevenciones realizadas al punto resolutivo N° 2 (3.2.3).

---

<sup>23</sup> Las Ministras señoras Marisol Peña Torres, María Luisa Brahm, los Ministros señores Iván Aróstica Maldonado, José Vásquez Márquez, Juan Romero Guzmán y Cristián Letelier Aguilar estuvieron por acoger la petición principal formulada en el requerimiento, adicionándose el voto del Ministro Domingo Hernández Emparanza sólo en lo relativo al requisito de participación democrática.

### 3.2.1. Consideraciones para acoger la impugnación subsidiaria.

El voto de mayoría, antes de desarrollar el análisis constitucional de las disposiciones objetadas por el requerimiento, advirtió “que nuestro sistema político se caracteriza como un Estado constitucional de derecho” (c. NOVENO), expresándose normativamente según lo dispuesto en el art. 6º de la CPR, es decir que: “[l]os órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella”.

Citando diversas fuentes doctrinarias, vinculó su razonamiento con la idea que

“el legislador puede regular y desarrollar los derechos fundamentales mediante su intervención o configuración (...) pero le está vedado desnaturalizar su contenido esencial y hacer imposible su ejercicio. **Es por tanto, la propia Constitución la que limita al legislador.**” (c. DUODÉCIMO).<sup>24</sup>

En ese marco, señalaron que la voluntad del legislador está sujeta al principio de supremacía constitucional, “tanto formal como sustancial” (c. DÉCIMO CUARTO) y, frente a la eventualidad que el contenido legal infrinja ese mandato, “la justicia y la jurisdicción constitucional no vienen más que a ser la instancia de garantía de los derechos fundamentales y de restitución de la supremacía constitucional” (c. DÉCIMO QUINTO), en lo que pareciera ser un corolario autoafirmativo de las potestades de resolución sobre el conflicto sometido a su competencia.

A continuación, el voto de mayoría decidió precisar que “la sentencia no cuestiona la partida presupuestaria destinada a la gratuidad (...) tampoco altera los requisitos propiamente personales” (c. DÉCIMO SEXTO); pero que, en atención a las consideraciones anteriormente expuestas, al Tribunal le correspondía velar por la

---

<sup>24</sup> La doctrina citada corresponde a: (1) GOMES CANOTILHO, José-Joaquim. *Teoría de la Constitución*. Ed. Dykinson, Madrid, 2003; (2) PEÑA FREIRE, Antonio. *La garantía en el Estado constitucional de derecho*. Editorial Trotta, Madrid, 1997; (3) PRIETO SANCHÍS, Luis. *El constitucionalismo de los derechos*. Editorial Trotta, Madrid, 2013; (4) FERRAJOLI, Luigi. *Garantismo. Una discusión sobre derecho y democracia*. Editorial Trotta, Madrid, 2009.

Ahora bien, particularmente, la tesis de Ferrajoli que asumió el voto de mayoría es un precedente polémico, por cuanto descansa en una concepción del derecho, la democracia y el Estado que está lejos de ser pacífica en la doctrina constitucionalista comparada.

supremacía constitucional, comunicando el criterio interpretativo de su resolución, al sostener que:

**“la gratuidad de la educación superior tiene que enfocarse en la situación económica del estudiante y no en la institución a la que se adscribe**, sin perjuicio de lo cual y con el propósito de asegurar una educación de calidad, se deben considerar ciertos presupuestos mínimos dentro de los límites permitidos por el principio de igualdad ante la ley.” (c. DÉCIMOSEXTO)

En este sentido, el razonamiento fue similar a la distinción realizada por los requirentes, a saber, que tanto la asignación de recursos como la especificación de los destinatarios, de acuerdo a criterios de vulnerabilidad, no contravenían el contenido constitucional; más bien, lo objetado fue que a los

“estudiantes vulnerables se les imponga, para el goce de la gratuidad (...) **condiciones ajenas a su situación personal o académica**, como es el hecho de encontrarse matriculados en determinadas universidades, centros de formación técnica o institutos profesionales, estableciendo una eventual exclusión respecto de aquellos. **Es por tanto, la aplicación de tales exigencias referidas a las instituciones de educación superior** de las cuales forman parte – según como está concebida por esa Glosa de la Ley de Presupuestos– **las que generan diferencias injustificadas entre estudiantes vulnerables que se encuentran en idéntica situación, lo que resulta contrario al principio de igualdad ante la ley y no discriminación arbitraria**, consagrado en el artículo 19, N°2, de la Constitución.” (c. VIGÉSIMO TERCERO)

Desarrollando la resolución, el voto de mayoría analizó la configuración jurídica, algunas apreciaciones doctrinarias y los principales antecedentes de la jurisprudencia constitucional en materia del principio de igualdad y no discriminación arbitraria,<sup>25</sup> sosteniendo que “la igualdad ante la ley constituye tanto un derecho

---

<sup>25</sup> La doctrina citada por el voto mayoritario correspondió a: (1) AMAYA, Jorge. *Control de constitucionalidad*. Editorial Astrea, Buenos Aires, 2015; (2) EVANS DE LA CUADRA, Enrique. *Los derechos constitucionales*. Tomo II. Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2004; (3) MARTÍNEZ, José & ZÚÑIGA, Francisco. “El principio de razonabilidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, en: *Revista de Estudios Constitucionales*, Año 9, N°1, 2011; (4) DÍAZ DE VALDÉS, José. “La igualdad constitucional: múltiple y compleja”, en: *Revista Chilena del Derecho*, vol. 42 N°1, 2015; (5) PECES-BARBA, Gregorio. *Curso de Derechos Fundamentales, Teoría General*. Universidad Carlos III de Madrid, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1999; (6) FERRAJOLI, Luigi. *Principia Iura. Teoría del derecho y de la democracia*. Tomo I. Editorial Trotta, Madrid, 2011; (7) LINARES, Segundo. *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional Argentino y Comparado*. Tomo IV. Editorial Alfa, Buenos Aires, 1956.

como una garantía de seguridad jurídica, no sólo respecto de la aplicación de las normas jurídicas en general, sino, también respecto del ejercicio de los derechos fundamentales” (c. TRIGÉSIMO). Adicionalmente, precisó que la doctrina del TC ha sido consistente en aplicar

“un primer test para determinar si un enunciado normativo es o no arbitrario, [que] 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;” (c. TRIGÉSIMO SEGUNDO)

Basándose en esa consideración y con la finalidad de juzgar la legitimidad de los requisitos institucionales establecidos por la glosa de gratuidad, los sentenciadores aplicaron un “examen de racionalidad” al contenido de las disposiciones impugnadas en el requerimiento, fijando tres criterios para ello (c. TRIGÉSIMO SEXTO):

(1) *la finalidad declarada por el legislador al crear el beneficio*, identificándola con “alcanzar la gratuidad” y “procurar la calidad de la educación gratuita” (c. TRIGÉSIMO SÉPTIMO);

(2) *la diferencia concreta de trato que se establece por el legislador*, considerando que “algunos estudiantes vulnerables obtendrán el beneficio de gratuidad de su educación superior, en circunstancias que otros no tendrán acceso a tal beneficio” (c. TRIGÉSIMO OCTAVO), y

(3) *el criterio de diferenciación*, precisado en la medida legislativa que “sujetó la entrega de la señalada prestación a específicos requisitos” orientados a las instituciones “en que estudien los alumnos vulnerables” (c. TRIGÉSIMO NOVENO).

Luego de identificar esos criterios, el razonamiento de la sentencia relacionó las finalidades perseguidas con las exigencias dispuestas en la glosa de gratuidad.

Así, consideró que el requisito de pertenencia al CRUCH no satisfacía “la exigencia de racionalidad mínima” y convertía “a la diferencia establecida por el legislador en arbitraria” (c. CUADRAGÉSIMO); que el criterio institucional de poseer al

---

Por su parte, los criterios recogidos de la jurisprudencia constitucional correspondieron a: STC N° 53-1988, STC N° 219-1995, STC N° 790-2007, STC N° 1273-2008, STC N° 1710-2010, STC N° 1755-2010, STC N° 1955-2011, STC N° 2014-2011 y STC N° 2113-2011.

menos cuatro años de acreditación, aún constituyendo “un elemento objetivo para determinar la calidad de las universidades”, adolecía de inconstitucionalidad “porque su aplicación no se realiza a todos los sujetos que se encuentran en la misma situación”, (c. CUADRAGÉSIMO PRIMERO); que el requisito exigido a las universidades consistente en poseer “cierta triestamentalidad” no estaba conectado “en forma adecuada y directa con los fines declarados por el legislador” (c. CUADRAGÉSIMO SEGUNDO).

Consecuente a su razonamiento, el voto de mayoría consideró que los requisitos institucionales afectaban “la esencia del principio de igualdad”, vulnerando la garantía fundamental de seguridad jurídica, consagrada en el art. 19 N° 26 de la Constitución, que “se entiende como un límite impuesto al legislador” (c. CUADRAGÉSIMO QUINTO), concluyendo que

“dichos criterios de diferenciación de la Glosa, en vez de asegurar la igualdad ante la ley y la igualdad de oportunidades para todos esos estudiantes, les **impone condiciones a algunos que hacen imposible su ejercicio**, dejándolos en una situación de evidente exclusión, ya no sólo por su condición social, sino, ahora por su pertenencia a una determinada institución (...) Por lo tanto, **la falta de relación y de razonabilidad de los criterios de diferenciación impugnados, son causantes de exclusión y discriminación arbitraria.**” (c. CUADRAGÉSIMO NOVENO)

### **3.2.2. El voto disidente**

Acordada, por la mayoría de los votos, la declaración de inconstitucionalidad de los requisitos dispuestos en la glosa de gratuidad para que las instituciones ajenas al CRUCH fueran elegibles, los Ministros Carlos Carmona Santander, Gonzalo García Pino, Nelson Pozo Silva y Domingo Hernández Emparanza (con excepción de lo referido al requisito de participación democrática), manifestaron los argumentos de su rechazo a la pretensión subsidiaria formulada en el requerimiento de inconstitucionalidad.

Luego de identificar la impugnación (cc. 1°–3°), describieron la funcionalidad técnica de la glosa, especificando que “las instituciones elegibles ingresan voluntariamente al sistema” (c. 5°) y que lo pagado por el Estado “no es

cualquier tipo de educación, sino que (...) una educación de pregrado (...) siempre que se trate de instituciones que cumplan determinados requisitos” (c. 6°).

Ahora bien, para hacerse cargo de la argumentación formulada por los requirentes, sentaron los criterios interpretativos que guiaron el razonamiento del voto disidente, comenzando por “la competencia del Tribunal”, descartando pronunciarse sobre una eventual infracción al art. 19 N° 26 de la Constitución, ya que implicaría “pronunciarse sobre vicios que los requirentes no adujeron” (c. 8°).

En segundo lugar, consideraron que “a este Tribunal no le corresponde legislar” (c. 10°) porque dicha facultad le pertenece al Congreso Nacional (arts. 46 y 65 de la C.Pol), pudiendo delegarla en el Presidente de la República (art. 64 de la C.Pol). Adicionalmente, en materia presupuestaria, el sistema constitucional diseña un equilibrio de potestades muy delicado y

“[e]n ese equilibrio, no está contemplada la intervención del Tribunal Constitucional, para reconfigurar beneficios o gastos (...)

Por lo mismo, **cualquiera intervención de este Tribunal, en el marco de sus atribuciones, debe hacerlo procurando no romper este juego de atribuciones entre el Presidente de la República y el Congreso Nacional**, que son los llamados a definir el monto y los destinos del gasto público”. (c. 11°)

Consecuentemente, el voto de disidencia consideró que no le correspondía a su Magistratura “cambiar el diseño de una política pública”, es decir, no podía “definir el universo de los eventuales beneficiarios de la transferencia” de gastos aprobada por el Congreso (c.12°).

El tercer criterio interpretativo se refirió a la jurisprudencia constitucional relativa al financiamiento de un sistema gratuito para los demás niveles educacionales, según el cual, el Estado está facultado constitucionalmente “para estructurar el régimen de ingreso y de salida, los derechos y obligaciones, clase o requisitos” (c. 14°).<sup>26</sup>

El “cuarto criterio interpretativo dice relación con el contexto en que se inserta la glosa impugnada”, que fue retratado mediante el proceso desplegado por el Legislador para “perfeccionar el uso de los recursos públicos en materia

---

<sup>26</sup> Vid.: STC N° 771-2007 y STC N° 2787-2015.

educacional”, como mostraba, por ejemplo, la Ley de Inclusión Escolar N° 20.845 que prohibió el lucro con recursos públicos (c. 17°).

Habiendo desarrollado sus criterios interpretativos, el voto de minoría examinó el fondo de la impugnación subsidiaria planteada y acogida por el voto mayoritario del TC:

“El argumento central del requerimiento es que exige a las universidades que no forman parte del CRUCH y a los Centros de Formación Técnica e Institutos Profesionales, requisitos que no se exigen a las universidades del CRUCH.” (c. 19°)

Al respecto, consideraron que la naturaleza jurídica de la transferencia de recursos públicos realizada por la glosa de gratuidad no constituía una “transacción esporádica, una compraventa” y, por lo mismo, debía “asegurarse que esos dineros se empleen en una institución de calidad” (c. 20°). Adicionalmente, reforzaron la idea que “el ingreso a la gratuidad por parte de instituciones, no es impuesta por el Estado, sino que es un acto voluntario de éstas” (c. 24°); de modo que los requisitos de elegibilidad, al estar incluidos en una glosa presupuestaria, implicaban “aceptar que el diseño de la política se hace sobre la base de ingresos acotados” (c. 25°).

Sobre las exigencias a las instituciones ajenas al CRUCH, el voto de minoría sostuvo que

**“el estándar de la no arbitrariedad del legislador exige una razón que justifique dicha distinción. No tiene que ser particularmente persuasiva. Basta que sea aceptable y atendible (STC 1295/2009).”**  
(c. 28°)

Entonces, evaluando las razones expresadas para el trato distintivo, explicaron que las consideraciones históricas de su origen y las vías de financiamiento público, permitían estimar que “las universidades del CRUCH no solamente tienen beneficios especiales, sino que también ciertas cargas” (c. 33°), por lo que descartaron la arbitrariedad del Legislador (c. 35°), añadiendo consideraciones para sostener la legitimidad de las condiciones exigidas a las instituciones privadas para que fueran elegibles:

a) *respecto a la acreditación*, “el plazo de cuatro años tiene que ver con una perspectiva de mediano plazo, coincidente con la duración de algunas carreras” (c. 40°);

b) *sobre el no lucro*, estimaron que el propósito de los recursos destinados a la gratuidad era “asegurar el derecho a la educación de los alumnos vulnerables, no la utilidad de los dueños de las instituciones que provean el servicio” (c. 47°);

c) *en lo relativo a la participación de representantes de los estamentos estudiantiles y no académicos*, consideraron que “la norma no obliga a cambiar la organización interna para dar cabida a estos representantes (...) se trata de una intervención mínima” (c. 55°).

Finalmente, el voto de minoría consideró que en la glosa no hubo retroactividad ilegítima al estipular la fecha de cumplimiento de los requisitos institucionales, sino que la norma buscó “evitar el comportamiento oportunista” (c. 58°) y, además, estimó que no se legisló hacia el pasado ni se estaba “privando de derechos a nadie. El sistema surgió al mundo del derecho” con la publicación de la Ley de Presupuestos del año 2016 (c. 60°).

### **3.2.3. Las prevenciones a lo resuelto**

a. *La Ministra Marisol Peña Torres y el Ministro Juan Romero Guzmán* previnieron su concurrencia al fallo que acogió la petición subsidiaria del requerimiento, estructurando sus considerandos en tres capítulos. El primero de ellos se refirió a los objetivos de la política de gratuidad, el grado de compatibilidad, su prelación e importancia, sosteniendo que

“es posible argumentar que el otorgar preponderancia al objetivo relativo al financiamiento (gratuito) del acceso a la educación superior por sobre la calidad de ésta última permite optimizar de mejor manera la consecución (aun de manera progresiva) de ambos objetivos.” (c. 5°)

No obstante lo anterior, en los considerandos siguientes, distinguieron un objetivo primario (financiar la gratuidad) de un objetivo subordinado



(la calidad de las instituciones) que orientaban la evaluación acerca de la compatibilidad constitucional de las disposiciones impugnadas, concluyendo que

“los requisitos de elegibilidad no guardan relación directa y significativa con el objetivo principal buscado, es decir, que los requisitos establecidos carecen de razonabilidad. Asimismo (...) las exigencias a las instituciones educacionales no sólo pueden entrar en conflicto con el objetivo principal, sino que, además, no se aplican de manera igual a aquellas instituciones que están en la misma situación.” (c. 8º)

El segundo capítulo de la prevención se refirió al fundamento de la discriminación arbitraria, a saber, la “ausencia de relación directa y significativa entre el criterio de diferenciación y el objetivo principal que se busca satisfacer”. De hecho, de acuerdo a la Ministra Peña y el Ministro Romero,

“debe asumirse que toda institución reconocida por el Estado y que cumpla con los requisitos de la ley para funcionar es, por ese solo hecho, apta (o de calidad suficiente) para recibir estudiantes y proveerles el servicio de educación”. (c. 10º)

De esta manera, consideraron que al “exigir estándares de calidad superiores como instrumento o «válvula» de ajuste frente a restricciones presupuestarias”, el legislador empleó un mecanismo que se contraponía al objetivo principal de la política de gratuidad (c.11º), como demostraba su “efecto exclusorio”, estimado en un 35,8% del total de alumnos del sistema de educación superior que no estudiaban en instituciones con más de 4 años de acreditación (c.14º), parámetro que reflejaba “la arbitrariedad del criterio de diferenciación examinado” (c.15º).

