

EN LO PRINCIPAL: Formula observaciones a requerimiento, solicitando su rechazo; **EN EL PRIMER OTROSÍ:** Acompaña documentos; **EN EL SEGUNDO OTROSÍ:** Se hace parte y solicita alegatos; **EN EL TERCER OTROSÍ:** Designa abogada patrocinante.

EXCMO. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

MICHELLE BACHELET JERIA, Presidenta de la República, y **NICOLÁS EYZAGUIRRE GUZMÁN**, Ministro Secretario General de la Presidencia; en estos autos Rol N° 2935-15, sobre requerimiento de inconstitucionalidad presentado por un grupo de H. Diputados, en contra de parte de las glosas que indican, correspondientes al proyecto de la Ley de Presupuestos del Sector Público, para el año 2016, (Boletín N° 10.300-05), a S.S. Excmo. respetuosamente decimos:

Que, estando dentro de plazo, y de conformidad con lo resuelto por este Excmo. Tribunal por resolución dictada el día 3 de diciembre de 2015, mediante la cual declaró admisible el requerimiento de inconstitucionalidad y dispuso poner en conocimiento de la Presidencia de la República dicho requerimiento, confiriendo un plazo de 5 días para formular observaciones, venimos en formular las observaciones que en lo sucesivo se expondrán, para que en su mérito, el referido requerimiento sea desestimado en todas sus partes, pues no existe transgresión constitucional alguna, en atención a los argumentos que desarrollaremos en el cuerpo de esta presentación.

Con tal propósito, este informe se divide en cuatro capítulos.

En el Primer Capítulo, sobre cuestiones preliminares, se abordan materias que es necesario hacer presente a este Excmo. Tribunal para una adecuada interiorización del asunto sometido a su control. Así, se expone el contenido de las glosas impugnadas y sus fundamentos; se exploran los límites a la decisión del Tribunal y los efectos de un posible fallo adverso, analizando el marco de competencia del Tribunal, indicando aquello que no está sometido a su control en autos.



En el Segundo Capítulo, enseguida, se abordan las razones para desechar los cuestionamientos de forma planteados por los requirentes como cuestión principal de su requerimiento.

A continuación, en el Tercer Capítulo, se exponen los fundamentos constitucionales de fondo en virtud de los cuales debe rechazarse la petición subsidiaria de los requirentes, en la cual concentran sus argumentos referidos al supuesto carácter discriminatorio y arbitrario de las condiciones que se establecen en la glosa 05 a las instituciones de educación superior que deseen voluntariamente constituirse en beneficiarias de los fondos.

Por último, se presenta un Capítulo final, en el que se contienen las principales conclusiones del presente informe.

CAPITULO PRIMERO. CUESTIONES PRELIMINARES

En el presente Capítulo, expondremos en primer lugar una breve reseña sobre el sistema de financiamiento de la educación superior, luego de lo cual explicaremos el contenido de las glosas cuestionadas, con el fin de que S.S. Excmo. Tribunal comprenda en detalle la regulación y cómo se espera que ésta opere, a fin de descartar los cuestionamientos de constitucionalidad formulados.

Luego analizaremos los posibles efectos de una sentencia en esta materia y frente a las particularidades que caracterizan la competencia del Tribunal Constitucional. Asimismo, y a modo de facilitar un pronunciamiento acertado por parte del Tribunal, se expone aquello que no está en discusión y que, por lo mismo, escapa a su competencia en este proceso.

I. SISTEMA DE FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Para entender el sistema de financiamiento público de educación superior debe tenerse en consideración las distinciones o tipologías de instituciones de educación superior, contempladas en la ley.

1. El ordenamiento jurídico contempla tipologías de instituciones de educación superior

Diversos cuerpos normativos contemplan tipologías de institutos de educación superior:

a. Universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica

Existe la distinción entre universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica, según el tipo de título que se otorga, y según la posibilidad de otorgar grado académico¹.

b. Universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica, públicos o privados

Según la propiedad del establecimiento, existen las instituciones públicas o privadas. Las primeras de ellas (también llamadas estatales) son personas jurídicas de derecho público, creadas por ley, cuyos estatutos también son aprobados por normas de rango legal y sujetas a diversos controles, entre ellos, de la Contraloría General de la República. Por otra parte, las universidades privadas son corporaciones de derecho privado, sin fines de lucro, sujetas a la posterior acreditación o reconocimiento oficial².

c. Universidades tradicionales o no tradicionales.

Otra distinción existente solo para universidades, y muy relevante para efectos de financiamiento, dice relación con la pertenencia o no pertenencia al Consejo de Rectores de Universidades Chilenas (CRUCH).

Este Consejo es un servicio público creado por la ley N° 11.575, del año 1954, que tiene como función la coordinación de la labor universitaria de la nación. Tiene un órgano colegiado compuesto por los rectores de determinadas universidades, públicas y privadas. La existencia del Consejo (CRUCH) lleva a distinguir entre universidades tradicionales y no tradicionales. En este sentido, son universidades tradicionales las universidades estatales y las universidades privadas creadas con anterioridad al año 1981³. Por el contrario, son universidades privadas no tradicionales las creadas con posterioridad al año 1981 en virtud de la Ley General de Universidades.

¹ Artículo 54 del decreto con fuerza de ley N° 2, del año 2010, del Ministerio de Educación.

² Artículo 53 del decreto con fuerza de ley N° 2, del año 2009, del Ministerio de Educación.

³ Mediante el decreto con fuerza de ley N° 2, de 1981, se decretó la libertad de enseñanza superior para crear universidades privadas, y a través del decreto con fuerza de ley N° 4, del mismo año, se contempló el aporte fiscal directo a las universidades existentes a dicha fecha. (CRUCH)

2. Las vías de financiamiento público dependen de las tipologías de instituciones de educación superior

Actualmente existen una serie de mecanismos de financiamiento de la educación superior por parte del Estado, cuya aplicación depende del tipo de universidad o institución de que se trate.

Dentro de estos mecanismos, se puede diferenciar el financiamiento a los estudiantes y el financiamiento a las instituciones.

a. Financiamiento a los estudiantes

Son recursos dirigidos a los estudiantes de Educación Superior a través de Créditos, Becas de Arancel y Otras Becas.

Dentro de los créditos se encuentran el Crédito con Aval del Estado (CAE)⁴ y el Fondo Solidario de Crédito Universitario (FSCU)⁵. Éste último crédito solo financiaba parte del arancel en universidades tradicionales, esto es, pertenecientes al CRUCH.

Respecto a las becas, las Leyes de Presupuestos han ido creando en sus glosas distintos tipos, cada una con sus requisitos, beneficiarios, condiciones, etc. En este sentido, la asignación presupuestaria denominada “Becas de Educación Superior” siempre ha otorgado un tratamiento diferenciado para las universidades tradicionales, contemplando en sus orígenes la exclusividad de los recursos para éstas, para luego asegurarles una cifra de los recursos destinados a las becas.

La mayoría de las becas tienen como requisito ingresar a una universidad integrante del Consejo de Rectores o a una institución acreditada.

b. Financiamiento a las instituciones

A través de distintos programas presupuestarios, se contemplan asignaciones de recursos para el financiamiento de las instituciones de educación superior.

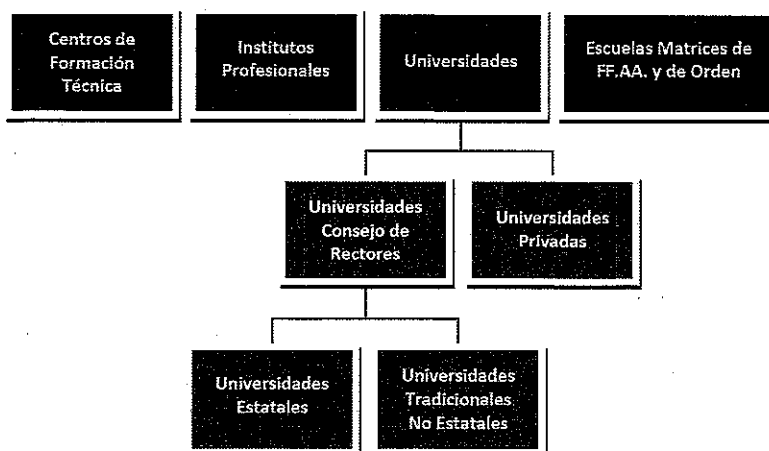
Así lo ha reconocido también la Contraloría General de la República, según la tipología que recoge en su Informe “Financiamiento Fiscal a la Educación Superior 2012”⁶.

⁴ Creado mediante la ley N° 20.027.

⁵ Regulado en la ley N° 19.287.

⁶ Contraloría General de la República, “Financiamiento Fiscal a la Educación Superior 2012”, Santiago, 2012, p. 8.

Sistema de Educación Superior en Chile



Fuente: Artículo 52, DFL N° 2, de 2009, del Ministerio de Educación

Las principales son:

i. Aporte Fiscal Directo (AFD)

Es una de las principales fuentes de financiamiento que entrega el Estado a las universidades, contemplada desde el año 1981, a través del decreto con fuerza de ley N°4, de 1981.

Este financiamiento sólo se otorga en beneficio de las universidades del CRUCH, y el monto se determina anualmente en la ley de Presupuestos. Adicionalmente, contempla el aporte correspondiente a los reajustes y aguinaldos a través de un programa específico del Ministerio de Hacienda.

El año 2015 ascendió a M\$ 202.383.339.

ii. Aporte Fiscal Indirecto (AFI)

Este mecanismo de financiamiento consiste en aportes otorgados a todas las Universidades, Institutos Profesionales, Centros de Formación Técnica y Escuelas Matrices de las FF.AA. y de Orden, reconocidos por el MINEDUC como Instituciones de Educación Superior, sin distinguir la pertenencia o no pertenencia al CRUCH. En este tipo de financiamiento, el factor a considerar es el ingreso a las instituciones de alumnos que hayan obtenido altos puntajes en la Prueba de Selección Universitaria (PSU).

Un dato relevante a considerar es que sin que exista un tratamiento legal diferenciado para las universidades tradicionales, éstas igual obtienen un alto porcentaje de los recursos a distribuir.



El año 2015 ascendió a M\$ 24.562.668. De ellos al CRUCH le correspondieron M\$18.219.959, correspondientes al 74,2%, lo que implica que el 25.8% se destinó a Ues Privadas, CFT, IP e Instituciones de las FF.AA.

iii. Fondo de Desarrollo Institucional (FDI)

Este fondo financia proyectos tendientes a contribuir al desarrollo de las Instituciones de Educación Superior y al mejoramiento de la calidad académica. Al igual que el aporte indirecto señalado, este beneficio no se limita a las universidades del CRUCH, sin perjuicio de que existe una mayor distribución hacia ellas.

En el año 2015, su monto alcanzó M\$26.673.980, de los cuales M\$ 18.349.294 fueron destinados al CRUCH y M\$ 8.324.686 para el resto de las instituciones.

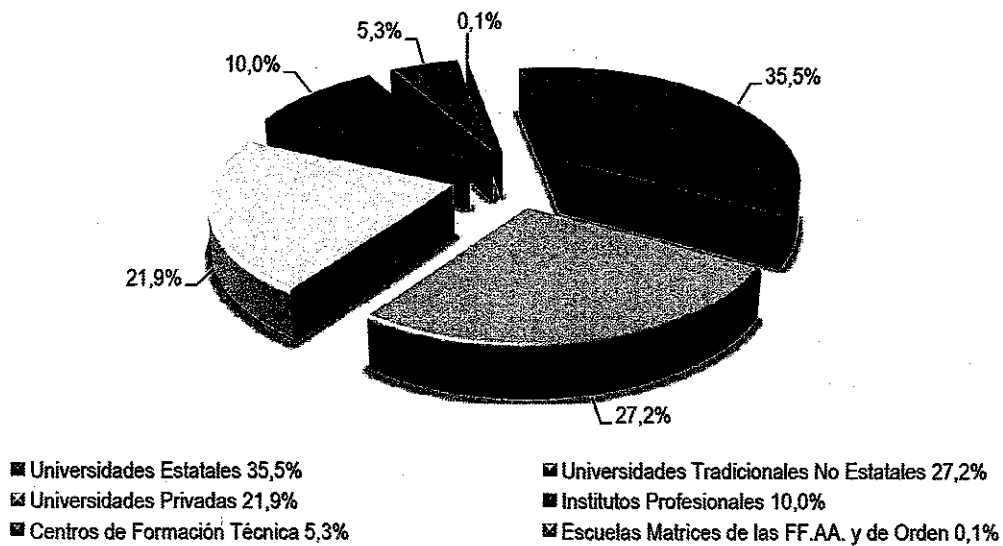
iv. Fondo Basal por Desempeño (BASAL)

Este fondo, establecido en la ley de presupuesto en forma anual, se distribuye entre las universidades tradicionales, pertenecientes al CRUCH, en virtud de factores referidos al desempeño en materias de docencia, de investigación y de doctorado. El mecanismo contempla la suscripción de un convenio entre cada universidad y el Ministerio de Educación.

De este modo, la Contraloría⁷, empleando la clasificación legal muestra una distribución de este tipo para el año 2012.

⁷ Contraloría General de la República, "Financiamiento Fiscal a la Educación Superior 2012", Santiago, 2012, p. 8., p. 17.

Distribución de Financiamiento Fiscal Total a estudiantes e instituciones por tipo de IES, 2012



Fuente: Datos MINEDUC, MINVU, MI, CONICYT, JUNAEB y Comisión INGRESA

3. Corolarios

- a. Las tipologías de establecimientos educacionales tienen consagración legal. 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.
- b. El Fondo Solidario de Crédito Universitario (FSCU), el Aporte Fiscal Directo (AFD) y los aportes basales se contemplan solo en beneficio de universidades que pertenezcan al CRUCH, excluyendo a los institutos profesionales y centros de formación técnica y a las universidades privadas no tradicionales.
- c. Existen una serie de becas que originalmente solo se contemplaban para las universidades tradicionales, y que actualmente, si bien se permiten para otras instituciones, aseguran un monto de recursos para las pertenecientes al CRUCH. Por último, respecto al Aporte Fiscal Indirecto (AFI) y al Fondo de Desarrollo Institucional (FDI), ambos no se limitan a las universidades tradicionales, pero su distribución efectiva contempla un alto porcentaje en beneficio de éstas.

II. DESCRIPCIÓN DE LAS GLOSAS CUESTIONADAS

Luego de haber descrito en breve el sistema de financiamiento de la educación superior, nos referiremos a las glosas cuestionadas en este proceso.

Los requirentes se dirigen contra partes muy precisas del programa 30, capítulo 01, Partida 09 (Ministerio de Educación) de la Ley de Presupuestos del año 2016.

Específicamente se dirigen contra las glosas 05 y 19 de la asignación 201 "Financiamiento del acceso gratuito a las instituciones de educación superior 2016". Asimismo, cuestionan la constitucionalidad de parte de la glosa 04 referida a la Beca Nuevo Milenio y la glosa 04, en el capítulo 03, programa 01, referida a los deberes de información que recaen en la Agencia de Calidad de la Educación.

A continuación explicaremos la operatoria del mecanismo de la gratuidad en la educación superior que regula dicho ítem y sus glosas y cómo, con su impugnación, los requirentes pretenden modificar, o incluso anular, la política de establecimiento de la gratuidad.

1. La glosa 05 referida al mecanismo de la gratuidad en la Ley de Presupuestos de 2016

La Ley de Presupuestos de 2016 establece un nuevo ítem de gasto para el año 2016, dentro del programa "Educación Superior". En él se ha querido avanzar en el acceso gratuito a la educación superior, dentro de los actuales límites presupuestarios que hacen posible garantizar una primera etapa de la política. Por ello, junto con autorizar M\$ 536.620.149, dicha autorización se acompaña de una glosa que determina la forma y modo en que se hará dicho gasto.

Como es evidente, implementar una política de beneficios de forma gradual lleva implícito el seleccionar. Ante recursos escasos, habrá quiénes los perciban y otros no. La manera racional de hacerlo es estableciendo prioridades. Eso es lo que hace la glosa que impugnan los requirentes.

a.- El gasto autorizado tiene por objetivo la gratuidad

Las instituciones deben eximir a los estudiantes que cumplan los requisitos de cualquier pago asociado a arancel y derechos básicos de matrícula. Esto es lo que podría llamarse "gratuidad propiamente tal". Este elemento es imprescindible, de otro modo no hay gratuidad y se aleja del concepto autorizado por el Congreso.



De hecho, la asignación, a la que la glosa meramente acompaña, se llama “Financiamiento del acceso gratuito a las Instituciones de Educación Superior 2016”.

Paradójicamente, los requirentes impugnan este esencial elemento de la política al pretender eliminar, precisamente, el requisito de que las instituciones receptoras de los fondos eximan a los estudiantes del pago de arancel y matrícula.

b.- La norma emplea un criterio de focalización

La glosa no tiene por objeto el financiamiento universal de los estudios superiores, por lo que tiene destinatarios definidos. Se trata de los estudiantes de programas de pregrado presenciales conducentes a los títulos de técnico de nivel superior, profesional y grado de licenciado, según corresponda.

Los estudiantes deben cumplir con requisitos; así como las instituciones en que se matriculen.

Respecto de los estudiantes deben:

i. Ser chilenos o tener residencia en Chile

En primer lugar, los beneficiarios deben tener una vinculación definitiva con nuestro país. Han de ser chilenos o extranjeros con residencia definitiva, y estos últimos deben haber obtenido su respectiva licencia de enseñanza media en Chile.

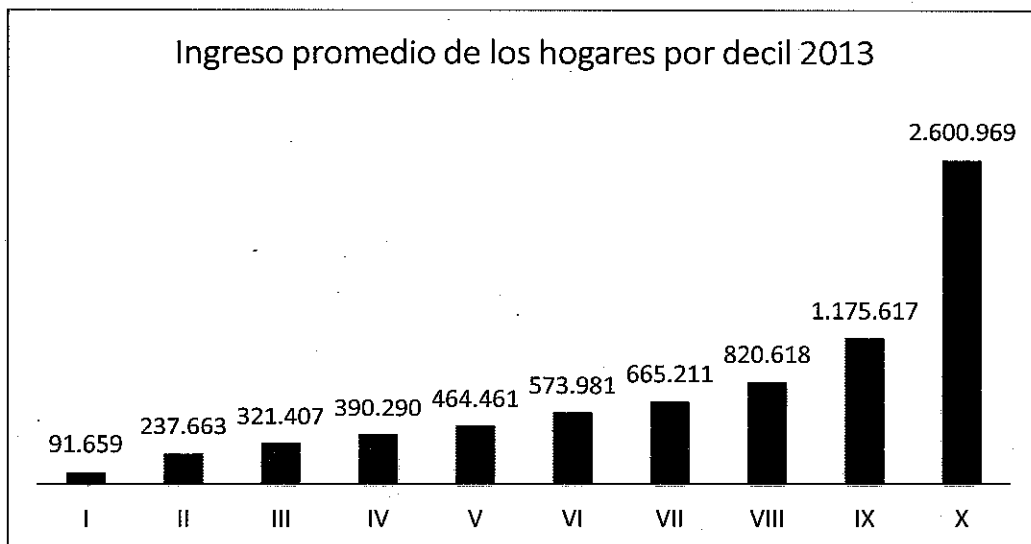
ii. Pertenecer a los cinco primeros deciles de menores ingresos

En segundo lugar, la norma ha privilegiado a las personas que más necesitan de financiamiento y no pueden pagar sus propios estudios. Por ello, han de provenir de los hogares pertenecientes a los cinco primeros deciles de menores ingresos de la población del país.

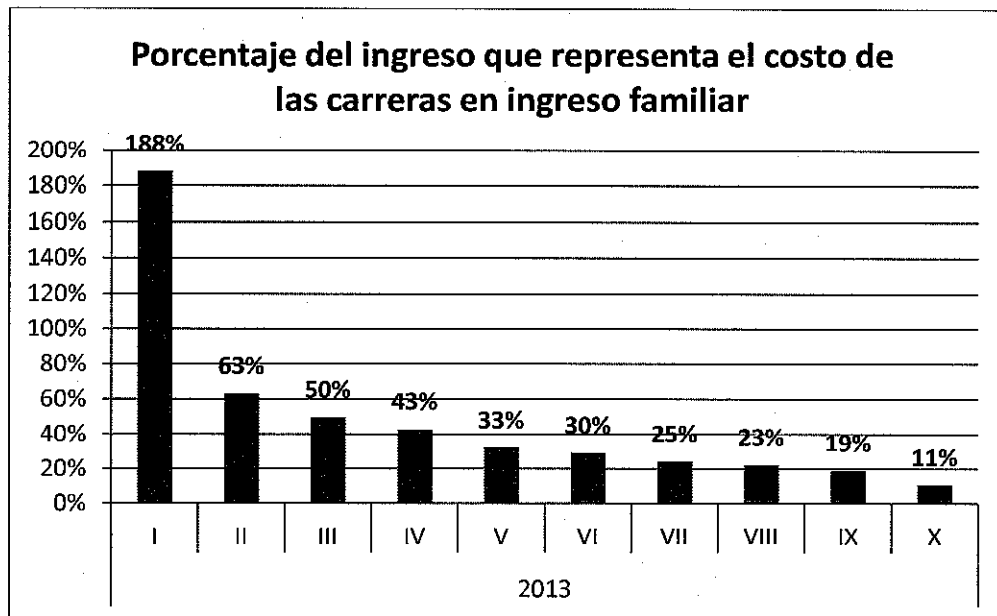
A continuación, para graficar la porción de la población beneficiada, se muestra el ingreso autónomo promedio de los hogares chilenos, ordenados por decil de ingreso⁸. En números se muestra el ingreso promedio por hogar chileno correspondiente a cada uno de los deciles de ingreso numerados de I al X. Así, una familia del primer decil cuenta

⁸ Fuente: Ministerio de Educación sobre la base de datos de CASEN 2013.

con \$91.659.-, una del quinto decil cuenta en promedio con \$464.461.- al mes y una del décimo decil con \$2.600.969.-



En el segundo gráfico se muestra, en familias con hijos en la educación superior, el porcentaje de incidencia del pago de aranceles en los ingresos familiares. Así, para una familia del primer decil, el valor total de los aranceles casi duplica sus ingresos (188%), para una familia del quinto decil, el gasto en educación superior corresponde a un tercio de sus ingresos (33%) y para una familia del décimo decil dicho gasto implica solo un 10% de sus ingresos.



Como puede observarse en estas cifras, la carga económica de pagar la educación superior genera un impacto desproporcionadamente alto en los hogares correspondientes a los cinco primeros deciles.

iii. No poseer otro título o licenciatura

En tercer lugar, es un beneficio del que se goza una única vez. Por ello, sus destinatarios no deben 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 podrán acceder a este beneficio para cursar un programa sólo si éste es conducente a un título profesional o licenciatura.

iv. No haber excedido el tiempo total de duración nominal de sus carreras

En cuarto lugar, son beneficiarios los estudiante nuevos o aquellos que hayan iniciado sus programas antes del año 2016. En este último caso, deberán demostrar diligencia en sus estudios, no pudiendo exceder la duración nominal de su programa.

c. La norma emplea un criterio de calidad

Por otra parte, la glosa establece que los estudiantes, para acceder a la gratuidad, deben elegir alguna institución que le conste al Estado que tienen un procedimiento acreditado que les permite mejorar la calidad. Estas instituciones se denominan “elegibles”, con ello se pretende asegurar la calidad de la educación. Los criterios que determinan las instituciones elegibles son impugnados por los requirentes. La focalización de los recursos no puede ser indiferente a la calidad de la educación que se asegura.

Las instituciones deben encontrarse en alguno de los siguientes “casos” de instituciones elegibles.

- i. Las universidades que integran el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (en adelante “CRUCH” o Consejo de Rectores), esto es, las referidas en el artículo 1° del decreto con fuerza de ley N° 4, de 1981, del Ministerio de Educación. Más adelante nos detendremos en cómo la pertenencia al CRUCH es reveladora de una misión por la calidad en la educación.
- ii. Universidades privadas que no integran el CRUCH, siempre que, al 30 de septiembre de 2015⁹, cumplan con los siguientes requisitos de calidad en la educación superior:

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

Como se demostrará más adelante, en este tipo de Universidades, la acreditación es el instrumento más fidedigno para demostrar que las instituciones tienen procedimientos para mejorar la calidad.

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

Este requisito dice relación con asegurar el cumplimiento de la prohibición de lucro en las universidades.

⁹ Día de presentación del proyecto de la Ley de Presupuestos 2016.

- 3) 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.

Este requisito responde al fin de fomentar buenas prácticas en la organización interna de las universidades, las que reportan mejoras en la calidad de la educación, además de concretar la igualdad de oportunidades.

- iii. Centros de formación técnica o institutos profesionales que, al 30 de septiembre de 2015¹⁰, cumplan con los siguientes requisitos de calidad en la educación superior:

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

Como ya se ha señalado, al evitar que la dirección de la institución esté intermediada por intereses comerciales se asegura el destino de los recursos en beneficio de los estudiantes.

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

Tal como ya se anunció, más adelante profundizaremos en demostrar que la acreditación es el instrumento más fidedigno para probar la existencia de un procedimiento que permite mejorar la calidad en la educación en este tipo de instituciones.

Todos estos requisitos han sido impugnados por los requirentes, sea por razones de forma o de fondo.

Se ha establecido que los establecimientos deben cumplir con los requisitos señalados al 30 de septiembre de 2015, día de presentación de la Ley de Presupuestos, pues con ello se tiene claridad en la planificación presupuestaria del importe de los recursos que deben destinarse, permitiendo una mejor asignación de ellos.

¹⁰ Día de presentación del proyecto de la Ley de Presupuestos 2016.

d. Acogerse a la gratuidad depende de la voluntad de las instituciones de educación superior

Es importante destacar que la ley no obliga a las instituciones a cumplir con las condiciones o requisitos que se crean, ya que es voluntario para ellas adscribir a la gratuidad. En efecto las instituciones de educación superior elegibles, 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.

Se fija como fecha límite el 22 de diciembre, pues las postulaciones a las universidades adscritas al Sistema Único de Admisión (SUA) comienzan el 27 de diciembre. Con ello, se buscó permitir que los estudiantes postularan a las universidades conociendo dónde tendrían gratuidad. Asimismo, el 22 de diciembre corresponde a la fecha en que el Ministerio de Educación entrega el listado de los beneficiarios de la Beca de Excelencia Académica.

Los requirentes también impugnan este criterio en su requerimiento.

e. Los fondos son percibidos directamente por las instituciones de educación superior

Conforme a las disposiciones de la glosa —que los requirentes no impugnan—, los dineros van directamente a las instituciones de educación superior, aunque el beneficiario último sea el estudiante.

La glosa dispone que “el Ministerio de Educación, mediante uno o más decretos, que podrán dictarse a contar del mes de diciembre de 2015, establecerá los montos de recursos que corresponda pagar a cada institución” (énfasis agregado).

Enseguida, la norma agrega que, una vez tramitado el decreto, los recursos serán entregados mensualmente a dichas instituciones directamente por la Tesorería General de la República, dividiendo el monto total por institución de educación superior establecido en el decreto, por los meses que resten entre la fecha de la total tramitación de éste y el mes de diciembre de 2016.

Incluso, la norma prevé que puede transferirse por adelantado una suma global a partir del mes de enero de 2016. Así, mediante una o más resoluciones del Ministerio de Educación, que podrán dictarse a contar de diciembre de 2015, podrá estimarse el monto de recursos que corresponda a cada institución, pudiéndose entregar hasta el 50% de dichos recursos a las instituciones a contar de enero de 2016, directamente por la Tesorería General de la República, de acuerdo al respectivo programa de caja.

f. La norma impugnada pone límites a lo que se puede gastar

La glosa en cuestión establece reglas —que se impugnan por los requirentes—, para el cálculo del monto que se transferirá a cada institución, señalando límites objetivos para su cómputo.

i. Arancel regulado

En primer lugar, en relación al arancel que se pagará, el monto que corresponde a cada institución de educación superior es la suma de:

- a) El resultado de multiplicar el valor del arancel regulado, por el número de estudiantes beneficiarios en los programas de estudios correspondientes, al año 2016. Para el cálculo del arancel regulado se utilizó un promedio de los aranceles de referencia del año 2015 para cada carrera genérica¹¹.
- 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. Lo que obedece a que las universidades recibirán aranceles reales, los que pueden ser mayores a los aranceles de referencia y regulados, por lo que se estableció un adicional para que las instituciones no se desfinanciaran. Se trata de hacer la medida sustentable.

La glosa ha limitado también la forma de determinar el “arancel regulado”. Ante todo, debe existir un reglamento, dictado por el Ministerio de Educación, que deberá ser firmado por el Ministro de

¹¹ Las carreras genéricas son aproximadamente 378 en 5 niveles determinados por el Servicio de Información de Educación Superior.

Hacienda. Enseguida, la fórmula respectiva 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.

Por su parte, la ley regula que, específicamente, a través del acto administrativo que corresponda del Ministerio de Educación, el que deberá publicarse en el Diario Oficial y en la página web del Ministerio, se determinará el valor del arancel regulado para cada programa de estudios.

La glosa regula así el procedimiento y la sustancia para determinar con toda especificidad el arancel regulado.

ii. Número máximo de estudiantes nuevos

En tercer lugar, la ley regula al gasto limitando el número máximo de estudiantes nuevos. Así, se busca dar racionalidad al gasto en relación a la apertura de nuevas plazas que las instituciones puedan ofertar en ejercicio de su autonomía. Se compatibiliza calidad, por una parte, con autonomía, de otra.

La razón de este límite obedece al máximo de la variación de la matrícula 2016 en relación al 2015. En efecto, el número de estudiantes nuevos matriculados para cursar los referidos programas de estudios en 2016 no podrá superar en un 2,7% de los estudiantes nuevos matriculados en 2015 en dichos programas.

Dado que el Estado financiará el total de los costos, se estableció una limitación a la cantidad de estudiantes. Así, se definió un crecimiento máximo de 2,7% que corresponde al promedio de crecimiento de la matrícula en el CRUCH entre los años 2013 y 2015.

La ley también prevé excepciones a este límite:

- Si las vacantes que superen el límite previamente señalado se hubieren planificado con anterioridad al año 2015, y notificado al Ministerio de Educación.
- Si los programas de estudio están adscritos al Sistema Único de Admisión del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas,

previa autorización del Ministerio de Educación visada por el Ministerio de Hacienda mediante resolución fundada, debido a que el número final de matriculados no es una decisión de la institución respectiva.

Los requirentes han impugnado tanto el establecimiento de un arancel regulado, como un número máximo de estudiantes nuevos para que las instituciones adscriban a esta política.

iii. Incompatibilidad con otros beneficios análogos

En tercer lugar, la ley establece que el beneficio establecido en esta glosa será incompatible con becas que cubran arancel o pago de derechos básicos de matrícula. Los requirentes, sin embargo, no han impugnado esta parte.

2. La glosa 19 de la partida 09, capítulo 01, programa 30, complementaria a la glosa 05 sobre gratuidad

El texto de la glosa señala: "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".

Como se desprende de la lectura de la glosa, ésta tiene como propósito facilitar a los institutos profesionales o centros de formación técnica el cumplimiento de uno de los requisitos exigidos para tener la calidad de institución de educación superior elegible, según los requisitos establecidos por el legislador en la ya referida glosa 05. Lo anterior se lleva a cabo mediante una remisión a una ley distinta.

Es decir, permite que los institutos profesionales o centros de formación técnica ajusten su naturaleza jurídica para dar cumplimiento a los requisitos necesarios para transformarse en personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro.

Por otra parte, esta glosa permite que los institutos profesionales o centros de formación técnica que den cumplimiento a este requisito, conserven la acreditación que hayan obtenido de conformidad a la ley N° 20.129, y que tengan vigente al momento de la transformación.

Finalmente, la última parte de la glosa transcrita señala una cuestión que es del todo evidente, esto es, que las futuras leyes de presupuestos dispondrán recursos para financiar el acceso gratuito a la educación superior de los estudiantes que se incorporen a dichas instituciones. Expresamente, esta parte de la glosa señala que las condiciones para financiar su incorporación serán fijadas por otra ley.

