

EN LO PRINCIPAL: TÉNGASE PRESENTE AMICUS CURIAE; ~~PREMIER~~
OTROSÍ: SOLICITA PARTICIPAR EN AUDIENCIA PÚBLICA.

EXCELENTÍSIMO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



Ignacio Covarrubias Cuevas, chileno, cédula nacional de identidad N° 8.710.394-3,
José Manuel Díaz de Valdés Juliá, chileno, cédula nacional de identidad N° 9.030.141-1;
Julio Alvear Téllez, chileno, cédula nacional de identidad N° 9.577.324-9, todos miembros
del CENTRO DE JUSTICIA CONSTITUCIONAL de la Universidad del Desarrollo,
en autos sobre solicitud de declaración de inconstitucionalidad, Rol N° 2935CE-15, a SSE,
respetuosamente decimos:

Que de conformidad a lo establecido en el artículo 44 de la Ley Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional y la resolución del 03 de diciembre del presente, en las que se decide oír en esta causa a todas las instituciones representativas de los intereses involucrados, venimos a presentar un **amicus curiae** a fin de poner a vuestra disposición nuestra opinión jurídica en materia de derechos fundamentales en la causa Rol N° 2935CE-15, sobre solicitud de declaración de inconstitucionalidad respecto de la letra e) del párrafo segundo y los párrafos tercero, cuarto, quinto, sexto, séptimo y octavo de la Glosa 05 de la Partida 09, Capítulo 01, Programa 30, relativa a la Asignación 201 del Ítem 03 del Subtítulo 24, sobre Financiamiento del acceso gratuito a las Instituciones de Educación Superior 2016; de la Glosa 19 de la Partida 09, Capítulo 01, Programa 30, relativa tanto a la Asignación 201 del Ítem 03 del Subtítulo 24, sobre Financiamiento del acceso gratuito a las Instituciones de Educación Superior 2016, como a la Asignación 200 del Ítem 03 del Subtítulo 24, sobre Becas Educación Superior; de las partes que indican de la letra c) de la Glosa 04, de la Partida 09, Capítulo 01, Programa 30, relativa a la Asignación 200 del Ítem 03 del Subtítulo 24, sobre Becas Educación Superior y del párrafo tercero de la Glosa 04 de la Partida 09, Capítulo 03, Programa 01, relativa a la Asignación 001 del Ítem 03 del Subtítulo 24, sobre Evaluación de Logros de Aprendizaje, todas normas correspondientes al proyecto de ley de Presupuestos del Sector Público, para el año 2016, correspondiente al Boletín N° 10.300-2015.

Con argumentos de dogmática constitucional y fundamentos de la jurisprudencia de este excelentísimo Tribunal, nuestra presentación pretende complementar, en tres aspectos, lo ya afirmado en el Requerimiento de autos.

1. **La naturaleza de la Ley de Presupuestos exige un control constitucional más estricto pues falta la premisa de la deferencia**

Nadie ha puesto en tela de juicio el carácter especialísimo de la Ley de Presupuestos (en adelante e indistintamente “LP”) cuya tramitación es comprimida en el tiempo como también en las posibilidades de intervención legislativa. Uno de los efectos indiscutidos que se derivan de la naturaleza de una LP es el acotado espacio de deliberación democrática que se produce en su tramitación como resultado de una considerable reducción de las facultades legislativas

del Congreso Nacional. Esto ha llegado a decir a este Excmo. tribunal que la “preponderancia del Ejecutivo” es un principio que regula el presupuesto¹.

Si es efectivo que la LP es aprobada con una disminuida intervención del órgano de deliberación democrático, la contrapartida lógica no sólo supone –como lo señala el Requerimiento– *“una interpretación restrictiva de los contenidos propios de la Ley de Presupuesto”*² sino que exige necesariamente un menor grado de deferencia del órgano de control constitucional hacia el legislativo.

Lo que ha justificado un mayor o menor grado de deferencia de esta Magistratura hacia el órgano legislador obedece a la idea de que “[l]os actos legislativos emanados de un órgano expresivo de la soberanía, concebido para dictar normas obligatorias de general aplicación, se encuentran dotados de un principio de legitimidad evidente”³.

Constatado por este Excmo. Tribunal que el proceso de deliberación del órgano soberano se encuentra seriamente debilitado en un caso determinado, han desaparecido los motivos que sustentan la deferencia hacia el legislativo, por lo que cualquiera sea el grado con que es aplicada por esta Excma. magistratura, ella debe ser significativamente reducida.

Pues bien, la LP es uno de los ejemplos más evidentes donde la aludida intervención legislativa se encuentra seriamente comprometida (al extremo que se ha llegado a decirse que no se trata de una verdadera ley sino de una autorización del Congreso al Ejecutivo) por lo que concurren los presupuestos para que este Excmo. Tribunal lleve a cabo un control constitucional más intenso que el habitualmente desplegado en casos de control preventivo de constitucionalidad de preceptos legales.