Asimismo, respecto a la relación entre lucro y calidad de la educación, el voto de prevención consideró que los requisitos de la glosa habían omitido:

“un factor esencial: el hecho de que en un escenario educacional donde existe libertad de elección por parte de los estudiantes y en que existen múltiples resguardos regulatorios (entre ellos relativos a la calidad), las instituciones tienen incentivos para diferenciarse, siendo la calidad de la enseñanza (en sus diversas facetas), un elemento relevante.” (c. 19º)

Sobre el requisito de la “triestamentalidad” estimaron que era desproporcionado en atención a sus efectos de exclusión y por afectar “el derecho de

(...) organizar (...) establecimientos educacionales”, consagrado en el art. 19 N° 11 de la CPR, concluyendo que se trataba de “una condición imposible de cumplir, al menos para el ejercicio 2016” (cc. 31°–32° ).

Finalmente, en el tercer capítulo de su voto de prevención, se refirieron a la “discriminación arbitraria fundada en la aplicación desigual de criterios de diferenciación a aquellos que se encuentran en la misma situación”, es decir, analizaron la inconstitucionalidad que se atribuyó a los requisitos que la glosa dispuso para los establecimientos de educación superior ajenos al CRUCH, por considerar que “no se trata de instituciones esencialmente diferentes” (cc. 33–36°) y “el hecho que una ley reconozca específicamente a un determinado grupo de universidades, no los beneficia con inmunidad constitucional alguna” (c. 37°).

b. *El Ministro Domingo Hernández Emparanza* previno su concurrencia a la conclusión sobre la inconstitucionalidad de la exigencia a las universidades de constar, en sus estatutos, con el derecho a la participación de al menos un representante de los estamentos estudiantil o personal no académico.

Al respecto, consideró que “la condición impuesta en la glosa implica, respecto de las universidades privadas comprendidas en su ámbito, un impedimento absoluto para acceder al financiamiento estatal”, por cuanto la fecha establecida para el cumplimiento del requisito (30 de septiembre de 2015) era anterior a la entrada en vigencia de la ley de Presupuestos, además de estar vigente el plazo de transición de la Ley N° 20.843 que eliminó la prohibición de participación de estudiantes y funcionarios en el gobierno de las instituciones de educación superior (cc. 4°–7°).

Adicionalmente, aplicando la doctrina constitucional en materia de igualdad o proporcionalidad de las medidas legislativas, estimó que resultaba

“evidente que la cuestión de la participación política o gremial estamental al interior de las universidades, nada tiene que ver causalmente –al menos de modo directo y verificable o demostrable– con la gratuidad o incluso la calidad de la educación superior”.(c. 13°)

## **CAPÍTULO III**

### **EL RÉGIMEN DE FINANCIAMIENTO DE LA GRATUIDAD**

Los proyectos de ley sometidos a un requerimiento de inconstitucionalidad, de acuerdo a lo dispuesto en el inciso sexto del artículo 93 de la Constitución Política, no suspenden su tramitación e, incluso, pueden promulgarse con excepción de la parte impugnada, “salvo que se trate del proyecto de Ley de Presupuestos”.

Esta circunstancia excepcional tuvo lugar con el control preventivo a la glosa de gratuidad, promovido por el requerimiento examinado en el capítulo anterior. En efecto, la *Ley N° 20.882 de Presupuestos para el Sector Público, correspondiente al año 2016*, concluyó su tramitación constitucional en el Congreso Nacional y fue publicada en el Diario Oficial con anterioridad a la fecha de notificación de la STC N° 2935.

Atendiendo el pronunciamiento del Tribunal Constitucional, en particular la declaración de inconstitucionalidad de los requisitos para que las instituciones ajenas al CRUCH fueran elegibles, el 21 de diciembre de 2015, el Poder Ejecutivo ingresó un proyecto de ley para modificar la Ley de Presupuestos que, como señaló su Mensaje, se fundamentaba en que

“La promesa de gratuidad de estudios en la Educación Superior es un aspecto clave del programa de gobierno.

(...)

En la situación actual de nuestro país, no podemos financiar a todos los estudiantes ni a todas las instituciones. Debemos focalizarnos en los estudiantes más vulnerables, que más lo necesitan. Por ello, se ha definido que la gratuidad comenzará con aquellos de los primeros cinco deciles.”

De esta manera, la nueva propuesta legislativa mantuvo inalterados los requisitos personales de la glosa de gratuidad, a saber, que los recursos debían ser destinados según el criterio de vulnerabilidad socioeconómica. Y, adicionalmente,

respetando las limitaciones presupuestarias de gasto público, fijadas en la Ley de Presupuestos, reiteró la determinación de condicionar las instituciones receptoras de los recursos, modificando la distribución original del financiamiento de la gratuidad, para adecuarse al estándar fijado por la declaración de inconstitucionalidad pronunciada por el TC (1).

Este cambio legal, por tanto, fue consecuencia directa del conflicto de constitucionalidad sobre la glosa de gratuidad, sentando un precedente en la estructura normativa del financiamiento al acceso gratuito para la educación superior, al punto que fue replicado sin mayores alteraciones en las leyes de presupuesto de los años 2017 y 2018. Aunque la influencia más significativa se expresó en la configuración del régimen del “financiamiento institucional para la gratuidad”, establecido por la *Ley N° 21.091 Sobre Educación Superior* (2).

Con este orden de cosas, el objetivo general de este capítulo busca mostrar la continuidad normativa que existe entre la glosa de gratuidad y el actual régimen jurídico que asegura los recursos públicos para el acceso gratuito a la educación superior de pregrado, como un último paso previo al argumento que se desarrollará en el capítulo final, el cual asigna un valor decisivo al control preventivo de constitucionalidad en la forma jurídica de la gratuidad para la educación superior, dentro del proceso de formación de la ley en el marco del régimen constitucional vigente.

## **1. LAS MODIFICACIONES A LA GLOSA DE GRATUIDAD**

La Ley N° 20.890, que modifica la Ley de Presupuestos del Sector Público del año 2016, se tramitó en ambas cámaras del Congreso Nacional con urgencia calificada de “discusión inmediata”.<sup>1</sup>

El proyecto de ley, Boletín N° 10.461-05, contaba con un artículo único y seis numerales que propusieron transformar el Programa 29 de Fortalecimiento a la

---

<sup>1</sup> El art. 27 de la LOC del Congreso Nacional estipula que, cuando se solicitare discusión inmediata para un proyecto de ley, “su discusión y votación en la Cámara requerida deberán quedar terminadas”

Educación Pública y el Programa 30 de Educación Superior, ambos pertenecientes a la Partida 09 sobre el Ministerio de Educación. Básicamente, su contenido reasignó los montos aprobados para el “Financiamiento del acceso gratuito a las instituciones de Educación Superior 2016” y modificó contenidos de diferentes glosas presupuestarias relativas a Educación.<sup>2</sup>

Aunque el objetivo inicial pretendía no desbordar el gasto público aprobado por la Ley de Presupuestos, con fecha 22 de diciembre de 2015, el Poder Ejecutivo ingresó un oficio con indicaciones que, de acuerdo a lo señalado por el Informe Financiero Complementario de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, representaban un mayor costo fiscal de \$3.061.215.000 (tres mil sesenta y un millones doscientos quince mil pesos) que sería financiado “con los recursos considerados en la Partida del Ministerio de Educación y en lo que faltare con los recursos provenientes de la Partida Tesoro Público”.<sup>3</sup>

Ahora bien, la enmienda más importante a la Ley N° 20.882 consistió en la sustitución del literal e) del párrafo segundo de la glosa de gratuidad, a saber, las condiciones de elegibilidad de las instituciones de educación superior. Pues bien, como fue revisado en el capítulo anterior, la declaración de inconstitucionalidad consideró que la distinción entre universidades pertenecientes al CRUCH y las demás instituciones se trataba de una discriminación arbitraria.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> En concreto, la propuesta consistía en: a) incrementar el monto de recursos de las becas para educación superior, adecuándolos a la nueva fórmula y, en particular, aumentó la cobertura asegurada por la Beca Nuevo Milenio (hasta \$850.000 por estudiante), destinada principalmente a financiar estudios de educación técnico-profesional; b) ajustar el monto aprobado para la asignación 201, sobre financiamiento de la gratuidad, para reflejar la disminución de alumnos respecto a la fórmula original aprobada en la Ley de Presupuestos; c) incrementar el monto de la asignación 807, correspondiente al Convenio Marco de la Universidades del Estado, con el objeto de destinar recursos a mejorar la acreditación de estas universidades.

<sup>3</sup> Las indicaciones ingresadas modificaron los montos de cobertura para la Beca Nuevo Milenio (aumentándolos hasta \$900.000), especificando que se destinaban a estudiantes que estaban matriculados en instituciones con 4 o más años de acreditación, sin fines de lucro o comprometidas a transformarse como tales y, además, aquellas destinadas a los estudiantes de mejores promedios de su promoción. Adicionalmente, se incluyó una disposición transitoria para la ejecución del mayor gasto fiscal.

<sup>4</sup> Vid.: *Supra*, pp. 50-53.

Así, la Glosa 05, modificada por la Ley N° 20.890, estableció una nueva diferenciación: entre universidades estatales y no estatales, prescribiendo condiciones especiales para cada una de esas categorías.

En efecto, las universidades del Estado, suscritas a las transferencias asignadas por el Convenio Marco de Universidades Estatales, correspondiente al Programa 29 de Fortalecimiento de la Educación Superior Pública, Asignación 807, Glosa 07, debían eximir de cualquier pago de arancel y derechos básicos de matrícula a los estudiantes que cumplieran los requisitos para acceder a la gratuidad; y además, debían cumplir con “las obligaciones establecidas en los referidos convenios”, específicamente aquellas introducidas para financiar los planes destinados a mejorar la acreditación institucional, alcanzando, superando o manteniendo un nivel mínimo de 4 años de acreditación.<sup>5</sup>

Por su parte, las universidades no estatales, para que fueran elegibles por los estudiantes, debían cumplir los siguientes requisitos:

- a) *eximir de cualquier pago asociado a arancel y derechos básicos de matrícula* a los estudiantes que cumplieran los requisitos;
- b) *estar acreditadas de acuerdo a la ley N° 20.129 por 4 o más años al 27 de diciembre de 2015;*
- c) *sus controladores fueran personas naturales o jurídicas sin fines de lucro;*<sup>6</sup>
- d) *manifestar por escrito al Ministerio de Educación su voluntad de acceder al aporte de gratuidad* en las condiciones de la presente glosa, a más tardar el 27 de diciembre de 2015.

---

<sup>5</sup> Las modificaciones a la Glosa 07 sobre el Convenio Marco de Universidades Estatales, introducida por el numeral 2° del artículo único de la Ley N° 20.890, estipularon que los representantes del Presidente de la República, en los órganos superiores directivos de las respectivas universidades, debían velar por la implementación de los planes de mejoramiento de la acreditación institucional. Asimismo, consideraron el deber de “rendir cuenta en diciembre de 2016, a las Comisiones de Educación y de Hacienda de la Cámara de Diputados y del Senado, respecto de los convenios suscritos y las gestiones que se hayan realizado para mejorar la acreditación institucional.”

<sup>6</sup> El nuevo párrafo cuarto de la glosa de gratuidad definió que entendería por controlador a: “toda persona, o grupo de personas con acuerdo de actuación conjunta, que actúe directamente o a través de otras personas naturales o jurídicas, y tenga poder para asegurar mayoría de votos en las asambleas o reuniones de sus miembros o para elegir a la mayoría de votos en las asambleas o reuniones de sus miembros o para elegir a la mayoría de los directivos o designar al administrador o representante legal o a la mayoría de ellos, o para influir decisivamente en la administración de la corporación.”

La nueva Glosa 05, además, estableció que el MINEDUC debía llevar un registro público con las universidades estatales y aquellas no estatales que se adscribieran al financiamiento de acceso gratuito a la educación superior y, por la vía de indicación parlamentaria, se obligó a las universidades no estatales que accedieran a la gratuidad informar “al Ministerio de Educación, en el plazo de un año a contar de su recepción, todo el uso de los recursos recibidos por este concepto.”

Respecto al financiamiento de acceso gratuito a los estudiantes matriculados en Centros de Formación Técnica o Institutos Profesionales, la nueva estructura regulatoria de la Ley N° 20.890 no los consideró entre los beneficiarios; por lo mismo, producto de la discusión legislativa, las indicaciones del Poder Ejecutivo incrementaron los montos para las Becas de Educación Superior, en particular, aquellos destinados para la Beca Nuevo Milenio,<sup>7</sup> especificando que corresponderían a los mejores alumnos de su promoción y a estudiantes de los cinco primeros deciles, matriculados en instituciones sin fines de lucro o que se comprometieran a ajustar su naturaleza jurídica para constituirse como tales.<sup>8</sup> Adicionalmente, en el Senado se introdujo el siguiente:

**“ARTÍCULO SEGUNDO TRANSITORIO: El financiamiento público para los estudiantes que provengan de los hogares pertenecientes a los primeros cinco deciles de menores ingresos del país que se matriculen en centros de formación técnica o institutos profesionales** que cuenten con acreditación institucional vigente igual o superior a cuatro años y que estén organizadas como personas jurídicas sin fines de lucro o, si no lo estuvieren, hayan manifestado su voluntad de ajustar su naturaleza jurídica en los términos establecidos en el párrafo cuarto de la letra c) de la glosa 04 del Programa 30, del Capítulo 01 de la Partida 09 de la ley N° 20.882, **mejorará progresivamente a fin de que en el plazo máximo de tres años, contado desde la publicación de la presente ley, éstos accedan a un régimen de gratuidad** en las condiciones que determine la ley al efecto.”.

---

<sup>7</sup> La regulación de la transferencia de recursos para la Beca Nuevo Milenio estaba contenida en la Glosa 04 del Programa 30 sobre Educación Superior y la asignaba a estudiantes que se matricularan “en carreras técnicas de nivel superior y profesionales” en instituciones que contaran con acreditación vigente de conformidad a la Ley N° 20.129.

<sup>8</sup> Vid.: *Supra*, p.20.

Este mandato legal fue cumplido por la *Ley N° 20.981 de Presupuestos para el Sector Público, correspondiente al año 2017*, a través de la Asignación 199 para el “Financiamiento del acceso gratuito a Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica 2017”, disponiendo las reglas jurídicas para su ejecución en la Glosa 03, perteneciente al Programa 30 sobre Educación Superior, Partida 09 correspondiente al MINEDUC,<sup>9</sup> según la cual, además de exigir los mismos requisitos personales que los estudiantes universitarios, para su elegibilidad, requirió a las instituciones de educación técnico-profesional:

- a) estar *acreditadas, de acuerdo a la Ley N° 20.129, por cuatro o más años*;
- b) estar *organizadas como personas jurídicas sin fines de lucro* y, que en caso de tener controlador o controladores, éstos fueran personas naturales o jurídicas sin fines de lucro; y,
- c) contar con *un sistema de admisión transparente, objetivo y pertinente*, que no implicara discriminaciones arbitrarias y *favoreciera a estudiantes egresados de los establecimientos de enseñanza media técnico-profesional y a trabajadores del área*.<sup>10</sup>

## **2. EL RÉGIMEN DE FINANCIAMIENTO INSTITUCIONAL PARA LA GRATUIDAD**

Luego de una extensa tramitación legislativa y un dilatado proceso de control preventivo de constitucionalidad (art. 93 N° 1 de la Constitución),<sup>11</sup> la Ley N° 21.091

---

<sup>9</sup> El monto de la Asignación 199 ascendió a \$228.907.846.000 (equivalente a U\$ 343.705.474, de acuerdo al promedio de convertibilidad del dólar en los meses noviembre-diciembre de 2016).

<sup>10</sup> La exigencia de aplicar un sistema de admisión público, transparente, objetivo y no discriminatorio también fue considerado entre los requisitos de elegibilidad dispuestos para las universidades no estatales en las leyes de presupuestos 2017 y 2018. La innovación normativa tenía como antecedente inmediato el proyecto de ley sobre educación superior, que incluyó este requisito dentro del régimen de financiamiento para la gratuidad.

<sup>11</sup> El proyecto de ley sobre educación superior, Boletín N° 10.783-04, inició su tramitación constitucional el 05 de julio de 2016, siendo despachado por el Congreso Nacional el 26 de enero de 2018, mismo día en que fue ingresado el oficio al Excmo. Tribunal Constitucional para el control preventivo de constitucionalidad obligatorio, respecto de las normas calificadas de ley orgánica constitucional, proceso que concluyó con la STC N° 4317 de 26 de abril de 2018. Finalmente, la Ley N° 21.091 fue publicada en el Diario Oficial el 29 de mayo de 2018.



dispuso en su Título V la regulación del “Financiamiento institucional para la gratuidad”.