3. El párrafo tercero de letra c) de la glosa 04, en la partida 09, capítulo 01, programa 30, referido a la Beca Nuevo Milenio

Esta glosa se refiere a las condiciones para acceder a la categoría de elegible para la Beca Nuevo Milenio.

El texto del párrafo tercero de la letra c) de la glosa señala lo siguiente (destacado lo impugnado por los requirentes): "Sin perjuicio de lo dispuesto en los párrafos anteriores de esta beca, respecto de los estudiantes que provengan de los hogares pertenecientes a los primeros cinco deciles de menores ingresos del país la beca a que se refiere esta glosa en su párrafo segundo, cubrirá hasta un monto de \$700 miles anuales, en la medida que las instituciones en las que se matriculen manifiesten por escrito, antes del 22 de diciembre de 2015, su voluntad de ajustar su naturaleza jurídica para efectos de constituirse en personas jurídicas sin fines de lucro, en los términos y plazos que se determine la ley a que se refiere la glosa 19 del presente programa y cuenten con acreditación vigente de conformidad a la ley N° 20.129 al 31 de diciembre de 2015. Respecto de los demás requisitos se estará a lo dispuesto en los párrafos precedentes, en lo que fuera pertinente con exclusión de la excepción contemplada en el párrafo séptimo"¹².

La Beca Nuevo Milenio fue introducida por primera vez mediante la ley N° 20.557, de Presupuestos del Sector Público del año 2012, incluyéndose posteriormente en cada una de las posteriores Leyes de Presupuestos. Es decir, el surgimiento de esta ayuda estudiantil no se verificó en virtud de una ley *ad hoc* dictada para

¹² Además, los requirentes cuestionan el párrafo cuarto, de la letra c), de la Glosa 04, cuyo contenido no fue aprobado finalmente por el Congreso Nacional, que trataba sobre el congelamiento de aranceles de las instituciones beneficiadas con la aplicación de la Beca, motivo por el que no nos referiremos a este.

dicho efecto, en el entendido de que corresponde a una política pública que se ha impulsado a partir de las Leyes de Presupuestos respectivas.

Para efectos de simplificar la exposición, tomando en cuenta la ley N° 20.798, referida al presupuesto del año 2015¹³, son beneficiarios de la beca aquellos estudiantes que se matriculen en primer año de una carrera técnica impartida por un centro de formación técnica, instituto profesional o universidad, o por una carrera profesional impartida por algún instituto. La beca cubre hasta un monto de \$600.000.- anuales. Pero, además, cubre hasta un máximo de 4.000 estudiantes que habiendo egresado de enseñanza media a partir del año 2011 se encuentren dentro de los mejores promedios de notas de su promoción, por un monto total de \$800.000.- anuales.

En cuanto a los requisitos para acceder a la beca, el estudiante debe cumplir con las siguientes exigencias:

- a. La institución educacional debe poseer acreditación vigente de conformidad a la ley N° 20.129 al 31 de diciembre de 2014 o que haya sido eximida del requisito de acreditación institucional por el Ministerio de Educación para el año 2015, dependiendo de porcentaje de retención de los estudiantes.
- b. El estudiante debe pertenecer socioeconómicamente a los deciles 1 al 7.
- c. El Estudiante posee un promedio de notas de Enseñanza Media igual o superior a 5,0.

Destacamos el hecho de que cada Ley de Presupuestos ha establecido los requisitos para el otorgamiento de esta beca, lo que es demostrativo de que, junto con otras ayudas otorgadas en materia educacional, ha sido este cuerpo legal el que ha procedido a regular los diversos aspectos cuestionados por los requirentes.

Las modificaciones introducidas a la Beca por esta glosa, no dicen relación con la totalidad de montos que se entregan mediante esta ayuda estudiantil, sino que exclusivamente para el caso de los estudiantes que provengan de los hogares pertenecientes a los primeros cinco deciles de menores ingresos del país, en cuyo caso la beca ascenderá a un monto de \$700.000.- anuales, en la medida que las instituciones que se matriculen cuenten con:

- a. Acreditación vigente de conformidad a la ley N° 20.129, y

¹³ Presupuesto Ministerio de Educación, Educación Superior (01), partida 09, capítulo 01, programa 30.

- b. Manifestar voluntad de constituirse en personas jurídicas sin fines de lucro, antes del 22 de diciembre de 2015 y efectuarlo en la forma que una ley dictada para dicho efecto así lo establezca.

Las nuevas modificaciones a la Beca no innovan en cuanto a la exigencia de requisitos. Durante años se ha exigido para los mismos beneficiarios que la institución educacional en que se matriculen se encuentre acreditada, lo que hasta ahora no ha sido reparado por lo requirentes, ni en la actualidad ni en el pasado, por consiguiente, se advierte una notoria inconsistencia ya que existirían, a su juicio, exigencias que podrían, y otras no, contenerse en la Ley de Presupuestos.

4. Glosa 04, en la partida 09, capítulo 03, programa 01, relativa a la Asignación 001 del ítem 03 del Subtítulo 24, referida al deber de informar de la Agencia de Calidad de la Educación

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

Esta glosa es idéntica a la contenida en la Ley de Presupuestos vigente, y muy similar a la de los presupuestos de los años 2013 y 2014.

De todas las glosas expuestas, impugnadas por los requirentes, sólo la 05 es cuestionada en cuanto al fondo. El resto de ellas únicamente se impugna por razones formales.

5. Corolarios

- a. La glosa 05 impugnada establece un régimen para el acceso gratuito a la educación superior. Los requirentes, sin embargo, impugnan selectivamente sus partes, desdibujando la opción del legislador. Sólo esta glosa es cuestionada por razones de fondo en subsidio. Todas las demás lo son por razones de forma.
- b. Así, aunque no atacan los criterios de focalización del gasto ni el hecho de que las transferencias van directamente a las instituciones de educación superior, sí impugnan los criterios de calidad de éstas y los límites que

apuntan a la racionalidad del gasto, como el empleo de un arancel regulado y de un límite a la apertura de nuevas matrículas, al igual que el carácter voluntario de las cargas.

- c. Con ello, los requirentes ignoran la interrelación entre las diversas partes de la norma, alterando su operatoria. Los requirentes buscan eliminar de la norma únicamente lo que depende de la voluntad de la institución de educación superior de adscribir a un régimen de calidad.
- d. Tan evidente es su incompreensión de la política que pretenden eliminar precisamente el requisito esencial de la misma: que las instituciones de educación superior no cobren arancel ni matrícula a los estudiantes.
- e. La glosa referida a la Beca Nuevo Milenio establece para el caso de los estudiantes que provengan de los hogares pertenecientes a los primeros cinco deciles de menores ingresos del país, que la beca ascenderá a un monto de \$700.000.- anuales, en la medida que las instituciones que se matriculen cuenten con: acreditación vigente de conformidad a la ley N° 20.129, y manifestar voluntad de constituirse en personas jurídicas sin fines de lucro, antes del 22 de diciembre de 2015, y efectuarlo en la forma que una ley dictada para dicho efecto así lo establezca.
- f. La glosa referida a la ejecución de gastos de la Agencia de Calidad de la Educación, regula un deber de informar sobre las evaluaciones de aprendizaje que implemente. Ésta no es una innovación en la materia, por cuanto es idéntica a la contenida en la Ley de Presupuestos vigente para el presente año. Incluso, no se aparta diametralmente del contenido de las glosas respectivas de los años 2013 y 2014.

III. LA ACOTADA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL: LO QUE NO ESTÁ EN DISPUTA EN AUTOS

Como se expone en este acápite, el objeto del presente litigio constitucional es acotado: se limita al ámbito de competencia específica dado por el contenido del requerimiento¹⁴. Además, se analizan los límites al pronunciamiento del Tribunal Constitucional en esta materia, con especial consideración a asuntos presupuestarios y financieros, como ocurre en el presente caso. Enseguida, se deja establecido que no se impugnan ni están en duda los precedentes del Tribunal Constitucional sobre inclusión educativa.

¹⁴ Este principio ha sido reconocido de forma sólida y sistemática en la jurisprudencia del Tribunal. Véase: STC Roles N°s 1130; 588; 741; 1204; 2265; 473; 517; 535; 608; 1463.

1. No se discute en términos generales la idoneidad de la Ley de Presupuestos

En primer lugar, cabe hacer presente que no está en discusión en autos — ni puede estarlo— la idoneidad de la Ley de Presupuestos para configurar políticas. El requerimiento enjuicia la supuesta inconstitucionalidad de determinados aspectos de las glosas de la Ley de Presupuestos para el año 2016, pero no la totalidad de ellas.

Si bien la Ley de Presupuestos posee características especiales, éstas no alteran su naturaleza de ley. En este sentido, mientras se atenga al contenido establecido en la Constitución Política de la República, se tramite de acuerdo a ésta y no modifique normas permanentes, la Ley de Presupuestos podrá introducir políticas públicas vinculadas a los gastos de los órganos del Estado y la forma de ejecutar los mismos.

La fijación de gastos no limita su capacidad de eficiencia legislativa. En este sentido, este Excmo. Tribunal ha manifestado su concordancia con el hecho de que mediante ella se puedan introducir herramientas con el fin de satisfacer las necesidades públicas de la población¹⁵.

Así también, la doctrina ha sostenido que ésta constituye un instrumento vital para organizar y priorizar los ingresos y gastos, estructurando las políticas públicas¹⁶.

Esta capacidad de la Ley de Presupuestos de delinear la respuesta del Ejecutivo frente a situaciones a las cuales es imperativo hacerles frente, constituye una de las grandes ventajas que posee dicha herramienta democrática. De esta forma, mediante las glosas impugnadas podemos regular cómo se ejecutarán los recursos asociados a la gratuidad de la educación superior, lo cual, además, permite evaluar anualmente la evolución de las políticas públicas, dada su acotada vigencia.

¹⁵ STC N° 254, c. 18. En este sentido: “Que, el principio de legalidad aplicado a la Ley de Presupuestos requiere de una interpretación constitucional flexible, racional y lógica ya que este instrumento, aunque formalmente es una ley, reúne características que le dan una categoría especial en el ordenamiento jurídico. Es, en definitiva, la herramienta con que cuenta el Estado para satisfacer gran parte de las necesidades públicas.

La diversidad de situaciones que pueden presentarse en la ejecución de la Ley de Presupuestos imposibilitan una previsión total por parte del legislador. En efecto, lo complejo y dinámico no puede regularse íntegramente con anticipación, ni puede tampoco su normativa reducirse a esquemas interpretativos apriorísticos.

En esta contingencia, el otorgamiento al Ejecutivo de facultades de ejecución resulta inevitable para el buen funcionamiento de la actividad estatal.

Si no se reconociere al órgano administrativo la posibilidad de acción directa, la Ley de Presupuestos quedaría congelada y sin operatividad. Con razón se sostiene en la doctrina de que el Ejecutivo es el órgano estatal encargado de instrumentar y efectivizar la ley.”

¹⁶ GÓMEZ, Gastón en PALLAVICINI, Julio. “Derecho Público Financiero”, p. 6. Santiago. Thomson Reuters, 2015.

De esta forma, y tal como ha sostenido este Tribunal, la Ley de Presupuestos constituye uno de los principales instrumentos de política económica¹⁷.

La introducción de políticas públicas mediante la Ley de Presupuestos no constituye innovación, sino una reiterada práctica legislativa. Esto se aprecia en los numerosos precedentes de políticas públicas cuyo detalle se ha desarrollado en las glosas, las cuales serán expuestas a continuación.

La Ley de Presupuestos constituye el Plan Político anual de Gobierno, en sus aspectos financieros. De modo que es de su naturaleza delinear allí las políticas públicas que se pretenden llevar adelante y que suponen gastos.

En tanto instrumento de política económica que posee la Ley de Presupuestos, a continuación detallamos una serie de ejemplos que dan cuenta de lo anterior.

a. Ingreso Ético Familiar

Durante el gobierno del expresidente Sebastián Piñera se dictó la ley N° 20.595, de 2012, que crea el Ingreso Ético Familiar, establece bonos y transferencias condicionadas para las familias de pobreza extrema y crea Subsidio al Empleo de la Mujer.

En forma previa a la consagración permanente del Ingreso Ético Familiar, este beneficio fue creado y regulado en la Ley de Presupuestos para 2011, la que contemplaba la asignación denominada "Programa Bonificación al Ingreso Ético Familiar", con un monto asociado de M\$ 64.046.000.- (2011), y su glosa 08¹⁸, la que contemplaba los requisitos de ejecución de los

¹⁷ STC N° 1867, c. 26, inciso primero. En este sentido: "En primer lugar, el presupuesto es una ley; una ley especial; pero es mucho más que una ley. Es uno de los principales instrumentos de política económica que tiene un gobierno. Por de pronto, porque en él se delinear los ingresos y gastos de los órganos del Estado para un año calendario. Ello revela un programa de acción y orienta conductas económicas. Enseguida, porque es una enorme cantidad de recursos, que en la actualidad supera los 50 mil millones de dólares; ello equivale a prácticamente un cuarto del PGB del país. Además, el gasto público implica materializar obras (hospitales, caminos, cárceles, viviendas sociales); realizar prestaciones en salud, educación; pagar subsidios, subvenciones, remuneraciones, devolución de impuestos, etc. Esta Magistratura ha señalado que es una herramienta con que cuenta el Estado para satisfacer gran parte de las necesidades públicas (STC 254/97). Asimismo, es un complejo mecanismo que armoniza la recaudación y el gasto, es decir, el retiro de dinero de la economía (los ingresos que lo componen) y la reinserción del mismo vía gasto público."

¹⁸ Glosa 08: "Con cargo a estos recursos, se implementará a partir del mes de abril del 2011, una bonificación extraordinaria que formará parte integrante de las prestaciones del Sistema de Protección Social "Chile Solidario", establecido por la Ley N° 19.949. En el futuro, dichos recursos se regirán por la ley que así lo determine. Las bonificaciones serán destinadas a familias que a partir del 31 de marzo del año 2011 y durante dicho año formen parte del Programa Chile Solidario y se encuentren en situación de extrema pobreza. El umbral de la extrema pobreza corresponde a la medida oficial utilizada por el Ministerio de Planificación en la Encuesta Casen del año 2009. Estas bonificaciones comenzarán a pagarse gradualmente en el mes de abril de 2011. El pago de estos beneficios será realizado a través del Instituto de Previsión Social. Un panel de expertos entregará recomendaciones técnicas sobre los criterios que se aplicarán para el otorgamiento de la bonificación, hará un seguimiento sobre la operación de esta bonificación e informará trimestralmente a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos. Mediante criterios objetivos, a través de un decreto supremo expedido por el Ministerio de Planificación y suscrito además por el Ministro de Hacienda, se regulará el pago de la bonificación, su periodicidad y demás normas necesarias para la implementación, aplicación y evaluación del programa. El Ministerio de Planificación informará trimestralmente a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos sobre la entrega de este bono extraordinario, así como de todos los gastos incurridos, con cargos a estos recursos, en relación

recursos y delegaba en decreto del Ministerio de Planificación la demás reglamentación. En virtud de la delegación mencionada, se dictó el decreto N° 29, de 2011, del Ministerio de Planificación, suscrito además por el Ministro de Hacienda.

b. Ley que "Crea Fondo Concursable de Apoyo directo al Adulto Mayor"

El expresidente Piñera definió como uno de los ejes prioritarios de acción en su gobierno el trabajo relacionado con las temáticas de envejecimiento y vejez, encargando especialmente a Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA), a través del Ministerio de Desarrollo Social, el impulso de Políticas Públicas para las personas mayores.

Así, se creó la Política Integral de Envejecimiento Positivo, en primer lugar, en forma provisoria, a través de las Leyes de Presupuestos, para luego iniciar la tramitación de un proyecto de ley que estableciera estos beneficios y su regulación en forma permanente.

Por lo anterior, con el objeto de adelantar la implementación de esta política, la ley de presupuesto para el año 2013 incorporó 3 asignaciones con sus respectivas glosas, las que regulan la forma de acceder a los recursos, delegando en reglamentos el detalle más específico de cada Programa:

- Programa "Fondo Subsidio ELEAM" (M\$ 6.201.166.-) Glosa 10¹⁹.
- Programa de "Cuidados Domiciliarios" (M\$ 177.811.-) Glosa 11²⁰.

a la contratación de personal y otros gastos administrativos de implementación del mismo, los que no podrán exceder el 8% de los recursos asignados.

Con el objeto de implementar esta bonificación, el Ministerio de Planificación estará facultado para acceder a la información que se disponga en el Sistema de Información de Datos Previsionales establecido en la ley N° 20.255 y aquella que le proporcionen otros organismos públicos. Asimismo, respecto de los requerimientos sobre información amparada por la reserva establecida en el artículo 35 del Código Tributario, el Ministerio de Planificación sólo podrá solicitar al Servicio de Impuestos Internos información relativa a los ingresos de las personas que sea indispensable para verificar la elegibilidad en el acceso a la bonificación. El Servicio de Impuestos Internos informará, en el ámbito de su competencia, de acuerdo a los antecedentes que consten en sus registros para el uso de sus funciones propias. El personal de Ministerio de Planificación que tome conocimiento de las informaciones antes indicadas quedarán obligados conforme a lo dispuesto artículo 56 de la ley N° 20.255 y el artículo 35 del Código Tributario, según corresponda."

¹⁹ Glosa 10: "Con cargo a estos recursos, se ejecutará el Fondo Concursable para Establecimientos de Larga Estadía para Adultos Mayores. Los criterios, procedimientos de asignación de recursos, de selección de beneficiarios, mecanismos, condiciones y demás normas necesarias para la ejecución y supervisión de esta asignación se establecerán en un Decreto Supremo, dictado por el Ministerio de Desarrollo Social, que deberá contar con la visación de la Dirección de Presupuestos y será remitido a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, a más tardar, el 31 de marzo de 2013.

Para acceder a este fondo concursable, las instituciones que postulen y cumplan los requisitos deberán acreditar que los adultos mayores residentes o postulantes a él se encuentren en situación de vulnerabilidad.

La transferencia de estos recursos se efectuará mediante convenios que se celebren con organismos del Gobierno Central, los que no se incorporarán en sus respectivos presupuestos, instituciones públicas, incluidas las Municipalidades, Corporaciones Municipales o instituciones privadas sin fines de lucro.

En dichos convenios se estipularán las acciones a desarrollar y los demás procedimientos y modalidades que se consideren necesarias, los que podrán suscribirse una vez publicado el decreto respectivo.

Del total de los recursos del programa, podrá destinarse hasta \$ 45.276 miles, para gastos relacionados con su administración, incluido personal, de los cuales 4 contarán con la calidad de agentes públicos."

- Programa "Centros Diurnos del Adulto Mayor" (M\$ 740.880.-) Glosa 11.

En virtud de la delegación mencionada, el programa "Fondo Subsidio ELEAM" se rige por medio del decreto N°15, de 2013, del Ministerio de Desarrollo Social.

Estos programas siguen incorporados en las Leyes de Presupuestos, mientras se tramita el Proyecto de Ley que "Crea Fondo Concursable de Apoyo directo al Adulto Mayor", ingresado al Congreso Nacional el 19 de noviembre de 2013, y en segundo trámite constitucional ante el Senado desde el 14 de octubre de 2015.

c. Becas de Educación Superior

Por otra parte, debe tenerse presente que el sistema de Becas de Educación Superior fue creado el año 1991, en la Ley de Presupuestos a través de la incorporación de la Asignación 09.30.01.25.33.031, "Fondo de Becas y desarrollo de Educación Superior".

Ésta contemplaba el beneficio sólo para las instituciones de educación superior del CRUCH, cuya regulación se delegaba en un reglamento. Los recursos eran distribuidos mediante decreto del Ministerio de Educación.

En años posteriores²¹, si bien se fueron creando distintos tipos de becas para diferentes tipos de alumnos e instituciones, se mantuvo un porcentaje de recursos exclusivos para las instituciones del CRUCH, lo que quedó regulado en las respectivas glosas.

Para el año 2015, el monto a distribuir ascendió a M\$513.853.558.

²⁰ Glosa 11: "La transferencia de estos recursos se efectuará sobre la base de los convenios que suscriba SENAMA y los organismos ejecutores, en las que se estipularán las acciones a desarrollar y los demás procedimientos y modalidades que considere necesarias. Con cargo a estos recursos, también se podrán celebrar convenios con organismos del Gobierno Central, los que no se incorporarán en sus respectivos presupuestos, e instituciones privadas sin fines de lucro.

²¹ Glosa 02 de la Ley de Presupuestos para el año 1999: "Incluye \$14.429.615 miles para el programa de becas de matrícula que será regulado por decreto supremo del Ministerio de Educación suscrito, además, por el Ministro de Hacienda, que deberá dictarse antes del 31 de diciembre de 1998. Su distribución entre las instituciones de educación superior referida en el artículo 1° del D.F.L. (Ed.) N° 4 de 1981 se efectuará antes del 31 de marzo de 1999. Para la selección de los alumnos beneficiarios de este programa deberá considerarse el nivel socioeconómico del alumno y su rendimiento académico. A lo menos \$2.462.000 miles se asignarán a estudiantes meritorios que hayan egresado de establecimientos de enseñanza media subvencionados y que se matriculen en las instituciones mencionadas o en instituciones de educación superior privadas que hayan alcanzado la plena autonomía. Además, se considerarán \$500.000 miles que se destinarán a estudiantes hijos de profesionales de la educación que se desempeñen en establecimientos educacionales regidos por el D.F.L. (Ed.) N° 2, de 1996, y por el decreto ley N° 3.166, de 1980 de acuerdo a los requisitos y demás condiciones que se establezcan en el reglamento."

d. Becas de Mantención para Educación Superior (BAES) (JUNAEB)

El año 2006, en la Ley de Presupuestos se crearon, a través de la incorporación de la Asignación 09.09.03.24.01.252 y su glosa 08²², las Becas de Mantención para la Educación Superior, y se mantienen anualmente a través de las distintas Leyes de Presupuestos.

La glosa delega en un reglamento los beneficiarios y sus requisitos, reservando un porcentaje de recursos en forma directa a las universidades del CRUCH.

e. FONDEF (CONICYT)

El año 1992, a través de la incorporación de la Asignación 09.08.01.25.33.030 en la Ley de Presupuestos, con su respectiva glosa, se creó el "Fondo de Fomento Ciencia y Tecnología", sin que exista una ley permanente que lo haya consagrado posteriormente.²³

La asignación de los recursos se ejecutaba de acuerdo a las condiciones que se establezcan en un convenio entre CONYCT y el Ministerio de Economía. Luego, se dictó un reglamento para determinar dichas condiciones.

Este fondo también considera un monto determinado de recursos exclusivos para proyectos de universidades del CRUCH.

f. Becas Chile (al Exterior)

El año 2009 se creó el programa denominado "Becas Bicentenario de Postgrado", inicialmente como un Programa Presupuestario en la Subsecretaría de Educación, a través de la Asignación 09.01.32 y su glosa 02²⁴. Posteriormente se trasladó al presupuesto de CONICYT en la

²² "Glosa 08. Mediante Decreto del Ministerio de Educación, con la visación de la Dirección de presupuesto, se determinarán el número de beneficiarios, la forma en que serán seleccionados, las condiciones y la modalidad de operación del programa y el monto mensual del beneficio para cada becado. Hasta \$588.672 miles podrán entregarse directamente a universidades del artículo 1° del D.F.L. (ed) N° 4, de 1981, para proporcionar ayuda alimenticia a estudiantes que recibían este beneficio el año 2005."

²³ Glosa 07 de la Ley de Presupuestos para el año 1999: "Estos recursos se adjudicarán a través de un sistema de concurso, a personas jurídicas nacionales, sin fines de lucro, que realicen actividades científicas y tecnológicas. Los criterios y procedimientos de selección de los proyectos y las obligaciones que deban cumplir los adjudicatarios de los mismos, el destino de los bienes adquiridos con ellos y demás condiciones para el funcionamiento del FONDEF, se establecerán por decreto supremo del Ministerio de Educación, suscrito además por el Ministro de Hacienda, que se dictará antes del 31 de Enero de 1999. En 1999 los proyectos nuevos que se aprueben con cargo al Fondo no podrán significar en total un compromiso de gasto superior a \$7.935.738 miles durante el período de su ejecución."

²⁴ "Glosa 02. Mediante Decreto del Ministerio de Educación, dictado antes del 31 de diciembre de 2008, con la visación del Ministerio de Hacienda, se determinarán las características de las Becas que se financiarán con este ítem, entre otras: los tipos de estudio que podrá financiar este beneficio, los requisitos para ser beneficiarios, la forma en que serán seleccionados, las condiciones y los montos de las becas y los demás beneficios de ellas, las obligaciones a que estará sujeto el becario en el período de duración de la beca, las garantías que resguarden el



asignación 09.08.01.24.01.230 y su glosa 08²⁵ con el nombre de Becas Chile.

Las glosas delegan en reglamento los detalles y condiciones para este beneficio de becas al exterior, por lo que se dictó el Decreto Supremo N° 664, del Ministerio de Educación, del 2008, con sus posteriores modificaciones.

g. Liceos Bicentenario de Excelencia (Infraestructura Educacional)

El año 2011 se creó la Asignación 09.01.02.33.03.021 con su glosa 07²⁶, denominada "Liceos Bicentenario de Excelencia". La glosa establece como beneficiarios los sostenedores de establecimientos educacionales subvencionados y que las condiciones de ejecución de los recursos se establecerán en convenios suscritos entre dichos sostenedores y el Ministerio de Educación.

Posteriormente, mediante resolución del Ministro de Educación, se regularon las características para ser catalogado Liceo Bicentenario de Excelencia: equipo directivo y docente de buen nivel, infraestructura apropiada, mecanismos de selección de sus alumnos, calidad del proyecto educativo y ubicación geográfica.

h. Subvención para Prekinder (Programa de Subvenciones a Establecimientos educacionales)

El año 2001 se creó la Asignación 09.20.01.25.31.260 con su glosa 04²⁷, denominada "Subvención de Educación Parvularia Primer Nivel de

cumplimiento de sus obligaciones, las condiciones de prórroga, suspensión y término de las becas, y los compromisos con el país al finalizarlas. Estos recursos serán transferidos a las instituciones y programas indicados en este ítem, mediante convenios, los que se someterán en todo a las normas y condiciones que se establezcan en el decreto señalado en el párrafo anterior."

²⁵ "Glosa 08. Estos recursos serán utilizados para financiar las nuevas becas de posgrado al extranjero que se asignen durante el 2009, tal como establezca el convenio que se suscriba con el Ministerio de Educación, y conforme al reglamento respectivo.
Con cargo a estos recursos podrán ejecutarse todo tipo de gastos, incluidos en personal hasta por \$ 500.000 miles."

²⁶ "Glosa 07. Con cargo a estos recursos se podrá financiar la construcción, reposición, reparación y ampliación de establecimientos educacionales, así como la adquisición de equipamiento y mobiliario, para los establecimientos denominados Liceos Bicentenario de Excelencia.
Podrán ser beneficiarios de estos recursos los sostenedores de los establecimientos educacionales regidos por el Decreto con Fuerza de Ley N°2, de 1998, del Ministerio de Educación, y por el Decreto Ley N°3.166, de 1980.
Los sostenedores de los establecimientos educacionales beneficiados con estos recursos deberán suscribir un convenio con el Ministerio de Educación cuyas cláusulas fijará éste.
Los inmuebles construidos y los bienes muebles que se adquieran con cargo a estos recursos ingresarán al patrimonio del sostenedor y su destino y uso será exclusivamente para fines educacionales.
La ejecución de esta asignación se efectuará de acuerdo a la Resolución N° 443, del Ministerio de Educación, de 2010, y sus modificaciones. Dichas modificaciones deberán ser visadas por la Dirección de Presupuestos."

²⁷ "Glosa 04. Recursos para el pago, durante el año 2001, de una subvención para niños de educación parvularia de primer nivel de transición, que se pagará en el mismo monto y condiciones a las establecidas en el D.F.L. (Ed) N° 2, de 1998, para el segundo nivel de transición, en aquellas comunas que se determine mediante decreto del Ministerio

Transición”, cuya glosa contempla la posibilidad de la subvención al primer nivel de transición, en los mismos términos que los contemplados para el segundo nivel.

La glosa fija inicialmente un número máximo de 30.000 alumnos, el que fue incrementándose en las posteriores leyes de presupuesto, hasta que el año 2008 se incluyó definitivamente este beneficio en la Ley de de Subvenciones Escolares.

i. En las glosas comunes de gobiernos regionales

Por último, las glosas presupuestarias también son regularmente utilizadas para la determinación de las condiciones de ejecución de recursos a nivel de gobiernos regionales.

Así, por ejemplo, la glosa 02, común para los programas de inversión de los gobiernos regionales, numeral 2.1²⁸, autoriza subvencionar actividades culturales, deportivas, del programa Elige Vivir Sano, de seguridad ciudadana, de carácter social y de rehabilitación de drogas, que realicen municipalidades, otras entidades públicas o instituciones privadas sin fines de lucro. La misma glosa establece procedimientos y requisitos para acceder a estas subvenciones.

de Educación, en el cual se incluirán el número de subvenciones respectivas, las que no podrán exceder de un total de 30.000. En el caso que los establecimientos educacionales de comunas o sectores comunales no tuvieran la capacidad para atender el número de niños que se hubiese fijado, el Ministerio de Educación, mediante decreto visado por el Ministerio de Hacienda, podrá otorgar la misma subvención a la Junta Nacional de Jardines Infantiles y a la Fundación INTEGRA, en las mismas condiciones establecidas en el inciso anterior, para la atención de niños del primer nivel de transición.”

²⁸ Ley de Presupuestos para el año 2015. “2.1. Los gobiernos regionales podrán destinar hasta un 6% del total de sus recursos consultados en la presente Ley aprobada por el Congreso Nacional a subvencionar las actividades culturales, deportivas y del Programa Elige Vivir Sano, de seguridad ciudadana, de carácter social y de rehabilitación de drogas, que efectúen las municipalidades, otras entidades públicas y/o instituciones privadas sin fines de lucro. Las instituciones privadas sin fines de lucro podrán ser beneficiarias de estos recursos siempre que al momento de postular tengan una personalidad jurídica vigente no inferior a 2 años. Asimismo, con estos recursos podrán entregar subsidios para el funcionamiento de los teatros municipales o regionales que operen en la región. Los recursos que se transfieran a las entidades públicas señaladas no se incorporarán a sus presupuestos, sin perjuicio de lo cual deberán rendir cuenta de su utilización a la Contraloría General de la República. La asignación de estos recursos a actividades específicas se efectuará en forma transparente y competitiva, para lo cual el Gobierno Regional respectivo deberá disponer mediante Resolución, los instructivos que considere necesarios, donde, entre otros, se establezcan los plazos de postulación y los criterios con que dichas postulaciones serán analizadas. En cada Gobierno Regional se constituirá un comité resolutivo, para cada tipología de actividad que se someta a concurso, que resolverá a partir de la evaluación efectuada por el Gobierno Regional a las postulaciones recibidas. Estos comités resolutivos estarán integrados por funcionarios públicos, donde se deberá incluir al menos uno de otra institución pública relacionada con la tipología específica de que trate el comité, designados por acuerdo del Consejo Regional respectivo. Quedarán excluidos de estos procedimientos los recursos que se destinen al funcionamiento de los teatros regionales o municipales, a las actividades de carácter social que se aprueben a instituciones privadas sin fines de lucro y a aquellas actividades culturales de carácter regional que haya decidido ejecutar directamente el Gobierno Regional. En el caso de las actividades relacionadas con seguridad ciudadana los instructivos deberán considerar las orientaciones que al efecto imparta la Subsecretaría de Prevención del Delito. Tratándose de nuevos proyectos de cámaras de televigilancia ubicadas en espacios públicos, estos deberán contemplar la coordinación de su operación con otros proyectos existentes en las cercanías. En el caso de las actividades culturales, los instructivos podrán considerar las orientaciones que emanen de la Política Cultural Regional aprobada por cada Consejo Regional de la Cultura y las Artes. La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, remitirá, 30 días después de terminado cada trimestre, información consolidada de todas las regiones 124 respecto al uso de estos recursos, la que, en el mismo plazo, deberá ser publicada en su página web. Asimismo, cada Gobierno Regional deberá publicar en su respectiva página web la información correspondiente a su región.”