2. El riesgo de dismantelar, por efecto de acumulación, las bases de un ordenamiento jurídico

Esta Excma. Magistratura ha sido clara y reiterada en cuanto a que el contenido de la LP está en gran medida determinada *“por la propia Constitución Política en su artículo 67, por lo que la ley que anualmente ha de dictarse sobre la materia debe ajustarse al marco que la Carta Fundamental señala y que no es otro que aprobar el cálculo de ingresos y la autorización de gastos para el año correspondiente”*⁴.

De ello se sigue que las materias incorporadas por el Ejecutivo y durante su tramitación deben tener relación directa con la ya citada idea matriz de la LP que consiste *“en una estimación*

¹ Al respecto, la STC, Rol N° 1867, c. 30. En cuanto al reconocimiento de ámbito reducido de potestades legislativas, puede consultarse, la STC Rol 254, c. 17.

² Requerimiento al Tribunal Constitucional en que se solicita se declare la inconstitucionalidad de las disposiciones que se indican del *Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2016* (boletín 10.300-05), p. 13.

³ *Recopilación de Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, en Carmona S., Carlos y Navarro B., Enrique (editores) *Cuadernos del Tribunal Constitucional*, N° 59, Año 2015, p. 585. Véase en este sentido, las STC, Rol 549, c. 10; 1863, c. 32, y Rol 616, c. 42.

⁴ STC, Rol 1.005, c. 11. En el mismo sentido, la STC, Rol 254, c. 15.

financiera de los ingresos y gastos de este sector para un año dado compatibilizando los recursos disponibles con el logro de metas y objetivos previamente establecidos”⁵.

Siendo pacífico por esta Magistratura el reconocimiento de que la LP es una ley cuyo contenido es específico, acotado o selectivo en atención a su objeto e idea matriz, definido por el artículo 67 de la Carta, la determinación acerca de cuándo dicho contenido ha sido desbordado es ciertamente una cuestión de discernimiento prudencial frente a cada caso concreto. En este sentido, la afirmación de que una LP no puede establecer políticas públicas no es en sí mismo muy clarificadora, pues es discutible si una LP puede establecer subvenciones que complementen una política pública en ejecución o alteren el los beneficios de un política pública de fomento cuyas reglas no están establecidas con anterioridad por una ley permanente, sea general o especial.

Con todo, bastante más preciso es aquel principio recogido por el primer Tribunal Constitucional en cuanto a que la *“Ley de Presupuesto, a pesar de su amplitud, no podría implicar alteración de las disposiciones legales permanentes”*⁶. El desconocimiento de este principio, además de infringir el artículo 67 de la Constitución, vulneraría los artículos 4, 46 y 63 N° 20 de la Carta Fundamental, pues alteración de leyes permanentes por la vía de una LP entorpece gravemente la concurrencia del Congreso en la formación de materias propias de ley. Esta infracción transgrede, asimismo, el artículo 7 de la Carta, al desconocer el requisito de distribución de competencias entre los órganos del Estado, principio propio de un Estado de Derecho.

Un claro ejemplo es la glosa 19, que pretende a su vez regular un aspecto de la glosa 05, pretendiendo establecer una calificada excepción que no contemplada en la Ley 20.129 que Establece Un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. La disposición objetada señala que los Institutos Profesionales o Centros de Formación Técnica que no cumplan con el requisitos señalados en la glosa 05 sobre elegibilidad *“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”*⁷.

El citado es un clarísimo ejemplo de cómo es posible vulnerar los ya referidos principios y reglas constitucionales. El contenido de lo que se pretende modificar es sustantivo, ya que se pretende reglamentar el cambio de naturaleza jurídica de instituciones educacionales, reconociendo la glosa que para ello se requiere una ley especial que modifique la Ley 20.129. Sin embargo no sólo la citada glosa se arroga la aptitud de acometer una modificación que es materia de una ley permanente, sino que además llega a advertir que futuras *“leyes de presupuesto*

⁵ STC, Rol 254, c. 15.

⁶ STC en expediente N° 1 de 1972, c. 17. En el mismo sentido, el c. 19: *“resulta por lo tanto concluyente que no pueden considerarse dentro de ella [LP] cualquiera clase de materias y que, en cuanto a las de índole financiera, sólo aquellas que diciendo relación directa con la idea matriz de la misma, y reseñada en los considerandos anteriores, no impliquen modificación de las leyes permanentes”* (lo subrayado es nuestro).

⁷ Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2016 (boletín 10.300-05), Glosa 19 de la Partida 09, Capítulo 01, Programa 30, relativa a las asignaciones 200 y 201 del Ítem 03 del Subtítulo 24.

considerarán del acceso gratuito a la educación superior en las condiciones que determine la ley”, la que podría ser la misma LP.