La Historia fidedigna de la Ley permite identificar que su objetivo general consistió en “reformular completamente el régimen jurídico” de la educación superior. Como señaló el Mensaje Presidencial N° 110-364, que dio inicio a su trámite constitucional en la Cámara de Diputados, la reforma se formuló desde tres ejes conceptuales (la búsqueda permanente de la calidad; la equidad y la inclusión; la pertinencia). En ese contexto, la gratuidad fue concebida como un objetivo para eliminar las barreras económicas de exclusión “que tradicionalmente han discriminado a los sectores de nuestra población de menores recursos”. Así, señaló que

“[l]a propuesta persigue cumplir con el objetivo de construir una sociedad más equitativa e inclusiva. Con ese fin el proyecto busca aliviar la carga financiera de las familias para que sus hijos accedan a la educación superior y, mediante ello, potenciar sus capacidades y aumentar en forma duradera sus posibilidades de mayor bienestar, confianza y seguridad en el futuro.

El financiamiento público necesario para alcanzar este objetivo conlleva un esfuerzo fiscal de gran magnitud que sólo es posible de alcanzar en forma paulatina.”

Pues bien, como se expondrá en este apartado, el régimen de financiamiento para la gratuidad, en principio, estableció el beneficio para la totalidad de estudiantes de pregrado matriculados en el sistema de instituciones de educación superior, siempre que éstas cumplieran ciertos requisitos y obligaciones. Para ello, dispuso una estructura regulatoria orientada a incentivar la calidad del sistema financiado por el Estado y el control del gasto público, como los estándares de acreditación o la determinación de los aranceles regulados, cuyos antecedentes normativos pueden encontrarse en las glosas de gratuidad de los años 2016, 2017 y 2018, revisados anteriormente.

Por otro lado, hay dos aspectos trascendentales del régimen de gratuidad que lo caracterizan. En primer lugar, se trata de un régimen de adscripción voluntaria para las instituciones de educación superior privadas; en segundo término, aunque la norma permanente no distingue entre grupos socioeconómicos de estudiantes beneficiados, prevalecen las disposiciones transitorias que condicionan el avance de

la cobertura a la aplicación de una fórmula que combina factores macroeconómicos y de recaudación fiscal.

## 2.1. El acceso al financiamiento para la gratuidad.

De acuerdo a la regulación del Título V de la Ley N° 21.091 Sobre Educación Superior, todas las instituciones del sistema de educación superior pueden acceder al régimen de financiamiento para acceder a los recursos públicos destinados a la gratuidad en los estudios de pregrado. Ahora bien, la forma de acceso es diferente según el tipo de institución.

“Las instituciones de educación superior estatales que cumplan los requisitos” comunes para acceder al financiamiento de la gratuidad, lo hacen “por el solo ministerio de la ley” (art. 83 inc. 3). Por su parte, las universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica reconocidas oficialmente por el Estado, “que deseen acceder al financiamiento institucional para la gratuidad, deberán solicitarlo a la Subsecretaría hasta el 30 de abril de cada año” (art. 84 inc. 1°),<sup>12</sup> sólo en el caso que cumplan con los requisitos que señala el art. 83 inc. 1°:

a) *Contar con acreditación institucional avanzada o de excelencia, de acuerdo a lo dispuesto en la ley N° 20.129.*<sup>13</sup>

b) *Estar constituidas como personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro, corporaciones de derecho público o cuya personalidad derive de éstas u otras entidades de derecho público reconocidas por ley.*<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> De acuerdo al inciso 2° del artículo 84, cuando la institución haga la solicitud de ingresar al régimen de gratuidad, “[l]a Subsecretaría tendrá un plazo de treinta días corridos, contado desde la fecha de la solicitud, para verificar el cumplimiento de los requisitos.” Y el inciso 3° dispone que si es acogida: “el financiamiento se otorgará a contar del año siguiente y se entenderá que la institución lo mantiene mientras cumpla con lo dispuesto en el presente título y no manifieste su voluntad en contrario”.

<sup>13</sup> El artículo 20 de la Ley N° 20.129, modificado por el art. 81 N° 23 de la Ley N° 21.091, estableció los nuevos niveles de acreditación, asimilándolos a un plazo de vigencia, a saber: “la Comisión señalará el plazo en que la institución deberá someterse a un nuevo proceso de acreditación, el que podrá ser **de 6 o 7 años en el caso de la acreditación de excelencia, de 4 o 5 años en la acreditación avanzada y de 3 años en la acreditación básica.**” [Lo destacado en negrita ha sido agregado]

<sup>14</sup> Este requisito, innecesario respecto a las universidades, se explica porque las instituciones que imparten educación técnico-profesional pueden tener fines de lucro. Adicionalmente, se vincula con lo dispuesto en el Párrafo 7° del Título III de la Ley N° 21.091 y, particularmente, con el artículo 63, que dispone: “Las instituciones de educación superior organizadas como personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro sólo podrán tener como controladores a personas naturales, personas jurídicas de derecho privado, corporaciones de derecho público o que deriven su personalidad jurídica

c) *Estar adscritas al Sistema de Acceso a las Instituciones de Educación Superior.*<sup>15</sup>

d) *Aplicar políticas que permitan el acceso equitativo de estudiantes;* además, las instituciones deben “contar con programas de apoyo a estudiantes vulnerables que promuevan su retención, fomentando que al menos el 20% de la matrícula total de la institución corresponda a estudiantes de hogares pertenecientes a los cuatro primeros deciles de menores ingresos del país.”<sup>16</sup>

En síntesis, se trata de un régimen obligatorio para las instituciones del Estado que cumplan con las exigencias señaladas, mientras que para las demás instituciones de educación superior se trata de un régimen de adscripción voluntaria, si es que satisfacen dichas condiciones, cuyos objetivos normativos se venían aplicando, en general, desde las glosas presupuestarias para acceder a la gratuidad, por cuanto se consideran las mismas exigencias de calidad (4 o más años de acreditación), perfeccionándose los incentivos de inclusión en el sistema de acceso y la prohibición del lucro con recursos públicos.

Por otra parte, la voluntariedad del régimen de gratuidad para las instituciones reconocidas oficialmente por el Estado no sólo se manifiesta con su acceso; también porque pueden optar “por dejar de recibir el financiamiento”, en cuyo caso sólo deberán “comunicarlo a la Subsecretaría antes del 30 de abril de cada año, lo que se materializará el año siguiente” (art. 86 inc. 1º). Esta decisión unilateral aparece dos consecuencias:

---

de éstas, u otras entidades de derecho público reconocidas por ley. Tales instituciones se registrarán por las normas de la presente ley y las normas especiales aplicables a la educación superior.” A su vez, el artículo 64 definió lo que se entendería por controlador, replicando la norma introducida en la Ley N° 20.890 que modificó la Ley de Presupuestos del Sector Público 2016.

<sup>15</sup> Al respecto, es necesario señalar que el Párrafo 3º del Título I de la Ley N° 21.091 creó un nuevo Sistema de Acceso a las Instituciones de Educación Superior, coordinado por la nueva Subsecretaría de Educación Superior. En coherencia a lo anterior, el legislador mandató a la potestad reglamentaria establecer los “criterios de selectividad para las universidades que reciban este financiamiento, basados en desempeños mínimos que deberán tener los estudiantes matriculados en primer año en dichas instituciones en los instrumentos del Sistema de Acceso”. Adicionalmente, la institución debe acreditar que ha aplicado el Sistema de Acceso, al menos, un año antes de la solicitud que hagan para adscribir al régimen de gratuidad.

<sup>16</sup> Estas políticas de equidad e inclusión, deben ser “previamente informadas a la Subsecretaría de Educación Superior, al menos un año antes de la solicitud” de adscribir al régimen de gratuidad.

(a) “la institución deberá asegurar que los estudiantes matriculados con anterioridad a dicha comunicación, mantengan la misma situación respecto de todos los cobros que les efectúe la institución o su exención” (art. 86 inc. 2º); y

(b) “la institución de educación superior que comunique la decisión de dejar de percibir el financiamiento, podrá volver a solicitarlo sólo una vez transcurridos cinco años contados desde la fecha de la referida comunicación”. (art. 86 inc. 3º)

## **2.2. Los efectos de acceder al régimen de gratuidad.**

Cumplidas las condiciones exigidas por la ley, operan dos efectos jurídicos respecto a las instituciones que adscriben al régimen de financiamiento para la gratuidad:

(1) *El pago de recursos públicos*: recibirán “un monto anual en dinero expresado en pesos” que determinará la Subsecretaría de Educación Superior (art. 85 inc. 1º). El cálculo de esos recursos “considerará la información del arancel regulado y los derechos básicos de matrícula”, de acuerdo a lo dispuesto por la ley, considerando “el volumen de estudiantes de cada institución, de a lo menos los tres últimos años” (art. 85 inc. 2º).

(2) *Obligaciones derivadas del pago de recursos públicos*: las instituciones de educación superior adscritas al régimen de la gratuidad “efectuarán la rendición del aporte institucional para la gratuidad a la Superintendencia, de conformidad a las normas de carácter general que ésta dicte” (art. 85 inc. 3º). Y, sin perjuicio de lo anterior, la recepción de los recursos públicos, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 87, le impone a todas las instituciones de educación superior el “cumplimiento a las siguientes obligaciones”:

(a) *Regirse por la regulación de aranceles, derechos básicos de matrícula y cobros por concepto de titulación o graduación;*

b) *Regirse por la regulación de vacantes;*

c) *Otorgar estudios gratuitos.*

### 2.3. La regulación de aranceles

El Párrafo 2º del Título V de la Ley N° 21.091 dispuso las reglas generales para la determinación “de los valores regulados de aranceles, derechos básicos de matrícula y cobros por concepto de titulación o graduación”.

Como ya fue señalado en el primer capítulo,<sup>17</sup> los “aranceles regulados” surgieron como una nueva fórmula de cálculo *ad-hoc* para financiar la gratuidad en los estudios de educación superior de pregrado y, adicionalmente, el costo de matrícula estaba considerado en la suma total de los recursos a traspasar a cada institución. Pues bien, a partir de ese antecedente, el art. 88 dispuso que:

“Los valores de **los aranceles regulados se determinarán en razón a ‘grupos de carreras’** definidos por la Subsecretaría, los que **corresponderán a conjuntos de carreras o programas de estudios que tengan estructuras de costo similares entre sí.** Para ello, la Subsecretaría deberá considerar, al menos, los recursos que se requieran para impartirlas en razón de su estructura curricular, si se trata de carreras o programas de estudios profesionales o técnicos de nivel superior, los **niveles, años y dimensiones de acreditación institucional con que cuentan las instituciones que las imparten,** el tamaño de estas últimas y la región en que se imparten. Los valores de **los derechos básicos de matrícula corresponderán a un valor anual por estudiante, determinado según tipo de institución,** es decir, universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica. Por su parte, **los valores de los cobros por concepto de titulación o graduación corresponderán a un valor único por estudiante para uno o más grupos de carrera.”**

Estos valores “se establecerán, cada cinco años, mediante resoluciones exentas del Ministerio de Educación, las que deberán ser visadas por el Ministro de Hacienda” (art. 88 inc. 4º).

Adicionalmente, la ley autorizó a la Subsecretaría establecer “las bases técnicas para la realización del cálculo de los valores regulados de arancel, cobros por concepto de titulación o graduación para uno o más grupos de carreras y de los derechos básicos de matrícula” (art. 90).

Con la finalidad de elaborar estas bases técnicas, la ley estableció un procedimiento especial que incorpora el concurso de una “Comisión de Expertos

---

<sup>17</sup> Vid.: *Supra*, pp. 21 y ss.

para la regulación de aranceles”, de carácter permanente (Párrafo 3º del Título V, arts. 95-101).

#### **2.4. La regulación de vacantes**

Como fue señalado anteriormente, el financiamiento público de la gratuidad permite adscribirse a todas las instituciones de educación superior que se sometan a su régimen jurídico, el cual prescribe diversos mecanismos de control del gasto público destinado al aseguramiento del beneficio. Uno de estos mecanismos se refiere a la regulación de las vacantes.

En concreto, la Ley N° 21.091 encargó a la Subsecretaría de Educación Superior determinar, “mediante resolución, que deberá llevar la firma del Ministro de Hacienda”, “las vacantes máximas de estudiantes de primer año para instituciones que reciban el financiamiento institucional para la gratuidad” (art. 102 inc. 1º). Esta resolución “deberá dictarse a más tardar el 30 de abril y regirá por el plazo de tres años, contado desde el año siguiente a su dictación” (art. 102 inc. 2º), considerando al menos: a) los niveles y años de acreditación institucional; b) el tipo de institución, ya sea universidad, instituto profesional o centro de formación técnica; c) la cobertura regional de la educación superior. (art. 102 inc. 3º)

Adicionalmente, el legislador dispuso que la determinación de la Subsecretaría debía recabar antecedentes del Sistema de Educación Superior, tomando en cuenta los lineamientos de la Estrategia para el Desarrollo de la Educación Superior y la Estrategia Nacional de Formación Técnico Profesional, reguladas en los artículos 8 y 16 de la Ley N° 21.091 (art. 102 inc. 4º).

Ahora bien, excepcionalmente, puede autorizarse un incremento de las vacantes, pero sólo a través de una “resolución fundada del Ministerio de Educación, la que deberá ser visada por la Dirección de Presupuestos, y a solicitud de la respectiva institución de educación superior”, únicamente cuando tenga por objeto “apoyar el desarrollo estratégico del país” y haya sido “contemplada, con la debida antelación, en sus respectivos Planes de Desarrollo Institucional” (art. 102 inc. 5º).

## 2.5. La determinación de beneficiarios y su transición a la universalidad

Como fue señalado, si una institución de educación superior cumple las exigencias legales podrá adscribirse al régimen jurídico de financiamiento institucional para la gratuidad, en cuyo caso se encuentra obligada a otorgar estudios gratuitos. Este deber es tratado específicamente en el Párrafo 5° del Título V de la Ley N° 21.091.

### 2.5.1. ¿A quiénes se les otorga la gratuidad?

Según lo dispuesto por el inciso primero del artículo 104, una institución de educación superior “cumple con otorgar estudios gratuitos si exime a los estudiantes que cumplen los requisitos señalados en el artículo anterior de cualquier pago asociado a arancel y a derechos básicos de matrícula, cualquiera sea su denominación”. Pues bien, los requisitos que los estudiantes deben satisfacer para acceder a la gratuidad, dispuestos en el artículo 103, son los siguientes:<sup>18</sup>

a) Ser chileno, extranjero con permanencia definitiva, o extranjero con residencia, y respecto a éste último caso, que haya cursado la enseñanza media completa en Chile.

b) No poseer un título técnico de nivel superior, ni un título profesional o una licenciatura; ni un título o grado académico reconocido o revalidado en Chile, con las excepciones señaladas en el artículo 109.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Los requisitos dirigidos a los estudiantes tienen su antecedente normativo en la glosa de gratuidad 2016 y, por lo mismo, los comentarios ya realizados deben comprenderse replicados en esta oportunidad. Vid.: *Supra*, pp.9-12.

<sup>19</sup> "Artículo 109: Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 103, **las instituciones de educación superior** que reciban el financiamiento institucional para la gratuidad **deberán otorgar estudios gratuitos a aquellos estudiantes** que cumplan con lo dispuesto en las letras a) y c) de dicho artículo, **y que posean un título técnico de nivel superior otorgado por instituciones de educación superior, para cursar una segunda carrera o programa de estudios cuya finalidad sea la obtención de un título profesional o grado académico de licenciado** impartido por una institución que reciba dicho financiamiento. (...)

**Asimismo, dichas instituciones deberán otorgar estudios gratuitos a los estudiantes** que cumplan con los requisitos establecidos en las letras a) y c) del artículo 103 **y que posean el grado de licenciado o licenciada otorgado por instituciones de educación superior, para cursar un módulo de licenciatura conducente a título pedagógico** otorgado por una institución que reciba el

c) Estar matriculado en alguna de las carreras o programas de estudio “presenciales conducentes a los títulos y grados señalados en las letras a), b) y c) del artículo 54 de la LGE” (art. 104 inc. 1º).<sup>20</sup>

### **2.5.2. Límites de financiamiento para la gratuidad**

La obligación de otorgar los estudios gratuitos a los estudiantes que cumplan los requisitos anteriores, sin embargo, tiene algunas limitaciones. De hecho, sólo “será exigible respecto de aquellos estudiantes que permanezcan matriculados en la respectiva carrera o programa de estudio por un tiempo que no exceda la duración nominal de éstas” (art. 105 inc. 1º).<sup>21</sup>

Por otro lado, es necesario considerar que la obligación de las instituciones de educación superior, para otorgar estudios gratuitos a sus estudiantes de conformidad a lo dispuesto en el párrafo 5º del título V, está sujeto a una norma transitoria de progresión en su cobertura, de acuerdo a las capacidades presupuestarias del Estado.