En la misma glosa, su numeral 2.2²⁹ autoriza pago de subsidios a la operación de sistemas de autogeneración de energía, reconocidos por la Subsecretaría de Energía, institución que, además, debe determinar el monto del subsidio; y en el numeral 2.3³⁰ se autoriza a los gobiernos regionales para otorgar subsidios a las municipalidades u otras entidades públicas, para la mantención de parques o jardines botánicos, y para contribuir al sistema de operación de rellenos sanitarios.

Por su parte, en la glosa 01³¹ de Programas de Desarrollo Local se mandata a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, para transferir recursos a municipalidades que realizan mediante empresas externas los servicio de recolección y transporte de residuos sólidos, y de barrido de calles; estas municipalidades deberán transferir dichos recursos a las mencionadas empresas, las que a su vez deberán destinarlos exclusivamente a sus trabajadores.

En glosa 02³² del mismo programa anterior, se autoriza la transferencia de recursos a municipalidades para controlar la reproducción y situación

²⁹ Ley de Presupuestos para el año 2015. "2.2. Subsidios para la operación de sistemas de autogeneración de energía, reconocidos por la Subsecretaría de Energía, institución que deberá determinar el monto del subsidio;"

³⁰ Ley de Presupuestos para el año 2015. "2.3. Subsidios a los municipios u otras entidades públicas para: a) la mantención de parques y/o jardines botánicos; b) administración de las áreas marinas y costeras protegidas de múltiples usos que les hayan sido concesionadas; c) contribuir al sistema de operación de rellenos sanitarios y d) operación de un sistema de bicicletas públicas, incluidos estacionamientos de larga estadía. Con tal objeto los gobiernos regionales podrán comprometer los recursos correspondientes, con cargo a este presupuesto y al que se les apruebe en las anualidades siguientes;"

³¹ Ley de Presupuestos para el año 2015. "Glosa 01. Estos recursos serán distribuidos entre las municipalidades del país mediante una o más resoluciones de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, de la siguiente forma: a) \$ 41.508.790 miles en proporción al número de predios exentos del pago del impuesto territorial existentes en cada comuna, en relación al número total de predios exentos de dicho impuesto del país. El monto correspondiente a cada municipio se determinará sobre la base de la información disponible al segundo semestre del año 2014, que al efecto el Servicio de Impuestos Internos remita a esta Subsecretaría dentro de los diez primeros días del mes de diciembre del año 2014. b) \$ 15.691.066 miles para distribuir solo entre aquellas municipalidades que informen que efectúan, en forma externalizada, completa o parcialmente, el servicio de recolección y/o transporte de residuos sólidos domiciliarios y/o servicio de barrido de calles. Para ello, las municipalidades deberán comunicar a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, hasta el 28 de febrero de 2015, la información necesaria para la distribución de los recursos señalados. Dicha comunicación deberá incluir la identificación de las empresas contratadas para la prestación de los servicios indicados y de las personas contratadas por ellas al 31 de diciembre de 2014, para cumplir con esas tareas, precisando el número de horas semanales trabajadas y otros antecedentes que solicite dicha Subsecretaría. En base a la información recibida, la Subsecretaría dictará una Resolución con el monto correspondiente a cada municipio. Dicho monto se determinará, previa consolidación de las personas contratadas para estas funciones, dividiendo el monto citado al comienzo de este literal por el número total consolidado de trabajadores, multiplicado por el total de trabajadores determinado para cada municipio. Dichas municipalidades transferirán los citados recursos a las empresas proveedoras del servicio de recolección y/o transporte de residuos sólidos domiciliarios y/o servicio de barrido de calles, los que serán destinados por estas exclusivamente a sus trabajadores, montos que no serán tributables ni imposables."

³² Ley de Presupuestos para el año 2015. "Glosa 02. Estos recursos se destinarán a controlar la reproducción y situación sanitaria de la población de perros y gatos, mediante programas de esterilización, vacunación y desparasitación. Mediante Resolución de esta Subsecretaría se podrán transferir recursos a municipalidades, las que a su vez podrán efectuar estas actividades por administración directa o externalizando estos servicios. Con cargo a estos recursos se podrá financiar insumos, materiales, equipamiento e infraestructura para la esterilización, vacunación, desparasitación y otras prestaciones de tipo veterinaria. Con cargo a estos recursos se podrán efectuar los gastos de operación que genere a esta Subsecretaría la ejecución de este programa, hasta por un monto de \$ 315.000 miles, incluidos convenios con personas naturales, las que podrán tener la calidad de agentes públicos para todos los efectos legales, conforme a lo que se establezca en los respectivos contratos. Podrán financiarse gastos asociados al monitoreo, control y evaluación del programa, incluyendo gastos en personal. Para estos efectos

sanitaria de la población de perros y gatos, mediante programas de esterilización, desparasitación y vacunación.

De esta forma, y en base a lo sostenido, queremos hacer presente que la impugnación de los requirentes da cuenta de desacuerdos puntuales respecto de las glosas objetadas³³, pero estos no impugnan la totalidad del contenido de las glosas. Por lo cual, al impugnarlas parcialmente, dan por sentado que la introducción de la política pública, referida al programa de financiamiento gratuito para la educación superior, puede contemplarse en una glosa de la Ley de Presupuestos.

Así, esta práctica legislativa, de la esencia de la Ley de Presupuestos, no constituye uno de los elementos en entre dicho en autos, escapando a la competencia de este Excelentísimo Tribunal.

2. Los límites a la decisión del Tribunal Constitucional: no puede ser un legislador positivo

En segundo lugar, cabe precisar que la decisión que el Excmo. Tribunal Constitucional adopte en el presente requerimiento, no puede ir más allá de su esfera de competencias.

Como es bien sabido, el Excmo. Tribunal Constitucional opera como un "legislador negativo"³⁴, por cuanto su función se encuentra limitada a la eliminación de normas del ordenamiento jurídico por ser contrarias a la

se podrán transferir parte de estos recursos al programa 01 de esta Subsecretaría. Se podrán celebrar convenios con entidades públicas y privadas sin fines de lucro para el financiamiento de actividades con fines educacionales, capacitación y participación ciudadana en lo relativo a la tenencia responsable de mascotas. La Subsecretaría deberá informar trimestralmente, dentro de los treinta días siguientes al término del trimestre respectivo, a la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, respecto de los convenios celebrados con municipios y con entidades públicas o privadas sin fines de lucro, para la ejecución de este programa. El informe del primer trimestre deberá incluir, además, la información de los municipios beneficiarios de este programa el año 2014."

³³ En el caso de la glosa 04, en primer lugar, se objeta sólo su letra c y, es más, específicamente la parte relativa a la manifestación de la voluntad de las instituciones para convertirse en personas jurídicas sin fines de lucro. En segunda lugar, se cuestiona el párrafo tercero, en cuanto a la publicidad de los resultados de las evaluaciones hechas por la Agencia de Calidad de Educación.

En la glosa 05, tampoco se objeta la totalidad, sino la letra e) del párrafo segundo, que establece que para ser beneficiarios de la gratuidad, los alumnos deberán matricularse en las universidades calificadas, las cuales deberán celebrar un convenio. Asimismo, se cuestiona el párrafo tercero, en cuanto determina las instituciones educacionales que serán parte del sistema de gratuidad en la educación superior. En el párrafo cuarto se critica que las instituciones deban manifestar la voluntad de adherirse al sistema. En tanto en los párrafos quinto y sexto, se critica que se establezcan los mecanismos para calcular los recursos que recibirán las instituciones. Asimismo, en el párrafo séptimo se objeta el límite que se impone a la cantidad de estudiantes nuevos por programas de estudios. Finalmente, en el párrafo octavo se cuestiona que se establezca que los efectos del incumplimiento de las normas se determinarán mediante reglamento.

Por último, se objeta la parte de la glosa 19 que determina que los institutos profesionales y los centros de formación técnica podrán constituirse como personas jurídicas sin fines de lucro a fin de ser parte del sistema de gratuidad.

³⁴ Tal como señala Hans Kelsen, el Tribunal Constitucional opera "aplicando la constitución a un hecho concreto de producción legislativa y llegando a anular leyes anticonstitucionales no genera sino destruye una norma general, es decir, pone el actus contrarius correspondiente a la producción jurídica, o sea, que (...) oficia de legislador negativo" KELSEN, Hans. 1995. ¿Quién debe ser el defensor de la constitución? Madrid, Tecnos. p. 37.



Constitución, pero no puede extenderse a la producción de leyes, cuestión que compete exclusivamente al legislador.

Esto es en sumo relevante, pues sostener lo contrario implicaría desvirtuar el diseño de competencias que nuestro sistema democrático establece. En el caso concreto, los requirentes pretenden que el Tribunal Constitucional dé a las glosas de la Ley de Presupuestos impugnadas, un alcance distinto del que fue propuesto por el Ejecutivo y aprobado por el Congreso, lo cual distorsionaría el rol del Tribunal Constitucional y, como veremos, presenta otros problemas constitucionales.

La Constitución Política de la República y las leyes resguardan con especial celo las materias relativas al Presupuesto de la Nación, estableciendo reglas especialísimas que delimitan las competencias de los sujetos y órganos involucrados.

La vulneración de estas especiales características conlleva necesariamente el riesgo de alterar el regular funcionamiento tanto de los órganos como de dichas políticas, poniendo en riesgo la seriedad presupuestaria fiscal de la nación, como se explicará a continuación.

a. No puede vulnerarse la iniciativa exclusiva del Presidente de la República en materia presupuestaria

El Tribunal Constitucional debe respetar el especial y detallado diseño de competencias e iniciativa exclusiva que la Constitución Política de la República reconoce al Presidente de la República.

La Constitución regula la Ley de Presupuestos de manera especial en relación a otras leyes.

La regulación en detalle de la Ley de Presupuestos no es caprichosa. En efecto, obedece a una tendencia continua y permanente que, durante todo el Siglo XX, intentó monopolizar la iniciativa legal en materia de gastos en manos del Presidente de la República. Partiendo de la premisa de que fue una Ley de Presupuestos el hecho que gatilló finalmente la guerra civil de 1891, una serie de reformas constitucionales fue disminuyéndose la iniciativa de los parlamentarios en materia de gastos, siendo la Constitución de 1925 el primer texto constitucional que expresamente prohibió al Congreso aprobar nuevos gastos o ítems en la Ley de



Presupuestos, los que sólo podían ser propuestos por el Presidente de la República³⁵.

En 1970, por su parte, se aprobó una nueva reforma constitucional en este sentido, reservando a la iniciativa exclusiva del Presidente toda materia que pudiera involucrar gastos, pues “[l]a tendencia natural de quienes no tienen la responsabilidad de la administración es imponer más gastos”³⁶.

Con todos estos antecedentes, la discusión en materia de Ley de Presupuestos al interior de la Comisión Constituyente no fue extensa, sino que se abocó a la manera de regular la prohibición al Congreso de aprobar nuevos gastos sin que éstos hubiesen sido presentados por el Presidente de la República. Finalmente, “se llegó a la conclusión de que era conveniente prohibir terminantemente al Congreso todo tipo de iniciativa en materia económica, porque éste tiende, de manera inevitable, a crear pseudo financiamientos y los consiguientes problemas posteriores al gobierno”³⁷. Como forma de establecer dicha limitación, el inciso segundo del artículo 67 dispone que “[e]l 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”.

Más aún, con la convicción de que el problema en la fijación de gastos es técnico, el inciso tercero del artículo 67 dispone que “[l]a 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”. Esta disposición busca que las estimaciones de gastos sean lo más exactas posibles, pues la Comisión Constituyente temía que se repitiera “una práctica corriente en regímenes anteriores, en virtud de la cual el Congreso hacía por su cuenta una estimación de fondos muy optimista y alejada de la realidad”³⁸.

³⁵ Constitución de 1925, artículo 45 inciso segundo.

³⁶ STC Rol 2025, c. 34, citando un discurso del Presidente Frei Montalva de 16 de enero de 1969.

³⁷ STC Rol 2025, c. 37, citando a la comisionada señora Romo.

³⁸ Comisionado Ortúzar en la sesión N° 394 de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, de fecha 4 de julio de 1978.

Este excelentísimo Tribunal Constitucional ha reconocido la importancia de la iniciativa exclusiva en oportunidades anteriores³⁹.

En efecto, el Tribunal acogió la tesis de que la eliminación de un tope en el subsidio post natal parental que iba a ser entregado, constituía una vulneración a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República en materia de gastos, pues se creó un “nuevo subsidio, distinto y más elevado que el propuesto en la correspondiente iniciativa presidencial”⁴⁰.

Dicha interpretación fue hecha valer en la discusión del proyecto de ley, señalando el entonces Senador Chadwick que “si la eliminación del tope de 30 unidades de fomento significa un aumento del gasto, se trata de una atribución exclusiva del Presidente de la República. Y es algo que hemos respetado durante todos los años de funcionamiento del Congreso Nacional”⁴¹.

Asimismo, S.S. Excelentísima ha reconocido que la iniciativa exclusiva del Ejecutivo se extiende a todo el proceso de formación de la ley, no sólo a su presentación⁴², por lo que incluso en la instancia de requerimiento en la que nos encontramos, no cabe aceptar que, mediante vías indirectas como el presente requerimiento, se vulnere la Constitución en esta materia. Efectivamente, en caso que se aceptasen las pretensiones de los requirentes y se modificaran las glosas impugnadas en dicho sentido, se habrían vulnerado todos los medios de control que, durante un siglo, se han construido en materia de presupuesto, a saber:

1. La estimación de los gastos no habría sido realizada por los órganos técnicos correspondientes. Peor aún, en este caso no habría siquiera una estimación de gastos, pues no ha sido acompañado por los requirentes ningún documento en este sentido, lo que pone de manifiesto la flagrante violación al principio de la iniciativa exclusiva en el aumento de gastos en la Ley de Presupuestos.

³⁹ El Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre la iniciativa exclusiva que tiene el Presidente de la República en relación a la Ley de Presupuestos, señalando que “*son inconstitucionales las glosas que traten sobre materias que sean parte de aquellas que la CPR reserva de forma exclusiva a la iniciativa legislativa del Presidente, por tratarse de una incidencia de parlamentarios en una esfera de competencia que la CPR reserva de manera exclusiva al Ejecutivo*” STC 1867, cc. 17, 18 y 20.

⁴⁰ STC N° 2025, c. 44.

⁴¹ Intervención del H. Senador Chadwick en la aprobación en particular del proyecto de ley, con fecha 19 de mayo de 2011.

⁴² STC N° 2025, c. 43



2. Se aprobaría un nuevo gasto por parte del Congreso que no habría sido propuesto por el Presidente de la República, lo que constituye una contradicción al claro tenor literal de la norma constitucional.

3. Como clara consecuencia de las dos vulneraciones anteriores, se estaría contraviniendo la parte final del inciso cuarto del artículo 67 de la Ley de Presupuestos, pues se estaría aprobando un nuevo gasto sin que se hayan indicado, al mismo tiempo, las fuentes de recursos necesarios para atender dicho gasto.

La pretensión de los requirentes relativa a que el Tribunal Constitucional modifique las glosas impugnadas constituye un intento subrepticio de modificar la Ley de Presupuestos en un sentido determinado, excediendo las atribuciones que al respecto les entrega la Constitución.

Como señalamos en la sección anterior, la disposición constitucional es clara en señalar que toda iniciativa legal en materia de gastos corresponde a iniciativa exclusiva del Presidente de la República, sea a través de mensajes o indicaciones.

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.

b. Al exceder sus competencias el Tribunal Constitucional podría poner en entredicho la seriedad fiscal de nuestro país

Por otra parte, y como consecuencia del intento de alterar la iniciativa exclusiva del Presidente de la República en el cálculo del gasto fiscal, se pone en entredicho la necesaria certeza que debe existir respecto de los gastos previstos en la Ley de Presupuestos.

La certeza respecto del presupuesto de la nación es justamente el propósito que la Constitución busca resguardar mediante el establecimiento de un procedimiento de tramitación especial de esta ley. Como se señaló, la Constitución expresamente prevé que la estimación de los gastos sólo corresponden al Presidente de la República y limita la intervención del Congreso Nacional a la sola posibilidad de reducirlos.

El gasto comprendido en las glosas impugnadas se encuentra autorizado. Como fue propuesto por el Ejecutivo, ese gasto abarca el financiamiento de ciertas instituciones de educación superior. El presente requerimiento pretende dejar sin efecto los requisitos que deben cumplir dichas instituciones para ser financiadas, ampliando el espectro de instituciones más allá de lo propuesto por el Ejecutivo y más allá de lo aprobado por el Congreso Nacional. Ante esta situación, en que existen recursos limitados ya definidos, la declaración de inconstitucionalidad de los requisitos que determinan qué instituciones serán financiadas, pone al Ejecutivo en la necesidad de emplear dichos medios de una forma distinta, por cuanto el gasto ya se encuentra autorizado.

En este sentido, la manera indirecta mediante la cual los requirentes pretenden evadir las limitaciones que les impone la iniciativa exclusiva prescrita por la Constitución, hace que la ejecución del gasto autorizado se vuelva incierto ya que se trata de un monto presupuestario limitado, en ningún caso se podrá financiar a todo el espectro de instituciones que pretenden los requirentes.

Como ya se señaló, declarar la inconstitucionalidad de las glosas impugnadas tendría como efecto eliminar los requisitos exigidos para que una institución de Educación Superior tenga la calidad de elegible. Esto implica que se eliminaría la distinción entre instituciones elegibles y aquellas que no cumplen con los requisitos necesarios, ampliando el espectro de instituciones que podrían recibir financiamiento hasta límites indeterminados.

Los recursos previstos en la Ley de Presupuestos de 2016 para financiar la Educación Superior de los estudiantes más vulnerables son, obviamente, limitados. Ese límite viene dado justamente por la exigencia de ciertos requisitos, que son los que se pretende impugnar mediante el requerimiento interpuesto. Si esos recursos limitados no son suficientes para financiar a todas las instituciones de Educación Superior, la glosa inevitablemente se volverá inejecutable.

c. El Tribunal Constitucional excedería sus competencias si actuara como legislador positivo

Que el Excmo. Tribunal Constitucional sólo pueda actuar como un “legislador negativo” significa que sólo puede suprimir disposiciones por ser

contrarias a la Constitución, no puede producir una norma nueva. Esto implica que tampoco puede dar un nuevo alcance a una norma, ya que esto equivaldría a ejercer funciones legislativas. Particularmente, no puede cambiar el gasto autorizado, aumentándolo o disminuyéndolo.

En el presente caso, por tanto, el Tribunal Constitucional no puede proporcionar una vía alternativa a la supresión de las glosas impugnadas, no puede dar un nuevo alcance a las normas que han sido puestas en su conocimiento. Es decir, mediante la declaración de inconstitucionalidad de las glosas impugnadas, no podría crearse un nuevo sistema de financiamiento de la Educación Superior, por ejemplo, modificando el universo de entidades elegibles. Esta es una tarea que corresponde de manera privativa al Congreso Nacional.

Lo contrario significaría adoptar una decisión de política pública mediante el pronunciamiento del Excmo. Tribunal Constitucional, sacando la discusión política de su esfera propia en el Congreso para instalarla como una cuestión de constitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, lo que implicaría que éste excedería el ámbito de competencia que le ha entregado la Constitución.

3. No están en juego los precedentes constitucionales sobre inclusión

En tercer lugar, cabe hacer presente que más allá de los cuestionamientos de mérito que se contienen en el requerimiento en contra de las glosas impugnadas, resulta pertinente destacar que no es materia de esta controversia constitucional la legitimidad del Estado de fijar requisitos para otorgar aportes destinados a un fin específico.

Muy por el contrario, los propios requirentes fundan sus alegatos sobre los supuestos vicios de constitucionalidad de fondo partiendo de la base que es perfectamente admisible que el legislador imponga requisitos para optar a los aportes del Estado.

En otras palabras, los precedentes de este Excmo. Tribunal contenidos en las sentencias roles N^{os} 2781 y 2787 no se encuentran bajo cuestionamiento, como se demostrará a continuación.

a. No se discute la idoneidad de los requisitos para cumplir el mandato constitucional

En reiteradas ocasiones en el requerimiento se señala que no se cuestiona el establecimiento de condiciones, sino que éstas se apliquen sólo a un grupo, generando una situación, que a su juicio, sería discriminatoria.

Así, por ejemplo señalan que “tampoco se impugnan los criterios que tienen como único fin precisar quiénes son las personas beneficiarias”⁴³; “la imposición de nuevas exigencias, a sólo un grupo específico de universidades constituye una discriminación arbitraria”⁴⁴; “establecer requisitos adicionales de manera caprichosa y sin ninguna fundamentación objetiva, implicaría validar un trato discriminatorio y arbitrario hacia estudiantes que se encuentran en igual situación”⁴⁵.

Lo que se cuestiona, entonces, en el proceso constitucional de autos es el ámbito de aplicación de los requisitos y que se exima de éste a las universidades pertenecientes al Consejo de Rectores, creando con ello una situación que estiman discriminatoria, en atención a que a juicio de los requirentes no habrían fundamentos para no aplicar los mismos requisitos a las universidades del Consejo de Rectores.

b. No se cuestiona la constitucionalidad de la gratuidad

En el presente proceso constitucional tampoco se discute que las glosas de gratuidad cuestionadas se enmarcan en el mandato constitucional de asegurar el derecho a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional (artículo 1º, inciso 5º, CPR), garantizando a jóvenes pertenecientes a los cinco primeros deciles de menores ingresos de la población el acceso gratuito a la educación superior; ni se cuestiona que a través de la Ley de Presupuestos el legislador materialice su deber de “fomentar la educación en todos los niveles” (artículo 19 N° 10, inciso 6º, CPR).

⁴³ Requerimiento, p. 34.

⁴⁴ Requerimiento, p. 48.

⁴⁵ Requerimiento, p. 64.

Por lo mismo, no se cuestiona que se establezcan requisitos condicionando su obtención. Lo que se cuestiona es que se exigen tales requisitos a unas universidades y no a otras.

c. Es legítimo establecer condiciones para el otorgamiento de los beneficios

Los precedentes del Tribunal Constitucional sobre esta materia han reconocido que las ayudas del Estado no son regalos, sino donaciones modales, por lo que resulta plenamente justificado que se condicionen al cumplimiento de requisitos tanto para recibir los recursos como para su obtención⁴⁶.

No puede perderse de vista que los fondos que se entregan son para satisfacer un mandato constitucional y, por lo mismo, no puede ser indiferente al legislador que los fines perseguidos efectivamente se alcancen, para lo cual es dable establecer condiciones y requisitos. En este sentido, el Tribunal enfatizó que “al otorgar estos beneficios, el legislador puede perfectamente establecer condiciones o requisitos para su obtención o para su mantención, a fin de lograr la finalidad pública que se busca alcanzar con la transferencia. Ello implica, en ciertos casos, restricciones justificadas de derechos”⁴⁷.

Por lo mismo, no es de extrañar que las asignaciones que hacen las glosas impugnadas establezcan requisitos para asegurar su correcto uso. Tal es justamente la naturaleza de las glosas: especificar la manera en que se utilizarán los recursos asociados.

En autos, los requirentes no cuestionan estos principios, sino el hecho de que hayan condiciones que se aplican sólo a un grupo de universidades, sin que a su juicio existan méritos suficientes para efectuar tal distinción.

d. Las medidas legislativas deben apuntar a asegurar inclusión

Tal como ha señalado este Tribunal, “la inclusión es una exigencia del Estado para hacerse cargo de la diversidad de sus habitantes. Materializa

⁴⁶ STC Rol N° 1295/2008; Rol N° 2787/2015.

⁴⁷ STC Rol N° 1295/2008; Rol N° 2787/2015.

diversos mandatos constitucionales. Desde luego, el que el bien común debe llegar 'a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional' (artículo 1°). También el que el Estado debe 'asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional' (artículo 1°, inciso final). Asimismo, tiene en cuenta que la Constitución asegura 'la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos' (artículo 19, N° 3°), la no discriminación arbitraria (artículo 19, N° 2°) y, muy importante, el acceso de todas las personas a la educación básica y media (artículo 19, N° 10°)⁴⁸. Tampoco este aspecto se encuentra en discusión en el presente caso.

Las glosas apuntan a garantizar la inclusión y acceso a la educación superior a los estudiantes de menores ingresos y, en esa medida, apunta a dar cumplimiento a los mandatos constitucionales de asegurar el derecho a la educación y el derecho a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional.

Ello no se discute por los requirentes. Lo que se cuestiona es que los requisitos que se exigen a los establecimientos de educación superior no sean los mismos para todos ellos.

4. Corolarios

- a. La Ley de Presupuestos es un instrumento esencial en la configuración de políticas públicas lo que no está ni puede entenderse en discusión en presente caso. La impugnación parcial de las glosas por parte de los requirentes da por entendido esta función.
- b. Existen numerosos ejemplos que dan cuenta de la introducción de políticas públicas mediante la Ley de Presupuestos. Así, mediante ésta se han implementado políticas públicas en forma provisoria, para posteriormente crearlas en leyes permanentes o regularlas en forma más específica mediante delegación a la potestad reglamentaria. En estos instrumentos se han establecido lo requisitos y las condiciones que deben cumplir los destinatarios con el objeto de acceder a los beneficios, determinando el contenido sustancial de la política pública que se ejecuta.

⁴⁸ STC Rol N° 2781-15, c. 34.

- c. El Tribunal Constitucional debe respetar el diseño de competencias e iniciativa exclusiva que la Constitución Política de la República reconoce al Presidente de la República respecto de la Ley de Presupuestos. Además, debe tenerse presente que la competencia del Excmo. Tribunal Constitucional se encuentra limitada a la eliminación de normas del ordenamiento jurídico por ser contrarias a la Constitución, y no puede extenderse a la producción de leyes, cuestión que compete exclusivamente al legislador.
- d. Por otra parte, no se encuentra en discusión en el proceso constitucional de autos la legitimidad constitucional de la adopción de medidas legislativas, por parte del Ejecutivo, que apunte a asegurar gratuidad en la Educación ni se discute el establecimiento de medidas que permitan que jóvenes de menores ingresos accedan a recursos del Estado para así poder acceder a la educación superior de forma gratuita. Con ello, en el presente proceso constitucional no se encuentran en cuestión los precedentes sobre inclusión y gratuidad asentados por este Excmo. Tribunal.

CAPITULO SEGUNDO. NO SE VERIFICAN LOS VICIOS DE FORMA ALEGADOS EN LO PRINCIPAL

En este capítulo nos haremos cargo de las impugnaciones alegadas en “lo principal” en el requerimiento, referidas a la idoneidad de la Ley de Presupuestos para regular las materias que tratan las glosas. Para ello analizaremos tanto las especiales características de la Ley de Presupuestos en tramitación como sus ideas matrices y temporalidad. Enseguida, nos referiremos a la aplicación de estos criterios en cada una de las glosas cuestionadas y cómo es que ellas se ajustan a la Constitución.

I. NO EXISTE VULNERACIÓN A LOS DERECHOS DE LAS MINORÍAS PARLAMENTARIAS

En el presente apartado nos haremos cargo de los argumentos del requerimiento referentes a que la Ley de Presupuestos, al tener una tramitación acotada en el tiempo con reglas específicas, restringe las facultades de las minorías que están en el Congreso, por lo que las glosas serían inconstitucionales.

1. El argumento de los requirentes

Los requirentes indican que la Ley de Presupuestos tiene un contenido acotado, el cual es la estimación de los ingresos y la autorización de los gastos del Estado, no pudiendo extenderse a otras materias. Agregan que, debido a sus especiales reglas de tramitación legislativa, regular áreas sustanciales de la vida nacional en ella impediría al Congreso concurrir debidamente a la formación de la ley, lo que a su vez imposibilitaría la deliberación democrática del Poder Legislativo en materias propias de una “ley sustantiva”, como es el diseño de una política pública nueva en materia de financiamiento de la educación superior⁴⁹.

A su juicio, la tramitación de la Ley de Presupuestos restringe de tal manera las facultades del Congreso Nacional, que hace imposible que pueda efectivamente ejercer la tarea que la Constitución le encomienda, referida a concurrir a la formación de las leyes (art. 46 de la CPR), afectando así el régimen democrático (artículo 4 de la CPR) en materia de financiamiento de la educación superior, lo que sería necesario dada la importancia de estas materias.

A partir de las premisas recién señaladas concluyen que los preceptos que impugnan afectarían los artículos 4, 46, 63 N° 20 y 67 de la Constitución Política de la República, así como la separación de poderes que ella establece.

2. La Ley de Presupuestos es una ley especial cuyas características determinadas no vulneran el debate democrático

Es efectivo que la Ley de Presupuestos es una ley que tiene características especiales en cuanto a su tramitación legislativa, pero ello no la priva de su carácter elemental. En este sentido, no debe obviarse que ella es una ley, no un acto administrativo ni un acto jurídico de otra naturaleza. Así, su formación, al igual que cualquier ley, conlleva un acuerdo de voluntades en el marco de un sistema democrático, con los consensos y las votaciones de los representantes del pueblo que corresponden según nuestra Carta Fundamental⁵⁰.

Entre las particularidades que rigen su tramitación cabe destacar las siguientes:

- a) Es una ley de iniciativa exclusiva del Presidente de la República (artículo 65, inciso tercero). Con ello, respecto a los ingresos, “el Congreso sólo

⁴⁹ Requerimiento, p. 11.

⁵⁰ BRONFMAN V., Alan, CORDERO Q., Eduardo, ALDUNATE L., Eduardo. *Derecho parlamentario chileno. Funciones y atribuciones del Congreso Nacional*. Santiago, LegalPublishing, 2013, p. 371.

puede aceptar o rechazar la estimación que haga el Ejecutivo, sin que pueda aumentarlos o disminuirlos⁵¹. En cuanto a los gastos, las atribuciones del Poder Legislativo dependerán de si ellos son fijos o variables. Respecto de aquellos que se encuentran en leyes permanentes, el Congreso solamente puede “aprobarlos y revisar si los que el proyecto registra corresponden a los ya autorizados en leyes anteriores”⁵². En cuanto a los otros gastos, éste podrá aprobarlos, reducirlos o suprimirlos, pero siempre considerando que no puede aprobar ningún nuevo gasto con cargo a los fondos de la Nación sin que se establezca la fuente de los recursos para atenderlo.

- b) La tramitación misma de la Ley de Presupuestos se rige por “las normas generales sobre formación de la ley, con algunas particularidades”⁵³, a saber:
- i) Los plazos de su tramitación los fija la propia Constitución, al indicar que el Presidente debe presentar al Congreso el proyecto de Ley de Presupuestos a lo menos con tres meses de anticipación a la fecha en que debe empezar a regir y que el Poder Legislativo lo debe despachar dentro de sesenta días desde su presentación (artículo 67, inciso primero).
 - ii) Sólo puede tener origen en la Cámara de Diputados.
 - iii) El Presidente de la República no está habilitado para darle urgencia de ningún tipo a su tramitación.
 - iv) Es informada por una comisión mixta especial, la Comisión Especial de Presupuestos, conformada por veintiséis miembros (mitad diputados y mitad senadores). Esta funciona en subcomisiones.
 - v) El primer trámite constitucional debe ser realizado en cuarenta y cinco días desde la presentación del proyecto, de los cuales cuarenta son para que la Comisión Especial de Presupuesto evacúe su informe y cinco para su discusión en sala.
 - vi) El segundo trámite debe ser efectuado dentro de uno a tres días, tiempo en el cual el Senado debe aprobar o rechazar el proyecto.

⁵¹BRONFMAN V., Alan, CORDERO Q., Eduardo, ALDUNATE L., Eduardo. *Ob. Cit.*, p. 376.

⁵²BRONFMAN V., Alan, CORDERO Q., Eduardo, ALDUNATE L., Eduardo. *Ob. Cit.*, p. 377.

