



# Fallo del Tribunal Constitucional: Una gratuidad discriminatoria e inconstitucional

## I. Introducción.

El día 23 de noviembre de 2015, un grupo de 31 Diputados, ingresó ante el Tribunal Constitucional, un requerimiento de inconstitucionalidad respecto de algunas glosas correspondientes al proyecto de ley de Presupuestos del Sector Público, para el año 2016.<sup>1</sup> Unos días más tarde, el 09 de diciembre de 2015 el tribunal fallaba acogiendo parte importante de dicho requerimiento.

La presentación impugnaba, en primer lugar, el mecanismo elegido por el gobierno para implementar la gratuidad en la educación superior chilena a través de una glosa presupuestaria. Respecto de este asunto, el tribunal rechazó la pretensión de inconstitucionalidad en empate de votos, con el voto

### RESUMEN EJECUTIVO

La semana pasada el Tribunal Constitucional resolvió declarar la inconstitucionalidad de parte de algunas glosas correspondientes al proyecto de ley de Presupuestos del Sector Público, mediante la cuales se implementaría la gratuidad en la educación superior. Según el órgano jurisdiccional, los requisitos adicionales impuestos a las Instituciones de Educación Superior fuera del CRUCH, constituyen una diferencia arbitraria, y en consecuencia, todos los estudiantes que se encuentren en situación de vulnerabilidad, podrán acceder a la gratuidad universitaria sin que sean discriminados por el Estado en virtud de la institución de educación superior que han elegido.

dirimente del Presidente.<sup>2</sup> En subsidio, la presentación parlamentaria impugna que dicha glosa fije diferencias arbitrarias entre estudiantes que se encuentran en igual situación de vulnerabilidad, discriminándolos caprichosamente en virtud de la institución de educación superior que hayan elegido. Respecto de este punto el Tribunal acordó acoger la pretensión de inconstitucionalidad con resultados distintos según la situación discriminatoria que se planetaba.

A continuación una breve explicación del contenido y efectos del requerimiento acogido por el Tribunal constitucional Chileno.

## II. El núcleo del conflicto constitucional alegado por los diputados

### a) No se ha impugnado la gratuidad en sí misma, ni la glosa en su completitud.

Es necesario partir señalando que lo único que se impugnó de la glosa 05, que es la encargada de operativizar la asignación de recursos para la gratuidad en la educación superior, son los requisitos adicionales que se exigen a las universidades privadas y a los IP y CFT para ser instituciones elegibles.

Debe recalarse que no se encontraba en discusión ni los recursos asignados al ítem gratuidad, ni los estudiantes beneficiarios, esto es el 50% más vulnerable; como tampoco el hecho de que con los recursos se cubra el 100% de arancel y matrícula. En consecuencia, la declaración de inconstitucionalidad emitida por el TC tiene como consecuencia el aumento de estudiantes beneficiados, habiéndose extirpado de la glosa solamente el contenido inconstitucional.

En esos términos, la glosa 05 eventualmente quedaría con el siguiente texto:

“05.

#### **Párrafo 1°**

*Estos recursos se asignarán para el pago del arancel y derechos básicos de matrícula de los estudiantes de programas de pregrado presenciales conducentes a los títulos de técnico de nivel superior, profesional y grado de licenciado, según corresponda, que cumplan los requisitos señalados en el párrafo siguiente y que se encuentren matriculados en instituciones que, a su vez, cumplan las condiciones establecidas en la presente glosa.*

---

1 Boletín N° 10.300-2015.

2. Por acoger Ministra señora Peña, Ministros señores Aróstica, Letelier, Romero, Ministra señora Brahm. Por rechazar Ministros

**Párrafo 2°**

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

*a) Ser chileno o extranjero con residencia definitiva, y respecto de este último, que haya obtenido su respectiva licencia de enseñanza media en Chile.*