---

financiamiento institucional **cuya duración no exceda de cuatro semestres (...)**”. [Lo destacado en negrita es agregado]

<sup>20</sup> La norma citada establece: “a) El **título de técnico de nivel superior** es el que se otorga a un egresado de un centro de formación técnica o de un instituto profesional que ha aprobado un programa de estudios de una duración mínima de mil seiscientos clases o cuatro semestres, que le confiere la capacidad y conocimientos necesarios para desempeñarse en una especialidad de apoyo al nivel profesional; b) El **título profesional** es el que se otorga a un egresado de un instituto profesional o de una universidad que ha aprobado un programa de estudios cuyo nivel y contenido le confieren una formación general y científica necesaria para un adecuado desempeño profesional; c) El **grado de licenciado** es el que se otorga al alumno de una universidad que ha aprobado un programa de estudios que comprenda todos los aspectos esenciales de un área del conocimiento o de una disciplina determinada.” [el destacado en negrita es agregado]

Respecto a los programas de estudios impartidos en modalidad semipresencial, su financiamiento debe ser autorizado por resolución de la Subsecretaría de Educación Superior (art. 104 inc. 2º).

<sup>21</sup> Para determinar la duración nominal de los programas de estudios, la ley señaló que “corresponderá al tiempo de duración del plan de estudios y los procesos asociados a la titulación o graduación de los estudiantes” (art. 105 inc. 2º), considerando “para el caso de los programas de formación inicial general, tales como bachilleratos [que] su duración nominal se deberá entender incorporada a aquella de la carrera o programa de estudios en que prosiga el estudiante”. Por otro lado, para calcular la permanencia de un estudiantes, la ley no consideró “el tiempo en el cual el estudiante suspenda justificadamente sus estudios, siempre que dicha suspensión sea aprobada por la institución respectiva y se haya notificado a la Subsecretaría según lo disponga el reglamento.” (art. 106). Y, respecto a los estudiantes que realicen cambios de carrera, “se considerará la duración nominal de la carrera o programa de estudio en curso, descontándosele el total del tiempo que el estudiante haya cursado de forma gratuita en la anterior carrera o programa de estudio” (art. 107).



De esta forma, la Ley N° 21.091, en coherencia a lo dispuesto por la Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2018, garantizó inmediatamente el financiamiento para los estudiantes provenientes de familias que pertenecieran a los primeros seis deciles de ingreso. Y, respecto al aumento de la cobertura, dispuso el siguiente cronograma en el ARTÍCULO TRIGÉSIMO CUARTO TRANSITORIO:

<b>COBERTURA GRATUIDAD</b>	<b>CONDICIÓN PARA ASEGURAR FINANCIAMIENTO</b>
6° DECIL DE INGRESO	Desde 2018 hasta el año que se verifique que los ingresos fiscales estructurales representaron, al menos, un 23,5% del PIB Tendencial del país, en los dos años precedentes.
7° DECIL DE INGRESO	El año siguiente al que se verifique que los ingresos fiscales estructurales representaron, al menos, un 23,5% del PIB Tendencial del país, en los dos años precedentes.
8° DECIL DE INGRESO	El año siguiente al que se verifique que los ingresos fiscales estructurales representaron, al menos, un 24,5% del PIB Tendencial del país, en los dos años precedentes.
9° DECIL DE INGRESO	El año siguiente al que se verifique que los ingresos fiscales estructurales representaron, al menos, un 26,5% del PIB Tendencial del país, en los dos años precedentes.
10° DECIL DE INGRESO	El año siguiente al que se verifique que los ingresos fiscales estructurales representaron, al menos, un 29,5% del PIB Tendencial del país, en los dos años precedentes.

Fuente: Ley 21.091: ARTÍCULO TRIGÉSIMO CUARTO TRANSITORIO

Con la finalidad de verificar el cumplimiento de estas condiciones, la ley ordenó al Ministerio de Hacienda, con la firma del Ministro de Educación, dictar un reglamento para regular el procedimiento que comenzará a aplicarse desde el año 2020, a más tardar el 15 de julio de cada año siguiente:

“Para ello utilizará las estadísticas de ingresos cíclicamente ajustados, calculados por la Dirección de Presupuestos, publicados anualmente en su Informe de Evaluación de la Gestión Financiera del Sector Público, y las estadísticas de PIB tendencial reportadas en el acta del Comité Consultivo del PIB Tendencial más próximo a la

fecha señalada, llevadas a moneda de cada año con el deflactor del PIB del año respectivo, reportado por el Banco Central de Chile.”<sup>22</sup>

### **2.5.3. Obligaciones institucionales con estudiantes no beneficiarios.**

Ahora bien, como puede fácilmente deducirse, los límites en la cobertura del financiamiento para la gratuidad dejan grupos de estudiantes que, a pesar de no cumplir con los requisitos legales para ser tratados como beneficiarios, se encuentran matriculados en instituciones adscritas al régimen jurídico del Párrafo 5° del Título V, sobre “el financiamiento institucional para la gratuidad”.

El primer grupo de estudiantes no beneficiarios corresponde a aquellos que cumplen “con los requisitos para acceder a estudios gratuitos en una institución de educación superior que recibe el financiamiento institucional”, pero que han excedido la duración nominal de las carreras o programas de estudio. En dicho caso, el art. 108 dispone que las instituciones podrán exigirles un pago, de acuerdo a la siguiente escala de cobros:

a) *En caso que el tiempo de permanencia exceda hasta un año sobre el plazo nominal de la carrera o programa de estudio*, la institución sólo podrá cobrar al

---

<sup>22</sup> Considerando que el reglamento señalado no había sido publicado a la fecha, en el mes de abril de 2019, la Comisión de Educación y Cultura del Senado encargó una estimación respecto al año en que los Ingresos Fiscales Estructurales podrían alcanzar un 23,5% del PIB Tendencial del país. El Informe, elaborado por la Biblioteca del Congreso Nacional, estimó que la condición para asegurar el financiamiento de la gratuidad hasta el séptimo decil de ingreso, aproximadamente, se cumpliría en el año 2028.

Es necesario, sin embargo, atender la advertencia que se hizo sobre la metodología empleada: “se utiliza una metodología basada en la información disponible para calcular la relación entre ingresos estructurales y PIB tendencial, que contiene los siguientes pasos: (1) De los informes de Evaluación de la Gestión Financiera del Sector Público de la DIPRES se obtienen los ingresos fiscales estructurales entre los años 2013 y 2017, a precios corrientes del año; (2) Del Banco Central se obtiene la serie de PIB efectivo entre los años 2013 y 2017 a precios corrientes del año. Para estimar el PIB tendencial a precios corrientes para la misma serie de años, se multiplica el PIB efectivo obtenido de las bases del Banco Central, por la brecha, expresada en porcentaje, entre PIB tendencial y PIB efectivo que publica el Comité Consultivo del PIB tendencial en sus actas.” HOLTZ, Mauricio. *Ingreso Fiscales y PIB Tendencial en el marco del financiamiento institucional de la gratuidad para estudiantes de educación superior provenientes del séptimo decil de ingresos de la población*. Informe de Asesoría Técnica Parlamentaria, Biblioteca del Congreso Nacional. Disponible en línea: [https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/27101/2/BCN\\_ingresos\\_y\\_pibtendencial\\_ley\\_2\\_1.091\\_septimo\\_decil\\_Final%20\(2\).pdf](https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/27101/2/BCN_ingresos_y_pibtendencial_ley_2_1.091_septimo_decil_Final%20(2).pdf)

estudiante hasta el 50% del valor de la suma del arancel regulado y los derechos básicos de matrícula correspondientes al período adicional a dicho plazo;

b) *Si el tiempo de permanencia excede más de un año*, la institución podrá cobrar al estudiante hasta el total del valor de la suma del arancel regulado y los derechos básicos de matrícula correspondientes al período adicional.

El segundo grupo de estudiantes no beneficiarios se trata de aquellos que “cumplen sólo los requisitos a) y c) del artículo 103”, o bien, aquellos que “realicen más de un cambio de carrera”. Respecto a ellos, las instituciones adscritas a la gratuidad “podrán cobrar como máximo (...) el arancel regulado, derechos básicos de matrícula y cobros por concepto de titulación o graduación fijados para la carrera o programa de estudio” (art. 110 inc. 1º).<sup>23</sup>

El tercer grupo de estudiantes no beneficiarios corresponde a “estudiantes que cumplen los requisitos para cursar estudios gratuitos (...) mientras no cuenten con la condición socioeconómica” prevista en el cronograma de la transición para la gratuidad. En este caso, el ARTÍCULO TRIGÉSIMO QUINTO TRANSITORIO autoriza a las instituciones de educación superior adscritas al régimen del Título V a cobrar “como máximo los derechos básicos de matrícula y el arancel regulado”, adicionando un porcentaje adicional que se “establecerá según la condición socioeconómica del estudiante”, de acuerdo a la siguiente escala:

a) Hasta un 40% a los estudiantes que provengan de hogares que pertenezcan a los primeros siete deciles de menores ingresos del país.

b) Hasta un 60% a los estudiantes que provengan de hogares que pertenezcan al octavo y noveno decil de menores ingresos del país.

Con todo, el legislador dispuso que, en estos casos, las instituciones no pueden cobrar, a los grupos de estudiantes mencionados, un monto que “supere el arancel informado por la institución en la oferta académica del año 2017 para la respectiva carrera o programa de estudio, reajustado anualmente en conformidad a

---

<sup>23</sup> El inciso final del artículo 110 contempla una situación excepcional: “[r]especto de aquellos estudiantes que no cumplan lo dispuesto en la letra a) del artículo 103 o aquellos matriculados en carreras o programas de estudios conducentes a título técnico de nivel superior, título profesional o licenciatura en modalidad a distancia o semipresenciales que, en este último caso, no hayan sido autorizadas por la Subsecretaría, no aplicará el límite dispuesto en el inciso anterior.” Con todo, en este caso no se trata de un arancel libre, porque a estos estudiantes se les aplican las disposiciones dispuestas en el artículo trigésimo quinto transitorio.

la variación que experimente el Índice de Precios al Consumidor del año anterior, más dos puntos porcentuales.”

Finalmente, para todos los demás casos, incluyendo el de los estudiantes que provengan de hogares pertenecientes al décimo decil de ingresos, las instituciones de educación superior adscritas al régimen de gratuidad no tendrán las limitaciones señaladas, gozando de libertad de aranceles.

## **2.6. Régimen sancionatorio de la gratuidad**

La reforma del sistema de educación superior, materializada por la Ley N° 21.091, incluyó la creación de la Superintendencia de Educación Superior, servicio público encargado de “fiscalizar y supervigilar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias que regulan a las instituciones de educación superior en el ámbito de su competencia”, correspondiéndole “también fiscalizar que las instituciones de educación superior destinen sus recursos a los fines que les son propios de acuerdo a la ley” (arts. 19 y 111).

A su vez, conforme lo dispone el artículo 52, “corresponderá exclusivamente a la Superintendencia el ejercicio de la potestad sancionadora respecto de las infracciones establecidas en esta ley.” Para estos efectos, dependiendo de la calificación legal que corresponda aplicar, las conductas podrán ser categorizadas como infracciones gravísimas, graves o leves.

Sin perjuicio de las demás infracciones que la ley establece, el artículo 112, en lo referido al incumplimiento de las obligaciones particulares que deben cumplir las instituciones adscritas al régimen jurídico de la gratuidad, especifica la gravedad de las infracciones, calificando de:

a) *Infracción Gravísima* el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 87 (art. 112 inc. 4º), es decir, regirse por la regulación de aranceles, de vacantes y otorgar estudios gratuitos, cuando corresponda.

b) *Infracción Grave* el incumplimiento de los requisitos establecidos en las letras c) y d) del artículo 83 se considerarán infracciones graves” (art. 112 inc. 1º); es decir, los requisitos de estar adscritas al Sistema de Acceso y la aplicación de políticas de equidad.

Esas infracciones deben sancionarse conforme a las reglas generales (Párrafo 6º, Título III de la Ley N° 21.091).

Por otro lado, dentro del régimen de gratuidad, se consideran las siguientes infracciones y sanciones especiales:

(i) *Si una institución de educación superior pierde su acreditación*, la Subsecretaría de Educación Superior determinará la privación del financiamiento público, requiriendo únicamente la notificación de esta circunstancia que realice la Comisión Nacional de Acreditación (art. 112 inc. 2º).<sup>24</sup>

(ii) *Si una institución de educación superior incumple el requisito de estar constituida como persona jurídica sin fines de lucro*, “la Subsecretaría determinará la pérdida del financiamiento público” para la gratuidad (art. 112 inc. 3º)

(iii) *Si una institución incumple la regulación de vacantes*, le serán descontados, de los recursos que se le transfieran por los nuevos estudiantes matriculados, “una proporción equivalente al porcentaje del total de estudiantes nuevos matriculados por sobre el límite correspondiente. En este caso la institución igualmente deberá otorgar estudios gratuitos a todos aquellos estudiantes que cumplan los requisitos señalados en el artículo 103, y que mantengan las condiciones señaladas en el párrafo 5º” (art. 112 inc. 4º).

(iv) *La Superintendencia puede resolver la pérdida del financiamiento público para la gratuidad*, “atendida la gravedad y las consecuencias del hecho o la existencia de infracciones reiteradas” por parte de una institución (dos o más de ellas en los últimos tres años). Para ello, deberá solicitar “a la Subsecretaría de Educación Superior que ejecute dicha medida, a partir del año siguiente a la fecha de la resolución final del procedimiento sancionatorio.” (art. 112 inc. 5º).

---

<sup>24</sup> En el caso que se trate de una universidad estatal, regirá lo dispuesto en la Ley Sobre Universidades Estatales, que trata sobre *la continuidad del servicio público educacional en caso que una universidad del Estado pierda su acreditación institucional u obtenga una inferior a cuatro años*, regulado en el artículo 33. Señala el artículo 34: “Las universidades del Estado que se sometan al plan de tutoría señalado en el artículo precedente recibirán un apoyo financiero destinado a garantizar la prestación regular y continua de las actividades de docencia de pregrado de la institución, en especial los recursos que se requieran para otorgar estudios gratuitos a sus estudiantes que cumplan los requisitos para beneficiarse de la política de acceso gratuito a la educación superior. Dichos recursos estarán contemplados en el Aporte Institucional Universidades Estatales de la universidad tutorada, mientras dure el régimen de tutoría.”

(v) *Si una institución que recibe financiamiento público para la gratuidad es sancionada por infracciones graves o gravísimas cinco o más veces dentro de tres años.* En este caso, “el Superintendente resolverá la pérdida de dicho financiamiento, solicitando a la Subsecretaría de Educación Superior la ejecución de la medida.” (art. 113 inc. 1º).

La consecuencia jurídica adicional a estas sanciones especiales, según lo dispuesto en el inciso final del artículo 113, constituyen un impedimento aún más severo, pues:

En caso que se disponga la pérdida del financiamiento público regulado en este título de conformidad a este artículo, **la institución sancionada sólo podrá solicitar nuevamente el acceso a dicho financiamiento diez años después de la resolución final del procedimiento sancionatorio de la Superintendencia.** Con todo, este plazo no regirá cuando la pérdida del financiamiento se deba a la no obtención de la acreditación.

Adicionalmente, conforme al art. 114 inc. 2º, las instituciones que fueren sancionadas por algunas de las infracciones señaladas precedentemente, “deberán asegurar que aquellos estudiantes matriculados con anterioridad a la verificación de la infracción, mantengan la misma situación respecto de los cobros que efectúe la institución o su exención.”

## CAPÍTULO IV

### UNA INTERPRETACIÓN INSTITUCIONAL DE LA GRATUIDAD

En la primera oración del primer capítulo de *Los Problemas de la Filosofía*, dedicado a la 'apariencia y realidad', Bertrand RUSSELL se pregunta si acaso habrá en el mundo algún conocimiento tan cierto que nadie pueda dudar de él.

Con el propósito de responder esa inquietud, inmediatamente, sugiere una elegante advertencia para comenzar su reflexión crítica:

“En la vida diaria aceptamos como ciertas muchas cosas que, después de un análisis más riguroso, nos aparecen tan llenas de evidentes contradicciones, que sólo un gran esfuerzo de pensamiento nos permite saber lo que realmente nos es lícito creer. En la indagación de la certeza, es natural empezar por nuestras experiencias presentes y, en cierto modo, no cabe duda que el conocimiento debe ser derivado de ellas. Sin embargo, cualquier afirmación sobre lo que nuestras experiencias inmediatas nos dan a conocer tiene grandes probabilidades de error.”<sup>1</sup>

Aunque la finalidad de RUSSELL era cuestionar un asunto, evidentemente, más trascendente que las cuestiones desarrolladas en los capítulos anteriores de esta Memoria, es un inmejorable punto de partida para esta última parte.

Hasta ahora, el objeto de estudio ha sido el desarrollo de la fisonomía normativa del financiamiento para la gratuidad, desde su primera manifestación como glosa presupuestaria hasta su versión definitiva en la *Ley Sobre Educación Superior*.

En este sentido, el método de descripción empleado ha pretendido mostrar el proceso como una continuidad de actos en su sentido «específicamente jurídico»; es decir, los tres capítulos anteriores trataron sobre la cadena de creación normativa de la gratuidad, concebida legalmente dentro del ordenamiento, conforme a uno de los principios básicos del positivismo jurídico moderno:

---

<sup>1</sup> RUSSELL, Bertrand. *Los Problemas de la Filosofía*. Editorial Labor, Barcelona, 1970. p. 5.