⁵³BRONFMAN V., Alan, CORDERO Q., Eduardo, ALDUNATE L., Eduardo. *Óp. Cit.*, p. 383.

- vii) El tercer trámite constitucional debe realizarse en el plazo de tres a cuatro días, para que la Cámara se pronuncie sobre las enmiendas del proyecto.
- viii) Para finalizar su tramitación en el Congreso, hay uno a ocho días para la clausura de la discusión en los demás trámites que correspondan.
- ix) En cuanto a la formulación de indicaciones por parte de los parlamentarios, estas sólo pueden tener por fin reducir los gastos, salvo los que se encuentren establecidos por ley permanente, y sin estarles permitido aumentar o disminuir la estimación de los ingresos.
- x) En caso de que el Congreso no despache la Ley de Presupuestos dentro de sesenta días contados desde que le fue presentada, se entiende aprobado tácitamente el proyecto del Presidente de la República (artículo 67, inciso primero, de la CPR).

Como se aprecia, no es controvertido el carácter especial que tiene la Ley de Presupuestos en cuanto a su tramitación legislativa, sin embargo, las vulneraciones de las facultades del Congreso que le atribuyen los requirentes en su tramitación carecen totalmente de fundamento.

3. Ninguna de las características especiales de la Ley de Presupuestos vulnera las facultades que la Constitución le otorga al Congreso

Antes de entrar a revisar las características de la Ley de Presupuestos que según los requirentes afectan la deliberación democrática del Congreso, queremos hacer referencia a una categorización que los diputados solicitantes crearon: las “leyes sustantivas”.

Los requirentes pretenden diferenciar entre aquellas leyes denominadas “sustantivas” y aquellas que no lo son, dentro de las cuales se encontraría la Ley de Presupuestos. Las primeras serían aquellas aptas para regular “asuntos sustantivos de interés público en la agenda de un país”⁵⁴.

Esta clasificación es falaz. Ni la Constitución, ni la doctrina⁵⁵ ni este Excmo. Tribunal se han referido a este tipo de leyes, ni han hecho distinción alguna en el

⁵⁴Requerimiento, p. 11.

⁵⁵ Para revisar una completa categorización de los tipos de leyes efectuada por la doctrina ver CORDERO Quinzacara, Eduardo. *La potestad legislativa, los tipos de ley y sus relaciones internas en el derecho nacional*. Revista de Derecho de la Universidad Austral de Valdivia, 23 (1), julio 2010, pp. 125-153.

sentido que indican los requirentes. Las leyes pueden ser diferenciadas por las materias que tratan, pero no cabe hacer una distinción en su naturaleza según si tratan materias de mayor interés que otras. En este sentido, la forma es lo que le da el carácter a la ley, y no los temas que abordan. De hecho, cualquier materia que se regule por ley tendrá el carácter de ella. Para la Constitución no hay leyes de primer o segundo orden: todas ellas son manifestación de la voluntad soberana.

Caracterizar ciertas leyes como “sustantivas” y excluir de este ámbito a la Ley de Presupuestos no se aviene con la lógica constitucional chilena ni con la doctrina jurídica nacional⁵⁶.

Efectuada esta aclaración, procederemos a referirnos a las características de la Ley de Presupuestos que dan cuenta de que no se afecta la deliberación democrática del Congreso.

a. Concurren ambas cámaras a su formación

Los requirentes parecen olvidar que la Carta Magna, en su artículo 45, determina que las dos ramas que componen al Congreso deben concurrir a la formación de las leyes “en conformidad a esta Constitución”.

Ello tiene implicancias importantes para el caso concreto. De partida, el hecho de que el Poder Legislativo se encuentra constreñido por la Constitución en la tramitación de la Ley de Presupuestos, lo que implica que necesariamente debe respetar las reglas que esta impone y las que se dictaron a partir de ella en esta materia. Además, conlleva que, como toda ley, debe consensuarse su contenido entre los distintos órganos colegisladores, quienes son los representantes de la ciudadanía elegidos democráticamente.

A todo lo recién indicado debe agregarse que el proceso mismo de tramitación de la Ley de Presupuestos implica una instancia de negociación compuesta por dos etapas: una dentro de la Administración entre el organismo respectivo, la Dirección de Presupuestos, el Ministerio del ramo y el Presidente de la República; y otra entre las fuerzas políticas

⁵⁶ En la propia Ley de Presupuestos en que se insertan las glosas cuestionadas hay numerosos ejemplos de materias de enorme relevancia e interés nacional que podrían calificarse de “sustantivas”, sin que ninguna de ellas haya sido cuestionada por los requirentes. Así Glosa 23 (p.32); Glosa 05 (p.90); Glosa 06 (p.91); Glosas comunes para los programas 01 de los gobiernos regionales (p.122) Glosa 04 (p.222) Glosa 12 (p.241) Glosa 23 (p.242) Glosa 04 (p.249) Glosa 05 (p.250) Glosa 06 (p.293) Glosa del programa de infraestructura educacional (p.296) Glosa 01 (p.315) Glosa 04 (p.343) Glosa 13 (p.347) Glosa 05 (p.378) Glosa 07 (p.434) Glosa 02 (p.436) Glosa 04 (p.441) Glosa 05 (p.443) Glosa 06 (p.445) Glosa 01 (p.626) Glosa 02 (p.689) Glosas 04, 05 y 06 (p.692) Glosa 08 (p.696) Glosa 14 (p.721) Glosa 07 (p.757) Glosa 06 (p.773).

presentes en el Congreso Nacional. Esto lo ha reconocido explícitamente este Excmo. Tribunal, indicando además que en esta segunda etapa “[e]l presupuesto es aprobado luego de conversaciones y diálogos formales e informales, en que se llega a acuerdos, transacciones y compromisos, que se reflejan en indicaciones y protocolos complementarios a la ley. Dicha negociación no tiene nada de malo o espúreo; es la consecuencia de que la facultad de aprobación radica en un órgano plural y representativo de la sociedad”⁵⁷.

b. Posee etapas regladas en que participan las minorías

Como fue señalado, la Ley de Presupuestos se tramita en una primera etapa en una Comisión Especial.

Ella se forma con 13 diputados y 13 senadores, debiendo incluir a aquellos que formen parte de sus respectivas comisiones de Hacienda, además de algunos especialmente designados al efecto⁵⁸. Como es sabido, las comisiones de la Cámara de Diputados deben estructurarse de tal manera que estén representadas todas las fuerzas políticas presentes en la Cámara, ya que el artículo 216 del Reglamento de la Cámara de Diputados (RCD) dispone que “[l]os partidos políticos que formen parte de la Cámara estarán representados en las comisiones por un número proporcional al de diputados con que cuenten, lo que se determinará según un coeficiente fijo resultante de dividir el total de los cargos de todas las comisiones por el número de diputados de la Corporación; este coeficiente se multiplicará por el número de diputados de cada partido político y ese resultado señalará los cargos que le correspondan”. Esta conformación asegura el pluralismo dentro del órgano a cargo de informar la Ley de Presupuestos.

En cumplimiento de la normativa reseñada, la Comisión Especial de Presupuestos de este año fue conformada por 7 parlamentarios del partido Unión Demócrata Independiente y 4 de Renovación Nacional, lo que demuestra que su configuración incluía a fuerzas minoritarias en el Congreso. Más aún, la votación por gratuidad al interior de esta Comisión Especial fue dividida, con 12 votos a favor y 7 en contra. En otras palabras, participaron en el proyecto las minorías en la Comisión Especial, las que

⁵⁷ STC Rol N° 1.867, c. 27.

⁵⁸ Artículo 19 de la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional (LOCCN), y artículo 207 del Reglamento del Senado (RS).



ejercieron, adecuadamente, su derecho a debatir y rechazar la glosa que ahora es cuestionada.

Una vez la Comisión Especial de Presupuestos ha despachado su informe, la Sala de la Cámara de Diputados la conoce y vota al respecto, previo debate⁵⁹.

Cuando la Cámara aprueba el proyecto, éste pasa al Senado, donde se genera un nuevo debate y posibilidades para que los partidos minoritarios del Congreso puedan ejercer sus derechos.⁶⁰

En el caso de la glosa impugnada, ella fue objeto de un tercer trámite constitucional. En él, la Cámara de Diputados la aprobó por 61 votos a favor, 45 en contra y 1 abstención.

En todas y cada una de estas etapas las minorías pudieron ejercitar los derechos que el ordenamiento les reconoce en la tramitación legislativa. Y más aún: los ejercieron efectivamente, como se desprende del hecho de que votaron en contra.

Finalmente, es necesario recordar que el derecho a oposición de las minorías no es equivalente a un derecho a veto de lo aprobado por las mayorías, sino que se limita a la posibilidad de debatir, deliberar y votar conforme a su convicción lo determine.

c. La discusión por partidas facilita el debate y la deliberación democrática

Además, existen más normas que facilitan el debate y la deliberación democrática de la Ley de Presupuestos.

Los reglamentos tanto de la Cámara de Diputados como del Senado establecen normas que permiten concentrar las tareas del Congreso en la tramitación de la Ley de Presupuestos⁶¹. Ello permite fomentar el debate

⁵⁹ En el caso de la glosa requerida, ella fue aprobada por 69 votos a favor, 41 en contra y 3 abstenciones.

⁶⁰ En el caso que nos ocupa, la glosa cuestionada fue aprobada por 15 votos a favor, 9 en contra y 1 abstención.

⁶¹ En primer lugar, el artículo 178 del RCD dispone que la discusión particular del proyecto de Ley de Presupuestos se hará por partidas. El RS complementa esta información señalando en su artículo 207 que cada partida será estudiada por una Subcomisión formada al interior de la Comisión de Presupuestos. Las medidas señaladas buscan facilitar el estudio y debate de los muchos aspectos regulados en la Ley de Presupuestos, pues al corresponder cada partida a un ministerio específico, resulta más fácil comprender la disposición de los capítulos y gastos como un todo, atendiendo a la misión de dicho ministerio. Por lo anterior, la votación de esta ley se hace también por partidas (artículo 182 del RCD).

En segundo lugar, se regula la duración de los discursos en la discusión particular del proyecto, pero el artículo 178 del RCD asegura que cada comité tenga tiempo para pronunciar sus discursos, el que es proporcional a su representación parlamentaria. Así, se asegura que también las minorías puedan dar a conocer sus opiniones o rechazo al proyecto.

concentrado y la mayor deliberación, pues asegura a todos los parlamentarios involucrados el poder dedicar la mayor parte de su tiempo al debate de la Ley de Presupuestos.

d. La deliberación legislativa en la Ley de Presupuestos no disminuye, sino que se encuentra concentrada

De los plazos descritos para su tramitación, se puede apreciar que la Ley de Presupuestos se discute en mayor medida en la Comisión Especial de Presupuestos. Ésta tiene un plazo de 40 días para informar sobre el proyecto. Así, dos terceras partes del tiempo en que el Congreso tramita el presupuesto se desarrollan ante esta comisión, la que se encuentra conformada tanto por diputados como por senadores, en un número que no puede bajar de 26 parlamentarios.

Esta amplia comisión permite que se debata y se conozca a fondo el contenido de la Ley de Presupuestos por parte del Poder Legislativo. A su vez, al funcionar en subcomisiones, se asegura que cada una de las partidas será revisada y estudiada en profundidad por la Comisión.

A partir de lo informado por ella, tanto la Cámara de Diputados como el Senado se forman una idea del contenido de la ley y proceden a adoptar una decisión.

Que el proceso legislativo pase por una comisión mixta no restringe el ámbito deliberativo del Congreso. El paso por una comisión mixta es una etapa corriente de la tramitación legislativa, que puede darse en el proceso de formación de cualquier ley, en los casos que indican los artículos 70 y 71 de la Constitución. Nadie sensatamente podría afirmar que con ello se infringe la Constitución porque un determinado proyecto pasa por esta fase, ya que es la propia Carta Fundamental la que lo instituye para salvar los conflictos que se pueden haber suscitado en la tramitación. En el caso de la Ley de Presupuestos es lo mismo: dada la complejidad de la norma y su necesidad de tramitación expedita, se establece que la gran parte de su estudio se debe efectuar en una comisión mixta. Como es sabido, las comisiones mixtas en el proceso legislativo aseguran un mínimo de transparencia e integridad en el debate, fomentando acuerdos más

En tercer lugar, en las sesiones en que se debata el presupuesto no habrá proyecto de acuerdo ni podrá autorizarse a las comisiones a sesionar en paralelo en la sala (artículo 178 del RCD), lo que facilita la dedicación exclusiva al debate y deliberación del presupuesto en estudio.

Finalmente, se dispone que el debate de la Ley de Presupuestos tendrá preferencia por sobre cualquier otro asunto en la tabla (artículo 210 del RS y artículo 108 del RCD).

cooperativos entre ambas cámaras⁶², lo que es especialmente positivo en el caso de las finanzas públicas.

Por tanto, al encontrarse la mayor parte del tiempo de tramitación de la Ley de Presupuestos en la Comisión Especial mixta, la que está conformada por un gran número de parlamentarios, se asegura la deliberación legislativa que requiere, tanto en su profundidad como especialidad, concentrándose la mayor parte de la discusión legislativa dentro de ella, con la debida representación de todos los sectores políticos.

- e. La aprobación tácita de la Ley de Presupuestos sólo se gatilla en caso de que el Congreso no ejerza sus facultades dentro de un plazo determinado, pero no lo priva de la facultad de pronunciarse**

Tal como señala la Constitución, si el Congreso no despacha dentro de 60 días el proyecto de Ley de Presupuestos, se produce la aprobación tácita de esta.

Este no es más que un efecto de la falta de avance en la tramitación, pero no le impide al Congreso pronunciarse y aprobar o rechazar el proyecto de ley si quisiera hacerlo. En este sentido, el Congreso puede ejercer todas las facultades que la Constitución le reconoce en esta materia, pero siempre teniendo presente que para realizar su tarea de concurrir a la formación de las leyes debe hacerlo de conformidad a la Carta Fundamental (artículo 46), lo que en este caso implica que debe despachar la ley antes de 60 días, bajo el apercibimiento de tener por aceptada la propuesta del Presidente en caso contrario.

Lo anterior de ninguna manera puede ser contrario a la Constitución, ya que es este mismo cuerpo normativo el que establece esta regulación.

- f. Las leyes comunes pueden tramitarse en un plazo igual o más acotado**

Una de las objeciones principales de los requirentes es que la Ley de Presupuestos no permitiría la deliberación democrática debido a que sus plazos de tramitación son muy acotados (ya que como máximo puede durar 60 días), impidiendo – según ellos - una discusión efectiva e intensa.

⁶² Vander Wielen, Ryan. *Why conference committees? A theory of conference use in studying bicameral agreement*. Journal of Theoretical politics, 2012.

Sin embargo, la práctica legislativa nacional puede llevar a que un proyecto de ley cualquiera se tramite en tiempos acotados, lo que en ningún caso podría dar lugar a una inconstitucionalidad. Esto se puede producir debido a que el Presidente de la República califique con algún tipo de urgencia a la tramitación de la ley en discusión, debiendo el Congreso despacharla dentro del plazo correspondiente⁶³.

Por otra parte, cabe hacer presente que la propia Constitución le otorga la facultad al Presidente de dar urgencia a la tramitación de un proyecto de ley⁶⁴, por lo que, si seguimos el criterio de los requirentes, caeríamos en el absurdo de que cada vez que el Presidente de la República ejerciera la facultad de imponer urgencia a un proyecto deberíamos considerar que se vulnera la deliberación democrática del Congreso, así como la Carta Fundamental, al no poder concurrir sin límite de tiempo a la formación de la ley.

Como se indicó más arriba, la facultad que tiene el Congreso de concurrir a la formación de la ley debe ser llevada a cabo “en conformidad a la Constitución”, la cual reconoce determinadas restricciones que son parte de su estructura. Una de ellas es la tramitación más rápida que se puede dar a un proyecto por voluntad del Presidente de la República. Otra es la regulación constitucional de la Ley de Presupuestos. Pero en ninguno de estos casos se podría decir que se vulneran los procesos deliberativos democráticos, sino que se trata de situaciones especiales en que se requiere una tramitación más expedita.

⁶³Si bien el promedio de tramitación de una ley es 382 días, es posible constatar algunas leyes cuya tramitación ha demorado entre 13 y 43 días, como fueron las leyes N° 20.438, N° 20.464 y 20.465. Sobre el tiempo de tramitación de las leyes véase OLIVARES, Diego. Priorización de mociones y mensajes en el trámite legislativo chileno. Librotecnia, Santiago. 2015.

Un ejemplo actual es la Ley N° 20.851, que Regula la Realización de Bingos, Loterías u otros Sorteos Similares, con Fines de Beneficios o Solidaridad, cuya moción fue ingresada a trámite el 01 de junio de 2015, promulgada el día 24 y publicada el 27 del mismo mes. El procedimiento en el Congreso duró 11 días, dirigiéndose el oficio de la cámara de origen al Ejecutivo el 11 de junio de 2015.

⁶⁴El artículo 74 de la CPR indica que este podrá hacer presente la urgencia en el despacho de un proyecto, en uno o en todos sus trámites, debiendo la Cámara o el Senado, según corresponda, pronunciarse en el plazo máximo de 30 días. Agrega que la calificación de la urgencia la debe hacer el Presidente, de acuerdo a la ley N° 18.918, LOCCN.

Esta última, en su artículo 26, indica que la urgencia con la que el Presidente califique un proyecto puede ser de tres tipos: simple, suma o discusión inmediata. En cualquier de estos tres casos la cámara a la cual se dirige la urgencia verá acotado el tiempo por el cual podrá discutir el proyecto de ley. Como indica el artículo 27 de la LOCCN, cuando se le otorgue una simple urgencia deberá despachar el proyecto en 30 días; si se trata de una suma urgencia el plazo será de 15 días; y en el caso de la discusión inmediata sólo tendrá 6 días para discutir el proyecto.

En el caso de las comisiones mixtas los tiempos de tramitación se reducen aún más (artículo 28 de la LOCCN): en el caso de la simple urgencia, dispondrá de diez días para informar sobre el proyecto, y de igual plazo dispondrá cada Cámara para pronunciarse sobre el proyecto que ella despache; en el de la suma urgencia, el plazo será de cinco días para la comisión mixta y de cinco días para cada Cámara; y en el de la discusión inmediata, el plazo será de dos días tanto para la comisión como para cada Cámara.

g. La imposibilidad de imponer urgencias al proyecto de Ley de Presupuestos resguarda la profundidad del debate legislativo

A esto debe agregarse que, en el caso de la Ley de Presupuestos, el Ejecutivo no puede utilizar el mecanismo de las urgencias, tal como indica el artículo 26 de la LOCCN. En este sentido, si bien el ordenamiento acota el período que tendrá el Legislativo para discutir el presupuesto, al menos le resguarda un determinado tiempo para ello, lo que no sucede con los proyectos de ley distintos a la Ley de Presupuestos.

Esto conlleva un resguardo a la tarea de los parlamentarios, quienes tendrán reservado un tiempo mínimo para la deliberación y la discusión profunda del proyecto de presupuesto.

h. Que el Congreso sólo pueda disminuir o rechazar gastos se explica porque el Presidente de la República tiene a su cargo la administración financiera y presupuestaria del país

Aunque es efectivo que al Congreso se le aplica una restricción en cuanto a que sólo puede disminuir o rechazar los gastos, ello no implica que no pueda ejercer las facultades que le son propias en el proceso de formación de la ley. Como ha indicado este Excmo. Tribunal, si bien al Presidente de la República le corresponden amplias facultades en la tramitación de la Ley de Presupuestos, no puede mirarse en menos el importante rol que le cabe al Congreso Nacional: nada más ni nada menos que aprobar el presupuesto de todo el Estado⁶⁵.

En este sentido, el Congreso sigue siendo el ente habilitado constitucionalmente para pronunciarse sobre el proyecto de la Ley de Presupuestos, debiendo aprobarlo o rechazarlo. Además, tiene la importante facultad de disminuir los gastos del presupuesto, con lo que se obliga al Ejecutivo a negociar con el Legislativo.

4. Aptitud de las glosas presupuestarias para regular las condiciones de procedencia de un determinado gasto

Como se verá a continuación, a diferencia de lo que plantean los recurrentes, las glosas presupuestarias hacen más factible la deliberación democrática, ya que

⁶⁵ STC Rol N° 1.867, c. 26.

permiten que se produzca una discusión acerca de su contenido en el seno del Congreso Nacional.

a. Las glosas presupuestarias permiten el debate democrático, no lo restringen

Las glosas impugnadas contienen preceptos acerca de la forma de otorgar un determinado beneficio o ayuda pública. Estas instrucciones podrían perfectamente delegarse a la potestad reglamentaria en la misma glosa. Sin embargo, en el presente caso se ha optado por incluir las instrucciones del gasto en la glosa. Esto, que perfectamente podría haber sido dejado a un acto administrativo, fue incluido en la Ley de Presupuestos para que existiera una más completa deliberación democrática a su respecto.

El resultado de esto fue que la mayoría del Congreso aceptó las condiciones bajo las cuales se otorgará el beneficio, considerándolas razonables y justas.

Por tanto, en el presente caso las glosas permitieron que se produjera una efectiva discusión sobre la gratuidad, habilitando al Parlamento para que pudiera concurrir con su voluntad y sus acuerdos a la formación de estos preceptos, de una forma abierta y transparente, otorgando a todos los actores sociales con representación democrática la posibilidad de pronunciarse al respecto.

b. Las glosas son limitaciones a la discrecionalidad

Las glosas cumplen una función limitadora de la discrecionalidad del Ejecutivo en el gasto público. Acotan las posibilidades de gasto al determinar la forma y modo en que éste debe efectuarse.

En este sentido, su establecimiento no es estrictamente necesario si existen reglas generales que orienten como efectuar los gastos. En otras palabras, entre más acotadas y exiguas son las glosas más discrecionalidad para el Ejecutivo⁶⁶.

Por ello, no puede estimarse que las glosas restrinjan el debate y la posibilidad de escuchar a todos los sectores, sino todo lo contrario.

⁶⁶ En el caso Norteamericano, las especificaciones al gasto incorporadas en leyes de presupuestos determinadas (appropriations bills) son un ejemplo paradigmático de cómo éstas (denominadas "earmarks") se utilizan para limitar la discrecionalidad del Ejecutivo, llegando incluso a generar problemas a los Gobiernos. Véase: SINCLAIR, Barbara. *Unorthodox Lawmaking. New Legislative Process in the U.S. Congress*. SAGE. Fourth Edition. Washington DC, 2011, p. 119 y ss.

5. Corolarios

- a. No se discute que la Ley de Presupuestos tiene características especiales, pero ello no la priva de su carácter esencial de ley. Además, ninguna de las cualidades especiales que posee vulnera la deliberación democrática del Congreso ni la disminuye.
- b. En este sentido, a su formación concurren ambas cámaras, en las sucesivas etapas regladas que tiene su tramitación participan las minorías parlamentarias y la discusión por partidas permite el debate y la deliberación.
- c. Si bien los plazos de tramitación son acotados, ello no implica una disminución en la densidad de la deliberación, sino que solamente produce que se encuentre concentrada en la Comisión Especial de Presupuestos, órgano que además de tener igual número de diputados y senadores, tiene una conformación plural de sus integrantes, participando todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria.
- d. Las leyes comunes pueden tener una tramitación aún más corta en caso de que el Ejecutivo les dé urgencia. Tratándose de la Ley de Presupuestos el Presidente de la República no puede ejercer esta facultad, lo que resguarda un ámbito de deliberación mínimo al Congreso, lo que no sucede con las demás leyes.
- e. No se afectan los derechos de las minorías parlamentarias en su tramitación. Ellas pueden expresar sus opiniones y votar en contra de su contenido, lo que en el caso de las glosas impugnadas efectivamente fue realizado, obteniendo un resultado negativo para sus pretensiones.
- f. Las glosas son de la esencia de la Ley de Presupuestos. Ellas establecen instrucciones de cómo se debe proceder a un determinado gasto por un órgano público. Por otra parte, permite que se debatan en el Congreso materias que perfectamente podrían dejarse a la potestad reglamentaria.
- g. Las glosas más bien pueden restringir el ámbito de discrecionalidad de la administración.

II. LA GLOSAS IMPUGNADAS NO VULNERAN LA CONSTITUCIÓN

A continuación pasaremos a defender la idea de que las glosas impugnadas respetan las ideas matrices de la Ley de Presupuestos y, además, no constituyen ni modifican leyes permanentes. Para eso, se analizará cada una de las glosas impugnadas por los requirentes.

1. Las glosas impugnadas respetan las ideas matrices de la Ley de Presupuestos

A juicio de los requirentes, el contenido de la idea matriz de la Ley de Presupuestos es específico, acotado y no abierto⁶⁷. A lo que agregan que esta Ley no puede regular materias que excedan la autorización de ingresos y gastos, pues las materias extrañas deben ser reguladas en leyes especialmente destinadas al efecto.

Luego, califican las glosas impugnadas como materias no relacionadas con la ejecución del gasto y alegan que, por lo mismo, serían ajenas a la idea matriz de la Ley de Presupuestos.

Los requirentes también consideran que la Ley de Presupuestos está llamada a fijar la cantidad de recursos públicos destinados a una determinada finalidad, pero no su “reglamentación sustantiva, ni sus requisitos, exclusiones, obligaciones de las instituciones y las sanciones por incumplimiento”⁶⁸.

Luego, aducen que las glosas impugnadas serían una reglamentación sustantiva que excede las ideas matrices desvirtuando la labor propia de las glosas presupuestarias.

Para fundar sus alegaciones, los requirentes sostienen que el grueso de la regulación del financiamiento estatal se ha realizado mediante leyes ordinarias y citan al efecto los principales cuerpos normativos relativos a la materia. Sin embargo, esta afirmación desconoce, o quiere desconocer, la existencia de una cantidad relevante de becas, subsidios y ayudas públicas, tanto en el ámbito de la educación como en otras materias, de significativa trascendencia, que se han establecido en Leyes de Presupuestos.

En el presente acápite demostraremos que las glosas impugnadas no vulneran la Constitución, en tanto abordan materias propias de la idea matriz de la Ley de Presupuestos. Asimismo, se demostrará cómo la jurisprudencia de esta Excelentísima Magistratura invocada por los honorables diputados, refuerza, y no debilita, la constitucionalidad de las glosas impugnadas.

⁶⁷ Requerimiento p. 17.

⁶⁸ Requerimiento p. 30.

a. Las ideas matrices de la Ley de Presupuestos

El concepto de ideas matrices o fundamentales de un proyecto de ley fue introducido a nivel constitucional por la reforma constitucional de 1970⁶⁹. En la historia de la norma quedó establecido que la prohibición que imponía valía tanto para las indicaciones del Ejecutivo como para las de los parlamentarios. La introducción de las ideas matrices como límite a la iniciativa legislativa fijó un marco que buscaba evitar leyes misceláneas y, con ello, asegurar un debate más ordenado en el Congreso; y leyes más comprensibles para los ciudadanos.

A diferencia de lo que sucede con las leyes ordinarias, las ideas matrices de la Ley de Presupuestos tienen cierto nivel de consagración constitucional, que si bien no es completo, le ha permitido a la doctrina y la jurisprudencia perfilar los objetivos que debe cumplir dicho cuerpo legal.

La Constitución se refiere en su artículo 65 a la “administración financiera o presupuestaria” y a la “estimación de ingresos”. Por su parte, el artículo 67 hace referencia al “rendimiento de recursos” y “reducción o aprobación de gastos”. En este ámbito, el Tribunal Constitucional ha señalado que el marco definido por la Carta Fundamental para la Ley de Presupuestos no es otro que “aprobar el cálculo de ingresos y la autorización de gastos para el año correspondiente”⁷⁰.

La definición legal del presupuesto también es clara al señalar respecto de éste que “consiste en una estimación financiera de los ingresos y gastos de este sector para el año dado, compatibilizando los recursos disponibles con el logro de metas y objetivos previamente establecidos”⁷¹, y que “los presupuestos de gastos son estimaciones del límite máximo que pueden alcanzar los egresos y compromisos públicos. Se entenderá por egresos

⁶⁹ El fundamento original de la disposición constitucional contenida en el inciso primero del artículo 69 de la Constitución Política, se encuentra en las palabras del ex Presidente de la República que promovió la Reforma Constitucional de 1970 a la Carta Fundamental de 1925, don Eduardo Frei Montalva, que en su artículo intitulado “La Reforma Constitucional en su Contexto Histórico-político” afirmaba lo siguiente: “En primer término, 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 aún a personas individuales y que significa hacer de las leyes una maraña ininteligible para el hombre común y aún difícil de entender por los intérpretes avezados.” Citado por el Tribunal Constitucional en su fallo de 4 de octubre de 1993, sobre modificación al D.L N° 3.063, sobre Rentas Municipales, Rol 174-93.

⁷⁰ STC Rol N° 1005-07, Considerando 10°.

⁷¹ Artículo 11, decreto ley N° 1263, Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado o LOAFE.

públicos los pagos efectivos y por compromisos, las obligaciones que se devenguen y no se paguen en el respectivo ejercicio presupuestario⁷².

En este sentido, el Tribunal Constitucional ha señalado que del análisis de la Constitución es posible inferir que “la noción de la Ley de Presupuestos incluye dos ideas esenciales que han de materializarse en ella, a saber: un cálculo de las entradas para cada ejercicio anual y una determinación de los gastos que pueden acordarse con cargo a esas entradas.”⁷³

Además, el Tribunal Constitucional ha sostenido que forman parte de las ideas matrices aquellas materias que se relacionan directamente con las ideas esenciales de gastos e ingresos. Específicamente, ha señalado que no hay obstáculos para que esta ley anual incluya “normas relativas a la ejecución o a la administración financiera del Estado, pero estas han de tener relación directa con las ideas matrices o fundamentales de la misma que no son otras que el cálculo de ingresos y la autorización de gastos”⁷⁴.

Luego, para el caso particular de las subvenciones⁷⁵, es necesario esclarecer que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional jamás ha planteado que su regulación en glosas es inconstitucional. Es más, dicha magistratura ha señalado explícitamente, ya en 1972, que este tipo de ayudas se encontraba contemplado en la Ley de Presupuestos⁷⁶.

En síntesis, tanto a nivel constitucional, jurisprudencial, como a nivel legal, el ámbito de la Ley de Presupuestos es claro: se trata de la aprobación de ingresos y la autorización de gastos⁷⁷.

De hecho, los precedentes que citan los requirentes confirman meridianamente esta idea:

⁷² Artículo 19, decreto ley N° 1263, Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado.

⁷³ STC Rol N° 1, de 1972, C. 10°.

⁷⁴ STC Rol N° 1005, Considerando 12°. En el mismo sentido STC Rol N° 1867 Considerando 23° al señalar que la Ley de Presupuestos puede considerar materias relativas a la administración financiera del Estado, sin vulnerar las ideas matrices, “en la medida en que tengan relación con dicha idea”.

⁷⁵ Categoría en la cual podríamos considerar a las transferencias cuyas glosas impugnan los requirentes, conforme a la definición del propio Tribunal en STC 1295/2009 como transferencias en dinero, sin obligación de reembolso, para obtener el desarrollo de una actividad económica o para ayudar a personas o grupos de escasos recursos.

⁷⁶ A esta materia se refieren los considerando 48° y 49° del fallo STC Rol ° 1, en que entre las normas impugnadas se contemplaba un artículo 63 relativo a subvenciones a los institutos de educación privada.

⁷⁷ Así lo afirmó desde el comienzo este Tribunal al señalar que la idea matriz de la Ley de Presupuestos consiste en un “cálculo estimativo de ingresos y gastos y una autorización máxima de gastos, obedece, igualmente, a una noción universal de la Ley y doctrina.” STC Rol N° 1 Considerando 13°

La STC N° 1 se pronunció sobre un requerimiento de inconstitucionalidad formulado por el Presidente de la República, sobre el proyecto de Ley de Presupuestos para el año 1972. Se alegaron vulneraciones a los artículos 44 N° 4 y 48 de la Constitución Política, que señalan que solo en virtud de una ley se puede aprobar anualmente el cálculo de entradas y fijar los gastos de la Administración Pública, que esta ley no puede alterar gastos de leyes generales o especiales y que el proyecto de ley puede ser objeto de adiciones o correcciones, siempre que digan relación directa con sus ideas matrices o fundamentales. En general, el Tribunal señaló que las normas impugnadas, a excepción de una de ellas, eran inconstitucionales por vulnerar los artículos señalados, al no tener relación con la idea matriz de la Ley de Presupuestos, es decir, no vincularse con el cálculo estimativo de entrada y una fijación del monto de gastos de la Administración del Estado⁷⁸; y/o alterar leyes permanentes o especiales.