*b) Provenir de los hogares pertenecientes a los cinco primeros deciles de menores ingresos de la población del país, para lo cual se utilizará un instrumento de evaluación uniforme de la situación socioeconómica, en la forma establecida en el decreto N°97, de 2013, del Ministerio de Educación, y sus modificaciones. Sin perjuicio de lo anterior, para acceder a los beneficios señalados en esta asignación, el Ministerio de Educación podrá solicitar a los estudiantes, la presentación de antecedentes que permitan complementar lo declarado por ellos en el Formulario Único de Acreditación Socioeconómica (FUAS), en tal caso, se entenderá que la postulación finaliza con la entrega de los mismos. Una resolución fundada del Ministerio de Educación establecerá la naturaleza de la documentación que podrá ser requerida. Adicionalmente, el Ministerio de Educación, verificará la información proporcionada por los estudiantes para acceder a este beneficio, pudiendo solicitar antecedentes a diversas entidades públicas y privadas.*

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

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

*e) Matricularse en una institución de educación superior elegible, y que ésta haya cumplido con lo establecido en el párrafo cuarto.*

**Párrafo 3°**

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

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

*ii. Universidades privadas no incluidas en el literal anterior.*

*iii. Centros de formación técnica o institutos profesionales*

**Párrafo 4°**

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

Habiendo ya circunscrito el conflicto constitucional, y dejando en claro que no es ni la gratuidad en sí misma, ni tampoco la glosa completa la que se encuentra en discusión, corresponde ahora exponer el detalle de las impugnaciones realizadas por los 31 diputados requirentes

**b) Estructura del requerimiento:**

El requerimiento por inconstitucionalidad se estructuró en 4 capítulos (I. Preceptos Impugnados, II. Cumplimiento de requisitos para acogerlo a trámite y declararlo admisible, III. Vulneración al contenido constitucional de la ley de presupuestos, y IV. Vulneración a la igualdad de oportunidades, la no discriminación arbitraria e igual protección en el ejercicio de los derechos de las personas)

En este sentido, los capítulos III y IV son los que contenían las dos impugnaciones sustantivas respecto de la inconstitucionalidad de la señalada glosa 05, los cuales se pasan a exponer.

**III. Primera impugnación: Naturaleza constitucional de la Ley de Presupuestos e ideas matrices**

En primer lugar, el requerimiento impugnaba la implementación de políticas públicas sustantivas y permanentes a través de una ley eminentemente transitoria como lo es la ley de presupuestos del sector público, la cual tiene por vigencia sólo un año. El contenido de la glosa impone una regulación sobre el sistema de financiamiento de la educación superior, el cual excede el contenido constitucional de la

Ley de Presupuestos, dispuesto en el artículo 67<sup>3</sup> de la Carta Fundamental, lo que consecucionalmente limita indebidamente el debate democrático en el seno del Poder Legislativo, debido a los acotados plazos de tramitación de la Ley de Presupuestos, vulnerando por tanto lo dispuesto en los artículos 4<sup>4</sup>, 46<sup>5</sup> y 63 n° 20<sup>6</sup> de la Constitución.

El requerimiento a este respecto señalaba que *“La Ley de Presupuestos es una ley especialísima, en cuyo origen y tramitación la deliberación democrática del Congreso Nacional está sustancialmente restringida, además de otras singularidades. Así, tanto la jurisprudencia de este Excelentísimo Tribunal como la doctrina hacen notar el carácter particular de esta ley, razón por la cual su contenido está acotado a la estimación de los ingresos y la autorización de los gastos de Estado, sin poder extenderse a otras materias”*<sup>7</sup>.

En base a lo anterior, el escrito argumentaba que el contenido o idea matriz de la Ley de Presupuestos tiene un ámbito acotado: estimación de los ingresos y autorización de gastos para el año correspondiente. En este sentido, esta Ley puede extenderse a reglas de ejecución del gasto o a aspectos de la administración financiera del Estado, pero siempre en relación directa con la idea matriz del proyecto. Por lo tanto también se vulnera el inciso primero del artículo 69<sup>8</sup> de la Constitución. Dos fallos dictados por el propio Tribunal Constitucional respecto al contenido preciso y específico de la Ley de Presupuestos ilustran mejor el punto.

