

Recurso : Recurso de Protección (No Isapre)  
Secretaría : Criminal  
Recurrente : Pontificia Universidad Católica de Chile  
Rut : 81.698.900-0  
Representante Legal : Jose Miguel Burmeister Lobato  
Rut : 13.333.707-5  
Domicilio : Av. Libertador B. O'higgins N° 340, Santiago.  
Abogado Patrocinante 1 : Gastón Gómez Bernales  
Rut : 7.777.441-6  
Abogado Patrocinante 2 : Francisco Cañas Sepúlveda.  
Rut : 16.681.159-7  
Domicilio abogados : Miraflores N°178, piso 17, Santiago.  
Recurrido : Contraloría General de la Republica  
Representante Legal : Jorge Bermúdez Soto  
Domicilio recurrido : Teatinos 56, Santiago

**EN LO PRINCIPAL:** Interpone Recurso de Protección; **PRIMER OTROSÍ:** Acompaña documentos; **SEGUNDO OTROSÍ:** Acredita Personería;

## **ILUSTRÍSIMA CORTE DE APELACIONES DE SANTIAGO**

**Gastón Gómez Bernales**, Cédula de Identidad N° 7.777.441-6 y **Francisco Cañas Sepúlveda**, Cédula de Identidad N° 16.681.159-7, ambos abogados mandatarios judiciales de la Pontificia Universidad Católica de Chile (la "Universidad"), y en representación de sus estudiantes, domiciliados para estos efectos en Miraflores 178, Piso 17, Comuna y Ciudad de Santiago, a Us. Iltrma., respetuosamente decimos:

Por medio del presente acto, interponemos recurso de protección en contra de la Contraloría General de la Republica, representada por su Contralor General don Jorge Bermúdez Soto, ambos con domicilio en Teatinos 56, Santiago, por haber dictado, arbitraria e ilegalmente, el Dictamen N° 43811 de 16 de octubre de 2020, notificado a nuestra representada con fecha 26 de octubre de 2020, mediante el cual ratificó el Dictamen N° 30.941 que impide a los alumnos que, habiendo terminado el programa College UC, puedan acceder al beneficio de gratuidad de la Ley 21.091 al continuar sus estudios para obtener el título profesional.

El referido Dictamen, en una errada apreciación de los hechos y contrariando la autonomía universitaria de la Universidad para calificar sus planes de estudios, determinó que el programa College UC sería una "carrera terminal" que, si bien habilita para obtener títulos profesionales, no se encuentra cubierta, en este extremo, con el beneficio de la gratuidad universitaria, conforme a la Ley N° 21.091. Esta decisión produce un grave daño y perjuicio a los estudiantes universitarios, que como consecuencia de este Dictamen no pueden acceder a dicho beneficio de gratuidad cuando desean culminar su College UC con un título profesional, encareciendo sus

programas y poniendo trabas indebidas a un programa que la Universidad autónomamente ha diseñado e imparte, con pleno apego a la Ley.

El referido Dictamen, como detallaremos, se funda en un supuesto de hecho errado, que la Contraloría señala: “el Programa College (sostiene el Organismo Contralor) no finaliza en una licenciatura de una carrera o programa de estudio conducentes a un título profesional, sino que culmina en una licenciatura propia, es decir, terminal”. Este supuesto es incorrecto. Por cuestiones incomprensibles, la Contraloría en su dictamen desconoce los efectos que tiene que nuestra representada informó ante la autoridad del Ministerio de Educación el programa como inicial, calificándola de terminal.

Como consecuencia de esta calificación hecha por la Contraloría, que se funda en errores, el Dictamen impugnado estableció ilegal y arbitrariamente que el programa College UC no cumple los requisitos del art. 103 de la Ley N° 21.091. Por tal razón, casi un 20% de los estudiantes de College UC, que hoy estudian con gratuidad, cuando continúen sus estudios para lograr un título profesional, deberán financiarse con sus propios recursos dicha extensión, lo que traiciona la Ley de Gratuidad de la Educación Superior. Así, con la interpretación errónea que hace el Contralor, se truncan los estudios universitarios de muchos jóvenes que, ante la imposibilidad de pagar por la última etapa de su programa, tendrán que abandonarla. Con ello, se lesiona gravemente el derecho a la Educación de los alumnos, establecido del art. 19 N° 10 de la Constitución.