En la STC Rol N° 1005 el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional la parte final del artículo 24 de la Ley de Presupuestos para el año 2008, que prohibía a los funcionarios de exclusiva confianza participar en actividades de proselitismo o promoción de candidatos. Basó su opinión en que no habría relación alguna con la idea matriz de la Ley de Presupuestos, que es “el cálculo de ingresos y la autorización de gastos”⁷⁹, pues ésta dice relación con la vulneración al principio de probidad administrativa, sin hacer referencia alguna al mal uso de recursos públicos⁸⁰.

En la STC Rol N° 1867, el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional la glosa 09 de la Ley de Presupuestos para el año 2011, pues correspondía a una indicación parlamentaria que señalaba que la distribución de los fondos de seguridad ciudadana se haría en base al nivel de victimización señalada en la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana realizada por el Instituto Nacional de Estadísticas, correspondiente al año anterior. En este caso, el Tribunal consideró que la forma de distribuir los fondos previstos para la realización de dicha actividad corresponde a una materia de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, por ser una norma de distribución de fondos⁸¹. En otras palabras, el Excelentísimo Tribunal Constitucional señaló expresamente que es facultad exclusiva del Presidente de la República el decidir cómo

⁷⁸ STC N° 1-71, C. 28°.

⁷⁹ STC N° 1005-07, C. 12°.

⁸⁰ Ibid., C. 13°.

⁸¹ STC N° 1867-10, C. 17°, 18° y 19°.

gastar los fondos aprobados para una actividad específica, y que dicha distribución de recursos puede ser realizada en la Ley de Presupuestos, mientras cumpla con la norma sobre su iniciativa.

b. Las glosas de la Ley de Presupuestos

Una clarificación relevante para analizar si las disposiciones impugnadas se ajustan o no a las ideas matrices, es comprender en qué consisten las glosas como elementos de la esencia de la Ley de Presupuestos.

Como ha señalado el profesor Pallavicini⁸², las glosas no se encuentran definidas en la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, en adelante LOAFE⁸³, ni en el Clasificador Presupuestario. Son, por así decirlo, el resultado de la costumbre presupuestaria y se encuentran plenamente integradas a la elaboración de una Ley de Presupuestos, como puede desprenderse de la jurisprudencia tanto el Tribunal Constitucional como de la Contraloría⁸⁴.

Las glosas son cláusulas que forman parte de la ley, al punto que no pueden ser modificadas por las normas de flexibilidad presupuestaria ni por la Contraloría General de la República⁸⁵.

Han sido caracterizadas como “aquellas cláusulas que explicitan, determinan, precisan o limitan el alcance de los gastos establecidos en las partidas”⁸⁶, como “condicionantes o especificaciones que se agregan en el texto de la ley a uno o más ítems asociados”⁸⁷. Las glosas permiten, señala el profesor Pallavicini, “ilustrar el verdadero destino que se debe asignar a

⁸² PALLAVICINI, Julio. “Derecho Público Financiero”, Thomson Reuters. Santiago, 2015, p. 215.

⁸³ Decreto Ley N° 1263, Ley Orgánica de la Administración Financiera del Estado.

⁸⁴ STC Roles N° 1-72, 254, 1005, 1867 y Dictamen 59462/2015,

⁸⁵ Dictamen N° 38.843/13

⁸⁶ VILLAROEL, Álvaro. “El protocolo de acuerdos de la Ley de Presupuestos del Sector Público”, en Revista de Derecho, Pontificia Universidad Católica de Chile, N 38, p. 628 y 629.

⁸⁷ BOENINGER, Edgardo. “Políticas Públicas en Democracia. Institucionalidad y Experiencia Chilena 1990-2006, Uqbar Editores, Colección Cieplan, Santiago, 2011, p. 218

los recursos de la Ley Financiera”⁸⁸. Y son, por lo mismo, “cruciales porque acotan o precisan un gasto”⁸⁹.

En definitiva, las glosas presupuestarias son una medida que aporta limitación o medida dando mayores definiciones al gasto aprobado por el Congreso. Las glosas cierran opciones que, sin ellas, quedarían abiertas.

Asimismo, son una medida de transparencia del debate democrático. Debe tenerse en consideración que las glosas son una regulación adicional que adopta el Ejecutivo para dar mayores garantías de transparencia sobre el destino de los recursos. Esto pues la regulación de beneficios anuales, como los que se discuten, perfectamente podrían ser dejados a una regulación reglamentaria a través de una remisión establecida en la propia glosa; o incluso quedar a discreción del Ejecutivo.

Luego, en caso de que se haya decidido incorporar una glosa detallada precisamente para permitir su discusión abierta en el trámite legislativo, no es posible considerar que éstas atenten contra el debate democrático, el sistema de contrapesos y las facultades legislativas del Congreso como afirman los honorables diputados; sino excatamente al revés, acota la forma de ejecutar el gasto autorizado.

2. Las glosas impugnadas no son normas permanentes

Se ha definido a la Ley de Presupuestos como una ley especial, puesto que su formación está determinada por las reglas particulares establecidas en la Constitución. Dicha ley fija la estimación de ingresos y gastos del erario nacional, su vigencia se circunscribe a un año calendario, aunque puede contemplar obligaciones de ejecución diferida⁹⁰.

Asimismo, respecto de ella la doctrina ha identificado diversos principios que le dan identidad propia, tales como: legalidad, equilibrio presupuestario, preponderancia del Ejecutivo, unidad, universalidad, especialidad de la ley, transparencia, y anualidad.

⁸⁸ PALLAVICINI, Julio. *Ob. Cit.*, p.222

⁸⁹ FUNDACIÓN LIBERTAD Y DESARROLLO, “10 preguntas para entender la Ley de Presupuestos”. Disponible en su página web. Descargable en el siguiente enlace: <http://www.lyd.org/wp-content/uploads/2011/02/10-preguntas-presupuesto.pdf>

⁹⁰ GARCÍA, Gonzalo y CONTRERAS, Pablo. “Diccionario Constitucional”, p. 597. Cuadernos del Tribunal Constitucional. Santiago, 2014.

En cuanto al principio de anualidad, este se vincula al hecho de que el diseño presupuestario está hecho para sólo un año, es decir, la Ley de Presupuestos posee una vigencia temporal acotada a un año⁹¹. En este sentido, la Ley de Presupuestos constituye una estimación de ingresos y gastos para un período presupuestario de un año, y los gastos autorizados por ley deben llevarse a cabo en el mismo año para el cual se ha aprobado tal presupuesto⁹².

La doctrina está conteste en que la Constitución Política de la República prohíbe que la Ley de Presupuestos modifique leyes permanentes⁹³.

Las glosas impugnadas se ajustan plenamente a la naturaleza especial de la Ley de Presupuestos en cuanto a su carácter anual. Por lo cual, si el continente de la Ley sólo puede tener un carácter anual, las glosas impugnadas sólo han pretendido delinear los gastos vinculados al financiamiento de la educación superior para el año calendario 2016. De esta forma, el carácter transitorio de las glosas difícilmente podría contener algún tipo de regulación con pretensión sustantiva de carácter permanente.

En conclusión, las glosas impugnadas sólo constituyen una regulación transitoria de un determinado gasto público. n

3. Constitucionalidad de las glosas impugnadas

En lo sucesivo aplicaremos el marco conceptual y jurisprudencial recién referido a cada una de las glosas impugnadas para demostrar así que se ajustan a la Constitución.

a. Constitucionalidad de la glosa 05 sobre “Financiamiento del acceso gratuito a las instituciones de educación superior 2016”

i. Se ajusta a las ideas matrices

Es evidente que Chile necesita una nueva regulación en Educación Superior. Los diversos casos de crisis en instituciones de Educación Superior lo han demostrado. Nuestros estudiantes y sus familias se merecen un sistema que permita dar garantías de calidad y probidad, como asimismo que permita un acceso más igualitario e inclusivo. Ello, deberá ser abordado por un proyecto de ley que aborde las diversas aristas del

⁹¹ BRONFMAN, Alan; CORDERO, Eduardo; ALDUNATE, Eduardo. “Ob. Cit.”, p. 375.

⁹² PALLAVECINI, Julio. Ob. Cit., p. 54.

⁹³ BRONFMAN, Alan; CORDERO, Eduardo; ALDUNATE, Eduardo. Ob. cit., p. 377.

problema en el marco del debate democrático que corresponde al Congreso Nacional. No obstante, lo anterior no significa que la regulación contenida en las glosas impugnadas sea “sustantiva”, materia de ley permanente o exceda las ideas matrices de la Ley de Presupuestos.

En este sentido, 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 2016⁹⁴, 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 trata de materias que forman parte de sus ideas matrices, pues se ajustan a la vocación de delimitación propia de este tipo de cláusulas.

Es claro también que las normas impugnadas se abocan al gasto aprobado por los parlamentarios. Ellas regulan destinatarios, dan límites a la matrícula nueva, contienen el aumento de los aranceles y ponen requisitos a las instituciones. En suma, las disposiciones contenidas en las glosas perfilan el otorgamiento de un determinado beneficio, limitándolo a los dineros aprobados por el Congreso.

ii. No es una norma permanente, ni tampoco modifica normas permanentes

A lo largo del relato los requirentes pretenden establecer que mediante el proyecto de Ley de Presupuestos para el año 2016 el Ejecutivo estaría regulando exhaustivamente el nuevo sistema de financiamiento de la educación superior y su progresiva gratuidad. Lo anterior excedería - según el requerimiento - gravemente el contenido constitucional de la Ley, establecido en el artículo 67 de la Constitución Política de la República.

Frente a ello, cabe expresar que, con miras a avanzar hacia la gratuidad del sistema educativo nacional, el Ejecutivo determinó incluir ciertas glosas en la Ley de Presupuestos, insertas en las partidas del Ministerio de Educación, que establecen los fondos destinados a cubrir un sistema de gratuidad de la

⁹⁴ Glosa 05 de la Partida 09, Capítulo 01, Programa 30, relativa a la Asignación 201 del ítem 03 del Subtítulo 24.

educación superior respecto de los alumnos provenientes de los cinco primeros deciles de nuestra población que, a partir del próximo año, estudien en universidades del Estado y en instituciones privadas que cumplan con ciertos requisitos.

Ante todo, es relevante aclarar que, siempre vinculado a autorizar un gasto, una glosa puede imponer todo tipo de limitaciones a la discrecionalidad pública, empleando en ello regulaciones de fondo. La Ley de Presupuestos es una ley en sentido formal y material. Lo único que la Constitución Política de la República prohíbe es modificar leyes permanentes.

En seguida, las glosas impugnadas no modifican normas permanentes, tal como se explica a continuación:

En primer lugar, se trata de una norma de carácter especialísimo y de duración anual. No establece un régimen permanente de financiamiento, pues sus efectos cesan por el sólo transcurso de un año. Así, el nuevo beneficio que se propone regirá durante el año 2016, no pudiendo exceder dicho período de vigencia. No es posible sostener que detrás de la regulación establecida en la glosa 05 se estaría estableciendo un nuevo sistema de financiamiento a la educación superior, puesto que dicha política pública estaría alejada de efectos permanentes y sustantivos en el tiempo.

En segundo lugar, la glosa no innova en el mecanismo tradicional de beneficios para el financiamiento de estudios en la educación superior. Tradicionalmente la Ley de Presupuestos ha establecido un conjunto de beneficios para financiar los estudios los estudiantes, todos los cuales se mantienen en la propuesta de este año. En ésta, se contiene el respectivo programa de becas y no se modifican otras normas, como el D.F.L N° 4, de 1981, del Ministerio de Educación, que regula los aportes fiscales a las instituciones de educación superior.

En tercer lugar, y situándonos desde la óptica de los requirentes, aún para el caso que se hubiera pretendido establecer una nueva política pública de gratuidad a la Educación Superior, para que la regulación tuviera algún efecto permanente es necesario que ésta haga una remisión expresa a las normas permanentes que se habrían pretendido modificar. Sin embargo, lo anterior no acontece en ninguna de las partes de la glosa 05 que han sido objetadas.

Por último, yendo un poco más allá, incluso si las objeciones formuladas a la glosa 05 hubieren pretendido llevar a cabo una regulación permanente para la educación superior, ni siquiera cabe algún tipo de derogación expresa por

materias. Esto porque las materias establecidas en la glosa y aquellas que supuestamente se habrían pretendido modificar, no se tocan. Ambas continúan existiendo paralelamente, subsistiendo maneras diversas de financiamiento.

Tanto así que hay compatibilidad absoluta entre las normas permanentes acerca de la educación superior y las normas impugnadas. No hay contradicción ni antinomia.

Es decir, de una parte, no hay modificación expresa de normas permanentes, lo que queda claro de la simple lectura de su texto, pero además, de otra parte, no hay modificación tácita porque las normas impugnadas son perfectamente compatibles con las que los requirentes estiman amagadas: no hay antinomia alguna que haga preferir una sobre otra.

b. Constitucionalidad de la Glosa 19 sobre “Financiamiento del acceso gratuito a las instituciones de educación superior 2016”.

Los requirentes intentan sostener que la glosa 19 de la partida 09, capítulo 01, programa 30, vulnera el ámbito propio de la Ley de Presupuestos, ya que constituiría una regulación permanente (o “sustantiva” en palabras de los requirentes) de políticas públicas. De la mera lectura de la glosa 19, los requirentes extraen cinco conclusiones, que asumen como evidentes, sin entregar argumentos al respecto.

En primer lugar, los requirentes señalan: “i) Que manifiesta la complejidad de la regulación del nuevo sistema de financiamiento de la educación posterior (sic), pues pretende fijar una alternativa a los centro (sic) de formación técnica e institutos profesionales que no cumplan el requisito de estar organizadas como personas jurídicas privadas sin fines de lucro”⁹⁵. Es decir, los requirentes pretenden sostener que lo dispuesto por la glosa 19 es muestra de una supuesta complejidad que por sí vulneraría el contenido de la Ley de Presupuestos.

En segundo lugar, los requirentes sostienen que esta glosa sería inconstitucional por cuanto ella, en sí misma, regula la naturaleza jurídica de los institutos profesionales y centros de formación técnica⁹⁶. Seguidamente, en tercer lugar, sostienen que este hecho reconoce que para estos efectos es necesaria una ley especial. Como veremos, estos argumentos, además de ser falsos, son contradictorios entre sí.

⁹⁵ Requerimiento, p. 38.

⁹⁶ Requerimiento, p. 39.

En cuarto lugar, los requirentes señalan que “esta glosa se propone reconocer el derecho de conservar ‘la acreditación obtenida de conformidad a la ley N° 20.129 y vigente a la fecha de transformación’. Esto constituye claramente un intento de modificación de dicha ley permanente”⁹⁷. Esto es, los requirentes desprenden de la mera referencia a la ley N° 20.129, la intención de realizar una modificación a tal ley.

Finalmente, los requirentes señalan que “esta glosa vulnera la temporalidad y anualidad de la Ley de Presupuestos al intentar disponer lo que establecerán leyes de presupuesto futuras”⁹⁸.

i. Se ajusta a las ideas matrices

En opinión de los requirentes, la supuesta vulneración a las ideas matrices de la Ley de Presupuestos se produciría debido a que, en su parte final, la glosa 19 señala “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”.

Es del todo evidente que la glosa impugnada no hace sino reconocer, por una parte, la anualidad propia de la Ley de Presupuestos y, por otra, el contenido que le es propio, esto es, la autorización de gasto.

Como se señaló, esta glosa tiene como propósito hacer una remisión a una ley distinta que facilitará que los institutos profesionales y centros de formación técnica den cumplimiento a los requisitos para acogerse a la gratuidad. Específicamente, respecto del requisito relativo a encontrarse constituida como una persona jurídica de derecho privado sin fines de lucro.

Al contrario de lo que señalan los requirentes, el contenido de esta glosa justamente es respetuoso del ámbito propio de la Ley de Presupuestos y, por tal razón, remite a una ley distinta para regular el procedimiento que permitirá a los centros de formación técnica e institutos profesionales modificar su naturaleza jurídica para dar cumplimiento a los requisitos necesarios para contar como una institución elegible.

⁹⁷ Requerimiento, p. 39.

⁹⁸ Requerimiento, p. 39.

La infracción que alegan los requirentes podría producirse en el caso en que fuera la propia Ley de Presupuestos la que fijara dicho procedimiento. Pero no es así. La glosa impugnada es simplemente un complemento lógico de la regulación de los requisitos que las entidades de educación superior deben cumplir para acceder al financiamiento que permitirá la gratuidad.

Como ya se ha demostrado, es del todo legítima la exigencia del cumplimiento de ciertos requisitos para acceder a ayudas públicas. En este caso, esos requisitos forman parte de la autorización del gasto que realiza esta Ley de Presupuestos. A su vez, la glosa 19 facilita el cumplimiento de uno de dichos requisitos, realizando una remisión a una ley distinta, que es la que regulará sustancialmente el procedimiento aludido.

Por esto, debido a que la gratuidad en la Educación Superior es una política pública que se implementará gradual y progresivamente a partir de la dictación de una ley que aborde sustancialmente su contenido, y no sólo su financiamiento, resulta obvio que las futuras leyes de presupuestos deberán contemplar una autorización de gasto destinado a financiar tal política.

Por otra parte, desconocer la anualidad de la Ley de Presupuestos requeriría que la disposición impugnada dispusiera autorización de gasto para un período que excediera de aquél en el cual la ley se encontrará vigente. Por el contrario, la disposición transcrita hace una remisión abierta a lo que futuras leyes de presupuestos dispongan, cuestión que evidentemente no puede vulnerar la anualidad de la Ley de Presupuestos, pues no está fijando ningún contenido determinado que resulte compulsivo para el legislador. Es más, expresamente está reconociendo la variabilidad y transitoriedad de este tipo de leyes.

ii. **No es una norma permanente, ni tampoco modifica normas permanentes**

De la mera lectura del texto de la glosa impugnada y de lo señalado precedentemente, es necesario concluir que lo expuesto por los requirentes en su segunda conclusión es absolutamente falso.

Por una parte, la glosa no tiene como propósito regular la naturaleza jurídica de las instituciones de educación superior señaladas. Por el contrario, hace expresa referencia al cumplimiento de los requisitos

establecidos en la glosa 5, ya señalada. Es decir, su referencia es directa a dichos requisitos, y su propósito es remitir a una ley distinta que facilitará el cumplimiento de éstos.

Por otra parte, en sí misma no aborda materias referidas a la naturaleza jurídica de los institutos profesionales o centros de formación técnica, sino que realiza una referencia expresa a una ley diversa, que será la que regule el procedimiento de modificación de dicha naturaleza jurídica. Precisamente la ley vigente ya prevé que los institutos profesionales y los centros de formación técnica puedan tener naturaleza jurídica de personas jurídicas sin fines de lucro (artículo 53 inciso 2° de la Ley General de Educación), por lo que una mención en la Ley de Presupuestos es innecesaria y no podría constituir una regulación sobre la materia.

Si esta glosa pretendiera “regular el cambio de naturaleza jurídica de dichas instituciones educacionales”, tal como pretenden los requirentes, la remisión a una ley distinta no tendría sentido alguno y, además, debería contener las normas necesarias para la transformación de la naturaleza jurídica cuestión que, es del todo evidente, no tiene lugar.

Por lo demás, la glosa en cuestión no modifica las condiciones de existencia ni crea nuevos requisitos para los institutos profesionales o los centros de formación técnica, sino que sólo les reconoce un derecho de opción. Son ellos los que libremente determinarán si se acogen a él o no.

Como ya hemos señalado, el sentido de la disposición impugnada es permitir el cumplimiento de los requisitos exigidos a los institutos profesionales y centros de formación técnica para tener la calidad de instituciones elegibles, esto es, para ser susceptibles de obtener la ayuda estatal referida.

La posibilidad de mantener la acreditación obtenida tiene como propósito facilitar el cumplimiento de los requisitos, pero también cumple con el objetivo de dar seguridad que con ello no se pretende alterar una situación existente al momento de mutar la naturaleza jurídica de la respectiva institución. Se pretende mantener una situación que ya ha sido declarada, esto es, la acreditación otorgada a la institución respectiva.

Teniendo esto en consideración, es absolutamente necesario concluir que la glosa impugnada no modifica leyes permanentes por dos razones evidentes:

En primer lugar, el texto expreso de la glosa no modifica en ningún sentido la ley N° 20.129, lo que se desprende de su sola lectura. Es obvio que la mera referencia a dicha ley no es suficiente para modificarla.

En segundo lugar, la glosa impugnada no modifica la ley N° 20.129 porque no altera en ningún sentido su contenido ni sus efectos. La materia de la que trata la glosa es distinta de aquella que trata la ley N° 20.129. Esta ley no regula en ninguna de sus disposiciones la naturaleza jurídica sobre la cual deben estar constituidos los institutos profesionales o centros de formación técnica. Este aspecto de dichas instituciones no es materia de la acreditación que regula la ley N° 20.129, por lo que mal podría una referencia a tal materia modificar su contenido. La glosa impugnada no establece un nuevo requisito de acreditación ni introduce ninguna nueva norma al respecto.

c. Constitucionalidad de la Glosa 04 sobre “Becas Educación Superior”

i. La impugnación

Ante todo, cabe precisar que los requirentes efectúan una remisión genérica acerca de la inconstitucionalidad alegada y no aportan explicación clara ni precisa acerca de cómo se infringe la Constitución por parte de la regulación introducida en el proyecto de ley de presupuesto en comento.

Fundan su impugnación en que se excedería el ámbito de la Ley de Presupuestos y que las condiciones establecidas en la glosa cuestionada serían materias de regulación en una ley permanente. En dicho orden de ideas, indican que la norma afecta el carácter de república democrática de nuestro país, vulnera el carácter bicameral de nuestro Congreso Nacional, su concurrencia a la formación de las leyes y el ejercicio de las atribuciones que conforme a la Constitución les compete, y lo prescrito por el artículo 67, respecto a las materias propias del proyecto de ley de presupuesto y su tramitación, ya que mediante glosas presupuestarias se regulan condiciones que exceden el contenido y finalidad de este tipo de ley.

En virtud de lo indicado, los requirentes cuestionan parte del párrafo tercero, de la letra c), de la Glosa 04 (destacado en negrita):

“Sin perjuicio de lo dispuesto en los párrafos anteriores de esta beca, respecto de los estudiantes que provengan de los hogares pertenecientes a los primeros cinco deciles de menores ingresos del país la beca a que se

refiere esta glosa en su párrafo segundo, cubrirá hasta un monto de \$700 miles anuales, en la medida que las instituciones en las que se matriculen manifiesten por escrito, antes del 22 de diciembre de 2015, su voluntad de ajustar su naturaleza jurídica para efectos de constituirse en personas jurídicas sin fines de lucro, en los términos y plazos que se determine la ley a que se refiere la glosa 19 del presente programa y cuenten con acreditación vigente de conformidad a la ley N° 20.129 al 31 de diciembre de 2015. Respecto de los demás requisitos se estará a lo dispuesto en los párrafos precedentes, en lo que fuera pertinente con exclusión de la excepción contemplada en el párrafo séptimo.”⁹⁹.

ii. Las nuevas exigencias para acceder a la beca no vulneran la Constitución

Frente al alegato de los requirentes es relevante precisar que las modificaciones introducidas a la Beca, por la glosa impugnada, no dicen relación con la totalidad de montos que se entregan mediante esta ayuda estudiantil, sino que exclusivamente para el caso de los estudiantes que provengan de los hogares pertenecientes a los primeros cinco deciles de menores ingresos del país, en cuyo caso la beca ascenderá a un monto de \$700.000 anuales, en la medida que las instituciones que se matriculen cuenten con:

- a. Acreditación vigente de conformidad a la ley N° 20.129, y
- b. Manifestar voluntad de constituirse en personas jurídicas sin fines de lucro, antes del 22 de diciembre de 2015 y efectuarlo en la forma que una ley dictada para dicho efecto así lo establezca.

Esta última exigencia es la que debe contrastarse con los vicios de inconstitucionalidad alegados por los requirentes.

En primer término, tal como ya se ha indicado previamente, es improcedente alegar que la discusión legislativa y su resultado han devenido en una alteración del carácter democrático de nuestra República, sobre todo cuando ha sido en el seno del mismo Congreso Nacional donde se han vertido las diversas opiniones acerca de los gastos propuestos por el Ejecutivo y el parecer de los parlamentarios al respecto. Incluso, la Beca se creó hace 4 años y jamás se ha

⁹⁹ Además, cuestionan el párrafo cuarto, de la letra c), de la Glosa 04, cuyo contenido no fue aprobado finalmente por el Congreso Nacional, que trataba sobre el congelamiento de aranceles de las instituciones beneficiadas con la aplicación de la Beca, motivo por el que no nos referiremos a este.

estimado que su consagración vía Ley de Presupuestos ponga en peligro el devenir democrático de nuestra sociedad.

En segundo término, las nuevas modificaciones a la Beca no alteran el orden bicameral de nuestro Congreso Nacional, ni tampoco les han privado de sus atribuciones que detentan a cada parlamentario, ya sea en particular como en su conjunto. Inclusive, en el ejercicio de su potestad es que han concurrido a la discusión acerca del tratamiento que se dará a esta ayuda estudiantil y, durante la tramitación del presupuesto, han concurrido con su voto favorable o desfavorable, según sea el caso.

Por lo demás, no ha sido inusual el establecimiento de exigencias para su otorgamiento, ya que, como se ha expuesto en este acápite, durante años se ha exigido para los mismos beneficiarios que la institución educacional en que se matriculen se encuentre acreditada, lo que hasta ahora no ha sido reparado por lo requirentes, ni en la actualidad ni en el pasado. Por consiguiente, se advierte una notoria inconsistencia ya que existirían, a su juicio, exigencias que podrían, y otras que no, contenerse en la Ley de Presupuestos.

Por último, en cuanto a la vulneración del artículo 67, los requirentes señalan que el contenido de la innovación es impropio de la Ley de Presupuesto¹⁰⁰. Hemos planteado previamente que mediante las glosas del proyecto impugnado no se establecen normas ni se modifican otras de carácter permanente, así como la existencia de innumerables becas y políticas contenidas en glosas. Pero, además, sostenemos que es consistente que, mediante esta ley, se impongan exigencias a los, en definitiva, receptores de fondos públicos destinados a educación.

En dicho sentido, este Excmo. Tribunal ha reconocido “Que el legislador tiene derecho a establecer la forma jurídica de la personalidad de los receptores de fondos públicos subvencionados. Justamente, tal derecho dimana de la naturaleza del título subvencional como lo determina el artículo 19, numeral 22° de la Constitución”¹⁰¹.

Pero, en todo caso, esta imposición no se basta por sí sola, ya que este mismo Tribunal ha indicado “la exigencia de que los sostenedores cuenten con una personalidad jurídica sin fines de lucro para acceder a la subvención estatal, tiene por propósito que los recursos sean administrados por entidades cuyos fines se

¹⁰⁰ Requerimiento, p. 40.

¹⁰¹ STC, Rol N° 2787-15-CPT, c. 44.

concentren en la prestación de un servicio educativo con estándares de calidad y ajenos a motivaciones de otra índole”¹⁰².

Si se reconoce al legislador este derecho a imponer mayores exigencias a los receptores de fondos públicos, en particular respecto a su personalidad jurídica, plantear lo contrario es promover una tesis que contradice la evolución legislativa de nuestro país y la jurisprudencia de este Excmo. Tribunal. Sobre todo, si consideramos que la beca desde el año 2014 exige a los prestadores encontrarse acreditados, lo que, a ojos de los requirentes, no es en esta oportunidad una regulación inconstitucional.

Además, no se configura una modificación permanente que excede el ámbito temporal de la Ley de Presupuestos. La vigencia de la glosa es anual, tal como lo son los recursos asignados¹⁰³.

Por último, cabe tener presente que las condiciones que impugnan los requirentes no establecen verdaderas exigencias para los establecimientos en cuestión, puesto que no configuran condiciones para la existencia de estos ni para su reconocimiento oficial. Se trata, en cambio, de condiciones que los establecimientos pueden cumplir de forma voluntaria si desean ser elegibles para el beneficio de la beca. Si optan por no ser elegibles y no cumplir con las condiciones, no reciben ninguna sanción.

d. Constitucionalidad de la glosa 04 sobre deberes de información de la Agencia de Calidad de la Educación

Los requirentes señalan que mediante glosa se modifica lo dispuesto por una ley permanente, como lo es en este caso los incisos cuarto y quinto del artículo 37 del decreto con fuerza de ley N° 2, 2009, que Fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 20.370 con las normas no derogadas del decreto con fuerza de ley N° 1, de 2005, Ley General de Educación (LGE), cuyas disposiciones poseen rango orgánico constitucional.

La glosa impugnada dispone que:

“Los resultados de las mediciones que se realicen por esta asignación y de aquellas que, habiendo sido rendidas no hayan sido difundidas a la fecha

¹⁰² Ibidem, c. 41.

¹⁰³ Recalcamos el hecho de que, sobre este punto, la parte requirente se ha pronunciado escuetamente en las páginas 39, 64 y 67 del Requerimiento acerca de la supuesta inconstitucionalidad de la regulación de la beca. Incluso, podría tildarse de caprichosa la incorporación de este cuestionamiento, por cuanto, de no haberse incluido en el capítulo IV del escrito, ni haberse señalado en la parte petitoria de este escrito, sería imposible concluir que la impugnación se hace en referencia a los artículos 4, 46, 63 N° 20 y 67 de la Constitución.

de publicación de esta ley, sólo podrán informarse en cifras agregadas de carácter nacional, regional, provincial o comunal referidas a la totalidad de los establecimientos educacionales para el nivel y territorio de que se trate y en informes específicos dirigidos a cada establecimiento que consigne los contenidos deficitarios respectivos.”.

Por su parte, los precitados incisos cuarto y quinto del artículo 37 prescriben que, respecto a la misión de la Agencia de Calidad de la Educación, en adelante “la Agencia”, acerca de diseñar e implementar el sistema nacional de evaluación de logros de aprendizaje, deberá sujetarse su accionar a las siguientes exigencias de publicación:

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

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

i. Se ajusta a las ideas matrices

Es ilustrativo detenerse en exponer acerca del modo en que las Leyes de Presupuesto anteriores han tratado la materia, advirtiéndose, desde ya, que no han existido grandes cambios en la materia. Para este fin, expondremos el contenido que proviene desde la Ley de Presupuestos del año 2013, ley N° 20.641 de 2012, que dio cuenta por primera vez respecto de los gastos que representa la gestión de la Agencia de Calidad de la Educación, órgano creado por la ley N° 20.529 de 2011, hasta la Ley de Presupuesto del presente año 2015, ley N° 20.798, de 2014, según se expone en el siguiente recuadro:

Ley de Presupuestos año 2013, ley	Los resultados específicos de cada establecimiento educacional serán entregados a ellos, con copias suficientes para conocimiento de los integrantes de toda la comunidad escolar. Sin
-----------------------------------	--

N° 20.641	perjuicio de lo dispuesto en el inciso anterior, la Agencia deberá poner a disposición de cualquier persona los resultados totales de las evaluaciones, desagregados por región, provincia, comuna, establecimiento y nivel educacional, permitiendo la evaluación comparativa de dichos resultados y la elaboración de estudios que permitan verificar la efectividad de los mismos. Además, deberán ubicarse estos resultados en el sitio web de la Agencia, desagregados por región, provincia, comuna, establecimiento y nivel educacional.
Ley de Presupuestos año 2014, ley N° 20.713	La Agencia podrá contar con toda la información y bases de datos personales, relacionadas a estas materias, que posea o administre el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación, con el objeto de que la Agencia de Calidad de la Educación pueda cumplir con su finalidad. Dicho traspaso de información se hará mediante los actos administrativos que correspondan. Los resultados específicos de cada establecimiento educacional serán entregados a ellos, con copias suficientes para conocimiento de los integrantes de la comunidad escolar. Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso anterior, la Agencia deberá poner a disposición de cualquier persona los resultados totales de las evaluaciones, desagregados por región, provincia, comuna, establecimiento y nivel educacional, permitiendo la evaluación comparativa de dichos resultados y la elaboración de estudios que permitan verificar la efectividad de los mismos. Además, deberán ubicarse estos resultados en el sitio web de la Agencia, desagregados por región, provincia, comuna, establecimiento y nivel educacional.
Ley de Presupuestos año 2015, ley N° 20.798	Los resultados de estas mediciones y de aquellas que, habiendo sido rendidas no hayan sido difundidas a la fecha de publicación de esta ley, solo podrán informarse en cifras agregadas de carácter nacional, regional, provincial o comunal referidas a la totalidad de los establecimientos educacionales para el nivel y territorio de que se trate y en informes específicos dirigidos a cada establecimiento que consigne los contenidos deficitarios respectivos.