En primer lugar, la sentencia contenida en STC N° 1 del 19 de enero de 1972, que constituye el primer fallo en la historia del Tribunal Constitucional. Paradójicamente éste recayó sobre un requerimiento

---

3. Artículo 67.- El proyecto de Ley de Presupuestos deberá ser presentado por el Presidente de la República al Congreso Nacional, a lo menos con tres meses de anterioridad a la fecha en que debe empezar a regir; y si el Congreso no lo despachare dentro de los sesenta días contados desde su presentación, regirá el proyecto presentado por el Presidente de la República.

El Congreso Nacional no podrá aumentar ni disminuir la estimación de los ingresos; sólo podrá reducir los gastos contenidos en el proyecto de Ley de Presupuestos, salvo los que estén establecidos por ley permanente.

La estimación del rendimiento de los recursos que consulta la Ley de Presupuestos y de los nuevos que establezca cualquiera otra iniciativa de ley, corresponderá exclusivamente al Presidente, previo informe de los organismos técnicos respectivos.

No podrá el Congreso aprobar ningún nuevo gasto con cargo a los fondos de la Nación sin que se indiquen, al mismo tiempo, las fuentes de recursos necesarios para atender dicho gasto.

Si la fuente de recursos otorgada por el Congreso fuere insuficiente para financiar cualquier nuevo gasto que se apruebe, el Presidente de la República, al promulgar la ley, previo informe favorable del servicio o institución a través del cual se recaude el nuevo ingreso, refrendado por la Contraloría General de la República, deberá reducir proporcionalmente todos los gastos, cualquiera que sea su naturaleza.

4. Artículo 4.- Chile es una república democrática.

5. Artículo 46.- El Congreso Nacional se compone de dos ramas: la Cámara de Diputados y el Senado. Ambas concurren a la formación de las leyes en conformidad a esta Constitución y tienen las demás atribuciones que ella establece.

6. Artículo 63.- Sólo son materias de ley: 20) Toda otra norma de carácter general y obligatoria que estatuya las bases esenciales de un ordenamiento jurídico.

7. Requerimiento por Inconstitucionalidad de un grupo de diputados respecto de parte de determinadas glosas correspondientes al proyecto de ley de Presupuestos del Sector Público, para el año 2016, correspondiente al Boletín N° 10.300-2015. Rol 2935-2015.

por inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente Salvador Allende, en contra de determinadas glosas y artículos de la Ley de Presupuestos. A este respecto, no deja de llamar la atención lo señalado por el Presidente Allende en el texto de su presentación, donde acusa que *“una viciosa práctica ha llevado a incluir en la Ley de Presupuestos disposiciones que regulan materias ajenas a ella, con el único exclusivo objeto de obtener un despacho más rápido de las mismas.”* Finalmente, una semejanza que no puede pasar inadvertida: el Tribunal Constitucional acogió gran parte de las impugnaciones, y dentro de ellas, declaró inconstitucional las normas que modificaban la ley N° 9.864 de 1951, ley que otorgaba y regulaba subvenciones para los establecimientos particulares de educación primaria, secundaria, profesional y normal, que fueran gratuitos.