De aceptarse lo anterior, nada impediría que sucesivas Leyes de Presupuesto alteren progresivamente, y por efecto acumulativo, instituciones y aspectos sustantivos contenidos en otros cuerpos legales. La ausencia de un estricto escrutinio al principio de que *la LP no puede alterar lo establecido en leyes permanentes* legitimaría la posibilidad de constitucionalizar, en la LP, la modificación de pequeñas y sucesivas disposiciones legales permanentes. Ello permitiría un desmantelamiento, progresivo de disposiciones permanentes, lo que conlleva el serio peligro de admitir la legitimidad de que mediante una LP se pueda ir modificando disposiciones generales que establecen “*las bases esenciales de un ordenamiento jurídico*”, conforme a lo dispuesto por el artículo 63 N° 20 de la Constitución.

Si se admite la premisa que una LP *no puede alterar lo reglamentado sobre la misma materia en leyes permanentes*, debe aceptarse aún con mayor razón la inconstitucionalidad de que la LP pueda proponer cambios normativos que modifiquen las bases estructurales sobre las que se cimienta una política pública que se encuentra profusa y detalladamente regulada en leyes especiales de carácter permanente. Sobre este aspecto, nos remitimos a lo señalado por los requirentes en cuanto a que los aspectos impugnados en distintas glosas presupuestarias constituyen elementos basales de una nueva política de acceso a la educación superior, que altera las bases esenciales del ordenamiento jurídico establecido por los siguientes cuerpos legales:

- a) La Ley General de Educación, 20.370.
- b) El D.F.L. N° 4 del Ministerio de Educación, de 1981, que “Fija normas sobre financiamiento de las Universidades”.
- c) Las Leyes 18.591 y 19.287, que establecen el denominado Fondo Solidario; la Ley 20.027, que regula el crédito con garantía estatal.
- d) El D.F.L. N° 2 del Ministerio de Educación, de 1998, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del Decreto con Fuerza de Ley N° 2, de 1996, sobre subvención del estado a establecimientos educacionales;
- e) La Ley N° 20.248, de subvención escolar preferencial.
- f) La Ley N° 20.845, “de inclusión escolar que regula la admisión de los estudiantes, elimina el financiamiento compartido y prohíbe el lucro en establecimientos educacionales que reciben aporte del Estado”.

I. VULNERACIÓN DEL ARTÍCULO 19 N° 2 DE LA CONSTITUCIÓN

1. Elementos comunes en todo examen de igualdad

Cualquier evaluación en materia de igualdad jurídica presupone necesariamente tomar en consideración ciertos elementos de juicio. En primer término, es claro que toda relación de igualdad conlleva un examen comparativo entre entidades diferentes, pues el juicio de igualdad o de desigualdad se predica respecto de algo o alguien en comparación con un análogo⁸. Lo

⁸ BEDAU (1967) pp. 6 y ss.; PÉREZ (2007) pp. 17-18; DÍAZ DE VALDÉS (2015) p. 154.

segundo, es que la evaluación comparativa, para que sea tal, supone identificar un estándar o patrón que sirve de medida común. Este estándar común, denominado *tertius comparationis*⁹ o factor de comparación sirve para evaluar la consistencia entre el fin del acto estatal y la consecuencia que la regulación produce bajo un criterio común. Un ejemplo de un factor de comparación habitualmente admitido es la capacidad contributiva en materia tributaria (pagan quienes tienen ingresos o pagan más quienes ganen más). En tercer lugar, siempre hay alguien que hace la distinción, un agente comparador, privado o público, quien efectúa distinciones al principio de igualdad.

La idea de igualdad más extendida y pacífica es la de igualdad general, asociada a la noción de igualdad aristotélica o igualdad entre iguales, conforme a la cual debe tratarse igual a los iguales y diferente a los distintos, por lo que cualquier desviación a esta regla debe ser justificada racional o razonablemente para que no sea considerada arbitraria o caprichosa¹⁰. El estándar de razonabilidad exigido para la igualdad suele ser el de una exigencia mínima, que en su manifestación más básica supone solamente examinar la exclusión de la irracionalidad.

De ahí que en materia de igualdad constitucional se considera que existe una discriminación arbitraria cuando se detecta una diferencia de trato, generalmente menos favorable, que se estima carece de justificación o se encuentra insuficientemente justificada¹¹. Esta noción de discriminación arbitraria es la que ha sido empleada por la generalidad de los autores y también por la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional¹². Así, el examen de la igualdad constitucional supone identificar la finalidad del trato diferente, pues la justificación de la razonabilidad de la distinción, más o menos favorable –en su nivel más básico– dependerá de la evaluación del grado de conexión racional entre el legítimo propósito de la distinción o desigualdad de trato, el impacto o consecuencia prevista por la norma y el factor de discriminación empleado para alcanzar el fin¹³.