De lo expuesto, se puede apreciar que la glosa impugnada por los requirentes no es una innovación al respecto, en razón de que es idéntica a la contenida en la Ley de Presupuestos vigente. Pero, además, no se aparta en forma diametral respecto al contenido de las glosas de los años 2013 y 2014, ya que siempre se ha recogido la forma de informar a cada establecimiento educacional de modo particular acerca de sus resultados, sin perjuicio del cumplimiento de la obligación de publicar antecedentes agregados, según territorio, respecto a los resultados de las mediciones.

Para finalizar, se advierte que las Leyes de Presupuestos de 2013 y 2014 hacen referencia expresa al deber de poner a disposición de cualquier persona los resultados totales de las evaluaciones, incluso en forma desagregada, asunto

que, en todo caso, es propio de la aplicación de ley N° 20.285, de modo que su supresión no obsta a que la Agencia de Calidad de la Educación deba dar cumplimiento a esta obligación de transparencia y acceso a la información pública, en los términos dispuesto en el artículo 37 ya comentado.

De la transcripción de los anteriores presupuestos, se aprecia que mediante sus glosas se contienen también disposiciones que no dicen sólo relación puntual acerca del gasto en cuanto a monto, sino que, además, a la manera en que deberá realizar la ejecución de aquel, la que ciertamente deberá regirse e informarse según las normas vigentes de probidad, transparencia y acceso a la información que se contienen en normas de rango constitucional y legal.

Por lo demás, este Excmo. Tribunal ha reconocido la posibilidad de incluir deberes de información, y el modo en que estos deben cumplirse, en las Leyes de Presupuestos, de modo que esta clase de disposiciones no es para nada ajena en el resultado legislativo de este tipo de leyes¹⁰⁴.

ii. No es una norma permanente ni tampoco modifica normas permanentes

El primer párrafo del inciso cuarto del artículo 37 de la LGE, a propósito de la obligación de informar de la Agencia, distingue dos aspectos, siendo estos informar públicamente los resultados obtenidos a nivel nacional y efectuarlo por cada establecimiento educacional evaluado¹⁰⁵.

Bajo este marco, se observa que las distintas Leyes de Presupuestos, así como lo hace el proyecto en discusión, han incorporado el deber de la Agencia de informar específicamente a cada establecimiento educacional acerca de sus resultados. Asimismo, se ha estimado pertinente incluir consideraciones acerca de la divulgación de esta información bajo criterios nacionales, regionales, provinciales y comunales.

Pero, además, de cada una de las glosas analizadas no se aprecian restricciones a los padres y apoderados para obtener información individual de sus estudiantes respectivos, siempre que la medición verifique representatividad individual.

Es decir, bajo el paraguas de la obligación contenida en el artículo 37 ya citado, el Ejecutivo ha incorporado medidas en las Leyes de Presupuestos tendientes a

¹⁰⁴ STC Rol N° 1867, cc. 38 y ss.

¹⁰⁵ El resto de ese inciso impone el deber de evitar menoscabo a los estudiantes, prohibiendo niveles de desagregación de la información, y asegura el derecho de los padres y apoderados a ser informados del resultado de sus respectivos estudiantes.

cumplir con la finalidad de informar el modo en que el gasto público deberá ejecutarse para dar cumplimiento al mandato legal respectivo por parte de la Agencia.

Por último, consignamos que la actual redacción de la glosa impugnada es idéntica a la contenida en la Ley de Presupuestos vigente, circunstancia que no fue cuestionada por la parte requirente, así como tampoco lo hizo en relación a los presupuestos de los años 2013 y 2014.

Previamente se expuso acerca de cómo se ha tratado la glosa que actualmente se impugna en Leyes de Presupuestos anteriores y de cómo esta se ha sujetado a lo regulado por la LGE. De esta manera, el actual proyecto de ley cuestionado no se ha arrogado materias que son propias a otros cuerpos legales y que requieren de quórum especial para su aprobación, de modo que fuerza concluir que las alegaciones de los requirentes son infundadas y carecen de razonabilidad a la luz de la regulación presupuestaria de años previos.

4. Corolarios

- a. Es claro que las glosas impugnadas no vulneran la Constitución, en tanto abordan materias propias de la idea matriz de la Ley de Presupuestos. El concepto de ideas matrices o fundamentales de un proyecto de ley se estableció como un límite a la iniciativa legislativa que buscaba evitar leyes misceláneas, para asegurar un debate más ordenado en el Congreso.
- b. Las ideas matrices de la Ley de Presupuestos tienen cierto nivel de consagración constitucional. El Tribunal Constitucional ha dicho que son: un cálculo de las entradas para cada ejercicio anual y una determinación de los gastos que pueden acordarse con cargo a esas entradas, y aquellas materias que se relacionen directamente con dichas ideas esenciales.
- c. Las glosas presupuestarias son cláusulas que forman parte de la ley, destinadas a explicitar, determinar, precisar o limitar el alcance de los gastos establecidos en las partidas. Son una medida que aporta limitación o mesura dando mayores definiciones al gasto aprobado por el Congreso. Las glosas cierran opciones que, sin ellas, quedarían abiertas.
- d. Asimismo, deben entenderse como una medida de transparencia del debate democrático, pues permiten dar mayores garantías de transparencia sobre el destino de los recursos.
- e. Las glosas y las partes de la Ley de Presupuestos que han sido impugnadas se ajustan plenamente al artículo 67 de la Ley Fundamental.

Es decir, contemplan un diseño presupuestario establecido en los términos expuestos en esta sección, y además, no contienen una regulación que modifique normas permanentes. Las normas establecidas en la ley son de naturaleza transitoria, de esta forma, sólo podrán tener una eficacia temporal limitada.

- f. La glosa 05 sobre “Financiamiento del acceso gratuito a las instituciones de educación superior 2016” se aboca al gasto aprobado por los parlamentarios en la medida en que regulan destinatarios, da límites a la matrícula nueva, contiene el aumento de los aranceles y establece requisitos a las instituciones. Es decir, perfila el otorgamiento de un determinado beneficio, limitándolo a los dineros aprobados por el Congreso. Además, no modifica normas permanentes ni innova en el mecanismo tradicional de beneficios para el financiamiento de estudios.
- g. La glosa 19 sobre “Financiamiento del acceso gratuito a las instituciones de educación superior 2016”, no realiza una regulación del procedimiento de cambio de la naturaleza jurídica de las instituciones aludidas, sino que remite a una ley distinta. Por otra parte, no modifica leyes permanentes.
- h. La glosa 04 sobre “Becas Educación Superior” (Beca Nuevo Milenio), existe hace 4 años y establece ciertos requisitos de mérito al estudiante postulante y respecto a las instituciones de educación receptoras de estos fondos públicos, requisitos que han ido variando en el tiempo. No se trata de una exigencia, sino que un derecho de opción.
- i. La glosa 04 sobre “Deberes de información de la Agencia de Calidad de la Educación” es idéntica a la contenida en la Ley de Presupuestos vigente para el presente año. Incluso, no se aparta diametralmente del contenido de las glosas respectivas de los años 2013 y 2014 ni modifica normas permanentes.

CAPITULO TERCERO. LAS PARTES IMPUGNADAS DE LA GLOSA 05 NO INFRINGEN DERECHOS CONSTITUCIONALES

Habiendo desechado el alegato de los requirentes respecto de los supuestos vicios de constitucionalidad de forma, planteados en lo principal, nos haremos cargo de su argumento y peticiones subsidiarias. Tales peticiones subsidiarias se refieren a un supuesto vicio de constitucionalidad de fondo, en relación a las

condiciones de que trata la glosa 05 impugnada, que a juicio de los requirentes serían discriminatorias.

Para ello, nos haremos cargo de una cuestión fundamental al analizar una supuesta discriminación en una política pública, como es la progresividad de los derechos sociales. Luego de ello, nos concentraremos en el análisis pormenorizado de las condiciones que impugnan los requirentes y las razones para afirmar que éstas se ajustan plenamente a la Constitución.

I. PROGRESIVIDAD DE LA GRATUIDAD EN EL DERECHO A LA EDUCACIÓN

Los requirentes tachan de inconstitucional una medida que apunta a dar reconocimiento progresivo a la educación superior gratuita, sin atender a que, de acogerse su requerimiento, los resultados son devastadores: se les negará a los jóvenes de menores ingresos de las Universidades privadas no tradicionales, y de los CFT e IP, que cumplan los requisitos, acceder a educación superior gratuita de calidad.

Las impugnaciones de constitucionalidad que realizan los requirentes a este respecto desconocen la naturaleza jurídica del derecho a la educación que consagra nuestra Carta Fundamental, y particularmente, del carácter gratuito con el que debe ser revestido.

Como demostraremos a continuación, 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.

1. Progresividad de la gratuidad en la educación superior

a. Derecho a la educación como un derecho social

La educación, en cuanto derecho social, tiene un carácter prestacional marcado, es decir, involucra una conducta activa de los órganos del Estado que depende principalmente de su capacidad presupuestaria.

Lo anterior no obsta a que el derecho a la educación sea un verdadero, exigible y eficaz derecho fundamental. Como sostiene Nogueira Alcalá, “los derechos fundamentales sociales se presentan en el sistema jurídico chileno como principios, reglas y parámetros hermenéuticos del orden constitucional, del mismo nivel jurídico y con la misma eficacia que los derechos civiles y políticos,

encontrándose en un mismo artículo constitucional, el artículo 19, fortalecido por el artículo 5°, inciso segundo, de la Carta Fundamental, el cual los determina como límites de la soberanía, además de establecer el deber imperativo por parte de los órganos estatales de asegurarlos y promoverlos, tanto en su contenido constitucionalmente determinado como en sus atributos y garantías de los derechos asegurados por los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Chile y vigentes”¹⁰⁶.

Ello ha sido corroborado y reconocido por este Excmo. Tribunal, que ha señalado “[q]ue la amplia mayoría de la doctrina nacional y extranjera reconoce que los derechos sociales, llamados también derechos de prestación o de la segunda generación, son tales y no simples declamaciones o meras expectativas, cuya materialización efectiva quede suspendida hasta que las disponibilidades presupuestarias del Estado puedan llevarlos a la práctica”¹⁰⁷, resultando “ineludible desvanecer la tesis contraria a que los derechos sociales sean realmente tales, aseverando (...) que poner en duda su ‘practicabilidad’ de realización, es una idea confusa, porque esa ‘reserva de lo posible’ lleva a sostener que la Constitución ha de ser ‘desactivada’ a causa de la imposibilidad económica del Estado de darles satisfacción, convirtiendo así en virtuales las cláusulas fundamentales que aseguran su materialización”¹⁰⁸.

Así, no es la existencia del derecho sino el grado de aseguramiento de la educación, y en concreto de la gratuidad en la educación superior, lo que está sujeto a las disponibilidades presupuestarias.

b. Progresividad de gratuidad en la educación

Entre las bases de la institucionalidad que nuestra Constitución consagra se encuentra la finalidad del Estado de promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, según dispone el inciso cuarto de su artículo 1°.

Otra de dichas bases se encuentra contenida en el inciso segundo del artículo 5° de la Constitución, que consagra el deber de los órganos del Estado, sin excepción, de respetar y promover derechos esenciales que emanan de la

¹⁰⁶ NOGUEIRA Alcalá, Humberto. *Derechos Fundamentales y garantías constitucionales. Tomo III. Derechos sociales fundamentales*. Librotecnia, Santiago, 2009, p.26

¹⁰⁷ STC Rol 796, 26 de junio de 2008, considerando vigésimosexto.

¹⁰⁸ STC Rol 796, 26 de junio de 2008, considerando vigésimoseptimo.

naturaleza humana, garantizados por la Constitución y por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes.

El Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el número 1 de su artículo 13, establece que los Estados Partes reconocen el derecho de toda persona a la educación, complementando lo dispuesto en el número 10 del artículo 19 de la Carta Fundamental.

A lo anterior, el citado Pacto, en el número 1 del artículo 2, compromete a los Estados a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos establecidos en el Pacto¹⁰⁹.

Con ello queda a la vista que el propio Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales consagra la progresividad de los derechos sociales.

Dicha flexibilidad en la satisfacción de los derechos sociales, basada en la realidad presupuestaria de cada Estado Parte, ha sido denominada principio de progresividad.

En Chile, reafirmando la plena vigencia de los derechos sociales, Nogueira Alcalá sostiene que “[e]l principio de progresividad no afecta la naturaleza de las obligaciones consignadas en las respectivas convenciones, ni niega la existencia de obligaciones inmediatas. Dicho principio sólo indica la existencia de una cierta flexibilidad que refleja las diversas realidades de los Estados Parte y las dificultades concretas de cada Estado en el aseguramiento inmediato de la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales. (...). Asimismo, hay obligaciones inmediatas que disponen los pactos y convenciones de derechos económicos, sociales y culturales que no tienen un carácter de disposición de recursos financieros sino que buscan asegurar el respeto de los derechos en el nivel ya alcanzado (...)”¹¹⁰.

¹⁰⁹ En el mismo sentido, el artículo 1 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo San Salvador”, dispone que “[l]os Estados partes en el presente Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos se comprometen a adoptar las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente Protocolo”.

¹¹⁰ NOGUEIRA Alcalá, Humberto. *Ob. Cit.*, p.45

Reforzando particularmente lo anterior en cuanto al derecho de toda persona a la educación, el literal c) del número 2 del artículo 13 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, establece que “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” (énfasis agregado).

En este contexto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha determinado que “[l]a 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”¹¹¹ (énfasis agregado).

En consecuencia, el Estado de Chile tiene el deber constitucional de respetar uno de los pilares fundamentales del derecho a la educación, que lo constituye el principio de la evolución progresiva de sus beneficios, particularmente, de la gratuidad.

Dicho postulado posee una doble vertiente, por un lado, aquella que preconiza que los beneficios educacionales deben crearse paulatinamente y continuar elevando progresivamente las mejoras más allá de los niveles mínimos, y en segundo término, que una vez superada una fase evolutiva en relación con el contenido de las prestaciones, no es posible retroceder a una etapa anterior (principio de no regresividad).

En este contexto, resulta necesario indicar que existen numerosos ejemplos de leyes de presupuestos con sus respectivas glosas que otorgan beneficios educacionales estatales, particularmente becas, que gradualmente han aumentado su cantidad y cobertura. Como ejemplo de lo anterior, el año 2001 se creó la Asignación 09.20.01.25.31.260 con su glosa 04, denominada “Subvención de Educación Parvularia Primer Nivel de Transición”, que fijó inicialmente un número máximo de 30.000 alumnos, el que fue incrementándose en las

¹¹¹ Observación General N° 13, Párrafo 14, sobre el Derecho a la Educación, año 2006. Asimismo, para el significado de gratuidad, dicha observación se remite a la Observación General N° 11, sobre Planes de Acción para la Enseñanza Primaria, año 1999, cuyo Párrafo 7 establece que el carácter de este requisito (gratuidad) es inequívoco. El derecho se formula de manera expresa para asegurar la disponibilidad de enseñanza primaria gratuita para el niño, los padres o los tutores. Los derechos de matrícula impuestos por el Gobierno, las autoridades locales o la escuela, así como otros costos directos, son desincentivos del disfrute del derecho que pueden poner en peligro su realización. Con frecuencia pueden tener también efectos altamente regresivos. Su eliminación es una cuestión que debe ser tratada en el necesario plan de acción. Los gastos indirectos, tales como los derechos obligatorios cargados a los padres (que en ocasiones se presentan como voluntarios cuando de hecho no lo son) o la obligación de llevar un uniforme relativamente caro, también pueden entrar en la misma categoría.

posteriores leyes de presupuesto, hasta que el año 2008 se incluyó definitivamente este beneficio en la Ley de Subvenciones Escolares¹¹².

En el mismo sentido, el sistema de Becas de Educación Superior fue creado el año 1991, en la ley de presupuesto a través de la incorporación de la Asignación 09.30.01.25.33.031, "Fondo de Becas y desarrollo de Educación Superior", que no obstante que inicialmente estaba dirigido sólo a las instituciones de educación superior del CRUCH, paulatinamente se fueron creando distintos tipos de becas para diferentes tipos de alumnos e instituciones, manteniéndose un porcentaje de recursos exclusivos para las instituciones del CRUCH, lo que quedó regulado en las respectivas glosas.

La obligación que pesa sobre el Estado de Chile consiste en procurar la instalación gradual de la gratuidad en la educación, sin sobrepasar sus capacidades materiales, otorgando la mayor cobertura posible. De ello se desprende, como un segundo aspecto, que no es lícito retroceder en el reconocimiento de los derechos o en los niveles de satisfacción alcanzados.

En efecto, la fijación de criterios para avanzar gradualmente en la gratuidad de la educación responde al hecho que ella se financia con recursos fiscales, que por definición son limitados, y que deben satisfacer además otras necesidades públicas.

En concreto, asegurar gratuidad de forma progresiva necesariamente implica hacer distinciones en una primera etapa, focalizando los recursos en los más necesitados y en los establecimientos educacionales que califique el legislador. Tal situación no vulnera la Constitución sino que apunta a avanzar en el sentido correcto.

2. Glosa 05 es coherente con la progresividad de la gratuidad en la educación

Reconocido el principio de progresividad en los derechos sociales, particularmente, respecto de la gratuidad en el derecho a la educación, cabe demostrar que la glosa 05 contribuye correctamente a optimizar dicho mandato.

Una de las manifestaciones del principio de progresividad consiste en que en el caso que la prestación, en este caso, la gratuidad, no pudiese ser otorgada a la

¹¹² Decreto con fuerza de ley N° 2, de 1998, del Ministerio de Educación, que fija texto refundido, coordinado y sistematizado del decreto con fuerza de ley N° 2, de 1996, Sobre Subvención del Estado a Establecimientos Educacionales.

totalidad de los destinatarios de la norma, ella comenzará por entregarse a aquellos grupos que más lo necesiten.

En efecto, los derechos sociales están impregnados de equidad social, como sostiene el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "[l]os Estados Partes deben otorgar la debida prioridad a los grupos sociales que viven en condiciones desfavorables concediéndoles una atención especial. Las políticas y la legislación, en consecuencia, no deben ser destinadas a beneficiar a los grupos sociales ya aventajados a expensas de los demás"¹¹³.

En el caso concreto, la glosa cuestionada en autos focaliza el grueso de los recursos en los grupos más débiles que pertenezcan a las instituciones de educación elegibles.

En efecto, conforme a la glosa 05, los estudiantes que pueden acceder al beneficio de gratuidad son aquellos que deben: "Provenir de los hogares pertenecientes a los cinco primeros deciles de menores ingresos de la población del país, para lo cual se utilizará un instrumento de evaluación uniforme de la situación socioeconómica, en la forma establecida en el Decreto N° 97, de 2013, del Ministerio de Educación, y sus modificaciones. Adicionalmente, el Ministerio de Educación, verificará la información proporcionada por los estudiantes para acceder a este beneficio, pudiendo solicitar antecedentes a diversas entidades públicas y privadas"¹¹⁴.

En esa línea de restricción presupuestaria, seguidamente la glosa 05 diferencia objetiva y racionalmente a aquel grupo según si quienes lo conforman pertenecen a instituciones elegibles. Impugnar que el Estado pueda realizar dicha diferencia entre instituciones elegibles considerando criterios orientados a calidad, significa desconocer su obligación de avanzar gradualmente en la gratuidad de la educación.

Así, esta medida de financiamiento constituye una discriminación positiva, en que el Estado favorece a los alumnos más vulnerables de la sociedad, como una manera de compensar o corregir dicha situación de desventaja. No se genera, por tanto, una situación activa de ventaja que sustraiga a cierto grupo de reglas comunes de manera abusiva y sin justificación. Lo que se busca es,

¹¹³ Observación General N° 4, Párrafo 11, sobre el Derecho a una Vivienda Adecuada, año 1991.

¹¹⁴ Dado que el Estado financiará el total de los costos, se estableció la regulación de la cantidad de estudiantes. Se definió un crecimiento máximo de 2,7% que es el promedio de crecimiento de la matrícula en el CRUCH entre los años 2013, 2014 y 2015. Se eximió las carreras con admisión formal del SUA, debido a que el número final de matriculados no es una decisión directa de las instituciones y es producto de la decisión de los estudiantes.

precisamente, generar una regulación que permita materializar el mandato constitucional de promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar la igualdad de oportunidades en la vida nacional, según establece el inciso quinto del artículo 1° de la Carta Fundamental.

De lo anterior se colige que no puede existir un reproche constitucionalmente válido respecto de la suficiencia de una prestación en materia educacional que es adicional a las existentes actualmente y que no altera en modo alguno los beneficios percibidos en virtud de normas legales anteriormente dictadas y que se encuentran plenamente vigentes.

En consecuencia, la glosa 05 constituye una medida deliberada, concreta y orientada hacia la implantación gradual de la enseñanza superior, que considera el factor de equidad social y el margen acotado presupuestario del Estado Chileno.

3. Corolarios

- a. Los requirentes desconocen que el derecho social a la educación contiene un marcado carácter prestacional, considerando especialmente el carácter gradualmente gratuito del cual debe estar revestida la educación superior. Mediante su impugnación los requirentes pretenden impedir que se avance de forma progresiva en gratuidad.
- b. 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.
- c. La glosa 05 constituye una medida deliberada, concreta y orientada hacia la implantación gradual de la gratuidad de la enseñanza superior, que considera el factor de equidad social y el margen acotado presupuestario del Estado Chileno.
- d. Dicha medida es adicional a las existentes actualmente y no altera en modo alguno los beneficios percibidos en virtud de normas legales anteriormente dictadas y que se encuentran plenamente vigentes en materia educacional.
- e. Los requirentes pretenden que la gratuidad progresiva se frustre, a costa de los jóvenes de menores ingresos.

II. LAS CATEGORÍAS ESTABLECIDAS PARA OTORGAR LA GRATUIDAD NO SON DISCRIMINATORIAS

En el Capítulo IV de su escrito, los H. Diputados se refieren a la supuesta vulneración de los artículos 1°, inciso quinto, 19 N° 2 y 19 N° 3 de la Constitución Política de la República. En él, pretenden explicar cómo “los requisitos adicionales para las Universidades Privadas que no forman parte del Consejo de Rectores, exigidos en el párrafo tercero”¹¹⁵ de la glosa 05, constituirían una discriminación arbitraria contra los estudiantes de los cinco primeros deciles que actualmente estudian en dichas instituciones, y para aquellos que pretendan elegirlos a contar del año 2016¹¹⁶.

Los requisitos a los que hacen referencia son los siguientes:

1. Estar acreditadas de acuerdo a la ley N° 20.129, por cuatro años o más.
2. No contar con la participación, en calidad de miembros, asociados o beneficiarios de la respectiva corporación o fundación, según corresponda, de personas jurídicas de derecho privado que no estén constituidas como personas jurídicas sin fines de lucro.
3. Constar en sus estatutos registrados ante el Ministerio de Educación, de conformidad con lo dispuesto en el Párrafo 2° del Título III del decreto con fuerza de ley N° 2, de 2009, del Ministerio de Educación, el derecho a la participación de al menos un representante de los estamentos estudiantil o personal no académico, sea con derecho a voz y a voto, en algún órgano colegiado de la administración o dirección central de la institución.

Los requirentes señalan que la distinción que hace la glosa 05, agrupando a las universidades del CRUCH en una categoría distinta a la del resto de las universidades, al igual que otras distinciones similares que contempla nuestro ordenamiento jurídico, sería inconstitucional. Del mismo modo, indican que los requisitos señalados en el párrafo precedente serían arbitrarios, en atención a que las universidades que forman parte del Consejo de Rectores no los cumplen.

En el presente acápite demostraremos que lo señalado por los requirentes carece de sustento constitucional, pues las normas en cuestión no son arbitrarias, sino por el contrario, poseen fundamentos razonables y persiguen un fin legítimo.

¹¹⁵ Requerimiento, p. 41.

¹¹⁶ Requerimiento, p. 42.

Para ello, en primer lugar, nos referiremos a los principales aspectos del principio de igualdad y no discriminación, que permitirán comprender de mejor manera las razones por las que desestimar lo argumentado por los requirentes.

Luego, precisaremos que los requisitos que se impugnan no son “adicionales”, sino que son aquellos básicos para una de las categorías a las que pueden pertenecer las instituciones de educación superior que se adscriban a la gratuidad, y que la glosa 05 no rediseña la institucionalidad de la educación superior.

A continuación, indicaremos las razones por las que las universidades del CRUCH se encuentran en una categoría particular, no constituyendo esto una discriminación arbitraria.

Además, nos referiremos a cada uno de los requisitos impugnados, fundamentando su razonabilidad.

Finalmente, presentaremos nuestras conclusiones, sistematizando las razones por las que el requerimiento debe ser rechazado por este Excmo. Tribunal.

1. El trato diferenciado no es arbitrario

El principio de igualdad se traduce en la imposibilidad de establecer distinciones injustificadas entre iguales. Además, se configura como un límite a la actuación de los poderes públicos y como un mecanismo de reacción frente a la posible arbitrariedad de éstos¹¹⁷.

Como ya señalamos, los requirentes alegan la vulneración de los artículos 1° inciso quinto; 19 N° 2 y 19 N° 3 de la Constitución Política de la República, normas que constituyen manifestaciones del principio de igualdad en nuestra Carta Fundamental.

Vasta es la literatura y la jurisprudencia de este Excmo. Tribunal sobre esta materia. Sin embargo, sin extendernos innecesariamente, nos parece adecuado plantear los principales aspectos del principio de igualdad, de cara al análisis de la presentación de los requirentes en lo que a ellos se refiere.

El artículo 1°, inciso quinto, de la Constitución se refiere a la igualdad de oportunidades. A juicio de Fernández, esto conlleva un “explicito reconocimiento de que en la sociedad existen diferencias que deben ser erradicadas, empleando los diversos instrumentos de que dispone el Estado, entre otros las acciones

¹¹⁷ LÓPEZ GUERRA, Luis. (2013). *Derecho Constitucional. Volumen I. El ordenamiento constitucional. Derechos y deberes de los ciudadanos*. Valencia: Tirant lo Blanch. (9ª ed.). p. 160.

positivas”¹¹⁸⁻¹¹⁹. De esta forma, la igualdad de oportunidades implica diferenciar razonablemente para, finalmente, suprimir desigualdades.

El artículo 19 N° 2, por su parte, establece la igualdad ante la ley, que se refiere a que todos los individuos, sin distinción alguna, tienen la misma aptitud jurídica¹²⁰. De esta forma, “las normas jurídicas deben ser iguales para todas las personas que se encuentren en las mismas circunstancias y, consecuentemente, diversas para aquellas que se encuentren en situaciones diferentes”¹²¹. Cabe destacar que, conjuntamente con la igualdad ante la ley, la Constitución Política prescribe la prohibición de establecer discriminaciones arbitrarias. Así, la igualdad no es absoluta, en cuanto pueden establecerse diferencias entre los sujetos, siempre y cuando éstas no sean arbitrarias. Una diferencia o discriminación será arbitraria cuando no se funde en la razón, la justicia o no propenda al bien común¹²².

En relación a las ayudas públicas, corresponde precisar que éstas importarán necesariamente “beneficiar a quien la recibe por encima del resto de los particulares, lo cual significa que su concesión conlleva formalmente una disposición en sí misma discriminatoria de parte del Poder concedente”¹²³, consecuencia del carácter selectivo de las ayudas. Este trato desigual exige la presencia de una razón legitimante para hacerlo¹²⁴.

En este contexto, para poder realizar un control sobre la aplicación de la regla de la igualdad de trato ante situaciones similares, deben darse ciertos presupuestos. Primero, las normas que regulen los distintos ámbitos de actuación subvencional deben estipular parámetros precisos en base a los que se deberá realizar la

¹¹⁸ FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, Miguel Ángel. (2004). Principio Constitucional de Igualdad ante la Ley. 1ra ed. Reimpresión. Santiago: Lexis Nexis. P 100.

¹¹⁹ Según señala Carmona, las acciones afirmativas son “aquellas medidas diversas en sus manifestaciones, que tienen por destinatarios directos a personas que están o han estado discriminadas o que se hallan en una situación de desventaja estructural, como consecuencia de su pertenencia a un cierto colectivo, pertenencia determinada por la posesión de algún rasgo completamente inmutable e íntimamente ligado, en tanto que definitorio de su identidad, a su dignidad como seres humanos, que persiguen poner fin a esa situación de desventaja estructural, reducir los niveles de desigualdad entre dichos colectivos (y sus miembros) y el resto de la sociedad y alcanzar mayores cotas de igualdad real dentro de la comunidad”. CARMONA, Carlos. (2011). Constitucionalidad de las medidas afirmativas en Chile. Seminario Igualdad y No Discriminación. pp. 116-117.

¹²⁰ STC N° 1273-08, c° 63.

¹²¹ STC N° 784, c° 19. En el mismo sentido STC N°s 28; 53; 219; 1254, c° 46; 1399, c° 12; 1732, c° 49; 1812, c° 26; 1951, c° 15; 1988, c° 64; 2014, c° 9; 2259, c° 27; 2386, c° 13; 2438, c° 28; y 2489, c° 18.

¹²² Verdugo, M. et al. (2002). *Derecho Constitucional Tomo I*. 2da Edición. Santiago: Editorial Jurídica de Chile. P. 125.

¹²³ DE LA RIVA, Ignacio M. (2004). Ayudas públicas. Incidencia de la intervención estatal en el funcionamiento del mercado. (1ª ed.) Buenos Aires: Hammurabi. Pp. 200 y 201.

¹²⁴ DE LA RIVA, Ignacio M. (2004). Ayudas públicas. Incidencia de la intervención estatal en el funcionamiento del mercado. (1ª ed.) Buenos Aires: Hammurabi. p. 201.

selección de los adjudicatarios de las ayudas, lo que permitirá compararlos objetivamente. Segundo, el acto de asignar la ayuda a unos sobre otros debe estar suficientemente fundado. Por último, deben establecerse mecanismos formales que habiliten a todos por igual al acceso a las ayudas, cuando no es posible concederlas a todos¹²⁵.

Finalmente, el artículo 19 N° 3 establece la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos, lo que incluye el derecho a la tutela judicial efectiva¹²⁶.

Más adelante, explicaremos las razones por las que la glosa 05 contempla tres categorías diferentes para las instituciones de educación superior, fundando su razonabilidad. No obstante, antes, haremos algunas precisiones.

2. Precisiones

En el cuerpo de su escrito, los H. Diputados parecen incurrir en una errada concepción del sentido y alcance de la glosa 05, que impacta directamente en su argumento, que aclararemos en los siguientes acápites.

a. El CRUCH y el resto de las universidades constituyen grupos distintos

Las instituciones que componen el Consejo de Rectores, por pertenecer a él, y las universidades que se encuentran fuera de este, configuran grupos diferentes, no comparables.