“Una norma es válida como norma jurídica únicamente porque se ha originado de una determinada manera, porque ha sido creada en conformidad con cierta regla, porque ha sido establecida siguiendo un método específico.”<sup>2</sup>

Pero analizada más rigurosamente, la estructura normativa de la gratuidad no puede interpretarse sólo mediante su cadena de validez, descubierta de la voluntad de los órganos competentes que intervinieron en su creación, sin “grandes probabilidades de error”.

Antes de comenzar su historia legislativa, la gratuidad fue una de las demandas concretas del Movimiento Social por la Educación de 2011, específicamente, como parte esencial de la consigna general que aspiraba al aseguramiento de la educación pública como un «derecho social, gratuito y universal», cuyo significado político impugnó el sistema institucional de la educación en Chile, identificado como un símbolo de la «hegemonía neoliberal».<sup>3</sup>

Transmutada al Programa de Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, la «gratuidad universal» se enmarcó dentro de la Reforma Educacional, planteándose como un «cambio de paradigma» que consistía en

“pasar de la educación como un bien que es posible transar en el mercado y la competencia como mecanismo regulador de la calidad, a un sistema educacional coordinado que ofrece a las niñas, niños y

---

<sup>2</sup> KELSEN, Hans. *La Teoría Pura del Derecho. Introducción a los problemas de la Ciencia Jurídica*. Editorial Trotta S.A. Madrid, 2011. p.83

<sup>3</sup> El movimiento estudiantil chileno coincidió con otras importantes movilizaciones en el mundo (15-M en España, *Occupy Wall Street* en EEUU, *La Primavera Árabe*, entre otras). De hecho, esa confluencia internacional potenció la impugnación a la concentración del poder económico y el poder político, como fue constatado por la revista semanal estadounidense *The Time* que, en diciembre de 2011, eligió a “*The Protester*” como su “*Person of The Year*”, resumiendo icónicamente el contexto histórico de ese año.

Para mayor abundamiento en el análisis general de la década de movilizaciones, inaugurada el año 2011, distinguiendo diversas clases de demandas políticas y sociales, Vid.: PLEYERS, Geoffrey. *Movimientos sociales en el Siglo XXI. Perspectivas y herramientas analíticas*. CLACSO. Buenos Aires, 2018.

La referencia a la impugnación de la “hegemonía neoliberal” correspondería ser desarrollada con mayor extensión, pues amerita un estudio particular, considerando la multiplicidad de hechos y argumentos que involucra. Sin perjuicio de lo anterior, para el objeto de esta Memoria, lo relevante es cómo se produjo, jurídicamente, la incorporación de la gratuidad en el régimen constitucional vigente, mas no la pretensión “anti-neoliberal” que pueda tener en su dimensión, en tanto política pública de educación.



jóvenes de Chile un derecho social.”<sup>4</sup>

Esta narrativa política de transformación sistémica, en términos jurídicos, exigía una modificación sustantiva al régimen de aseguramiento estatal de la educación superior del país.

La exigencia derivaba de la necesidad material de convertir la promesa en realidad. En concreto, la nueva relación del Estado con “el derecho a la educación de sus niñas, niños y jóvenes” implicaba aumentar los recursos públicos y determinar nuevas condiciones institucionales de provisión («cambio de paradigma»),<sup>5</sup> lo que en lenguaje normativo se tradujo en la necesidad de “reformular completamente el régimen jurídico”, imponiendo una nueva manifestación de la voluntad soberana, porque

“la situación a la que socialmente se aspira, o sea, la situación que el legislador busca conseguir, viene causada por el hecho de que los órganos estatales reaccionan ante la situación contraria imponiendo actos de coacción; dicho con otras palabras, haciendo que los individuos se vean jurídicamente obligados a realizar las conductas socialmente deseables”.<sup>6</sup>

Entonces, el significado «específicamente jurídico» de la expresión “reformular completamente el régimen jurídico” se refería a crear y modificar instituciones, de acuerdo a una nueva forma de regular los deberes normativos del Estado sobre el derecho a la educación.

Así, dentro de la estructura jerárquica del ordenamiento jurídico estatal, la reforma legal debía “fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles” (art. 19 N° 10 inc. 6 CPR), otorgando competencias normativas y de ejecución a la Administración del Estado, sin perjuicio de las acciones especiales que pudieran interponerse ante el Poder Judicial.

---

<sup>4</sup> Programa de Gobierno Michelle Bachelet, 2014-2018. p.17. Disponible en línea: <http://www.bibliotecanacionaldigital.gob.cl/bnd/646/w3-article-157782.html>

<sup>5</sup> Una propuesta de explicar el significado político del enunciado performativo “cambio de paradigma”, planteado por la gratuidad, a partir de la obra de T.S. KUHN, *La estructura de las revoluciones científicas* (1971), en: ATRIA, Fernando. *Derechos Sociales y Educación*. LOM Editores. Santiago, 2014. pp.87-123

“Paradigma” en los términos que ATRIA propone, interpretando a KHUN, es “un conjunto de ideas que desempeñan una cierta función constitutiva de una práctica”. p. 93.

<sup>6</sup> KELSEN, Hans. *Op.Cit.* (2011). p. 94.

Como se ha visto anteriormente, durante el proceso de juridificación de “la situación a la que socialmente se aspiraba” con la gratuidad, se relacionaron institucionalmente diversos órganos, con funciones y competencias complementarias, con diferentes formas de legitimación democrática y material, quienes influyeron, con determinaciones disonantes incluso, en la forma que adoptó la regulación del financiamiento público destinado a la gratuidad para los estudios superiores de pregrado.

De todo ese proceso, respecto al control preventivo de constitucionalidad de «la glosa de gratuidad» es necesario detenerse un momento (1), antes de interpretar el desarrollo legal de la gratuidad en el régimen jurídico de la educación superior (2), con la finalidad de explicar institucionalmente el proceso de formación de ley que ha sido el objeto general de esta Memoria.

### **1. GRATUIDAD: ¿MANIFESTADA EN LA FORMA PRESCRITA POR LA CONSTITUCIÓN?**

Como fue expuesto en los primeros capítulos, la gratuidad desembarcó en el sistema jurídico chileno mediante una glosa presupuestaria. La oposición política del Gobierno, minoritaria en el Congreso Nacional, consideró que «la glosa de gratuidad» era una medida que “excedía la idea matriz de la Ley de Presupuestos” y, subsidiariamente, contenía “discriminaciones arbitrarias”.

Apelando a la importancia histórica de la regulación constitucional del proceso formador de las leyes presupuestarias,<sup>7</sup> la interpretación política contrastó la gratuidad (en su dimensión performativa de «cambio de paradigma») con el contenido jurídico de la glosa de gratuidad.

Defraudada su expectativa política, para que la reforma legal ocurriera mediante una “modificación sustantiva al sistema educacional”, la oposición

---

<sup>7</sup> La apelación a la importancia histórica no puede considerarse casual. En el requerimiento se citó *in extenso* la obra del profesor Alejandro SILVA BASCUÑÁN, reproduciendo “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 (...) bajo este contexto de tensión constitucional sobreviene la guerra civil de 1891” [fjs. 12-13]. Vid.: SILVA BASCUÑÁN, Alejandro. *Tratado de Derecho Constitucional*, Tomo V. Editorial Jurídica de Chile. Santiago, 2000. p. 237.

parlamentaria invocó el mecanismo de control preventivo de constitucionalidad (art. 93 N° 3 CPR) como reacción a la iniciativa gubernamental.<sup>8</sup>

La «impugnación principal» se desarrolló en torno al principio constitucional de «reserva legal presupuestaria»; es decir, sustentado en la interpretación que la glosa excedía la idea matriz a la que debe adecuarse el proyecto de ley de presupuestos (arts. 65, 67 y 69 CPR), atentando contra el principio democrático de la República (art. 4 CPR), como también a la concurrencia de ambas cámaras del Congreso Nacional en la deliberación democrática durante “la formación de las leyes” (art. 46 CPR).

Esta impugnación fue rechazada, apenas con el voto dirimente del Presidente del TC, aunque era insostenible, al menos, por tres argumentos fuertes. En primer lugar, porque sobre la idea matriz de la ley de presupuestos no hay dudas que, “específicamente, es un cálculo estimativo de ingresos y una autorización máxima de gastos” (STC N° 1, c. 13°) para el ejercicio financiero anual del Estado. Y, además, el presupuesto es uno “de los principales instrumentos de política económica que tiene un gobierno” (STC N° 1867, c. 26°).<sup>9</sup>

En segundo lugar, porque de acuerdo a lo resuelto consistentemente por el TC, la reserva legal absoluta de la Ley de Presupuestos, “atendida su propia naturaleza”, debe recibir una “una aplicación atenuada y flexibilizada”.<sup>10</sup> De hecho, esta especial consideración le ha llevado a reconocer un ámbito para el ejercicio de la potestad reglamentaria subordinada,<sup>11</sup> que es la forma como se relaciona

---

<sup>8</sup> Un esquema sobre los hitos informativos y evidencia de la cobertura mediática relacionada a la gratuidad en educación superior, durante 2015, en: LITTIN M., Catalina. *Gratuidad en Educación Superior: contraste entre el debate público y percepciones sociales sobre una medida en marcha*. Memoria para optar al grado de Magíster en Gobierno, Políticas Públicas y Territorio. Universidad Alberto Hurtado. Santiago, 2018. pp-28-29 y pp. 44-45.

<sup>9</sup> A grandes rasgos, este fue el razonamiento decisivo del voto mayoritario en la STC N° 2395 que, al constatar como un hecho indubitado que la glosa de gratuidad se refería a las reglas de ejecución de los dineros asignados al “financiamiento para el acceso a los estudios de educación superior para el año 2016”, declaró que en el caso *sub lite* no había infracción a la reserva legal presupuestaria.

<sup>10</sup> V.gr: STC N° 253 de 1997, STC N° 254 de 1997, STC N° 273 de 1997, STC N° 325 de 2001, STC N° 370 de 2003, STC N° 465 de 2006.

<sup>11</sup> En materia presupuestaria, cuando la intervención de la potestad reglamentaria subordinada de ejecución se refiere a la ejecución de derechos constitucionales, desde la STC N° 465 en adelante, es necesaria la concurrencia de dos condiciones: “primero exige que los derechos que puedan ser afectados se señalen, en forma concreta, en la norma legal [determinación]; y segundo, requiere que la misma indique, de manera precisa, las medidas especiales que se puedan adoptar con tal finalidad

funcionalmente la tríada Constitución, ley y decreto en materia de ejecución presupuestaria, especialmente, con el fin de lograr “plena eficacia” normativa del régimen jurídico-financiero del Estado (STC N° 254).<sup>12</sup>

En tercer lugar, la impugnación referida al quebrantamiento del «principio democrático» era abiertamente contradictoria con los hechos sobre los que se basaba el requerimiento. La glosa, al ser parte integrante de la Ley de Presupuestos, quedó sujeta a su tramitación constitucional; y, sólo una infracción a ese procedimiento, podía llegar a representar un vicio contrario a la deliberación democrática.

En rigor, la «impugnación principal» es una confusión de los requirentes respecto a su propia interpretación política-jurídica de «la glosa de gratuidad». Lo reclamado correspondía a que la gratuidad era una “modificación sustantiva al sistema educacional” y, por tanto, legislarla como una glosa presupuestaria no cumplía esa función. Lo lógico, entonces, era argumentar un conflicto de competencias y no una infracción al «principio de reserva legal presupuestaria», como hizo el requerimiento. Dicho de otro modo,

“Si se concluye que las potestades en cuestión no son válidamente concurrentes en razón de la materia, el conflicto debe resolverse en contra de aquella norma que fue establecida con infracción a una regla de competencia respectiva.”<sup>13</sup>

Ahora bien, un análisis del diseño institucional de la Constitución vigente, inevitablemente, debe concluir que la competencia exclusiva para iniciar la tramitación constitucional de proyectos de ley, “que tengan relación con la administración financiera o presupuestaria del Estado”, corresponde al Presidente de

---

[especificidad] (...) **Cumplidas que sean dichas exigencias, es posible y lícito que el Poder Ejecutivo haga uso de su potestad reglamentaria de ejecución, pormenorizando y particularizando, en los aspectos instrumentales, la norma para hacer así posible el mandato legal.**” [c. 25°. El destacado en negrita es agregado].

<sup>12</sup> La eficacia operativa de la Ley de Presupuestos, de acuerdo a la jurisprudencia del TC, es una necesidad que emana directamente de “los principios que informan la hermenéutica constitucional, para que el Estado cumpla el objetivo básico que le asigna la Constitución” (art. 1° inc. 3°), mientras se desarrolle con respeto a lo prescrito en los arts. 6° y 7° CPR. Vid.: STC N° 254, cc. 18-25°.

<sup>13</sup> BASCUÑÁN R., Antonio. “El principio de distribución de la competencia como criterio de solución de conflictos de normas jurídicas”. En: *Revista Chilena del Derecho*, Núm.Especial. Santiago, 1998. p. 34.

la República (art. 65 inc. 3 CPR).<sup>14</sup> Asunto diferente es lo planteado por la Ministra Peña que, en su voto disidente, se refirió a los requisitos procedimentales de quórum dentro del ámbito de competencia de la potestad legislativa, es decir, que la glosa de gratuidad regulaba materias propias de ley orgánica constitucional.<sup>15</sup>

La «impugnación subsidiaria», en cambio, trató sobre las condiciones institucionales que la glosa presupuestaria exigía en el acceso al financiamiento para la gratuidad y, como se sabe, la STC N° 2935 acogió el requerimiento resolviendo que:

“la Glosa 05 discrimina arbitrariamente entre los estudiantes provenientes de los hogares pertenecientes a los cinco primeros deciles de menores ingresos del país, pues les impone requisitos adicionales a su condición personal –ya de por sí vulnerable–, cuyo cumplimiento no depende en absoluto de ellos” (c. 48°).<sup>16</sup>

El razonamiento del TC, entonces, consideró que la gratuidad era un derecho del estudiante y que las condiciones para su aseguramiento no podían depender de

---

<sup>14</sup> De hecho, el trámite constitucional de formación de la ley de presupuestos, a nivel orgánico constitucional, dispone una concentración del debate particular del proyecto en el Congreso Nacional, sin modificar las competencias de ambos órganos colegisladores, comunes a cualquier otra discusión legislativa.

<sup>15</sup> Posteriormente, en la STC N° 4317, que resolvió el control preventivo de constitucionalidad (art. 93 N° 1 CPR) de las disposiciones “comprendidas en materias que el constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional” (c. 3°) del *proyecto de ley Sobre Educación Superior*, Boletín N° 10783-04, el voto de mayoría extendió su pronunciamiento a materias que el Congreso Nacional había interpretado como ley simple. Dentro de ellas, el TC identificó, como materias propias de ley orgánica constitucional, los artículos referidos a la publicación de los valores de aranceles regulados y el procedimiento que formulaba las bases técnicas para calcularlos, incluida la conformación e inhabilidades de la Comisión de Expertos para la regulación de los aranceles, entre otras. Esta decisión en particular es llamativa por dos razones: por un lado, la parte considerativa muestra que no hay coincidencia con el razonamiento expuesto en la STC N° 2935, aún cuando en ambos casos se trataba de materias comprendidas por el régimen legal de financiamiento de la gratuidad; por el otro, el TC interpretó disposiciones legales como propias de orgánica constitucional que, durante la vigencia normativa de la glosa de gratuidad, correspondieron a regulaciones determinadas a nivel reglamentario.

<sup>16</sup> En la “apreciación crítica” de su Comentario a la STC N° 2935, el profesor Eduardo ALDUNATE da cuenta que: “al momento de hacer la relación del fallo y su análisis más detallado, surge una falta de congruencia (...) que, examinada rigurosamente desde una perspectiva jurídica, devela que tanto el requerimiento, como la defensa y el fallo, transitaron de manera tangente al verdadero problema de igualdad que presentaba la glosa, concentrándose en una infracción aparente a dicho mandato o principio, e ignorando aquello que efectivamente podía ser objeto de reproche” el cual, en su apreciación crítica, consistía en que “la glosa no contenía los elementos normativos necesarios y suficientes para diferenciar un supuesto de hecho (un determinado grupo de estudiantes que sería beneficiado con la gratuidad) de otro supuesto de hecho (quienes no serían beneficiados con la gratuidad).” Vid.: ALDUNATE, Eduardo. *Op.Cit.* pp. 240-245.

requisitos ajenos a su voluntad. Por lo mismo, analizado el contenido normativo de las modificaciones introducidas a la glosa de gratuidad, mediante la Ley N° 20.890,

“[e]xisten fundadas dudas aún, de que, con este acuerdo final, se hayan disipado en su totalidad los problemas de constitucionalidad de esta política pública –puestas en evidencia por el TC en su resolución– al seguir enfocándose el acceso a la gratuidad de la educación superior no solo en la situación socioeconómica del estudiante, sino también en la institución a la que adscribe.”<sup>17</sup>

Adicionalmente, si consideramos el argumento central del razonamiento de inconstitucionalidad de la STC N° 2935, el régimen de financiamiento institucional para la gratuidad adolecería de una inconstitucionalidad distinta a la comentada.