En un ejemplo clásico, el trato desigual de una ley impositiva se examina evaluando si el fin del impuesto a la renta propuesto (redistribución del ingreso según capacidad económica del contribuyente) se condice racionalmente con el efecto previsto por la norma considerando el factor de discriminación utilizado para aplicar el tributo (nivel de remuneración). Pues bien, el nivel de renta no sólo es un patrón de medida que puede aplicarse a todos los que tengan ingresos por igual sino que además es idóneo al posibilitar el cumplimiento del lícito fin buscado de que a mayor ingreso mayor sea también la carga tributaria.

Una diferencia de trato no exige justificación únicamente cuando la distinción es tan evidentemente razonable que no requiere de mayor explicación. Siguiendo con el ejemplo, la

⁹ WESTEN (1990); VALDÉS (1992); FERNÁNDEZ (2004).

¹⁰ ALEXI (2002) p. 270; LACEY (1987) p. 416; FELDMAN (2002) pp. 135 y ss.; FERNÁNDEZ (2004) p. 56.

¹¹ LACEY (1987) pp. 416; FELDMAN (2002) pp. 135 y ss.; DÍAZ DE VALDÉS (2015) p. 163.

¹² A modo ilustrativo, véanse las STC, Rol 28-1985, c. 4 - 8; Rol 280-1998, c. 24, y Rol 807-2007, c. 22. Una formulación clásica es la siguiente: “La razonabilidad es el cartabón o estándar que permite apreciar si se ha infringido o no el derecho a la igualdad ante la ley asegurado por el artículo 19 N° 2° CPR. De esta manera, la garantía de la igualdad ante la ley no se opone a que la legislación contemple tratamientos distintos para situaciones diferentes, siempre que tales distinciones o diferencias no importen favores indebidos para personas o grupos” (STC, Rol 1365, c. 29. En igual sentido, STC, Rol 28; STC, Rol 53; STC, Rol 219; STC, Rol 1138, c. 24; STC, Rol 1140, c. 19, a modo ilustrativo).

¹³ DÍAZ DE VALDÉS (2015) p. 161.

exención del cobro de impuesto a la renta a las personas que carecen de ingresos constituye un trato diferenciador que no exige mayor explicación conforme al factor diferenciador (capacidad contributiva) y al fin de la norma (redistribución del ingreso). Es razonable la exclusión conforme al criterio de distinción, pues los que carecen de ingresos simplemente no tienen la aptitud de contribuir a la finalidad pública buscada.

2. La glosa discrimina arbitrariamente con motivo del factor de vulnerabilidad económica

Se expondrá que la glosa, en sí misma considerada, no satisface la mínima exigencia de razonabilidad en materia de igualdad, que este Tribunal ha señalado reiteradamente, que consiste en *“analizar si la diferenciación legislativa obedece a fines objetivos y constitucionalmente válidos que excluyan la presencia de la arbitrariedad. De este modo, resulta sustancial efectuar un examen de racionalidad de la distinción”*¹⁴.

El fin de la norma –dar gratuidad a los estudiantes de educación superior– se diseña sobre un factor o criterio de distinción basado en la vulnerabilidad económica de los estudiantes, pues destina los recursos a aquellos que *“proviengan de los hogares pertenecientes a los cinco primeros deciles de menores ingresos de la población del país”*¹⁵. Hasta aquí la glosa no presenta problemas de igualdad, pues dispone un mismo beneficio a todos los que se encuentran en una igual situación de vulnerabilidad, en razón al factor de distinción escogido por el Gobierno.

Sin embargo, la concreta modalidad con que la glosa es luego formulada no se condice con el fin de proveer gratuidad a estudiantes vulnerables identificados conforme a un factor de distinción fundado en su pertenencia a un segmento socioeconómico determinado.

En efecto, si lo que el Ejecutivo persigue es dar gratuidad a los estudiantes universitarios (fin) en función de su vulnerabilidad económica (factor de discriminación) no se explica que excluya de tal beneficio a un grupo relevante de estudiantes –que a igual grado de vulnerabilidad– no puedan acceder a la gratuidad por ingresar o haber ingresado a una Universidad privada, no pertenecientes al CRUCH, que tenga menos de cuatro años de acreditación, o bien por haber elegido una Universidad con la máxima acreditación pero que no posee una determinada estructura de gobierno universitario.

Al no existir una razón o fundamento plausible que justifique la distinción efectuada por la glosa a la luz del fin y del factor de diferenciación empleados, hay motivos de sobra para estimar que la discriminación es arbitraria, pues no es razonable admitir, por una parte, que se pretende beneficiar a estudiantes económicamente vulnerables cuando, por la otra, la misma disposición excluye –sin motivo explícito ni autoevidente– a un grupo significativo de estudiantes de igual vulnerabilidad, por el hecho de haber elegido estudiar en Universidades

¹⁴ STC 784, c. 20. En el mismo sentido, los roles 1170, cc. 13 y 15, STC 1448, c. 37, STC 1584, c. 19, STC 2365, c. 36, STC 2437, c. 35.