El segundo fallo citado en el requerimiento es el STC Rol N° 1005 de 24 de diciembre de 2007. El gobierno de la época (primero de la Presidenta Michelle Bachelet), invocó la naturaleza restringida de la Ley de Presupuestos, haciéndose parte de un requerimiento parlamentario contra las normas introducidas en la ley de presupuestos. Estas normas sancionaban a los funcionarios públicos de exclusiva confianza del Presidente de la República que participaran en “actividades de proselitismo o promoción de candidatos a cargos de elección popular”. En su escrito de Adhesión, el gobierno señaló *“Para la discusión de asuntos ajenos al gasto, existen las otras leyes. De ahí que en esta adhesión al requerimiento, nos mueven razones de Estado: el presupuesto no puede convertirse en una norma que aborde cualquier asunto; su contenido, por mandato constitucional, es selectivo.”*

#### **IV. Segunda Impugnación: Un atentando contra la igualdad de oportunidades, estableciendo diferencias arbitrarias y transgrediendo el mandato constitucional de igualdad en el ejercicio de sus derechos**

En segundo lugar, el requerimiento se encargaba de demostrar cómo los requisitos adicionales que se le exigen a las Universidades, que no forman parte del Consejo de Rectores, así como a todos los Centros de Formación Técnica e Institutos profesionales, constituyen una abierta discriminación arbitraria hacia estudiantes igualmente vulnerables y que libremente han elegido instituciones de educación superior diversas.

El actual sistema de financiamiento a los estudiantes de Universidades del CRUCH, comenzó con el llamado “Crédito Fiscal Universitario” y sigue hasta hoy a través del “Fondo Solidario de Crédito Universitario”. Dicho sistema crediticio, ha sido criticado por aquellos estudiantes que han accedido a instituciones de educación superior que se encuentran fuera del CRUCH, debido a la presente discriminación arbitraria, pues nunca han podido acceder a este crédito privilegiado, a pesar de encontrarse en la misma situación de vulnerabilidad. No obstante, el señalado crédito no ha sido impugnado con anterioridad por dos poderosas razones:

1. Al año 1981, las instituciones Universitarias creadas y reconocidas por la ley, sólo eran aquellas contenidas en el artículo 1° del DFL n°4 (Ed.) de 1981 (CRUCH), no previendo dicho DFL el ingreso de las nuevas instituciones que se fueron creando.

2. Las normas que regulan el sistema de Fondo Solidario de Crédito Universitario, así como su antecesor Crédito Fiscal, jamás pasaron por ningún control de constitucionalidad por parte del Tribunal Constitucional, por ser, en primer término, decretos con fuerza de ley, y luego leyes de quórum simple sin control preventivo obligatorio, y sin que además fueran impugnadas vía requerimiento parlamentario, por lo cual nunca tuvo lugar (ni puede tenerlo salvo por la vía de la inaplicabilidad) un control represivo de constitucionalidad de la señalada normativa.

En seguida, el requerimiento se va a analizar el fondo del asunto, y como en los hechos, las Universidades del CRUCH, no cumplen con los requisitos adicionales que sólo se le exigen al resto de las Instituciones, lo que transforma a dichos requisitos adicionales en arbitrarios. ¿Cuáles son éstos?

***a) Primer requisito para universidades fuera del CRUCH: Estar acreditadas de acuerdo a la ley N° 20.129, por cuatro años o más.***

Respecto a esta obligación, el requerimiento destaca que 4 Universidades del Consejo de Rectores sólo tienen 3 años de acreditación. Así, la Universidad Arturo Prat, la Universidad de los Lagos y la Universidad Tecnológica Metropolitana, todas estatales y pertenecientes al Consejo de Rectores, así como la Universidad Católica de Temuco, privada y también perteneciente al Consejo de Rectores cuentan con una acreditación de tan sólo tres años, tal como consta en las resoluciones de acreditación institucional de dichas Universidades. El Tribunal acogió esta solicitud por seis votos contra cuatro.

***b) Segundo requisito para universidades fuera del CRUCH: Contener en sus estatutos registrados ante el Mineduc, participación estudiantil o de personal no académico, con derecho a voz o voto en algún órgano colegiado de la administración o dirección central de la institución.***

Los requirentes exponen el incumplimiento de este requisito por parte de, al menos, 4 Universidades Estatales. Así, los estatutos de la Universidad de Valparaíso, Universidad de la Frontera, Universidad de Santiago y de la Universidad Arturo Prat, establecen cuáles serán los órganos colegiados de administración y los de dirección central de cada institución, sin consagrar en ninguno de ellos, ni la participación de estudiantes ni del personal no académico, con derecho a voz o voto.