En efecto, si consideramos que la gratuidad es un derecho del estudiante y no puede ser privado de su ejercicio por razones ajenas a su voluntad, es posible interpretar como inconstitucional la voluntariedad de las instituciones de educación superior, con reconocimiento oficial del Estado, para acceder o renunciar al régimen jurídico de la gratuidad, toda vez que, cumpliendo las condiciones legales, una eventual negativa institucional privaría de forma arbitraria, a las y los estudiantes matriculados o que se quieran matricular en ella, ejercer su derecho a la gratuidad.<sup>18</sup>

En suma,

“[e]ste resultado, hace reflexionar sobre la real trascendencia de la extensa y controvertida resolución del TC que se comenta. Conflicto que finalmente fue resuelto a través de un acuerdo político en el Congreso Nacional, instancia institucional –deliberativa y democrática– de la cual nunca debió emigrar esta controversia a la esfera atributiva del TC. **Los hechos hablan por sí solos y la solución política que prevaleció da cuenta de ello.** Baste recordar, en fin, lo acontecido en el caso del “Post natal parental”, Rol N° 2025

---

<sup>17</sup> CAZOR ALISTE, Kamel. “Comentario Sentencia del Tribunal Constitucional Rol 2935, dictada a propósito de la cuestión de constitucionalidad dentro del denominado asunto “glosa de gratuidad educación superior”. En: *Anuario de Derecho Público* 2016. Universidad Diego Portales, Santiago, 2016. p.277.

Asimismo, es posible identificar otra disonancia con el estándar constitucional de la STC N° 2935, que fue validado recién en la Ley N° 21.091, donde el cumplimiento de los requisitos es condición necesaria, sin distinciones, para todas las instituciones que adscriban al sistema.

<sup>18</sup> La Ley N° 21.091 dispuso distintos efectos jurídicos de cumplir las exigencias legales para acceder a la gratuidad. Como se vio en el Capítulo III, mientras las instituciones estatales están obligadas de pleno derecho al régimen de “financiamiento institucional para la gratuidad”, cuando cumplen las condiciones legales, las instituciones reconocidas oficialmente por el Estado sólo quedan habilitadas para acceder a dichos recursos públicos (art. 83). Vid.: *Supra*, pp. 66-68.

de 2011, y el resultado –político– último del mismo, en donde se puede aplicar la misma lógica conclusiva.”<sup>19</sup>

Sin perjuicio de lo anterior, más allá del contenido «específicamente jurídico», la STC N° 2935 es un precedente institucional porque, desde su estructura, evidencia la discrepancia política respecto a los «criterios interpretativos» adecuados para ejercer el control preventivo de constitucionalidad de las leyes. Esta es la razón que hace necesario reflexionar sobre la decisión y los argumentos de los sentenciadores, en especial, aquellos referidos a fundamentar el rol del Legislador y la justicia constitucional en el régimen de la Constitución vigente, cuando consideraron:

“necesario advertir que nuestro actual sistema político se caracteriza como un Estado constitucional de derecho, lo que significa que la Constitución predomina sobre todo el ordenamiento jurídico y vincula directamente a todos los órganos públicos, autoridades y personas.”  
(C. NOVENO)

De hecho, desarrollando justamente esta idea, la STC N° 2935 cita al destacado constitucionalista portugués José Joaquim GOMES CANOTHILO, quien representa a un sector doctrinario comprometido con el modelo propuesto por Robert ALEXY en su *Teoría de los Derechos Fundamentales*;<sup>20</sup> incluso, es posible vincularlo con la tesis de Ronald DWORKIN sobre la «lectura moral de la Constitución» en el ejercicio de la jurisdicción constitucional.

Esta conclusión es inmediata si consideramos su artículo *Tomemos en serio los derechos económicos, sociales y culturales*,<sup>21</sup> donde luego de haber comparado la estructura normativa de los “capítulos referentes a los derechos económicos, sociales y culturales” de la Constitución de la República Portuguesa de 1976 y la Constitución Española de 1978, se pregunta retóricamente a modo de conclusión: “¿Derechos absolutos o políticas constitucionales de libertad?”:

---

<sup>19</sup> CAZOR ALISTE, Kamel. *Op.Cit.* p.277.

<sup>20</sup> ALEXY, Robert. *Teoría de los Derechos Fundamentales*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1993.

<sup>21</sup> No puede omitirse, evidentemente, la referencia del profesor GOMES a la obra de DWORKIN, Ronald. *Taking Rights Seriously*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1977. Aunque esta “referencia” no puede interpretarse como un vínculo teórico serio con las consecuencias institucionales de la tesis de “lectura moral de la Constitución”, la respuesta a su pregunta “a modo de conclusión” esclarece toda duda, especialmente, si la leemos a la luz del párrafo final de DWORKIN, Ronald. *Law’s Empire*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1986. p. 413.

“el mundo actual de los derechos no se reduce al «derecho hohfeldiano» —afirmar un derecho hohfeldiano es afirmar una triple relación entre dos personas y el acto de una de ellas en la medida en que ese acto afecta a otra—, sino que exige una aguda conciencia de los «matices» o «graduaciones» de las *posiciones jurídicas* garantizadas por el catálogo de los derechos fundamentales.”<sup>22</sup>

Dicho de otro modo, la invitación del profesor GOMES, respecto a “tomarse en serio los derechos económicos, sociales y culturales”, es favorable a la aplicación de una “teoría de principios” que los desarrolle normativamente como *mandatos prima facie de acción positiva del Estado*.

Por eso, habiendo constatado “que, a pesar de los diversos caminos recorridos en lo que a positivación de derechos se refiere”, las complejidades de la práctica constitucional, necesariamente, hacían recomendable abandonar las concepciones absolutistas de los derechos y promover el desenvolvimiento de “una política constitucional de las libertades (...), pero siempre intersubjetivamente fraterna”.<sup>23</sup>

Por su parte, citando la *Teoría de la Constitución* del profesor GOMES, el c. DÉCIMO de la STC Nº 2935 recoge en su argumento que “ni el legalismo ni la voluntad del legislador, como manifestación de soberanía, pueden ser concebidos como ilimitados ni prescindir de la Constitución”.<sup>24</sup> Aún más, fundamentando su decisión de control preventivo de leyes, en el c.DUODÉCIMO asume la concepción garantista de FERRAJOLI respecto a que

“[n]o hay espacio para la conocida objeción contramayoritaria porque no se conciben dos fuentes de legitimidad permanente en conflicto: los límites y vínculos que pesan sobre el legislador son a su vez democráticos, ya que consisten en derechos fundamentales, que son derechos de todos y hacen referencia por tanto al pueblo...”<sup>25</sup>

Con este argumento, explícitamente, el razonamiento del TC se alinea con las teorías neoconstitucionalistas que se formulan como oposición “sustantiva” a la

---

<sup>22</sup> GOMES CANOTILHO, José Joaquim. “Tomemos en serio los derechos económicos, sociales y culturales”. En: *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Nº1. Madrid, 1988. p.260. [Lo destacado entre cremillas y en *cursivas* pertenece al original]

<sup>23</sup> *Ibíd*, p. 261.

<sup>24</sup> GOMES CANOTILHO, José Joaquim. *Op.Cit.*, 2003: p. 107.

<sup>25</sup> FERRAJOLI, Luigi. *Op.Cit.*, 2009: p.99



insuficiencias arrogadas a los procedimientos formales de creación de la voluntad soberana [ejercicio democrático de la potestad de legislar].

Sin embargo, como desarrolló profundamente el profesor Fernando ATRIA en su obra *La forma del derecho*, existen razones fundadas para rechazar esas teorías, tal como sintetizó en la que, a su juicio, es “la objeción más poderosa en contra del neo-constitucionalismo”:

“Lo que no tiene sentido es la pretensión de que frente a los procedimientos (es decir, frente a instituciones) puede apelarse directamente a la sustancia, al «qué», sin que esa apelación tenga el significado político de una pura apelación a la voluntad políticamente arbitraria del que la hace.”<sup>26</sup>

La identificación del sistema político como un «Estado constitucional de derecho», entonces, genera consecuencias institucionales respecto a la función de la justicia constitucional en el ejercicio de la soberanía y la potestad de crear leyes en una República democrática (arts. 4 y 5 CPR). Es más, aún cuando se trate de un órgano que, textualmente, debe “fallar en derecho” (art. 92 inc. 5), sus competencias constitucionales lo llevan a concibirse a sí mismo

“como **una Magistratura investida de una función soberana especial**, converito [sic] “en un auténtico poder jurídico, situado en un plano de igualdad respecto de los otros poderes del Estado”, con plena justificación y legitimidad funcional y constitucional.” (c. DÉCIMO QUINTO).

El asunto se vuelve todavía más complejo si reflexionamos que, en su voto de minoría a la resolución principal de la STC N° 2935, la Ministra Peña consideró que la competencia ejercida por el Tribunal Constitucional, en este caso particular, estaba “relacionada con la protección de los derechos de las minorías parlamentarias”, estimando necesario adoptar una mayor deferencia con la impugnación de inconstitucionalidad (c. 1º, p. 40).

En este sentido, el requerimiento de la glosa de gratuidad podría presentarse como un ejemplo de manual para la conclusión del estudio de Felipe MELÉNDEZ ÁVILA, según el cual, a través del *control preventivo en la Constitución actual*, el Tribunal Constitucional

---

<sup>26</sup> ATRIA, Fernando. *La forma del derecho*. Marcial Pons. Madrid, 2016. p. 187.

“ha terminado relativizando el régimen presidencial chileno en el marco de la función legislativa, expresión del temor a un eventual desborde gubernamental dentro de los cánones de la Constitución actual”.<sup>27</sup>

Sin embargo, aún compartiendo la interpretación de MELÉNDEZ, respecto a que la práctica constitucional permite identificar el control preventivo de la legislación como una función institucional de carácter político, la STC N° 2935 muestra que no sólo “ha terminado relativizando el régimen presidencial chileno”.

Su fundamentación, “sustentada en una noción de Estado constitucional absoluto, frente al decimonónico Estado legal ya superado”,<sup>28</sup> ha transformado un conflicto sustantivo (político) en uno formal (jurídico), sometiendo los proyectos de ley (productos de la deliberación de “los representantes democráticamente electos” –art. 5 CPR–) directamente a la jerarquía normativa de la Constitución, alterando la operatividad del principio democrático en el ejercicio de la potestad soberana de legislar.

El problema institucional, entonces, se traslada a la interpretación de los conceptos constitucionales, asunto que es necesariamente polémico, porque

“no hay una diferencia suficientemente significativa entre decidir qué es lo justo (lo correcto, lo que va en el interés de todos) y decidir qué es conforme a la constitución. Por consiguiente, no puede decirse que un tribunal constitucional aplique imparcialmente normas a un caso particular.”<sup>29</sup>

En coherencia a lo expuesto, después de revisado los antecedentes y las consecuencias normativas, es posible constatar que los «criterios interpretativos», sobre los que se fundamentó el control preventivo de constitucionalidad a la glosa de gratuidad, no son «específicamente jurídicos».

De hecho, usando los anteojos de una teoría de interpretación constitucional compatible con la primacía normativa de los derechos fundamentales, para concluir que la forma de acceder a la gratuidad estaba asegurada constitucionalmente, la fundamentación de la STC N° 2935 debía resolver si:

<sup>27</sup> MELÉNDEZ ÁVILA, Felipe. *El control preventivo en la Constitución actual: el temor al desborde gubernamental en la función legislativa*. Editorial Jurídica de Chile. Santiago, 2017. p. 223.

<sup>28</sup> CAZOR, Kamel. *Op. Cit.* p. 279.

<sup>29</sup> ATRIA, Fernando. *Op. Cit.*, 2016. p. 301.

“(1) la exige muy urgentemente el principio de la libertad fáctica y (2) el principio de la división de poderes y el de la democracia (que incluye la competencia presupuestaria del parlamento) al igual que (3) principios materiales opuestos (especialmente aquellos que apuntan a la libertad jurídica de otros) son afectados en una medida relativamente reducida a través de la garantía iusfundamental de la posición de prestación jurídica y las decisiones del Tribunal Constitucional que la toman en cuenta”.<sup>30</sup>

En lo concreto, traduciéndolo a estos criterios, la interpretación del TC ponderó que no era constitucional la forma de asegurar el financiamiento de la «posición de prestación» que la glosa de gratuidad proponía, porque afectaba en una medida intolerable garantías fundamentales ajenas.

Sin embargo, al asumir la vigencia de un «Estado constitucional de derecho», aunque haya establecido «criterios normativos» para justificar su interpretación constitucional como «correcta», lo cierto es que no pudo modificar la naturaleza política del conflicto que resolvió.

Lo que muestra *el control preventivo de constitucionalidad a la glosa de gratuidad* es un caso ejemplar de cómo la estructura constitucional, a pesar de conferir al TC la función de resolver «jurídicamente» controversias sobre proyectos de ley, cuando no se trata de conflictos «específicamente jurídicos», requiere interpretaciones políticamente comprometidas para resolverlos, porque:

“[!]la cuestión de cuál de entre las posibles [interpretaciones] en el marco de la norma sea la «correcta» no es en absoluto una cuestión dirigida al conocimiento del derecho positivo. **No es una cuestión de teoría del derecho sino de política jurídica.** Conseguir, a partir de una ley, la sentencia judicial o el acto administrativo correctos, es una tarea que es esencialmente la misma que la consistente en promulgar la ley correcta dentro del marco de la constitución. **No hay posibilidades de obtener leyes correctas por medio tan solo de la mera interpretación de la constitución,** como tampoco es posible

---

<sup>30</sup> ALEXY, Robert. *Op.Cit.* pp. 495.

Aunque el asunto excede los propósitos de la Memoria, es necesario reseñar que en el *Postscript* redactado para la 2da edición de la *Teoría de los Derechos Fundamentales*, ALEXY responde las fuertes críticas teóricas de HABERMAS (los derechos constitucionales perderían su carácter categórico) y BÖCKENFÖRDE (transforma la Constitución en una norma que decide todo). Un análisis de esta controversia teórica, en: ATRIA, Fernando. *Op.Cit.*, 2016: pp. 289-292.

conseguir sentencias correctas por medio de la interpretación de la ley”.<sup>31</sup>

“Fallar en derecho”, en un sentido «específicamente jurídico» de objetividad normativa, no es una función que pueda desarrollar un órgano que conscientemente ejerce “una especial soberanía”, interviniendo en el proceso de creación de las leyes para “proteger los derechos de la minoría” parlamentaria. Por el contrario, eso corresponde a cumplir una función «específicamente política».

Sostener esto en 2019, por cierto, no es ninguna novedad ni una crítica particular al desempeño del TC. Sólo se trata de constatar un asunto indubitado desde los orígenes de la institución. Pues bien, ya en su clásica querrela contra Carl SCHMITT sobre *¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?*, Hans KELSEN advirtió que, si se desea restringir el carácter político de los tribunales constitucionales, “debe limitarse lo más posible el espacio de la *libre discrecionalidad*”, porque

“[d]e lo contrario, existe el peligro de un *desplazamiento del poder* del Parlamento –no previsto por la Constitución– y desde el punto de vista político, sumamente inoportuno, hacia una instancia ajena a él, «que puede ser la expresión de fuerzas políticas totalmente diversas a las representadas por el Parlamento».”<sup>32</sup>

La concepción de un «Estado constitucional de Derecho» en clave de FERRAJOLI, por contraste, actúa exactamente al revés de la recomendación de KELSEN; es decir, extiende lo más posible “el espacio de la *libre discrecionalidad*”, mediante la interpretación lata de proteger “los derechos en su esencia” (art. 19 N° 26 CPR). O bien, como señala E.W. BÖCKENFÖRDE, se trata de:

“una Constitución dirigente que fuerza a la realización de los principios básicos en ella contenidos. A ello se corresponde un entendimiento de los derechos fundamentales como normas objetivas de principio que actúan en todos los ámbitos del Derecho. Las consecuencias para la función del Tribunal Constitucional son

---

<sup>31</sup> KELSEN, Hans. *Op.Cit.*, 2011: p.106.

<sup>32</sup> KELSEN, Hans. *¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?* En: SCHMITT, Carl & KELSEN, Hans. *La polémica Schmitt/Kelsen sobre la justicia constitucional*. Editorial Tecnos. Madrid, 2009. p. 320.

evidentes: [...] se convierte, en su labor de concretización de su alcance, en el señor de la Constitución”.<sup>33</sup>

## 2. LA DIFÍCIL TAREA DE INTERPRETRAR UNA LEY «PARCHE»

Llegando al final, es momento de recordar el epígrafe de esta Memoria:

“El método del «parche» a la ley antigua tiene el gravísimo inconveniente de que casi nunca ajusta con el espíritu de la ley de base, con lo que ni ésta ni la enmienda resultan fáciles de interpretar jurídicamente”<sup>34</sup>

En efecto, las dificultades interpretativas que generó «la glosa de gratuidad» se pueden explicar con más facilidad si la consideramos como un «parche», en el mismo sentido que usó el profesor NOVOA MONREAL, para denominar la tendencia del Legislador a encontrar soluciones parciales, motivadas por el apremio que existe para legislar.