Desde otra perspectiva, el Dictamen del Contralor se opone abiertamente – lo dice así, incluso, en su Dictamen- contra lo que ha resuelto la propia Pontificia Universidad Católica, la que ha informado a la autoridad ministerial el programa College UC como un programa inicial. La definición de la oferta académica de una universidad es, sin lugar a dudas, ejercicio del derecho a organizar un establecimiento educacional y esa decisión resulta desconocida por el Dictamen recurrido. De esa manera se lesiona gravemente la libertad de enseñanza de nuestra representada asegurada en el art. 19 N° 11 de la Constitución.

Para efectos de que Us. Iltrma. pueda comprender cabalmente el grave acto cometido por el ente contralor, describiremos los antecedentes necesarios sobre el programa College UC, y como se gestó el Dictamen que impugnamos en este recurso. Luego, en un segundo capítulo, expondremos los fundamentos de derecho de la presente acción cautelar, a fin de explicar cómo es que el Dictamen impugnado infringe los art. 3 letra e) y f) y el del DFL 2 del Ministerio de Educación, el art. 54, 103 y 109 de la Ley N° 21.091 y los artículos 11, 17 letra f) y 41 de la Ley N° 19.880, y demás normas citadas en este escrito. Enseguida, expondremos por qué el Dictamen recurrido es irracional, carente de razón, en suma, arbitrario. Por último, revisaremos los derechos constitucionales que vulnera el referido Dictamen.

## **Capítulo I**

### **ANTECEDENTES DE HECHO DEL RECURSO DE PROTECCION.**

Como hemos señalado, nos parece importante relatar, en primer término, los orígenes del programa College UC, cuántos alumnos lo cursan, y cuantos se encuentran beneficiados por el beneficio de la gratuidad. Luego, expondremos las razones por las cuales el College UC es un programa dual, que permite por un lado una licenciatura, pero también es un medio para acceder a títulos profesionales. En esa circunstancia, negar la gratuidad a dichos alumnos, es un acto arbitrario e ilegal, que trunca –para muchos alumnos- o encarece indebidamente –para otros- sus estudios superiores.

#### **1.1 Antecedentes del College UC**

La Pontificia Universidad Católica, desde sus orígenes y en ejercicio de la libertad de enseñanza que la Constitución asegura, ha elaborado programas de formación innovadores dentro del ámbito universitario. La Universidad tiene como uno de sus pilares formativos la innovación académica, lo que implica estar constantemente reformando y acomodando sus carreras con la finalidad de que sus alumnos estén entre los mejor preparados del país, lo que se refleja en la alta tasa de empleabilidad de nuestros egresados.

En el marco de la innovación académica que nos inspira, hace ya casi 10 años hemos venido implementando en la oferta académica el denominado “College UC”. Este programa está diseñado como un programa flexible, pues les que permite a los alumnos dar continuidad a sus estudios accediendo a una carrera profesional, y actuando el College, en este caso, como una licenciatura intermedia, facilitando, en consecuencia, que el College funcione como pivote curricular para acceder a distintos títulos profesionales dentro de la Universidad.

Asimismo, el diseño curricular de este programa, permite a los estudiantes la posibilidad de obtener el grado de licenciado y con ello poder articular directamente a programas de postgrado en Chile y en el extranjero. Así como, también, realizar continuidad de estudios en programas como el de Formación Pedagógica para acceder al título profesional de Pedagogo, u otro título profesional.

Por último, el College UC permite que los estudiantes puedan explorar su vocación, dándole la posibilidad para que, en un plazo de dos años, puedan conocer in situ distintas opciones de carrera y traspasarse a partir del tercer año a su carrera definitiva. En este caso, el programa actúa como un programa inicial y los estudiantes obtienen la licenciatura y el título profesional de la carrera definitiva.