¹⁵ *Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2016* (boletín 10.300-05), Glosa 05 de la Partida 09, Capítulo 01, Programa 30, relativa a la Asignación 201 del Ítem 03 del Subtítulo 24, sobre Financiamiento del acceso gratuito a las Instituciones de Educación Superior 2016.

privadas acreditadas institucionalmente hasta por tres años o en Universidades acreditadas por mayor cantidad de años pero que no han adoptado aquella modalidad de gobierno institucional que promueve el Gobierno.

Las discriminaciones previstas en la glosa carecen de la mínima razonabilidad, pues ponen en entredicho, en mayor o menor grado, el fin pretendido de proveer gratuidad a los estudiantes universitarios en razón de su vulnerabilidad económica.

En fin, es arbitrario excluir a unos estudiantes respecto de otros en relación a un beneficio que va dirigido a una finalidad que todos los estudiantes objetivados por la disposición cumplen en cuanto a su vulnerabilidad.

3. La glosa excluye arbitrariamente a los estudiantes vulnerables en razón del factor de calidad de la institución

Al objetivo de proveer con gratuidad a un segmento de estudiantes vulnerables, el Gobierno ha querido razonablemente hacer efectivo dicho beneficio en alumnos que hayan escogido casas de estudio que cumplan con estándares mínimos de calidad institucional. Así lo ha dicho al manifestar que la *“Reforma Educacional busca hacer de la educación superior un derecho social efectivo, propendiendo a garantizar una educación de calidad, con un trato preferente a los estudiantes de menores ingresos”*¹⁶. Con tal objeto, la glosa impone una acreditación mínima de 4 años a las Universidades privadas que no son del CRUCH y a los Centros de Formación Técnica e Institutos Profesionales, liberando de dicha exigencia a las instituciones del CRUCH.

3.1. La sola arbitrariedad de la exención de la exigencia de acreditación a las Universidades del CRUCH

¿Es razonable que la glosa asuma como incontestable que las Universidades del CRUCH cumplen los estándares mínimos de calidad institucional al punto de eximir las a todas de la exigencia de acreditación institucional?

Si lo buscado por el Gobierno es proveer gratuidad a un segmento de estudiantes vulnerables para que estudien en Universidades con patrones mínimos de calidad, la exención del requisito de acreditación institucional a las Universidades del CRUCH constituye, a la luz de la información pública disponible, una arbitrariedad patente respecto del fin pretendido por la regulación, pues la glosa, como está formulada, promoverá que estudiantes vulnerables estudien gratuitamente en universidades que en estricto sentido podrían no estar acreditadas o que poseen el mínimo de acreditación institucional, por el sólo hecho de pertenecer al CRUCH.

¹⁶ Gobierno de Chile, Ley de Presupuestos 2016, Dirección de Presupuestos, p. 7. Documento disponible en: http://www.dipres.gob.cl/594/articles-135748_Prioridades_periodo_2016.pdf

El CRUCH agrupa a instituciones de educación superior tan heterogéneas entre sí que no es posible afirmar que todas entregan educación de igual calidad si no se les mide conforme a un patrón común, que en nuestro país es la Ley 20.129 sobre Aseguramiento de la Calidad que establece la acreditación institucional para las Instituciones de Educación Superior. Las hay estatales, privadas, con más o menos años de acreditación, las hay sin acreditación, con mucha investigación, con poca investigación, con mayor o menor cantidad de alumnos vulnerables, etc. El único rasgo compartido por todas las Universidades del CRUCH es que se trata de casas de estudio creadas o reconocidas con anterioridad a 1981 o cuya creación deriva de aquéllas, según el DFL N° 2/1986¹⁷, conforme a un criterio histórico. Una segunda característica dominante en el CRUCH es que buena parte de tales instituciones son estatales, mientras que en las Universidades que no son del CRUCH no hay ninguna estatal.

En efecto, no es posible extraer algún criterio común o uniforme que justifique, para los efectos de la gratuidad, liberar a las instituciones del CRUCH de la exigencia de un estándar mínimo de calidad como es la acreditación institucional, a partir de la sola consideración del momento de creación de tales casas de estudio. Tampoco resulta explicable que si una política busca financiar la educación superior en Universidades con un mínimo estándar de calidad excluya a un grupo significativo de ellas (las del CRUCH) de la exigencia de acreditación institucional, en circunstancias que al momento de proponerse esta iniciativa legal tres instituciones del CRUCH están posicionadas en los últimos tres lugares del reciente ranking de “Calidad de Docencia de Pregrado”¹⁸.

A la luz de los fines contenidos en la normativa de la glosa presupuestaria –educación gratuita con niveles mínimos de calidad- el criterio histórico, ni tampoco el de estatalidad, proveen de un sustento racional que justifique excluir a las Universidades del CRUCH de la exigencia de acreditación institucional.