Si a ello sumamos que, junto a la glosa, concurrió la promesa de una ley que armonizara y diera coherencia sistémica a un «cambio de paradigma» del derecho a la educación, es razonablemente lógica la reacción institucional que derivó en el control preventivo de constitucionalidad.

Esta idea, en el caso de «la glosa de gratuidad», puede complementarse, aunque no sea exactamente compatible, con la concepción de los derechos sociales como «injertos», en el sentido que

“por el hecho de usar el lenguaje del cuerpo receptor (el lenguaje de los derechos), el intento de reinterpretar el cuerpo receptor a la luz de la racionalidad propia del injerto inmediatamente crea la posibilidad de neutralización: esto sucede cuando el contenido transformador del

---

<sup>33</sup> BÖCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang. *Escritos sobre Derechos Fundamentales*. Prólogo de Francisco J. Bastida. Trad. de Juan Luis Requejo Pagés e Ignacio Villaverde Menéndez. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1993. p. 137.

Esta forma de interpretar la Constitución es un opuesto político a la concepción que defiende BÖCKENFÖRDE en sus *Escritos*, quién es partidario de interpretar democráticamente la Constitución como un “ordenamiento-marco” que organiza la vida político-estatal y regula la relación Estado-ciudadano.

<sup>34</sup> NOVOA MONREAL, Eduardo. *El derecho como obstáculo al cambio social*. Siglo XXI Editores. p. 59.

injerto es negado por la vía de reinterpretarlo de acuerdo a la lógica del cuerpo receptor.”<sup>35</sup>

Ahora bien, el mismo profesor ATRIA considera que esta situación es “inestable” y que “su resolución puede, en principio, alcanzarse de dos maneras: por la vía de transformación del receptor o por la normalización del injerto extraño.”<sup>36</sup>

La «glosa de gratuidad», sin embargo, funcionó distinto a un «injerto» propiamente tal, porque su verdadera fisonomía orgánica sólo podría comprenderse dentro del nuevo cuerpo normativo que regularía la educación superior. Como glosa presupuestaria, “incorporada en un conjunto de preceptos que corresponden a un espíritu completamente diverso”,<sup>37</sup> el financiamiento de la gratuidad para la educación superior puede interpretarse como un «parche» que detiene, temporalmente, la hemorragia a la que el Legislador buscaba sanación urgente.

De ahí que fuera necesario, durante la tramitación de la Ley N° 21.091 *Sobre Educación Superior* identificar, en el «espíritu» de la reforma, que el desarrollo del derecho a la educación ha sido parte de la historia republicana de Chile.

Es más, como es posible encontrar en los *Escritos* del Primer Rector de la Universidad de Chile, Don Andrés BELLO, desde un principio de nuestra historia republicana, ha sido considerado necesario educar a toda la población, especialmente a “las clases menos acomodadas (...) que más exigen la protección de un gobierno para la ilustración de su juventud”,<sup>38</sup> porque tal como categóricamente sostuvo en la misma oportunidad:

“[c]oncluyeron entre nosotros los tiempos en que se negaba la inteligencia a la masa de los pueblos y se dividía la raza humana en opresores y oprimidos.”<sup>39</sup>

Otra prueba que no es posible desvincular el desarrollo del derecho a la educación con el desarrollo democrático de la República, lo constató décadas después de Andrés BELLO, otro Rector de la Universidad de Chile, Don Valentin

---

<sup>35</sup> ATRIA, Fernando. *Op. Cit.*, 2014: pp. 46-47.

<sup>36</sup> *Ídem.*

<sup>37</sup> NOVOA MONREAL, Eduardo. *Ibid.*

<sup>38</sup> BELLO, Andrés. *Escritos Jurídicos, políticos y universitarios*. EDEVAL. Valparaíso, 1979. p. 191.

<sup>39</sup> *Ídem.*

LETELIER, quien consideraba “la instrucción universitaria, coronamiento complementario del sistema docente de todos los pueblos cultos”.<sup>40</sup>

Argumentos como los anteriores contribuyen a la conclusión del profesor y actual Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, Pablo RUIZ-TAGLE VIAL,<sup>41</sup> respecto a que, en Chile, la orientación del sistema educacional ha sido históricamente influida por “la identidad política liberal” y ha estado vinculada a un fuerte compromiso republicano, dado que

“la idea liberal de educación pública siempre ha postulado la necesidad de establecer un fuerte componente público de regulación por la calidad, junto con asumir la idea igualitaria de asegurar un sistema público que permitan que se eduquen personas con diversos proyectos de vida”.<sup>42</sup>

Con estos antecedentes, no es casualidad que el Mensaje Presidencial del proyecto de ley sobre educación superior incluyera un apartado con una “breve historia de la educación superior” en Chile, explicando que su matriz

**“viene de la fundación misma de la República y de la formación del Estado Nacional.** En 1842 se separaron los estudios secundarios de los universitarios, creándose la Universidad de Chile (...)

La educación superior se refuerza con la fundación y desarrollo de nuevas universidades privadas reconocidas por la ley y la creación de la Universidad Técnica del Estado en 1951. Esta última hereda la tradición de la Escuela de Artes y Oficios, creada en 1849, la Escuela de Ingenieros Industriales, y del Instituto Pedagógico Técnico (...)

El año 1954, según lo dispuesto por la ley N° 11.575, las universidades estatales y privadas existentes se reunieron en lo que hasta el día de hoy se conoce como el Consejo de Rectores de Universidades Chilenas (CRUCH) (...)

Entre 1967 y 1973, el sistema se diversificó en sus instituciones, se expandió por el territorio nacional, y experimentó la mayor expansión de la matrícula en la historia de la educación superior, hasta alcanzar una cobertura en torno al 15% en 1973, pasando de 26.016 estudiantes en 1960 a 143.966 en 1974 (...)

A partir de 1981, la dictadura militar impulsó una contrarreforma que cambió nuevamente el rumbo del sistema de educación superior,

---

<sup>40</sup> LETELIER, Valentín. “Teoría de la enseñanza universitaria”. *Anales de la Universidad de Chile*, N°105. Santiago, 1957. p. 99.

<sup>41</sup> Vid.: “Ensayo III: La contradicción del liberalismo católico en Chile”. En: pp.105-132.

<sup>42</sup> *Ibid.* p. 122.

reemplazando el rol central del Estado en la dirección y supervisión del sistema por los mecanismos de mercado, impulsando un proceso gradual y sostenido de aumento de la participación privada en la educación superior.”<sup>43</sup>

Indiscutiblemente, la historia del desarrollo democrático y republicano de Chile fue interrumpida por el Golpe de Estado del 11 de septiembre de 1973 y, como no podía ser de otra forma, con ello el sistema educacional cambió por completo.

Luego, con el regreso de los gobiernos democráticos, las reformas legales focalizaron el gasto público, aumentando exponencialmente la cobertura (un millón ciento sesenta y dos mil trescientos seis –1.162.306– estudiantes matriculados, al momento de legislar la Ley N° 21.091, según el Consejo Nacional de Educación);<sup>44</sup> pero, al mismo tiempo, se incrementaron los niveles de desigualdad, en especial, como resultado de la bancarización del crédito para acceder a los estudios superiores, a partir de 2006.<sup>45</sup>

Este fue el antecedente inmediato de las demandas políticas del Movimiento Social por el derecho a una Educación Pública gratuita y, como se mostró anteriormente, la forma institucional de interpretar dicha demanda ciudadana, se refirió a una “reforma sustancial del régimen jurídico” del sistema educacional.

La gratuidad se adelantó en forma de «parche» presupuestario a partir de 2016, pero dio luces de algunos criterios relevantes para el «nuevo régimen» de la Ley N° 21.091: regulación institucional, estándares de calidad, inclusión y prohibición de lucro.

En este contexto, la gratuidad adquiere una nueva dimensión, diferente a su versión como glosa, porque ahora su funcionamiento es parte de un cuerpo normativo con espíritu propio, cuya transitoriedad apenas ha comenzado en el año académico 2019 y la magnitud de sus efectos concretos están por conocerse.

---

<sup>43</sup> Mensaje Presidencial N° 110-364 de 04 de julio de 2016. Proyecto de ley sobre educación superior, Boletín N° 10783-04.

<sup>44</sup> Disponible en línea: [https://www.cned.cl/sites/default/files/tendencias\\_matricula\\_pregrado\\_2017.pdf](https://www.cned.cl/sites/default/files/tendencias_matricula_pregrado_2017.pdf)

<sup>45</sup> Para un juicio oficial del sistema de financiamiento de crédito con aval del Estado, Vid.: Informe de la Comisión Especial Investigadora de la Cámara de Diputados sobre “Actos del Gobierno vinculados a la implementación de la ley N° 20.027, que crea el Crédito con Aval del Estado y, en general, de la legislación relativa al sistema de créditos para el financiamiento de la educación superior.” Disponible en línea: <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=43144&prmTIPO=INFORMECOMISION>



Un primer caso de interés para determinar la interpretación institucional del régimen jurídico de financiamiento público para la gratuidad, ocurrió con la Sentencia Rol N° 13.282-2019 de la Excma. Corte Suprema. En dicha oportunidad, el máximo Tribunal de la República declaró ilegal la exclusión del Instituto Profesional de Chile (en adelante, "IPCHILE"), del listado de instituciones de educación superior adscritas al financiamiento de la gratuidad 2019, elaborado por el MINEDUC.

De acuerdo a los hechos acreditados en el procedimiento, durante el proceso de matrícula para el año académico 2019, desarrollado entre los meses de septiembre y noviembre de 2018, el IPCHILE contaba con acreditación de 4 años que, de acuerdo al Título V de la Ley N° 21.091 sobre Educación Superior, la habilitaba para adscribir al régimen de financiamiento institucional para la gratuidad, hasta marzo de 2019.

Sin embargo, al mismo tiempo en que desarrolló su proceso de matrículas, la institución se encontraba en un nuevo proceso de acreditación, que concluyó con el acuerdo de la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) de otorgar sólo 2 años de acreditación al IPCHILE.

Consecuentemente, por no contar con el requisito legal de acreditación, el MINEDUC excluyó a IPCHILE de las instituciones adscritas a la gratuidad quien, en nombre de sus 401 alumnos matriculados, interpuso un recurso de protección en contra de dicho acto administrativo.

Conociendo la apelación de la sentencia de la I. Corte de Apelaciones de Rancagua que acogió el recurso, sorprendentemente, la Corte Suprema consideró lo resuelto por el Tribunal Constitucional en el control preventivo de constitucionalidad a la glosa de gratuidad 2016 (STC N°2395-2015). Específicamente, en el considerando 5° de su Sentencia, la Corte Suprema hizo suyo el razonamiento del TC respecto a que la gratuidad

“constituye una política pública en favor de aquellos estudiantes menos favorecidos que cumplen los requisitos exigidos por la ley (entre otros, pertenecer al decil más bajo de la población desde el punto de vista socioeconómico)”.

Sin embargo, si revisamos el razonamiento del voto mayoritario de la STC N° 2395-2015, la exigencia de calidad institucional (contar con 4 o más años de

acreditación), en sí misma, nunca fue cuestionada. En efecto, conforme a la doctrina constitucional asentada en Chile, “el derecho a la educación exige entregar educación de calidad”, porque “la finalidad de mejorar la calidad de la educación está comprendida como un derecho que la Constitución Política asegura a todas las personas en el art. 19 N° 10 y, por lo tanto, su persecución no sólo es legítima, sino que es una exigencia que el legislador y la autoridad deben requerir”.<sup>46</sup>

La STC N° 2395, como se ha revisado en el capítulo segundo, sólo cuestionó que el criterio de calidad, en los términos contenidos en la glosa presupuestaria, representaban un trato discriminatorio entre las instituciones, pero en ningún caso lo cuestionó, en cuanto a su adecuación constitucional, como requisito para acceder al financiamiento público para la gratuidad.<sup>47</sup>

Por otra parte, la Corte Suprema estableció, en el considerando séptimo de su Sentencia, que la causal del art. 112 de la Ley N° 21.091, respecto a que “una institución de educación superior pierda su acreditación” y, por consecuencia de ello, pierda el “financiamiento institucional para la gratuidad”, “debe ser interpretada de manera restrictiva”, por tratarse de una regla de naturaleza sancionatoria.

Con todo, la interpretación restrictiva de la Corte, respecto al alcance de la expresión “pérdida de acreditación”, es contraria a lo dispuesto en el Párrafo 5° del Título V de la Ley 21.091 que establece “el deber de otorgar estudios gratuitos y cobros regulados” como una obligación de “las instituciones que accedan al financiamiento institucional”, quienes tienen el deber de “otorgar estudios gratuitos a los estudiantes” que cumplan los requisitos legales (art. 103 inc. 1°), entre ellos, la condición socioeconómica, de conformidad al régimen transitorio (art. 34° transitorio).

A mayor abundamiento, el art. 104 de la Ley N° 21.091 es explícito al señalar que:

“para efectos de esta ley, se entenderá que **la institución de educación superior cumple con otorgar estudios gratuitos si exime a los estudiantes (...) de cualquier pago** asociado a arancel y a derechos básicos de matrícula, cualquiera sea su denominación”.

---

<sup>46</sup> Al respecto, Vid.: STC N° 1363, c. 19. En el mismo sentido: STC N° 2731, cc. 21, 44 y 95.

<sup>47</sup> En particular, este criterio es reconocido abiertamente por el considerando DECIMOSEXTO de la STC N° 2395.

Adicionalmente, aplicando la regla general del art. 22 del Código Civil, es decir, “el contexto de la ley servirá para ilustrar el sentido de cada una de sus partes, de manera que haya entre todas ellas la debida correspondencia y armonía”, resulta imperioso considerar la regla del artículo 114 inc. 2 de la Ley N° 21.091 que dispone:

“las instituciones de educación superior que sean sancionadas de conformidad a lo dispuesto en el presente párrafo, **deberán asegurar que aquellos estudiantes matriculados con anterioridad a la verificación de la infracción, mantengan la misma situación respecto de los cobros que efectúe la institución o su exención**”.

En consecuencia, de acuerdo a una interpretación sistémica, la exclusión de una institución del régimen de financiamiento institucional para la gratuidad, establecido en el Título V de la ley 21.091, por el incumplimiento del requisito de acreditación, en ningún caso puede privar el beneficio de la gratuidad para los estudiantes porque, en esa hipótesis jurídica, la obligación de financiar los estudios debe ser asumida por la propia institución, conforme al régimen legal.

Lo resuelto por la Corte Suprema, en cambio, puede considerarse discriminatorio respecto a otras instituciones de educación superior que están en idéntica situación a IPCHILE (sólo tiene dos años de acreditación), pero están legalmente excluidos de acceder al financiamiento institucional para la gratuidad en 2019, aún cuando sus estudiantes cumplan con los demás requisitos legales para ser beneficiarios.



## CONCLUSIÓN

Esta Memoria ha tratado sobre el proceso de formación legislativa para asegurar el financiamiento de la gratuidad en el acceso a los estudios superiores de pregrado. En el camino, durante los tres primeros capítulos se expuso la forma jurídica de regularla, incluyendo el control preventivo de constitucionalidad al que fue sometida en diciembre de 2015.

Luego, en el capítulo final, se presentó una reflexión crítica, a propósito de las relaciones orgánicas e institucionales, funcionalmente mediadas por reglas jurídicas, que convirtieron a la gratuidad en ley de la República de Chile.

Al respecto, el trabajo compilatorio permite concluir que el control preventivo de legislación, sumado a una interpretación del régimen político como uno de «Estado constitucional de Derecho», en el marco de la Constitución vigente, exceden cualquier contenido «específicamente jurídico» y, por tanto, interviene políticamente en el proceso de formación de leyes.

Finalmente, se considera que las soluciones a los apremios contingentes que abruma a los órganos legisladores, muchas veces, conspiran contra la sistematicidad e interpretación de las leyes. Y, en el caso de la gratuidad, la cadena de validez de su creación normativa es insuficiente para interpretarla institucionalmente. Es necesario nutrir la interpretación con el espíritu general de la legislación en materia educacional y, como demostró el primer caso de adjudicación constitucional, el régimen legal establecido por la Ley N° 21.091, aún cuando fue influenciado por el desarrollo de «la glosa de gratuidad», corresponde a una manifestación sistemáticamente diferente.



## BIBLIOGRAFÍA

- ALDUNATE LIZANA, Eduardo. *Desglosando la igualdad constitucional. Reflexiones sobre la igualdad constitucional con ocasión de la sentencia del Tribunal Constitucional en Rol 2935-15, 'glosa de gratuidad'*. En: Anuario de Derecho Público 2016. Universidad Diego Portales. Santiago, 2016. pp. 209-243.
- ALEXY, Robert. *Teoría de los Derechos Fundamentales*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1993.
- ATRIA, Fernando. *Derechos Sociales y Educación: un nuevo paradigma de lo público*. LOM Editores. Santiago, 2014.
- \_\_\_\_\_ . *La forma del derecho*. Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales S.A. Madrid, 2016.
- BASCUÑÁN RODRÍGUEZ, Antonio. "El principio de distribución de la competencia como criterio de solución de conflictos de normas jurídicas". En: *Revista Chilena del Derecho*, Núm. Especial. Santiago, 1998. pp. 33-44.
- BELLO, Andrés. *Escritos Jurídicos, políticos y universitarios*. EDEVAL. Valparaíso, 1979.
- BÖCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang. *Escritos sobre Derechos Fundamentales*. Prólogo de Francisco J. Bastida. Trad. de Juan Luis Requejo Pagés e Ignacio Villaverde Menéndez. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1993.
- \_\_\_\_\_ . *Estudios sobre el Estado de Derecho y la Democracia*. Traducción de Rafael de Agapito Serrano. Editorial Trotta. Madrid, 2000.
- CAZOR ALISTE, Kamel. "Comentario Sentencia del Tribunal Constitucional Rol 2935, dictada a propósito de la cuestión de constitucionalidad dentro del

denominado asunto “glosa de gratuidad educación superior”. En: *Anuario de Derecho Público 2016*. Universidad Diego Portales. Santiago, 2016. pp. 246-279 .