Lo anterior, no responde meramente a un argumento histórico, como intentan argumentar escuetamente los requirentes, sino que obedece a razones jurídicas y de política pública que no pueden desconocerse.

Primero, el Consejo de Rectores es una entidad que tiene por misión mejorar el rendimiento y la calidad de la enseñanza superior¹²⁷.

Segundo, tiene exigencias y limitaciones especiales.

Jurídicamente, además, el CRUCH está creado por ley que no podría desconocer la Ley de Presupuestos.

En relación a su misión de calidad, este Consejo propone a las entidades que lo integran soluciones destinadas a coordinar sus actividades en todos

¹²⁵ DE LA RIVA, Ignacio M. (2004). Ayudas públicas. Incidencia de la intervención estatal en el funcionamiento del mercado. (1ª ed.) Buenos Aires: Hammurabi. Pp. 205 y 206.

¹²⁶ STC N° 792, c° 8.

¹²⁷ Artículo 2°, inciso primero, del decreto con fuerza de ley N° 2, de 2009, del Ministerio de Educación.

sus aspectos, con el objeto de mejorar su rendimiento y la calidad de la educación superior. Constituye un grupo heterogéneo de entidades representativas del quehacer nacional, que se reúnen periódicamente -por ley por lo menos una vez al mes- para cumplir con su objetivo.

Por supuesto, por respeto a la autonomía universitaria, sus acuerdos no son vinculantes para las universidades que lo componen, pero ello no obsta que la instancia que genera contribuya al mejoramiento de estas, al compartir entre ellas buenas prácticas, experiencias y evaluarse entre sí.

Ahora, respecto a las exigencias y límites especiales, debe destacarse que el Consejo de Rectores constituye un organismo público. Esto trae consigo una serie de consecuencias. Por una parte, deberá cumplir con ciertas funciones que le asigna la ley. Por otra, tendrá restricciones en su actuar.

De esta forma, para cumplir con su misión de calidad, por ley el CRUCH tendrá la obligación de confeccionar anualmente planes de coordinación de las investigaciones científicas y tecnológicas dentro de los presupuestos para ello aprobados por las entidades¹²⁸; de revisar anualmente la estadística universitaria nacional y la determinación de las necesidades nacionales de profesionales y de técnicos¹²⁹; de emitir pronunciamientos y declaraciones destinadas a hacer presente el criterio con que los Rectores enfocan los principales problemas de la enseñanza, cada vez que lo requieran; de proporcionar los antecedentes e informes que le sean requeridos por el Ministerio de Educación, que digan relación con la situación general de la enseñanza superior del país¹³⁰; y de publicar la estadística universitaria nacional, un catálogo de carreras, cursos y actividades docentes de sus integrantes, una nómina con los títulos del personal docente de cada universidad y demás entidades, agrupadas por facultades; entre otros¹³¹. Además, participan o generan integrantes de diversas entidades públicas.

Así, al Consejo de Rectores la ley le otorgado una serie de cargas y responsabilidades que no le ha atribuido a otras universidades. Esto no puede olvidarse. Asimismo, estas funciones lo mantienen constantemente a la vanguardia de la discusión pública sobre educación superior.

¹²⁸ Artículo 2°, inciso segundo, del decreto con fuerza de ley N° 2, de 2009, del Ministerio de Educación.

¹²⁹ Artículo 11, del decreto con fuerza de ley N° 2, de 2009, del Ministerio de Educación.

¹³⁰ Artículo 12, del decreto con fuerza de ley N° 2, de 2009, del Ministerio de Educación.

¹³¹ Artículo 14, del decreto con fuerza de ley N° 2, de 2009, del Ministerio de Educación.

Luego, también consecuencia de su naturaleza pública, el CRUCH tiene limitaciones, particularmente en lo relacionado con su financiamiento, el que se constituye por tres tipos de aportes. Primero, los que cada una de las entidades que lo componen aportan anualmente. Segundo, los bienes que adquiera a cualquier título. Tercero, los fondos que la Ley de Presupuestos u otras leyes especiales le otorguen¹³².

Asimismo, tanto los actos administrativos como los recursos del Consejo de Rectores serán fiscalizados por la Contraloría General de la República. Estos controles son permanentes, no periódicos, como en el caso de la acreditación institucional, que veremos más adelante.

b. No se trata de requisitos “adicionales”, sino de requisitos para categorías distintas

Es preciso aclarar que la glosa no establece condiciones “adicionales” para la institución.

En diversos pasajes de su presentación, los requirentes señalan que los requisitos establecidos en el numeral ii. del párrafo tercero de la glosa 05 serían “adicionales”¹³³ o “especiales”¹³⁴, o constituirían exigencias “nuevas”¹³⁵. Con tales afirmaciones, los H. Diputados incurren en un error, pues no se trata de requisitos adicionales, especiales ni nuevos.

La glosa cuestionada prescribe que las instituciones de educación superior que vayan a ser beneficiarias de los recursos establecidos en el subtítulo 24, ítem 03, asignación 201 de la Partida 09, Capítulo 01, Programa 30 del Presupuesto del Ministerio de Educación – Subsecretaría de Educación – Educación Superior (01), deberán cumplir con una serie de condiciones. Una de estas condiciones es encontrarse en uno de los tres casos que señala la glosa.

De esta forma, la ley establece tres categorías a que pueden pertenecer las instituciones receptoras de los recursos.

Incluso los requirentes reconocen esta categorización, señalando que “[d]e la revisión de la norma recién expuesta [párrafo tercero de la glosa 05], es

¹³² Artículos 15 y 16, del decreto con fuerza de ley N° 2, de 2009, del Ministerio de Educación.

¹³³ Requerimiento, pp. 41, 47, 56, 58, 59 (dos veces), 60 (dos veces), 62, 63, 64 (dos veces) y 65 (dos veces).

¹³⁴ Requerimiento, pp. 46 y 47.

¹³⁵ Requerimiento, pp. 48 y 50.

posible constatar que se clasifica a las instituciones de educación superior en tres categorías, exigiéndole a cada una de ellas distintos requisitos y, por tanto, estableciéndose distintos estándares para que los estudiantes de cada una de estas instituciones puedan acceder a los recursos contemplados en la asignación en análisis. De esta forma, nos encontramos con 1) la categoría de las universidades creadas con anterioridad al año 1981 o, coincidentemente, las pertenecientes al Consejo de Rectores de Universidades Chilenas; 2) la categoría de universidades privadas creadas con posterioridad al año 1981 o no pertenecientes al Consejo de Rectores de Universidades Chilenas; y 3) los Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica”¹³⁶.

Luego, es preciso destacar que, tal como señalan los requirentes en el párrafo anteriormente transcrito, a las instituciones pertenecientes a cada una de las categorías indicadas se les exigen requisitos diversos, en atención a sus especiales características.

De esta forma, mal puede entenderse que requisitos de una categoría puedan ser considerados adicionales a los de otra categoría, pues estamos frente a grupos diversos de instituciones, cuyos requisitos específicos no se relacionan entre sí.

Del mismo modo, tampoco puede considerarse que los requisitos de una categoría sean especiales en relación a los requisitos de otra. Cada uno de los requisitos exigidos para cada una de las categorías será especial, pero sólo en el sentido de responder a las exigencias de la categoría específica.

Por último, no puede considerarse que ciertos requisitos sean nuevos, pues nunca antes se ha regulado la gratuidad. En este sentido, no se trata de que ciertos requisitos sean nuevos, sino más bien que todos ellos lo son, para los efectos de la gratuidad.

c. No existe un rediseño de la institucionalidad en educación superior

En segundo lugar, debe aclararse que la glosa no rediseña la institucionalidad de educación superior.

Con la glosa 05 no se están modificando las normas sobre constitución o reconocimiento oficial de las instituciones de educación superior. De esta forma, no se establecen nuevas exigencias para éstas.

¹³⁶ Requerimiento, p. 46.

Únicamente, la glosa establece una nueva modalidad de financiamiento para las instituciones de educación superior, específicamente para las que cumplan con ciertas condiciones razonablemente establecidas, con el objeto de implementar gradualmente la gratuidad en la educación superior. Como ya hemos señalado en esta presentación, la adscripción de las instituciones a este sistema es voluntaria.

Asimismo, la categorización separada del CRUCH ya existe en nuestro sistema jurídico, razonablemente establecida en atención a las características de este grupo de universidades.

Por ejemplo, el Aporte Fiscal directo, que se configura como una de las principales fuentes de financiamiento a las universidades por parte del Estado, y sólo se otorga en beneficio de las instituciones del CRUCH, determinándose el monto se determina anualmente en la ley de Presupuestos. Adicionalmente, se contempla el aporte correspondiente a los reajustes y aguinaldos a través de un programa específico del Ministerio de Hacienda.

Igualmente, el Fondo Basal por Desempeño (BASAL), establecido en la Ley de Presupuestos en forma anual, se distribuye entre las universidades tradicionales, pertenecientes al CRUCH, en atención a factores relacionados con su desempeño en materias de docencia, de investigación y de doctorado.

3. Atributos especiales del CRUCH que ameritan categorizarlo separadamente

a. El origen y misión del CRUCH tuvieron por objeto la calidad

El Consejo de Rectores es un órgano creado por la ley N° 11.575, de 1954; concediéndosele su personalidad jurídica en virtud de la ley N° 15.561, de 1964. Su estatuto orgánico actual está contenido en el decreto con fuerza de ley N° 2, de 1985, del Ministerio de Educación Pública ("DFL N° 2"). Su composición se encuentra determinada legalmente en dicho decreto con fuerza de ley y su objeto es "proponer a las entidades que lo integran, las iniciativas y soluciones destinadas a coordinar sus actividades en todos sus aspectos, para procurar un mejor rendimiento y calidad de la enseñanza superior" (artículo 2°), sin "menoscabar o supeditar la autonomía e independencia de las entidades que lo integran" (artículo 13).

Como puede apreciarse, el CRUCH es un órgano que coordina a distintas universidades con el objeto de mejorar el rendimiento y la calidad de la enseñanza superior, buscando unificar las mejores prácticas y estándares entre las entidades que lo componen.

Sin lugar a dudas, donde es más fácil apreciar el éxito que ha tenido en su misión es en la creación del Sistema Único de Admisión, el que será abordado más adelante.

b. El CRUCH es un órgano del Estado

Como ya señalamos, fue la ley N° 11.575 la que creó el CRUCH. Esta ley, de carácter tributario, señalaba que un porcentaje de los impuestos y de los derechos de aduana y de exportación se destinaría a crear el Fondo de Investigación y Construcciones Universitarias, creando un "Consejo compuesto por los Rectores" de las universidades existentes a esa fecha¹³⁷, encargado de coordinar las investigaciones tecnológicas¹³⁸.

Como órgano del Estado, las distintas modificaciones experimentadas por el CRUCH han sido mediante normas legales, como la ley N° 15.561, que le concede personalidad jurídica propia y le asigna la responsabilidad de proponer las iniciativas y soluciones destinadas a coordinar las actividades de las universidades en todos sus aspectos y a mejorar el rendimiento y calidad de la enseñanza universitaria¹³⁹; el decreto ley N° 1.263, Decreto Ley Orgánico de la Administración Financiera del Estado, que incluye dentro de ésta al Consejo de Rectores, dentro del Ministerio de Educación, dándole la calidad de servicio público¹⁴⁰; y el DFL N° 2, que estableció que el Ministro de Educación formaría parte del CRUCH, presidiéndolo¹⁴¹.

Como todo servicio público, tiene la finalidad de ayudar a promover el bien común que la Constitución Política encomienda al Estado en su artículo primero. Más específicamente, el CRUCH es un instrumento legal para dar cumplimiento al artículo 19 N° 10, incisos sexto y séptimo, que señalan que:

¹³⁷ Universidad de Chile, Universidad de Concepción, Universidad Católica de Santiago, Universidad Católica de Valparaíso, Universidad Técnica Federico Santa María y Universidad Austral de Chile.

¹³⁸ Artículo 36 de la ley N° 11.575.

¹³⁹ Artículo 10 de la ley N° 15.561.

¹⁴⁰ Artículo 2° del decreto ley N° 1.263.

¹⁴¹ Artículo 4°, DFL N° 2, de 1985, del Ministerio de Educación.

[c]orresponderá al Estado, asimismo, fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles; estimular la investigación científica y tecnológica, la creación artística y la protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación.

Es deber de la comunidad contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la educación.

c. Cumple funciones públicas

Desde sus orígenes, el CRUCH ha sido una herramienta del Estado para fomentar la calidad en la educación superior y la investigación científica, al dotarla de los fondos necesarios para ello.

En este marco, el CRUCH cumple funciones públicas que se han determinado en diversas leyes. La mayor parte de ellas le otorgan la obligación de generar participantes en órganos del Estado o formar parte de ellos. Son ejemplos de ello los siguientes:

- Un representante del CRUCH forma parte de la Junta Nacional de Auxilio y Escolar y Becas (ley N° 15.720, artículo 3° letra f)).
- Uno de sus representantes, designado por el Presidente de la República, conformará el Consejo Directivo de la Comisión Chilena de Energía Nuclear (ley N° 18.939, artículo único, letra b)).
- Designar a un decano de facultades de medicina para formar parte de la Comisión Técnica que debe aprobar las "Normas para la evaluación y calificación del grado de invalidez de los trabajadores afiliados al nuevo sistema de pensiones" (ley N° 18.964, numeral 3.-, letra e)).
- Designar a dos de sus rectores para integrar una Comisión Especial que otorgará el reconocimiento para el ejercicio profesional a los titulares de grados académicos y títulos profesionales y técnicos otorgados en el extranjero (ley N° 19.074 artículo 3° letra c)).
- Designar a un académico como jurado en cada categoría de los Premios Nacionales (ley N° 19.169, artículo 9°).
- Designar a dos académicos de reconocido prestigio para el Consejo Nacional del Libro y la Lectura (ley N° 19.227, artículo 5° letra e)).
- Designar un académico como consejero del Consejo de Licitaciones de la Defensa Penal Pública (ley N° 19.718, artículo 12 letra d)).
- Designar seis académicos para ser consejeros en el Consejo de Calificación Cinematográfica (ley N° 19.846, artículo 4° letra c)).

- Designar a dos académicos para el Directorio del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (ley N° 19.891, artículo 5° numeral 6)).
- Designar dos académicos para el Comité de Bioética Animal (ley N° 20.380, artículo 9° letra a)).
- Designar un consejero para el Instituto Nacional de Derechos Humanos (ley N° 20.405, artículo 6° letra d)).
- Proponer quina de científicos para el Consejo Consultivo del Ministerio del Medio Ambiente (ley N° 20.417, artículo 76 letra a)).

d. Funcionamiento en Red Nacional

Otro aspecto del CRUCH que lo distingue, es que las universidades que lo componen no se encuentran concentradas sólo en la Región Metropolitana o en la Región de Valparaíso, sino que extienden su quehacer a todo el territorio del país. Esta presencia a nivel nacional muestra la vocación regional que varias de sus universidades ejercen, ofreciendo carreras acordes a la realidad de cada región, propiciando su desarrollo. En esta forma de organización podemos ver que la ley ha encomendado al CRUCH la materialización de dos principios constitucionales: el Estado unitario (artículo 3° inciso primero) y el desarrollo equitativo y solidario de las regiones (artículo 3° inciso tercero y artículo 115 inciso primero).

Con la reciente creación de las universidades de las regiones del Libertador General Bernardo O'Higgins y de Aisén del General Carlos Ibáñez Del Campo, el CRUCH cuenta con universidades de todas las regiones del país. Esto representa una importante característica del Consejo de Rectores y, al institucionalizar en su seno un verdadero sistema nacional que cubre la totalidad de nuestro territorio bajo un único sistema de regulación, materializa el Estado unitario.

Asimismo, demuestra que su composición obedece a un compromiso con el desarrollo de la región y sus habitantes y no a consideraciones del tipo económico, cristalizando así el principio del desarrollo equitativo y solidario de las regiones. El foro que ofrece el CRUCH sirve de instancia de planificación de las actividades de cada universidad y todas ellas tienen en él la misma importancia¹⁴², pudiendo periódica y constantemente las instituciones regionales entregar sus apreciaciones sobre las materias que se traten o plantear sus problemas, directamente desde la región. De este modo, las necesidades regionales cuentan con un espacio de discusión y acción.

¹⁴² Las universidades pequeñas y periféricas tienen el mismo "peso" que las instituciones centenarias.

A modo meramente ejemplar, y para enfatizar la importancia de las universidades del CRUCH en regiones, podemos señalar la investigación de la Universidad de Los Lagos sobre la fotosíntesis del alga parda, la que posee interés comercial en nuestro país como fuente de alginatos y alimento de abalón. En esta universidad, además, dicha alga ha sido materia de investigación para alcanzar nuevos usos como productor de biocombustibles, alimento humano y fuente de productos antioxidantes, entre algunos nuevos usos¹⁴³. Estas distintas investigaciones representan una importante forma de obtener mayor valor de un recurso abundante en la región, que puede ayudar a su mayor desarrollo económico. Al otro extremo del país, en la Región de Arica y Parinacota, la Universidad de Tarapacá se encuentra desarrollando métodos para fomentar la agricultura en el desierto, considerando factores como el estrés al que se someten las plantas y el tipo de riego requerido, dadas las condiciones medioambientales. En esta labor, se encuentran asesorando a trescientos agricultores aproximadamente, conformando una red de colaboración¹⁴⁴ que es difícilmente replicable y tiene un incalculable valor.

e. Aporta a mejorar la calidad de la educación

La existencia del CRUCH ha facilitado una serie de prácticas que representan una importante mejora en la calidad de la educación. Sus prácticas han contribuido no sólo a la mejora de los estándares de calidad de sus universidades, sino que, como externalidad positiva, han impactado en todo el sistema universitario. El mejor ejemplo de estas externalidades es el Sistema Único de Admisión.

i. Sistema Único de Admisión

Este sistema consiste en una prueba estandarizada preparada por un departamento específico de la Universidad de Chile, el Departamento de Evaluación, Medición y Registro Educacional (DEMRE), prueba que es usada por todas las universidades del CRUCH y algunas universidades privadas adscritas a este sistema, para elegir a los estudiantes que ingresarán a cada institución, basados principalmente en su desempeño en esta prueba. La estandarización de los requisitos de admisión a sus universidades, así como permitirles a los postulantes tener un único sistema de admisión a las distintas universidades que lo componen, ha

¹⁴³ Información disponible en <http://www.ulagos.cl/contenido05.php?id=2532> (consultado el 25 de noviembre de 2015).

¹⁴⁴ Información disponible en <http://www.uta.cl/plataforma-2-investigacion-aplicada-vinculada-al-desarrollo-regional/web/2012-09-05/013932.html> (consultado el 25 de noviembre de 2015).

facilitado enormemente el proceso de admisión a la universidad. Más aún, el Sistema ha probado ser bastante eficiente en dicho objetivo, por lo que algunas universidades que no forman parte del CRUCH se unieron a él, sometiéndose a sus reglas.

Asimismo, este Sistema reporta importantísimas ventajas para los estudiantes, quienes rindiendo una sola prueba pueden postular a varias universidades simultáneamente, en vez de dar una prueba por cada universidad de su interés. Esto redundará en menores costos de preparación, de rendimiento de las pruebas y de postulación a las respectivas universidades, lo que va en directo beneficio de aquellos estudiantes más vulnerables.

Del mismo modo, la exigencia de un puntaje mínimo para postular¹⁴⁵ a las universidades pertenecientes al CRUCH y aquellas que, notando las ventajas de este sistema, decidieron voluntariamente adscribirse a él, demuestra su compromiso con la calidad de la educación que deben proveer, pues es necesario contar con alumnos lo suficientemente preparados para afrontar de la mejor manera posible los nuevos desafíos que la educación superior plantea.

Además, este sistema de admisión centralizado y único contiene reglas de protección a las postulaciones que le otorgan seriedad al régimen. Entre ellas, le asegura a los estudiantes que una vez que postulen a la Universidad respectiva, esta última está obligada a proporcionar ese estudio, aunque no tenga suficientes postulaciones para hacerlo rentable.

ii. Autorregulación

La autorregulación consiste en el control espontáneo o voluntario de una organización y su propio monitoreo, lo que se opone a una regulación externa, típicamente del Estado. Para que esta exista, deben haber marcos legales que la incentiven y que definan sus alcances. Es decir, tiene que haber necesariamente algo de control estatal que defina los márgenes, pero el contenido de la regulación es interno en la organización¹⁴⁶. En el caso del CRUCH, el marco que regula sus facultades de autorregulación

¹⁴⁵ Página 2 del Documento Oficial N° 2 del Proceso de Admisión de 2016. Disponible en <http://psu.demre.cl/publicaciones/pdf/2016-06-11-cruch-oferta-preliminar.pdf> (consultado el 25 de noviembre de 2015).

¹⁴⁶ Véase DARNACULLETA IGARDELLA, M. Mercé. *La autorregulación y sus fórmulas como instrumentos de regulación*. En: MUÑOZ, Santiago y ESTEVE, José. (2009). *Regulación Económica*. T. I. Madrid: Iustel. Pp. 631-667, esp. p. 652 y ss.



se encuentra en su estatuto orgánico, contenido en el DFL N° 2. Este señala el objetivo de la autorregulación, y a la vez asegura la autonomía de las instituciones que componen el CRUCH, señalando que éste "no podrá, en caso alguno, menoscabar o supeditar la autonomía e independencia de las entidades que lo integran, ni las funciones o derechos que, en conformidad con la tradición y la legislación vigente, corresponden a las entidades de educación superior del Estado y a las reconocidas por éste" (artículo 13).

La principal manifestación de este tipo de autorregulación es que un solo organismo reúne la opinión de un importante número de instituciones, de diferentes realidades y objetivos, que, al expresar sus opiniones o recomendaciones, constituye una visión balanceada, meditada y realista de los problemas o necesidades que aquejan a la educación superior. Esta visión única supone un importante incentivo a la eficiencia del sector, pues basta con un acuerdo con el CRUCH para beneficiar a un gran número de instituciones y aún más estudiantes.

iii. Más de sesenta años en la educación superior

Desde 1954, el Consejo de Rectores ha tenido una ininterrumpida labor en materia de educación, como el organismo público que ha servido de instrumento para mejorar la calidad de la educación superior. Es decir, son más de sesenta años de participación activa en la vida nacional en lo que a educación se refiere y, además, cumpliendo con los deberes que su calidad de órgano del Estado le otorga.

Su tiempo de existencia, así como aporte en dicho lapso de tiempo, no pueden ser ignorados, puesto que constituye un criterio objetivo y razonable de distinción.

El objetivo del Consejo de Rectores es mejorar el rendimiento y la calidad de la enseñanza superior, misión que cumple a través de diversas formas, como la estandarización de los requisitos y procedimiento para acceder a ellas, exigiendo un puntaje mínimo que asegure que sus futuros estudiantes sean aquéllos aptos para la educación superior. Además, el CRUCH mantiene universidades a lo largo de nuestro territorio nacional, contribuyendo de manera significativa y permanente al desarrollo regional.

iv. Miradas diversas

Adicionalmente, y en un sentido interno, la gran cantidad y variedad de universidades presentes en el Consejo de Rectores aseguran la participación de diversos sectores en las decisiones que el organismo tome. Universidades públicas, privadas, metropolitanas, regionales, laicas, religiosas, de diversas vocaciones (científica, humanista, etc.), están representadas.

En este sentido, cabe recordar que el Consejo de Rectores celebra sesiones ordinarias a lo menos una vez al mes, en las oportunidades que él mismo acuerde o que lo dispongan sus reglamentos internos. Además, puede celebrar sesiones extraordinarias¹⁴⁷. En estas reuniones, la gran mayoría de los acuerdos se toman por la mayoría de los Rectores que componen el Consejo¹⁴⁸.

De esta forma, esta organización contrapesa adecuadamente a aquellas universidades que, por diversos motivos, podrían tener más poder para imponer su voluntad a los demás miembros.

v. Presencia de universidades estatales

Esta es otra circunstancia que distingue al CRUCH. Al pertenecer a la Administración del Estado, las universidades estatales deben cumplir con la normativa contable, presupuestaria y de control financiero aplicable a ésta. Es decir, son fiscalizadas por la Contraloría General de la República, incluida la toma de razón de los actos administrativos que emiten¹⁴⁹.

De esta forma, existe un gran control sobre el correcto uso de los fondos que administran. Este es un control permanente por parte del Órgano Contralor.

Asimismo, las universidades estatales responden a las normas sobre transparencia aplicables a la Administración del Estado. Sobre este aspecto, cabe destacar que de acuerdo a lo señalado en el numeral 12) del artículo 4° de la Ley sobre Probidad en la Función Pública y Prevención de los Conflictos de Interés (Boletín N° 7616-06), actualmente en control

¹⁴⁷ Artículo 9°, DFL N° 2, de 1985, del Ministerio de Educación.

¹⁴⁸ Artículo 10°, DFL N° 2, de 1985, el Ministerio de Educación.

¹⁴⁹ Dictamen N° 29.990, de 5 de noviembre de 1993, de la Contraloría General de la República.

preventivo de constitucionalidad en este Excelentísimo Tribunal, los rectores y miembros de las juntas directivas de las Universidades del Estado deberán obligatoriamente realizar una declaración de intereses y patrimonio, en los términos que señala dicha ley.

Igualmente, en atención al foro de discusión y deliberación del que provee el Consejo de Rectores a las entidades que los componen, las buenas prácticas en materia de probidad y transparencia con las que cuentan ciertas instituciones pueden permear el actuar de otras.

En este marco, la alta presencia de universidades estatales en su conformación, asegura que las instituciones pertenecientes al CRUCH, discutirán, en materia de probidad y transparencia, a lo menos desde el estándar establecido para las universidades estatales.

En virtud de todo lo anteriormente señalado, no cabe duda que las universidades pertenecientes al CRUCH tienen una probada vocación pública.

El CRUCH tiene, además, mecanismos propios y exigentes para asegurar el mejoramiento de la calidad.

Y, desde luego, la diferencia entre establecimientos del CRUCH (Universidades estatales y privadas tradicionales) y los que están fuera de él (Universidades no tradicionales) está establecida en la Ley; y así reconocido en esta Ley de Presupuestos como en las anteriores; lo que obviamente no podría haber sido obviado en esta Ley de Presupuestos.

4. Los requisitos son razonables

Los requisitos establecidos para las universidades privadas constituidas con posterioridad a 1981, y por lo mismo no pertenecientes al CRUCH, y para los centros de formación técnica o institutos profesionales, tienen una justificación legítima y están dirigidos a ella.

En materia educacional, el Tribunal Constitucional, en el marco del control preventivo de constitucionalidad de la Ley General de Educación, señaló que el artículo 25 de dicha ley, que establecía la duración de la educación básica regular y de la educación media regular, no constituía una medida discriminatoria sin fundamento, sino que poseía una justificación legítima, en atención a que tenía por justificación mejorar la calidad y la equidad de la educación escolar y era un medio adecuado y proporcionado a tal finalidad¹⁵⁰.

¹⁵⁰ STC N° 1361-09, c° 38.

De este modo, el Tribunal Constitucional estableció un estándar: si la norma impugnada persigue la calidad de la educación y establece mecanismos idóneos para alcanzarla, no es reprochable constitucionalmente¹⁵¹.

Los requirentes, sin embargo, no se hacen cargo de este estándar, limitándose a señalar que los requisitos exigidos en los numerales ii. y iii. del párrafo tercero de la glosa 05 son arbitrarios en razón que no son exigidos a las instituciones pertenecientes a la categoría señalada en el numeral i. del mismo párrafo, es decir, a las pertenecientes al CRUCH.

Con esta argumentación los requirentes desconocen que 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.

Aun reconociendo que la consideración de criterios de calidad que permitan al Estado velar porque los recursos sean focalizados en estudiantes vulnerables¹⁵², en ningún momento analizan los requisitos desde esta perspectiva, negándose a entender que los requisitos persiguen dicho fin.

Es más, en más de un pasaje de su escrito señalan explícitamente que no calificarán ni cuestionarán la conveniencia de los requisitos¹⁵³.

a. Los requisitos persiguen una finalidad legítima: la calidad y la igualdad de oportunidades

Tal como el Tribunal Constitucional ha señalado, “cuando la Constitución asegura el derecho a la educación, exige que el Estado adopte las medidas para que la que reciban los alumnos sea de la mayor calidad posible”¹⁵⁴.

Así, al establecer requisitos que propendan a asegurar la calidad de la educación, el Estado está cumpliendo con un deber constitucional.

Asimismo, el Tribunal Constitucional también ha indicado que resulta coherente y legítimo establecer normas que propendan al buen y correcto

¹⁵¹ STC N° 1361-09, c° 39.

¹⁵² Requerimiento, p. 46.

¹⁵³ Requerimiento, pp. 50 y 57.

¹⁵⁴ STC N° 1361-09, c° 39.

uso de los recursos destinados a la educación¹⁵⁵. Así, éstos efectivamente serán destinados a mejorar su calidad.

b. Los requisitos están objetivamente dirigidos a la calidad y la igualdad de oportunidades

A continuación nos referiremos a cada uno de los requisitos, tanto para las universidades privadas no comprendidas en el numeral i. del párrafo tercero de la glosa 05, como para los centros de formación técnica e institutos profesionales.

c. Requisitos para las universidades

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

La acreditación institucional consiste en el “proceso de análisis de los mecanismos existentes al interior de las instituciones autónomas de educación superior para asegurar su calidad, considerando tanto la existencia de dichos mecanismos, como su aplicación y resultados”¹⁵⁶.

Este tipo de acreditación se incorporó a nuestro ordenamiento jurídico con la ley N° 20.129, con el objetivo de transformarse en un mecanismo que permitiera evaluar y dar garantía pública a la capacidad de autorregulación de las instituciones de educación superior, para promover la incorporación de procesos de evaluación, análisis institucional y gestión de calidad¹⁵⁷.

Es importante destacar que lo que este proceso ofrece es dar fe pública sobre los mecanismos internos que las instituciones posean, y que tengan por objetivo la calidad. De esta forma, se busca promover que sean las mismas instituciones las que trabajen por mejorar la calidad de su gestión y de la educación que imparten.

¹⁵⁵ STC N° 2274-12, c° 14. Mediante esta sentencia, el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional el artículo único del proyecto de ley que amplía el plazo que se concedió a los sostenedores de establecimientos educacionales para ajustarse a las exigencias prescritas en el literal a) del artículo 46 del DFL N° 2, de 2010, del Ministerio de Educación. En este contexto, este Tribunal señaló que dicho proyecto no respondía a razones que justificaran afectar la concepción de una normativa, objetiva y general aplicable en el orden educacional, al postergar por dos años más una regla de probidad, cuyo objetivo era supervisar que los aportes públicos se invirtieran efectivamente en el mantenimiento y desarrollo de los establecimientos educacional beneficiados por el Estado. Con ello, reconoce la importancia de resguardar el correcto uso de los fondos públicos, para los fines que son entregados.

¹⁵⁶ Artículo 1°, letra c), ley N° 20.129.

¹⁵⁷ Mensaje Presidencial, disponible en la Historia de la ley N° 20.129. p. 15.

Si bien la calidad contempla diversos factores¹⁵⁸ y depende del tipo de institución y carrera o programa de que se trate¹⁵⁹, se puede certificar mediante la acreditación.

La acreditación es importante en dos sentidos: primero, promueve que sean las instituciones las que cuenten con mecanismos de autorregulación para asegurar la calidad y, segundo, permite que los estudiantes y sus familias identifiquen a aquellas instituciones que están trabajando en asegurar la calidad y su mejoramiento continuo.

Ahora bien, definido el concepto y alcance de la acreditación institucional, es preciso detenerse en sus características, cuales son las siguientes:

- Se trata de un **proceso** que se lleva a cabo ante la Comisión Nacional de Acreditación¹⁶⁰, organismo autónomo que goza de personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya función es verificar y promover la calidad de las Universidades, Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica autónomos, y de las carreras que ellos ofrecen¹⁶¹.

Este proceso tendrá, al menos, tres etapas: autoevaluación institucional, evaluación externa y pronunciamiento de la Comisión¹⁶².