Parece no haber justificación para dejar de emplear el único patrón común que permite evaluar comparativamente la calidad de todas las Universidades, con independencia de su origen, historia, propiedad o configuración jurídica. La acreditación institucional no sólo posee la ventaja constituir una vara común que sirve para evaluar a todas las Universidades conforme a uno de los factores de distinción definidos por la autoridad, la calidad institucional, sino que es el patrón de calidad establecido por el ordenamiento jurídico y previsto concretamente en la glosa para medir las Universidades privadas que no son del CRUCH.

La discriminación no sólo carece de justificación plausible sino que la distinción se encuentra formulada de tal modo en la glosa que obstaculiza la satisfacción de los fines buscados por la regulación. Al carecer de justificación ni condecirse con el fin de la normativa, ni tampoco con el factor de distinción utilizado, la discriminación es arbitraria al promover que los estudiantes vulnerables elijan universidades que no han podido acreditar el cumplimiento de estándares mínimos de calidad institucional.

¹⁷ DFL N° 2/1986, que Fija texto refundido, coordinado y sistematizado del Estatuto Orgánico del Consejo de Rectores.

¹⁸ *Ranking de Calidad de la Docencia de Pregrado*, Texto disponible en: <http://rankinguniversidades.emol.com/ranking-de-calidad-de-la-docencia-de-pregrado-2015/>

Veremos, además, que la glosa es arbitraria al promover una gratuidad en instituciones que no satisfacen los estándares de calidad conforme a una medida que aplica al resto de las Universidades pero que exime para las del CRUCH. Así, lo que es de calidad para el CRUCH no es de igual calidad para las universidades que no son del CRUCH aunque el instrumento de medición y término de comparación sea el mismo.

Cabe señalar que al momento de enviarse la Ley de Presupuestos, tres de las instituciones del CRUCH no han cumplido con la exigencia de acreditación institucional por 4 años que la glosa hace exigible a las Universidades que no son del CRUCH. Ellas son: la Universidad Tecnológica Metropolitana (UTEM), la Universidad Arturo Prat y la Universidad de Los Lagos (todas estatales)¹⁹. Sobre esta discriminación nos referiremos enseguida.

3.2. La arbitrariedad de establecer para las Universidades privadas que no son del CRUCH un estándar de calidad que no se exige para las integrantes de aquel grupo

Vimos que la regulación no entrega mínimos elementos de juicio que justifiquen eximir a las Universidades del CRUCH de la acreditación institucional como condición para ser receptoras de la gratuidad. Ahora afirmaremos que tampoco es razonable que la glosa imponga a las Universidades que no son del CRUCH niveles de acreditación superiores al mínimo, en circunstancias que ni siquiera hace exigible el mismo estándar de calidad a las instituciones que son del CRUCH.

Establecer un estándar mínimo de calidad a las Universidades receptoras de la gratuidad para los estudiantes económicamente más vulnerables parece ser un criterio bastante incuestionable que se coherente racionalmente con el fin de proveer acceso gratuito a los estudiantes de un segmento de menores ingresos en instituciones universitarias de calidad. Pues bien, en vistas a dicho objetivo, la glosa exige a las Universidades que no son del CRUCH una acreditación institucional mínima de cuatro años, mientras exime a las del CRUCH del referido estándar.

Dilucidado que los tres aspectos definitorios de la política pública promovida por el Gobierno en materia de educación superior son *gratuidad, calidad y focalización* en la vulnerabilidad²⁰, la regulación propuesta en la glosa produce una discriminación injustificada que se ve agravada al eximir a las Universidades del CRUCH de una condición de calidad mínima que impone más exigentemente al resto de las Universidades.

La arbitrariedad en el trato diferenciado es evidente, pues conduce a la conclusión de que un estudiante vulnerable de una Universidad del CRUCH, acreditada por el mínimo, tendrá acceso a la gratuidad, mientras que otro estudiante igualmente vulnerable no tendrá acceso a

¹⁹ Información disponible en: <https://www.cnachile.cl/Paginas/Acreditacion-institucional.aspx>

²⁰ Ello se desprende asimismo de la *Ficha de Definiciones Estratégicas del Período 2015-2018*, específicamente del objetivo N° 11, del Ministerio de Educación. Documento disponible en: http://www.dipres.gob.cl/595/articles-136181_doc.pdf.pdf

dicho beneficio por haber elegido una Universidad privada acreditada, incluso en todas sus áreas, por un período de tres años, pero que no pertenece a dicha entidad gremial.

En fin, la glosa dispone una arbitrariedad al excluir del beneficio de la gratuidad a las Universidades privadas que no sean del CRUCH que estén acreditadas por menos de cuatro años, mientras que el mismo parámetro no es exigible a Universidades del CRUCH, aunque sean de inferior calidad conforme a un mismo instrumento de medición que es la acreditación institucional.