El requerimiento señala que si en la práctica, en alguna de estas instituciones existe esta participación de estudiantes o personal no académico, dicha facultad no está en ninguno de los estatutos registrados ante el Ministerio de Educación, tal cual lo exige la glosa 05 para las instituciones fuera del CRUCH. El Tribunal acogió esta solicitud por siete votos contra tres.

*c) Tercer requisito para universidades fuera del CRUCH: no contar con participación como miembros, asociados o beneficiarios de personas jurídicas con fines de lucro, de la respectiva corporación o fundación.*

Respecto de este requisito, se expone el incumplimiento por parte del 100% de las Universidades del CRUCH (Estatales y Privadas), pues todas cuentan en alguna medida con sociedades relacionadas, las cuales en muchos casos o son beneficiarias o están asociadas a la Corporación o Fundación sostenedora de las Universidades.

En este punto el requerimiento señala, a modo de ejemplo, que la Universidad de Concepción, cuenta con 52 empresas o sociedades relacionadas; la Pontificia Universidad Católica de Chile cuenta con 29; la Universidad de Chile cuenta con 6 sociedades anónimas; sin tomar en cuenta todas las empresas o sociedades relacionadas a cada una de sus facultades e institutos.

Los diputados requirentes no entran a cuestionar la existencia de estas relaciones, pero señalan que resulta evidentemente discriminatorio exigirlo sólo a algunas universidades y no a otras. Por lo demás, esta prohibición no necesariamente va en contra de la calidad y transparencia de las instituciones, y en muchos casos constituye un medio útil y eficiente para la consecución de los objetivos y finalidades de docencia, investigación, extensión y vinculación con el medio que tiene toda casa de estudios<sup>9</sup>. El Tribunal acogió esta solicitud por seis votos contra cuatro.

## **V. Conclusiones y objetivo del Requerimiento:**

En definitiva el requerimiento parlamentario pretendía dos cosas:

a) El pronunciamiento del Tribunal Constitucional referente a la constitucionalidad de la tramitación de una política pública tan importante como la gratuidad en la educación superior, a través de una glosa presupuestaria. Dicha solicitud, como ya está dicho, no fue acogida aunque es importante señalar que en primera instancia se produjo un empate, debiendo dirimir el presidente del Tribunal.

b) Y en subsidio, en caso de que el Tribunal Constitucional determinara –cómo de hecho ocurrió– que no se vulnera la Constitución en lo relativo al punto anterior, que los requisitos adicionales impuestos a las Instituciones de Educación Superior fuera del CRUCH, constituyen una diferencia arbitraria, y

---

9. Requerimiento por Inconstitucionalidad de un grupo de diputados respecto de parte de determinadas glosas correspondientes al proyecto de ley de Presupuestos del Sector Público, para el año 2016, correspondiente al Boletín N° 10.300-2015. Rol 2935-2015

que en consecuencia, todos los estudiantes que se encuentren en situación de vulnerabilidad, podrán acceder a la gratuidad universitaria sin que sean discriminados por el Estado en virtud de la institución de educación superior que han elegido.

Finalmente, tal como lo ha dicho recientemente el ex Presidente del Tribunal Constitucional, don Raúl Bertelsen, el conflicto constitucional promovido por los 31 diputados de oposición, *“Es uno de los casos más delicados que el Tribunal Constitucional chileno ha tenido que enfrentar”*, y ciertamente marcará un precedente que deberá tener a la vista el Gobierno de Michelle Bachelet, al momento de ingresar y tramitar el proyecto de ley que regula el marco de la Educación Superior Chilena.