- DOONER, Cecilia y MENA, Paula. “Arancel de Referencia y Arancel Real: Diagnósticos e interrogantes iniciales”. En: *Revista Calidad en la Educación*, N° 24. Consejo Nacional de Educación, Santiago de Chile, 2006. pp. 285-327.
- FERRAJOLI, Luigi. *Principia Iura. Teoría del derecho y de la democracia*. Tomo I. Editorial Trotta, Madrid, 2011.
- \_\_\_\_\_ . *Garantismo. Una discusión sobre derecho y democracia*. Editorial Trotta, Madrid, 2009.
- FOUCAULT, Michel. *El Orden del Discurso*. Tusquets. Madrid, .
- FREI MONTALVA, Eduardo et al. *La Reforma Constitucional de 1970*. Editorial Jurídica de Chile. Santiago, 1970.
- GOMES CANOTILHO, José Joaquim. “Tomemos en serio los derechos económicos, sociales y culturales”. Traducción de CALDERÓN ORTIZ, Emiliano. En: *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, N°1. Madrid, 1988. pp. 239-260.
- \_\_\_\_\_ . *Teoría de la Constitución*. Ed. Dykinson, Madrid, 2003
- HOLTZ, Mauricio. *Ingreso Fiscales y PIB Tendencial en el marco del financiamiento institucional de la gratuidad para estudiantes de educación superior provenientes del séptimo decil de ingresos de la población*. Informe de Asesoría Técnica Parlamentaria, Biblioteca del Congreso Nacional. [En línea: [https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/27101/2/BCN\\_ingresos\\_y\\_pibtendencial\\_ley\\_21.091\\_septimo\\_decil\\_Final%20\(2\).pdf](https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/27101/2/BCN_ingresos_y_pibtendencial_ley_21.091_septimo_decil_Final%20(2).pdf) ]
- KELSEN, Hans. *La Teoría Pura del Derecho. Introducción a los problemas de la Ciencia Jurídica*. Traducción de la primera edición de *Reine Rechtslehre* (1934) a cargo de Gregorio Robles y Félix Sánchez. Editorial Trotta S.A. Madrid, 2011.
- LETELIER, Valentín. “Teoría de la enseñanza universitaria”. *Anales de la Universidad de Chile*, N° 105. Santiago, 1957. pp. 99-124.



- LITTIN M., Catalina. *Gratuidad en Educación Superior: contraste entre el debate público y percepciones sociales sobre una medida en marcha*. Memoria para optar al grado de Magíster en Gobierno, Políticas Públicas y Territorio. Universidad Alberto Hurtado. Santiago, 2018.
- MELÉNDEZ ÁVILA, Felipe. *El control preventivo en la Constitución actual: el temor al desborde gubernamental en la función legislativa*. Editorial Jurídica de Chile. Santiago, 2017.
- NOVOA MONREAL, Eduardo. *El Derecho como obstáculo al cambio social*. Editorial Siglo XXI. 16ta edición. México D.F., 2007.
- PLEYERS, Geoffrey. *Movimientos sociales en el Siglo XXI. Perspectivas y herramientas analíticas*. CLACSO. Buenos Aires, 2018.
- RUIZ-TAGLE, Pablo & CRISTI, Renato. *El constitucionalismo del miedo*. LOM Editores. Santiago, 2014.
- RUSSELL, Bertrand. *Los Problemas de la Filosofía*. Traducción al español de J. Xirau. Editorial Labor, Barcelona, 1970.
- SCHMITT, Carl & KELSEN, Hans. *La polémica Schmitt/Kelsen sobre la justicia constitucional: El defensor de la Constitución y ¿Quién debe ser el defensor de la Constitución?* Estudio Preliminar de Giorgio Lombardi. Editorial Tecnos. Madrid, 2009.
- SILVA BASCUÑÁN, Alejandro. *Tratado de Derecho Constitucional*, Tomo V. Editorial Jurídica de Chile. Santiago, 2000.
- VON SAVIGNY, Friedrich Karl. *Sistema del Derecho Romano Actual*. Tomo I. F. Góngora y Compañía, Editores. Madrid, 1878.
- VV.AA. *Democracia y Derechos Fundamentales desde la Filosofía Política. Congreso Estudiantil de Derecho y Teoría Constitucional*. Facultad de Derecho Universidad de Chile. Editorial Jurídica de Chile. Santiago, 2009.

## REFERENCIAS LEGALES Y REGLAMENTARIAS

LEYES Y DFL	PÁGINAS
Ley N° 20.882 de Presupuestos del Sector Público, correspondiente al año 2016. En línea: <a href="http://bcn.cl/1uz0c">http://bcn.cl/1uz0c</a>	1, 4, 7-10, 15, 20-22, 27, 29, 30, 36, 37, 42, 45, 57, 59, 60, 81
Ley N° 20.890 que modifica la Ley de Presupuestos del Sector Público del año 2016. En línea: <a href="http://bcn.cl/1vdr3">http://bcn.cl/1vdr3</a>	4, 7, 60-64, 67, 83
DFL N° 2 de 2010 que fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 20.370 que establece la Ley General de Educación, con las normas no derogadas del DFL N° 1, de 2005. En línea: <a href="http://bcn.cl/1uxh9">http://bcn.cl/1uxh9</a>	10, 17-18, 20 29, 31, 35, 46, 47, 72
DFL N° 3 de 2007 que fija texto refundido, coordinado y sistematizado del DFL N° 153, de 1981, que establece los Estatutos de la Universidad de Chile. En línea: <a href="http://bcn.cl/1uzn1">http://bcn.cl/1uzn1</a>	13, 15
Ley N° 20.129 que establece un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. En línea: <a href="http://bcn.cl/1vf79">http://bcn.cl/1vf79</a>	13, 16, 21, 36, 62-64, 66
Ley N° 21.091 Sobre Educación Superior. En línea: <a href="http://bcn.cl/25b7u">http://bcn.cl/25b7u</a>	4, 12, 16, 58, 64-78, 83, 89, 93, 98
Ley N° 11.575 introduce modificaciones a la Ley Sobre Impuesto a la Renta, contenidas en el DS N° 2.106 de 15 de marzo del presente año (1954). En línea: <a href="http://bcn.cl/1wduf">http://bcn.cl/1wduf</a>	15, 93
Ley N° 15.561 Suplementa los ítem que indica del presupuesto corriente en moneda nacional para 1964 del ministerio de educacion publica para atender el pago del reajuste del personal de las universidades, declara constituida la universidad del norte, modifica la planta de la direccion de servicios electricos y de gas, aumenta los impuestos que indica y modifica los DFL y las leyes que señala. En línea: <a href="http://bcn.cl/248ra">http://bcn.cl/248ra</a>	15
DL N° 1287 establece que el Consejo de Rectores sera presidido por el Ministro de Educacion. En línea: <a href="http://bcn.cl/22iml">http://bcn.cl/22iml</a>	15
Ley N° 18.369 que modifica la organización del Consejo de Rectores. En línea: <a href="http://bcn.cl/2194i">http://bcn.cl/2194i</a>	15
DFL N° 2 de 1986 que fija texto refundido, coordinado y sistematizado del Estatuto Orgánico del Consejo de Rectores. En línea: <a href="http://bcn.cl/1uxy1">http://bcn.cl/1uxy1</a>	15
Ley N° 18.744 sobre la creación, integración y autorización de universidades que indica. En línea: <a href="http://bcn.cl/1xloj">http://bcn.cl/1xloj</a>	15
Ley N° 19.238 que crea la Universidad de Los Lagos. En línea: <a href="http://bcn.cl/22pgp">http://bcn.cl/22pgp</a>	15

Ley N° 19.239 que crea la Universidad Tecnológica Metropolitana. En línea: <a href="http://bcn.cl/1x717Wd">http://bcn.cl/1x717Wd</a>	15
Ley N° 19.238 que crea la Universidad de Los Lagos. En línea: <a href="http://bcn.cl/22pgg">http://bcn.cl/22pgg</a>	15
Ley N° 20.843 que elimina la prohibición de participación de estudiantes y funcionarios en el gobierno de las instituciones de educación superior. En línea: <a href="http://bcn.cl/1vf71">http://bcn.cl/1vf71</a>	18,19, 46, 58
Ley N° 20.027 que establece normas para el financiamiento de estudios de educación superior. En línea: <a href="http://bcn.cl/1vfwy">http://bcn.cl/1vfwy</a>	22, 36, 96
Ley N° 18.918 Orgánica Constitucional del Congreso Nacional. En línea: <a href="http://bcn.cl/1v0mk">http://bcn.cl/1v0mk</a>	28, 48, 60
DFL N° 5 de 2010, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 17.997 Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional. En línea: <a href="http://bcn.cl/1w5ir">http://bcn.cl/1w5ir</a>	28, 30, 35, 42, 45,
Ley N° 20.981 de Presupuestos para el Sector Público, correspondiente al año 2017. En línea: <a href="http://bcn.cl/1ywg7">http://bcn.cl/1ywg7</a>	4, 60, 64, 65
Ley N° 21.053 de Presupuestos para el Sector Público, correspondiente al año 2018. En línea: <a href="http://bcn.cl/236lb">http://bcn.cl/236lb</a>	4, 60, 64, 65, 73
Ley N° 21.094 Sobre Universidades Estatales. En línea: <a href="http://bcn.cl/25fc2">http://bcn.cl/25fc2</a>	60, 77
Ley N° 20.845 de Inclusión Escolar. En línea: <a href="http://bcn.cl/1uv1u">http://bcn.cl/1uv1u</a>	46, 47, 55
<b>NORMAS REGLAMENTARIAS</b>	<b>PÁGINAS</b>
DS N° 97 de 2013 Reglamenta el Programa de Becas de Educación Superior. En línea: <a href="http://bcn.cl/1v2ew">http://bcn.cl/1v2ew</a>	12
DS N° 373 de 2018 del Ministerio de Educación que incorpora a los rectores de las instituciones de educación superior que indica, al Consejo de Rectores. En línea: <a href="http://bcn.cl/2aj88">http://bcn.cl/2aj88</a>	16
DS N° 75 de 2016 que dispuso la “fórmula de cálculo del arancel regulado, en el marco de la asignación presupuestaria financiamiento del acceso gratuito a las instituciones de educación superior 2016.” En línea: <a href="http://bcn.cl/25i92">http://bcn.cl/25i92</a>	24
DS N° 323 de 2016 del Ministerio de Educación que reglamenta la asignación presupuestaria financiamiento del acceso gratuito a las instituciones de educación superior 2016, en las materias que indica. En línea: <a href="http://bcn.cl/2ajoz">http://bcn.cl/2ajoz</a>	25

## JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

SENTENCIAS TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	PÁGINAS
STC N° 1-1971. En línea: <a href="http://www.tribunalconstitucional.cl/expediente?rol=1-71">http://www.tribunalconstitucional.cl/expediente?rol=1-71</a>	43, 83
STC N° 53-1988. En línea: <a href="http://www.tribunalconstitucional.cl/expedientes?rol=53">http://www.tribunalconstitucional.cl/expedientes?rol=53</a>	52
STC N° 219-1995. En línea: <a href="http://www.tribunalconstitucional.cl/expedientes?rol=219">http://www.tribunalconstitucional.cl/expedientes?rol=219</a>	52
STC N° 253-1997. En línea: <a href="http://www.tribunalconstitucional.cl/expedientes?rol=254">http://www.tribunalconstitucional.cl/expedientes?rol=254</a>	83
STC N° 254-1997. En línea: <a href="http://www.tribunalconstitucional.cl/expedientes?rol=254">http://www.tribunalconstitucional.cl/expedientes?rol=254</a>	28, 43, 83, 84
STC N° 273-1997. En línea: <a href="http://www.tribunalconstitucional.cl/expedientes?rol=273">http://www.tribunalconstitucional.cl/expedientes?rol=273</a>	83
STC N° 325-2001. En línea: <a href="http://www.tribunalconstitucional.cl/expedientes?rol=273">http://www.tribunalconstitucional.cl/expedientes?rol=273</a>	83
STC N° 370-2003. En línea: <a href="http://www.tribunalconstitucional.cl/expedientes?rol=370">http://www.tribunalconstitucional.cl/expedientes?rol=370</a>	83
STC N° 465-2006. En línea: <a href="http://www.tribunalconstitucional.cl/expedientes?rol=465">http://www.tribunalconstitucional.cl/expedientes?rol=465</a>	83
STC N° 771-2007 En línea: <a href="http://www.tribunalconstitucional.cl/expedientes?rol=771">http://www.tribunalconstitucional.cl/expedientes?rol=771</a>	54
STC N° 790-2007 En línea: <a href="http://www.tribunalconstitucional.cl/expedientes?rol=790">http://www.tribunalconstitucional.cl/expedientes?rol=790</a>	52
STC N° 1005-2007. En línea: <a href="http://www.tribunalconstitucional.cl/expedientes?rol=1005">http://www.tribunalconstitucional.cl/expedientes?rol=1005</a>	43
STC N° 1273-2008. En línea: <a href="http://www.tribunalconstitucional.cl/expedientes?rol=1273">http://www.tribunalconstitucional.cl/expedientes?rol=1273</a>	52
STC N° 1361-2009. En línea: <a href="http://www.tribunalconstitucional.cl/expedientes?rol=1361">http://www.tribunalconstitucional.cl/expedientes?rol=1361</a>	29, 40
STC N° 1363-2009. En línea: <a href="http://www.tribunalconstitucional.cl/expedientes?rol=1363">http://www.tribunalconstitucional.cl/expedientes?rol=1363</a>	46
STC N° 1710-2010	52

En línea: <a href="http://www.tribunalconstitucional.cl/expedientes?rol=1710">http://www.tribunalconstitucional.cl/expedientes?rol=1710</a>	
STC N° 1755-2010, En línea: <a href="http://www.tribunalconstitucional.cl/expedientes?rol=1755">http://www.tribunalconstitucional.cl/expedientes?rol=1755</a>	52
STC N° 1867-2010. En línea: <a href="http://www.tribunalconstitucional.cl/expedientes?rol=1867">http://www.tribunalconstitucional.cl/expedientes?rol=1867</a>	8, 43, 83
STC N° 1955-2011 En línea: <a href="http://www.tribunalconstitucional.cl/expedientes?rol=1955">http://www.tribunalconstitucional.cl/expedientes?rol=1955</a>	52
STC N° 2014-2011 En línea: <a href="http://www.tribunalconstitucional.cl/expedientes?rol=2014">http://www.tribunalconstitucional.cl/expedientes?rol=2014</a>	52
STC N° 2113-2011 En línea: <a href="http://www.tribunalconstitucional.cl/expedientes?rol=2113">http://www.tribunalconstitucional.cl/expedientes?rol=2113</a>	52
STC N° 2787-2015. En línea: <a href="http://www.tribunalconstitucional.cl/expedientes?rol=2787">http://www.tribunalconstitucional.cl/expedientes?rol=2787</a>	46, 54
STC N° 2824-2015. En línea: <a href="http://www.tribunalconstitucional.cl/expedientes?rol=2824">http://www.tribunalconstitucional.cl/expedientes?rol=2824</a>	46
STC N° 2935-2015. En línea: <a href="http://www.tribunalconstitucional.cl/expediente?rol=2935wsdefrtg">http://www.tribunalconstitucional.cl/expediente?rol=2935wsdefrtg</a>	1, 28, 33, 27-59, 85- 90,
STC N° 4317-2018 En línea: <a href="http://www.tribunalconstitucional.cl/expediente?rol=4317">http://www.tribunalconstitucional.cl/expediente?rol=4317</a>	64, 85



## A MODO DE AGRADECIMIENTO

“El juraméntico jamás cumplídico  
es el causántico del descontentíco.

Ni los obréricos, ni los paquícticos  
tienen la cúlpica señor fiscálico.”

**VIOLETA PARRA**  
*Mazúquica Modernica*

“Pedir un poco de pan  
es un mar amargo y negro  
que se tiene que aclarar.

No tienes más que seguir,  
no puedes volver atrás.”

**VÍCTOR JARA**  
*No puedes volver atrás*

“A otros le enseñaron  
secretos que a ti no;  
a otros dieron de verdad esa cosa llamada educación.

¡Ellos pedían esfuerzo;  
ellos pedían dedicación!”

**JORGE GONZÁLEZ**  
*El baile de los que sobran*