Mientras la gratuidad se supone que debería ser igual para todos los estudiantes vulnerables que se encuentren en una misma situación medida conforme a un parámetro común, no es igual para todos los estudiantes análogamente vulnerables si éstos estudian en universidades privadas que no son del CRUCH pero que se encuentran en una situación similar o incluso mejor medida según un estándar común (acreditación). Así, la gratuidad no es entre iguales.

4. Discriminación arbitraria a los estudiantes con motivo del tipo de gobierno de la universidad elegida

Además de las diferencias de trato ya observadas, la glosa exige a las Universidades que no son del CRUCH contemplar en sus estatutos la representación de los estamentos no académicos en la administración o dirección central del gobierno universitario., como condición para ser receptoras de la gratuidad.

En primer lugar, este factor de distinción –imponer determinadas características de gobierno universitario- a las instituciones que no son del CRUCH está lejos de poseer la legitimidad de que gozan los altos fines de la política pública propuesta en la glosa. Condicionar la gratuidad de los estudiantes más vulnerables a ciertas modalidades de gobierno universitario no sólo invade una esfera de autonomía resguardada por la libertad de asociación y la libertad de enseñanza.

Lo más sensible es que dicha exigencia hace que el grado de autonomía universitaria dependa en grado decisivo del nivel socio-económico de los alumnos que asisten a dicha casa de estudios, pues muchas Universidades se verán forzadas a aceptar las condiciones de la gratuidad dada la configuración social de sus estudiantes, por lo que la aceptación forzosa traería aparejada la imposición de una específica modalidad de gobierno universitario.

En tercer lugar, esta exigencia es arbitraria porque excluye del goce de la gratuidad con calidad a un número de alumnos vulnerables por motivos que no guardan relación ni con la vulnerabilidad económica de los estudiantes ni con el nivel de calidad de la casa de estudios superiores. Conforme a la regulación propuesta se podría dar el contrasentido que en una misma familia y a idéntica situación de vulnerabilidad económica, habrían estudiantes beneficiados con la gratuidad por elegir una Universidad del CRUCH que no está acreditada o que lo está por el mínimo, mientras habrían otros estudiantes que no tendrían acceso a ella por haber elegido una Universidad privada con 5 años de acreditación pero que tienen una modalidad de gobierno universitario distinta a la que la glosa pretende imponer.

La discriminación es evidentemente arbitraria, pues ni la gratuidad ni la calidad se pone en entredicho porque un alumno vulnerable haya elegido una Universidad privada de calidad cuya configuración organizativa no dice relación con ninguno de los objetivos señalados. Si el objetivo de gratuidad con calidad se satisface, es un contrasentido condicionar la promoción de tan altos fines al tipo de gobierno que una Universidad autónomamente se ha dado.

5. La glosa no satisface el estándar mínimo de razonabilidad en la igualdad

El trato diferenciado no sólo carece de justificación a la luz de sus fines y factores de distinción sino que en algunos casos las discriminaciones contenidas en la glosa llegan a obstaculizar el cumplimiento de los fines regulativos de la aludida disposición legal.

Si es efectivo, como lo demuestra las cifras oficiales, que un 71% de los estudiantes pertenecientes al segmento definido como vulnerable por la glosa, cursa sus estudios en instituciones que no pertenecen al CRUCH²¹, ello confirma la carencia de conexión racional entre los fines buscados por la regulación y los medios previstos para cumplirlo, puesto que la normativa en cuestión excluiría de la gratuidad a un porcentaje significativo de alumnos vulnerables por haber elegido Universidades con 3 años de acreditación institucional o bien por estudiar en instituciones con 5 años de acreditación pero que no poseen la modalidad de gobierno universitario tri-estamental que exige la glosa como condición para ser una institución elegible.

Es ilustrativo mostrar que conforme al último “*Ranking de Calidad de las Universidades Chilenas 2015*”, de las 5 Universidades con menor puntaje Índice de “*Calidad de Docencia de Pregrado*” las 3 instituciones peor evaluadas son del CRUCH (UTEM, U. Arturo Prat, U. de los Lagos)²² que no obstante ello serían elegibles para la gratuidad con calidad, mientras que dentro de las 5 mejores del ranking se encuentra la U. Adolfo Ibáñez, cuyos alumnos vulnerables no podrán acceder a la gratuidad porque la glosa discrimina a dicha institución según un factor de distinción –la modalidad de gobierno universitario– que es del todo ajena a los fines regulativos de normativa en esta materia.

Otra arbitrariedad evidente se exhibe en que el momento de enviarse la Ley de Presupuestos, tres instituciones del CRUCH no han cumplido con la exigencia de acreditación institucional por 4 años que la glosa hace exigible a las Universidades privadas que no son del CRUCH. Conforme a esta discriminación, los estudiantes vulnerables de la Universidad Tecnológica Metropolitana (UTEM), la Universidad Arturo Prat, la Universidad de Los Lagos (todas estatales) tendrían acceso a la gratuidad²³. Sin embargo, se excluiría del beneficio a los estudiantes vulnerables que hubiesen elegido Universidades acreditadas por la misma cantidad de años pero que no son del CRUCH.