- El **objeto** de este proceso es **analizar y evaluar** el cumplimiento del proyecto educativo de la institución y verificar la existencia de mecanismos eficaces de autorregulación y de aseguramiento de la calidad al interior de ella, y propender al fortalecimiento de su capacidad de autorregulación y al mejoramiento continuo de su calidad¹⁶³.
- La acreditación es **voluntaria**, lo que cobra sentido en el entendido que lo que se busca es promover que las instituciones tomen

¹⁵⁸ Historia de la ley N° 20.129, p. 247.

¹⁵⁹ Historia de la ley N° 20.129, p. 365.

¹⁶⁰ Artículo 15, inciso 1°, ley N° 20.129.

¹⁶¹ Artículo 6°, inciso 1°, ley N° 20.129.

¹⁶² Artículos 15, inciso final; y 16, ley N° 20.129.

¹⁶³ Artículo 15, inciso 1°, ley N° 20.129.

acciones explícitas que induzcan hacia el mejoramiento de la calidad¹⁶⁴.

- El procedimiento ante la Comisión siempre deberá tener en consideración la **autonomía** de cada institución¹⁶⁵.
- Es un procedimiento **periódico**. La acreditación se otorga por un plazo de siete años¹⁶⁶, o inferior, en caso que la institución no cumpla íntegramente con los criterios de evaluación, pero presente un nivel de cumplimiento aceptable¹⁶⁷. Cumplido el plazo, las instituciones perderán la acreditación y deberán presentarse nuevamente al proceso para recuperarla.
- Es un procedimiento **dinámico**. Las pautas de evaluación son fijadas y revisadas periódicamente por la Comisión Nacional de Acreditación, a propuesta de un comité consultivo de acreditación institucional¹⁶⁸.
- **Puede servir de antecedente para la revocación del reconocimiento oficial**, en caso que, como resultado del proceso de acreditación, la Comisión tome conocimiento de que la institución ha incurrido en alguna de las situaciones que la ley Orgánica Constitucional de Enseñanza señala que dan pie a ella, caso en el que deberá poner los antecedentes en conocimiento del Ministerio de Educación¹⁶⁹.

En Chile hay treinta y cinco universidades privadas que no se encuentran incluidas en el numeral i. del párrafo tercero de la glosa 05. De ellas, once no están acreditadas por haber sido sus acreditaciones rechazadas¹⁷⁰, y tres no se han sometido al procedimiento de acreditación. Es decir, más de un tercio de estas universidades no están, actualmente, acreditadas.

¹⁶⁴ Historia de la ley N° 20.129, p. 305

¹⁶⁵ Artículo 15, inciso 2°, ley N° 20.129.

¹⁶⁶ Artículo 20, inciso 1°, ley N° 20.129.

¹⁶⁷ Artículo 20, inciso 2°, ley N° 20.129.

¹⁶⁸ Artículo 18, inciso 1°, ley N° 20.129.

¹⁶⁹ Artículo 24, ley N° 20.129.

¹⁷⁰ Fuente: Comisión Nacional de Acreditación.



Asimismo, en los últimos años hemos sido testigos de una serie de irregularidades en la administración de la educación superior, que han traído negativas consecuencias, mayormente, para los estudiantes. Estas irregularidades han impulsado diversas leyes, como la que crea el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación (ley N° 20.129) o la ley que crea el Administrador Provisional y Administrador de Cierre de Instituciones de Educación Superior (ley N° 20.800). Incluso, se ha revocado el reconocimiento oficial de algunos planteles, como, por ejemplo, la Universidad del Mar. Como Estado debemos hacernos cargo de esta realidad y evitar que nuevos escándalos ocurran, más aún si hay recursos públicos involucrados.

Por ello, y en virtud de todo lo anteriormente señalado, resulta razonable exigir a las universidades privadas no contempladas en el numeral i. del párrafo tercero de la glosa 05 estar acreditadas, en la medida que este proceso constituye el principal mecanismo, pero no el único, para dar garantía pública a los estudiantes y sus familias de la calidad de la educación que ese establecimiento ofrece. Se trata de un requisito legítimo.

Ahora bien, resulta también coherente exigir que la institución se encuentre acreditada por un tiempo mínimo, como lo son cuatro años, pues de esta forma se asegura que los esfuerzos de la institución por implementar mecanismos para promover la calidad han sido constantes y abarcan, al menos, el período de duración de algunas carreras universitarias.

Las Universidades que forman parte del CRUCH están obviamente sometidas a acreditación. Pero además, han de cumplir con todo un régimen jurídico adicional, orientado a buscar la calidad y también a proyectarla hacia su quehacer. Se trata, enseguida, de instituciones que no sólo se dedican a la docencia, sino que todas ellas cumplen también funciones de investigación y extensión. Se trata, en este sentido, de organizaciones complejas.

- 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**

Este requisito apunta a asegurar el cumplimiento de la prohibición al lucro que se encuentra consagrada legalmente en el artículo 53 del decreto con fuerza de ley N° 2, del 2009, del Ministerio de Educación, que prescribe que las universidades que no sean estatales serán siempre corporaciones de derecho privado, sin fines de lucro para el efecto de tener reconocimiento oficial.

Lo anterior, busca que las entidades que opten a la gratuidad reinviertan sus recursos en educación, mejorando así, paulatinamente su calidad, al no ser estos destinados a fines diversos no educativos.

En este contexto, el Tribunal Constitucional ha reconocido que, paulatina pero sistemáticamente, el legislador ha establecido restricciones al uso de los recursos públicos que comprende la subvención¹⁷¹, restricciones que tienen por justificación el logro de la calidad de la educación, que es parte del derecho a la educación, al hacer que los fondos se destinen íntegramente a fines educativos, evitando su desviación para fines lucrativos¹⁷².

Lo que importa, entonces, como señalamos, es que los recursos se reinviertan en educación. Esto los requirentes parecen no comprenderlo a cabalidad, pues instan a pensar que las universidades estatales podrían “lucrar”, cuestión que, a todas luces, en atención a lo anteriormente señalado, no es efectivo. Los recursos, en el caso de las universidades públicas, son destinados a fines educacionales.

Asimismo, obviamente, lo que se pretende precaver con este requisito es que la dirección y administración de la universidad no esté viciada por posibles conflictos de interés (“aguas arriba”). No ocurre lo mismo cuando es la universidad la que instrumentalmente crea o participa en otras personas jurídicas (“aguas abajo”), incluso con fines de lucro. Desde luego, no hay reproche ni conflicto de interés en tal caso.

¹⁷¹ STC N° 2787-15, c° 59.

¹⁷² STC N° 2787-15, c° 60.



Los requirentes, con su reclamo, son ciegos además al hecho que las universidades públicas tienen su estatuto definido por ley. Luego, no pueden alterarlo por su sola voluntad. Necesitan de una decisión de autoridad pública.

- 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 participación, en este sentido, cumple con una finalidad constitucional en sí misma. No hay que olvidar que la Carta Fundamental ordena al Estado "asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional" (artículo 1º, inciso quinto). Se trata de una consagración expresa de la participación como mandato para el Estado. El mandato tiene, además, gran amplitud. Abarca todos los aspectos de la "vida nacional".

Este mandato ha de ser conectado también con el derecho a la educación, en la medida que la propia Constitución Política establece como su objeto "el pleno desarrollo de la persona". Tenemos entonces que la participación en lo que respecta las instituciones de educación superior cumple con finalidades constitucionales expresas.

De este modo, recientemente, se ha avanzado en esta dirección con la publicación en el Diario Oficial, el 18 de junio de 2015, de la ley N° 20.843, que elimina la prohibición de participación de estudiantes y funcionarios en el gobierno de las instituciones de educación superior.

Además de lo anteriormente señalado en relación al sentido de la participación, debe destacarse que este requisito también persigue que los representantes ejerzan un control dentro del órgano de administración en dos aspectos: la calidad y el correcto uso de los fondos entregados.

De esta forma, en cuanto a la calidad, además de contemplar la acreditación como requisito, la glosa contempla un mecanismo de control interno, que propende a que las decisiones del órgano de administración vayan direccionadas a la calidad de la educación entregada por el establecimiento y tengan mayor transparencia.

Igualmente, los representantes de los estamentos estudiantil o de personal no académico podrán también ejercer un control respecto a que las decisiones sobre los recursos otorgados a la institución en el marco de la gratuidad, sean efectivamente destinados a los fines que establece la ley.

Por último, cabe destacar que el establecimiento de este requisito en forma alguna afecta la autonomía de las instituciones, en atención a que la gratuidad constituye un régimen al que las entidades pueden adscribirse de forma voluntaria.

Los requirentes ignoran, en este caso también, la situación de las universidades públicas. Como se ha dicho, no sólo es obvio que éstas no pueden libremente cambiar sus estatutos, sino que existen otras vías – incomparables con el sector privado- para asegurar el control, transparencia y responsabilidad, a saber, el régimen de derecho público al que se someten.

d. Requisitos para los CFT e IP

i. Estar organizado como persona jurídica de derecho privado sin fines de lucro

Este requisito persigue que los recursos que se generen por parte de los centros de formación técnica y de los institutos profesionales como consecuencia de su actividad educativa sean reinvertidos en ésta, mejorando así, paulatinamente, la calidad de la educación que entregan.

Cabe anotar, que la ley ya permite a los institutos profesionales y centros de formación técnica que se organicen como personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro. En efecto, el artículo 53 inciso segundo de la Ley General de Educación sólo exige que, para tener reconocimiento oficial, deban organizarse como personas jurídicas de derecho privado de objeto único.

En relación a lo anterior, es preciso señalar que el Tribunal Constitucional ha reconocido que, paulatinamente, el legislador ha establecido restricciones al uso de los recursos públicos que comprende la subvención¹⁷³ y que estas medidas tienen su justificación en el logro de la calidad de la educación,

¹⁷³ STC N° 2787-15, c° 59.

para que los recursos se destinen íntegramente a fines educativos, evitando su desviación para fines lucrativos¹⁷⁴.

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

Se trata del mismo requisito exigido para las universidades privadas en el numeral ii. del párrafo tercero de la glosa, replicándose, por ello, los argumentos presentados en el numeral 2, literal i., letra (a) anterior.

5. Corolarios

- a. No son comparables las instituciones pertenecientes al CRUCH con las que están fuera de él. Esto no responde a criterios caprichosos ni meramente históricos, sino jurídicos y de políticas públicas.
- b. Las Universidades del CRUCH están sometidas a requisitos de calidad, de obligación de destinar sus recursos a fines educativos y de participación, en general, más exigentes que las demás.
- c. Por otra parte, las Universidades Estatales, que son el mayor número del CRUCH, están sujetas a control público y a estándares de transparencia a los que no están sujetas las Universidades Privadas no tradicionales.
- d. La glosa 05 establece requisitos especiales para cada una de las categorías de instituciones de educación superior que señala, destinadas al mejoramiento de la calidad y a la igualdad de oportunidades. Los requisitos exigidos a cada una son coherentes con las especiales características de las instituciones que la componen.
- e. Lo anterior, no atenta contra el principio de igualdad, en atención a que este no obsta a que no se puedan establecer diferencias, sino que estas diferencias no deben ser arbitrarias y la categorización que hace la glosa 05 no es arbitraria.
- f. El Consejo de Rectores, correspondiente a la primera categoría, desde 1954, ha tenido una marcada vocación pública. Se trata de un órgano del Estado que cumple una serie de funciones de interés general para la sociedad. Asimismo, tiene una red nacional de universidades, teniendo presencia en todas las regiones. Del mismo modo, en búsqueda de calidad, ha implementado el Sistema Único de Admisión y se autorregula en búsqueda de la calidad. No se trata, entonces, de cualquier grupo de

¹⁷⁴ STC N° 2781-15, C° 60.

universidades, sino que sus especiales características fundan que pueda dársele un trato diverso.

Estas características especiales tienen un marcado carácter de carga. No sólo diversas leyes le encomiendan funciones públicas y participación en decisiones regulatorias, sino que muy especialmente su autonomía organizativa está sumamente restringida. En varios casos su estatuto o constitución tiene origen legal o se remonta a un acto de autoridad. Por tanto, modificarlo no depende de cada universidad. Además, se someten a un régimen de transparencia y control, sin paralelo en universidades privadas.

- g.** En cuanto a los requisitos para las universidades privadas no contempladas en el CRUCH, persiguen una finalidad legítima: la calidad. 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.
- h.** Respecto a los centros de formación técnica e institutos profesionales, como señalamos respecto a las universidades privadas en el numeral anterior, la acreditación por cuatro años o más persigue acreditar calidad. La constitución como persona jurídica sin fines de lucro, por su parte, busca evitar que los recursos se desvíen a fines lucrativos y no educativos.
- i.** De esta forma, la afirmación de los requirentes en el sentido de señalar que la creación de "requisitos adicionales" para las universidades que no pertenecen al CRUCH es arbitrariamente discriminatoria, obedece a una serie de errores de interpretación, contradicciones y a una incomprensión generalizada del sistema de educación superior en Chile.
- j.** Ello, pues cada una de las categorías y sus requisitos no obedecen a meros caprichos del legislador, sino que tienen un fin legítimo, la calidad, y están dirigidas a ella.

- k. En virtud de lo anterior, la supuesta vulneración de los artículos 1° inciso quinto, 19 N° 2 y 19 N° 3 argüida por los requirentes, debe ser desechada, en todas sus partes, por este Excelentísimo Tribunal, por no vulnerarse el principio y norma de igualdad no constituyendo, en ningún caso, una discriminación arbitraria.

CAPITULO CUARTO. CONCLUSIONES

1. Las glosas cuestionadas son medidas legislativas que avanzan en la progresividad de dar acceso a la educación superior de forma gratuita, teniendo presente la actual situación económica y presupuestaria de nuestro país. Por lo mismo, se concentran en los deciles con menores ingresos. Asimismo, las glosas apuntan a financiar educación superior de calidad, por lo mismo, se delimitan los establecimientos educacionales beneficiarios.
2. El Tribunal Constitucional debe respetar el diseño de competencias e iniciativa exclusiva respecto de la Ley de Presupuestos. Además, su competencia se encuentra limitada a la supresión de normas del ordenamiento jurídico por ser contrarias a la Constitución, pero en ningún caso puede actuar como legislador positivo, por lo que su decisión, a diferencia de lo que pretenden los requirentes, no puede suponer la creación de una política pública.
3. La iniciativa exclusiva del Presidente de la República respecto de la Ley de Presupuestos se encuentra consagrada en la Constitución mediante reglas precisas que limitan la intervención de los parlamentarios. Esta regulación no es caprichosa y tiene como propósito otorgar certeza y seriedad al gasto fiscal. Mediante su presentación, los requirentes pretenden evadir la aplicación de tales reglas, para modificar subrepticamente las glosas que ya fueron aprobadas por el Congreso Nacional, mediante la decisión de este Excmo. Tribunal.
4. Los requirentes cuestionan las glosas con un argumento de forma y otro de fondo. En cuanto a la forma, alegan que las glosas serían

inconstitucionales pues a su juicio ellas no podrían regularse vía la Ley de Presupuestos. Alegan que las glosas impugnadas vulneraría la idea matriz de la Ley de Presupuestos y que abordarían materias de regulación permanente. Además, aducen que la tramitación concentrada de esta ley violaría el derecho de las minorías a participar en el proceso legislativo.

5. Este alegato de forma se debe desechar, pues carece totalmente de fundamento. La Ley de Presupuestos posee elementos claros que limitan sus ideas matrices, a saber, el cálculo de ingresos para cada ejercicio anual y los gastos que se fijarán con cargo a dichos ingresos. Además, nada obsta a que se incluyan disposiciones relativas a la ejecución o a la administración financiera estatal. Las glosas impugnadas corresponden a esta clase de reglas, de modo que no infringen sus ideas matrices ni a la Constitución.
6. La Ley de Presupuestos se rige por el principio de anualidad. Las glosas impugnadas carecen de carácter permanente y no vulneran la Constitución. Son tan acotadas temporalmente como lo es la Ley de Presupuestos en la cual se insertan.
7. Por otra parte, la Ley de Presupuestos es una ley como cualquier otra, en la que concurren a su formación los órganos colegisladores reconocidos por la Constitución, por lo que difícilmente resulta predicable respecto de ella un efecto antidemocrático. Si bien tiene un carácter especial, debido a que trata materias que otras leyes no regulan, como son los ingresos y gastos del Estado en su conjunto, ello no nos puede confundir en el sentido de considerar que no es una ley, siendo esta última el resultado de la deliberación de los dos órganos con mayor legitimidad democrática de nuestro sistema, como son el Presidente de la República y el Congreso. Todo ello dentro del marco que la propia Constitución establece para el procedimiento legislativo. Debido a que la aprobación de una glosa se ajusta a la Carta Fundamental, e implica la concurrencia de voluntades de los dos órganos más representativamente democráticos, no resulta posible que su uso vulnere la democracia y el sistema de pesos y contrapesos.

8. En cuanto al fondo, alegan que la glosa 05, en algunas de sus partes, impondría requisitos discriminatorios, puesto que dichos requisitos no se imponen a todas las universidades, sino sólo a las universidades privadas creadas con posterioridad a 1981. Además, alegan que los requisitos en cuestión no tendrían justificación racional, puesto no serían cumplidos por las universidades del CRUCH.
9. Este alegato de fondo también debe ser rechazado. El alegato de los requirentes desconoce la naturaleza progresiva de los derechos sociales y la posibilidad del Estado de satisfacerlos de forma gradual en atención a su capacidad presupuestaria. Para implementar gradualidad de forma progresiva es necesario recurrir a criterios diferenciadores.
10. El principio de progresividad de la gratuidad que debe aplicarse al derecho social a la educación superior constituye un mandato de optimización según el cual deben adoptarse gradualmente acciones que tiendan a lograr su mayor consecución posible, sin suprimir, limitar o restringir beneficios concedidos anteriormente. En tal sentido, la glosa 05 impugnada constituye una medida concreta orientada hacia la implantación paulatina de la gratuidad en la enseñanza superior, que considera la equidad social y el actual margen acotado presupuestario del Estado chileno.
11. Enseguida, las glosas impugnadas distinguen entre tres categorías de instituciones que pueden ser consideradas elegibles para efectos de recibir los aportes por gratuidad: universidades que forman parte del CRUCH, universidades que no forman parte del CRUCH e institutos profesionales y centros de formación técnica. Las categorías buscan distinguir entre distintas situaciones y fijar las condiciones más apropiadas para cada una de ellas, atendidas sus diferencias.
12. Por último, los criterios o condiciones que se establecen en las glosas para acceder a los fondos no son arbitrarios. Por el contrario, se establecen criterios objetivos, transparentes y que apuntan a asegurar educación superior de calidad a los jóvenes de menores ingresos.
13. Así, se reconoce como beneficiarias a las universidades pertenecientes al CRUCH, entidad que da garantía de calidad y reúne condiciones mínimas

suficientes para asegurar una educación superior de calidad. Las universidades pertenecientes al CRUCH se someten a un estatuto diverso de mayor control y regulación que las instituciones que no pertenecen a él. Por lo mismo, su situación no es asimilable a las universidades privadas de creación reciente. Ello es aún más claro respecto de las universidades estatales, que se someten a un conjunto de reglas mucho más estrictas que las demás.

14. Nuestro ordenamiento jurídico, antes de la tramitación de la Ley de Presupuestos para el año 2016, ya distinguía al CRUCH como una categoría independiente de las demás universidades. La glosa 05 no innova en esta materia. En lo que se innova es en abrir este tipo de financiamiento a universidades privadas que no pertenecen al CRUCH, para lo cual establece condiciones.
15. Luego, con la glosa 05 impugnada se da la posibilidad de que otras universidades privadas se constituyan en beneficiarias de los fondos para gratuidad, pero se les exige cumplir determinadas condiciones. Los requisitos que se fijan para la segunda y tercera categoría de la glosa 05 buscan asegurar que, en cada caso, las instituciones de más alta calidad sean las que reciban los dineros destinados a la gratuidad, como forma de priorizar los escasos recursos públicos.
16. Atendida a su finalidad, y que los recursos son ayudas estatales, es legítimo que se le solicite a las instituciones un mínimo de años de acreditación, que sus representantes no se apropien de los fondos de la institución y que incluyan mecanismos de democracia interna que funcionen como control interno de la calidad. A continuación se expone cada una de ellas y su justificación:
 - a) Estar acreditadas de acuerdo a la ley N° 20.129, por 4 años o más. Este requisito apunta directamente a la calidad de la educación. La acreditación permite certificar la calidad en el caso de las instituciones privadas no pertenecientes al CRUCH y los años de acreditación dan cuenta de la estabilidad del establecimiento y la certeza que darán a los jóvenes respecto de la calidad de su educación.



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

Este requisito apunta a dar garantías de que los establecimientos no burlarán la prohibición de lucro, es decir, cumplirán la ley vigente en su espíritu, por lo que mal podría decirse que este es un requisito arbitrario.

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

Este requisito apunta a fomentar una buena práctica en términos de la organización interna de las universidades. Ello es coherente con la ley recientemente aprobada por el Congreso sobre esta materia.



POR TANTO,

A S.S. EXCMO. RESPETUOSAMENTE PEDIMOS: Sírvasse tener por formuladas las anteriores observaciones a la cuestión de constitucionalidad de autos y, en su mérito, desestimar en todas sus partes el requerimiento interpuesto, declarando conforme a la Constitución Política de la República las glosas impugnadas.

PRIMERO OTROSÍ: Venimos en acompañar los siguientes documentos:

- Informe en derecho de Francisco Zúñiga, sobre la constitucionalidad de las glosas.
- Partidas presupuestarias del Ministerio de Educación desde el año 2000 al presente.

POR TANTO, Ruego a S.S. tenerlos por acompañados.

SEGUNDO OTROSÍ: En nuestra calidad de órgano constitucional interesado, y según lo dispuesto por el artículo 44 inciso tercero del DFL N° 5 del año 2010, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional, solicitamos a S.S. Excmo. ser tenidos como parte en estos autos para todos los efectos legales y, en tanto órgano constitucional interesado en el presente asunto, pedimos que de conformidad al artículo 43 del DFL N° 5 del año 2010, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional, se oigan alegatos en esta causa.

POR TANTO, Ruego a S.S. tenerlo presente.



TERCER OTROSÍ: Sírvase S.S. Excmo. tener presente que venimos en designar abogada patrocinante y conferimos poder a la abogada habilitada para el ejercicio de la profesión, **PAULINA VELOSO VALENZUELA**, domiciliada para estos efectos en el Palacio de La Moneda, sin número, comuna de Santiago.

POR TANTO, Ruego a S.S. tenerlo presente.

MICHELLE BACHELET JERIA
Presidenta de la República

NICOLÁS EYZAGUIRRE GUZMÁN
Ministro Secretaría General de la Presidencia

PAULINA VELOSO VALENZUELA
Abogada



INDICE

CAPITULO Primero.	CUESTIONES PRELIMINARES	2
I.	SISTEMA DE FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR	2
1.	El ordenamiento jurídico contempla tipologías de instituciones de educación superior.....	2
2.	Las vías de financiamiento público dependen de las tipologías de instituciones de educación superior	4
a.	Financiamiento a los estudiantes.....	4
b.	Financiamiento a las instituciones	4
i.	Aporte Fiscal Directo (AFD).....	5
ii.	Aporte Fiscal Indirecto (AFI)	5
iii.	Fondo de Desarrollo Institucional (FDI).....	6
iv.	Fondo Basal por Desempeño (BASAL).....	6
3.	Corolarios.....	7
II.	DESCRIPCIÓN DE LAS GLOSAS CUESTIONADAS	8
1.	La glosa 05 referida al mecanismo de la gratuidad en la Ley de Presupuestos de 2016 8	
a.-	El gasto autorizado tiene por objetivo la gratuidad	8
b.-	La norma emplea un criterio de focalización	9
i.	Ser chilenos o tener residencia en Chile	9
ii.	Pertenecer a los cinco primeros deciles de menores ingresos	9
iii.	No poseer otro título o licenciatura	11
iv.	No haber excedido el tiempo total de duración nominal de sus carreras.....	11
c.	La norma emplea un criterio de calidad	12
d.	Acogerse a la gratuidad depende de la voluntad de las instituciones de educación superior	14
e.	Los fondos son percibidos directamente por las instituciones de educación superior	14
f.	La norma impugnada pone límites a lo que se puede gastar	15
i.	Arancel regulado.....	15
ii.	Número máximo de estudiantes nuevos	16
iii.	Incompatibilidad con otros beneficios análogos.....	17
2.	La glosa 19 de la partida 09, capítulo 01, programa 30, complementaria a la glosa 05 sobre gratuidad.....	17
3.	El párrafo tercero de letra c) de la glosa 04, en la partida 09, capítulo 01, programa 30, referido a la Beca Nuevo Milenio	18
4.	Glosa 04, en la partida 09, capítulo 03, programa 01, relativa a la Asignación 001 del ítem 03 del Subtítulo 24, referida al deber de informar de la Agencia de Calidad de la Educación.....	20
5.	Corolarios.....	20

III.	LA ACOTADA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL:	
	LO QUE NO ESTÁ EN DISPUTA EN AUTOS	21
1.	No se discute en términos generales la idoneidad de la Ley de Presupuestos.....	22
a.	Ingreso Ético Familiar.....	23
b.	Ley que "Crea Fondo Concursable de Apoyo directo al Adulto Mayor".....	24
c.	Becas de Educación Superior.....	25
d.	Becas de Mantención para Educación Superior (BAES) (JUNAEB).....	26
e.	FONDEF (CONICYT).....	26
f.	Becas Chile (al Exterior).....	26
g.	Liceos Bicentenario de Excelencia (Infraestructura Educativa).....	27
h.	Subvención para Prekinder (Programa de Subvenciones a Establecimientos educacionales).....	27
i.	En las glosas comunes de gobiernos regionales.....	28
2.	Los límites a la decisión del Tribunal Constitucional: no puede ser un legislador positivo.....	30
a.	No puede vulnerarse la iniciativa exclusiva del Presidente de la República en materia presupuestaria.....	31
b.	Al exceder sus competencias el Tribunal Constitucional podría poner en entredicho la seriedad fiscal de nuestro país.....	34
c.	El Tribunal Constitucional excedería sus competencias si actuara como legislador positivo.....	35
3.	No están en juego los precedentes constitucionales sobre inclusión.....	36
a.	No se discute la idoneidad de los requisitos para cumplir el mandato constitucional.....	37
b.	No se cuestiona la constitucionalidad de la gratuidad.....	37
c.	Es legítimo establecer condiciones para el otorgamiento de los beneficios.....	38
d.	Las medidas legislativas deben apuntar a asegurar inclusión.....	38
4.	Corolarios.....	39
	CAPITULO Segundo. NO SE VERIFICAN LOS VICIOS DE FORMA ALEGADOS EN LO PRINCIPAL.....	40
I.	NO EXISTE VULNERACIÓN A LOS DERECHOS DE LAS MINORÍAS PARLAMENTARIAS	40
1.	El argumento de los requirentes.....	41
2.	La Ley de Presupuestos es una ley especial cuyas características determinadas no vulneran el debate democrático.....	41
3.	Ninguna de las características especiales de la Ley de Presupuestos vulnera las facultades que la Constitución le otorga al Congreso.....	43
a.	Concurren ambas cámaras a su formación.....	44
b.	Posee etapas regladas en que participan las minorías.....	45
c.	La discusión por partidas facilita el debate y la deliberación democrática.....	46
d.	La deliberación legislativa en la Ley de Presupuestos no disminuye, sino que se encuentra concentrada.....	47



e.	La aprobación tácita de la Ley de Presupuestos sólo se gatilla en caso de que el Congreso no ejerza sus facultades dentro de un plazo determinado, pero no lo priva de la facultad de pronunciarse	48
f.	Las leyes comunes pueden tramitarse en un plazo igual o más acotado	48
g.	La imposibilidad de imponer urgencias al proyecto de Ley de Presupuestos resguarda la profundidad del debate legislativo	50
h.	Que el Congreso sólo pueda disminuir o rechazar gastos se explica porque el Presidente de la República tiene a su cargo la administración financiera y presupuestaria del país	50
4.	Aptitud de las glosas presupuestarias para regular las condiciones de procedencia de un determinado gasto	50
a.	Las glosas presupuestarias permiten el debate democrático, no lo restringen	51
b.	Las glosas son limitaciones a la discrecionalidad	51
5.	Corolarios	52
II.	LA GLOSAS IMPUGNADAS NO VULNERAN LA CONSTITUCIÓN	52
1.	Las glosas impugnadas respetan las ideas matrices de la Ley de Presupuestos ...	53
a.	Las ideas matrices de la Ley de Presupuestos	54
b.	Las glosas de la Ley de Presupuestos	57
2.	Las glosas impugnadas no son normas permanentes	58
3.	Constitucionalidad de las glosas impugnadas	59
a.	Constitucionalidad de la glosa 05 sobre "Financiamiento del acceso gratuito a las instituciones de educación superior 2016"	59
i.	Se ajusta a las ideas matrices	59
ii.	No es una norma permanente, ni tampoco modifica normas permanentes ..	60
b.	Constitucionalidad de la Glosa 19 sobre "Financiamiento del acceso gratuito a las instituciones de educación superior 2016"	62
i.	Se ajusta a las ideas matrices	63
ii.	No es una norma permanente, ni tampoco modifica normas permanentes ..	64
c.	Constitucionalidad de la Glosa 04 sobre "Becas Educación Superior"	66
i.	La impugnación	66
ii.	Las nuevas exigencias para acceder a la beca no vulneran la Constitución ..	67
d.	Constitucionalidad de la glosa 04 sobre deberes de información de la Agencia de Calidad de la Educación	69
i.	Se ajusta a las ideas matrices	70
ii.	No es una norma permanente ni tampoco modifica normas permanentes ...	72
4.	Corolarios	73
CAPITULO Tercero.	LAS PARTES IMPUGNADAS DE LA GLOSA 05 NO INFRINGEN DERECHOS CONSTITUCIONALES	74
I.	PROGRESIVIDAD DE LA GRATUIDAD EN EL DERECHO A LA EDUCACIÓN	75
1.	Progresividad de la gratuidad en la educación superior	75
a.	Derecho a la educación como un derecho social	75

b.	Progresividad de gratuidad en la educación.....	76
2.	Glosa 05 es coherente con la progresividad de la gratuidad en la educación.....	79
3.	Corolarios.....	81
II.	LAS CATEGORÍAS ESTABLECIDAS PARA OTORGAR LA GRATUIDAD NO SON DISCRIMINATORIAS	82
1.	El trato diferenciado no es arbitrario.....	83
2.	Precisiones	85
a.	El CRUCH y el resto de las universidades constituyen grupos distintos.....	85
b.	No se trata de requisitos "adicionales", sino de requisitos para categorías distintas	87
c.	No existe un rediseño de la institucionalidad en educación superior	88
3.	Atributos especiales del CRUCH que ameritan categorizarlo separadamente.....	89
a.	El origen y misión del CRUCH tuvieron por objeto la calidad.....	89
b.	El CRUCH es un órgano del Estado	90
c.	Cumple funciones públicas	91
d.	Funcionamiento en Red Nacional	92
e.	Aporta a mejorar la calidad de la educación.....	93
i.	Sistema Único de Admisión.....	93
ii.	Autorregulación.....	94
iii.	Más de sesenta años en la educación superior	95
iv.	Miradas diversas.....	96
v.	Presencia de universidades estatales	96
4.	Los requisitos son razonables	97
a.	Los requisitos persiguen una finalidad legítima: la calidad y la igualdad de oportunidades.....	98
b.	Los requisitos están objetivamente dirigidos a la calidad y la igualdad de oportunidades.....	99
c.	Requisitos para las universidades	99
i.	Estar acreditadas de acuerdo a la ley N° 20.129, por cuatro años o más	99
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	103
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.	104
d.	Requisitos para los CFT e IP.....	105
i.	Estar organizado como persona jurídica de derecho privado sin fines de lucro	105
ii.	Estar acreditadas de acuerdo a la ley N° 20.129, por cuatro años o más ..	106
5.	Corolarios.....	106
CAPITULO Cuarto.	CONCLUSIONES	108