²¹ Encuesta CASEN 2014.

²² *Ranking de Calidad de la Docencia de Pregrado*, Texto disponible en: <http://rankinguniversidades.emol.com/ranking-de-calidad-de-la-docencia-de-pregrado-2015/>

²³ Comisión Nacional de Acreditación. Búsqueda de la fuente disponible en: <https://www.cnachile.cl/Paginas/Acreditacion-institucional.aspx>

Por otra parte, los estudiantes vulnerables de instituciones que poseen una acreditación institucional similar a las mejores del CRUCH, como la Universidad Adolfo Ibáñez (5 años), la Universidad de los Andes (5 años), la Universidad Autónoma de Chile (4 años), entre otras- quedarían fuera de la gratuidad por la modalidad de gobierno universitario de estas casas de estudio.

6. Si se asume que las distinciones previstas por la glosa son legítimas, deberían admitirse como justificados los siguientes efectos regulatorios

- a) Que todas las instituciones del CRUCH cumplen con un estándar de calidad mínima, no obstante no exigiéndoseles estándar alguno para los efectos de ser receptoras de los beneficios de la gratuidad con calidad.
- b) Que la acreditación institucional es un estándar común de calidad del Sistema Universitario, exigido por la Ley N° 20.129, pero que en este caso no sólo se exige al CRUCH de dicho requisito sino que lo establece a niveles más exigentes respecto de las Universidades privadas que no integran el CRUCH.
- c) Para ser receptoras de la gratuidad con calidad, una Universidad del CRUCH que está acreditada por el mínimo o por 3 años es desigual a una Universidad privada que posee los mismos 3 años de acreditación pero que no pertenece a dicha entidad.
- d) Un estudiante vulnerable de una institución privada con 5 años de acreditación no tiene acceso a la gratuidad por haber elegido una Universidad que no tiene una determinada modalidad de gobierno universitario no obstante que el mismo estudiante se vería beneficiado por haber elegido una Universidad del CRUCH con una acreditación por el mínimo.
- e) De acuerdo a la glosa se supone que es legítimo brindar un trato menos ventajoso a instituciones que son iguales o superiores en términos de calidad, medidos por un estándar común a todas las Universidades chilenas, cual es la acreditación institucional.
- f) La gratuidad no es igual para todos los estudiantes vulnerables si éstos estudian en universidades privadas que se encuentran en la misma situación medida según un estándar común de calidad (acreditación). La gratuidad con calidad no es igual para todos.
- g) La educación gratuita de calidad no está garantizada a todos los alumnos vulnerables, definidos por la glosa, aunque estudien en Universidades acreditadas institucionalmente hasta por tres años.
- h) Los alumnos vulnerables no podrán acceder a la gratuidad dado que la Universidad en la que estudian posee una acreditación de 3 años, mientras que otros igualmente vulnerables y talentosos sí accederán por estudiar en una Universidad con menor o igual acreditación.

POR LO TANTO, Y EN MÉRITO DE LO EXPUESTO

Solicitamos a SS. Excelentísimo: Tener presente lo expuesto para la resolución del asunto, y, en definitiva, acoger el requerimiento de inconstitucionalidad deducido en estos autos.

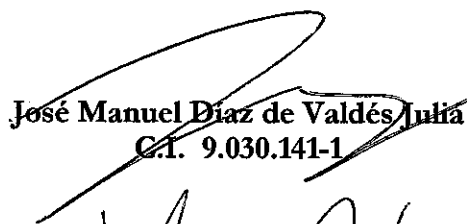
PRIMER OTROSÍ: Solicitamos a S.S. Excma. que acceda a la participación de nuestro Centro de Justicia Constitucional, representado en dicha ocasión por el profesor Ignacio Covarrubias Cuevas, en la audiencia pública que se ha fijado para el día lunes 09 de diciembre de 2015 a fin de exponer, desde nuestro ángulo, sobre la materia jurídico-constitucional de autos, y así aportar a la discusión del requerimiento.

POR TANTO,

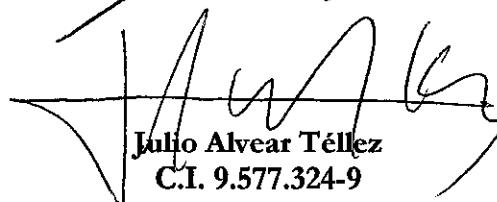
Solicitamos a S.S. Excelentísimo: Acceder a lo solicitado.



Ignacio Covarrubias Cuevas
C.I. 8.710.394-3



José Manuel Díaz de Valdés
C.I. 9.030.141-1



Julio Alvear Téllez
C.I. 9.577.324-9