## 1.2 Sobre el reconocimiento normativo del College

Sabemos que el derecho a la libertad de enseñanza permite abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales sin otras limitaciones que las impuestas por la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional. Este derecho garantiza a nuestra representada, la posibilidad de ofrecer la más amplia gama de programas académicos que estime apropiados para el cumplimiento de sus fines.

Conforme al art. 3 letra e) de la Ley General de Educación (DFL N° 2 del Ministerio de Educación), uno de los principios fundamentales en materia de educación es la autonomía. Dice la citada norma que:

e) Autonomía. El sistema se basa en el respeto y fomento de la autonomía de los establecimientos educativos. Consiste en la definición y desarrollo de sus proyectos educativos, en el marco de las leyes que los rijan.

Otro de los pilares del sistema educativo chileno es la flexibilidad, establecido en la letra i) del citado artículo 3, que señala:

“i) Flexibilidad. El sistema debe permitir la adecuación del proceso a la diversidad de realidades, asegurando la libertad de enseñanza y la posibilidad de existencia de proyectos educativos institucionales diversos.”

Conforme a este último pilar, los establecimientos educacionales deben adecuar sus programas académicos para lograr llegar a las distintas realidades de sus estudiantes, quienes pueden tener la legítima necesidad de explorar en diversas áreas del conocimiento para luego tomar la decisión por una de ellas. Ese, como hemos dicho, fue una de las finalidades del College.

Ahora bien, sin perjuicio de esta amplia libertad para obtener reconocimiento oficial, el titular de este derecho debe cumplir los requisitos que establece el legislador orgánico constitucional (conforme al art. 19 N° 11 inciso final).

La Ley General de Educación, en cumplimiento del mandato constitucional antes referido, establece los requisitos que deben cumplir las instituciones de educación superior, a fin de obtener el reconocimiento oficial del Estado. El art. 55 establece que “Las universidades que no sean creadas por ley, deberán constituirse por escritura pública o por instrumento privado reducido a escritura pública, la que debe contener el acta de constitución de la entidad y los estatutos por los cuales han de regirse.”

Enseguida, el art. 61 establece los requisitos para entender reconocidas a las universidades. Dice la referida disposición:

Art. 61. Las nuevas universidades se entenderán reconocidas oficialmente una vez cumplidos los siguientes requisitos:

a) Estar constituidas como persona jurídica de acuerdo con lo dispuesto en los artículos anteriores, lo que deberá certificarse por el Ministerio de Educación;

b) Contar con los recursos docentes, didácticos, económicos, financieros y físicos necesarios para ofrecer el o los grados académicos y el o los títulos profesionales que pretende otorgar, certificado por el Consejo Nacional de Educación, y

c) Contar con el certificado del Consejo Nacional de Educación en que conste que dicho organismo ha aprobado el respectivo proyecto institucional y sus programas correspondientes y que llevará a efecto la verificación progresiva de su desarrollo institucional.

Luego de ser reconocida oficialmente, las universidades “podrán otorgar títulos profesionales y toda clase de grados académicos en especial, de licenciado, magíster y doctor” (art. 54 inciso 4 de la LGE). Esto quiere decir que una vez reconocida oficialmente, la universidad tiene la capacidad de ofrecer estos programas académicos, los que pueden culminar en títulos profesionales o en grados académicos. El inciso 5° del mismo artículo refuerza lo anterior al señalar que:

“Corresponderá exclusivamente a las universidades otorgar títulos profesionales respecto de los cuales la ley requiere haber obtenido previamente el grado de licenciado en las carreras que impartan.”

Si la Universidad lo estima del caso, la carrera puede culminar en un grado académico, o en un título profesional, para lo cual se requiere, previamente, el respectivo grado académico. Ello quiere decir que una carrera puede otorgar un grado académico, pero culmina con el título profesional. Precisamente en ese marco se inserta el College UC.

Lo relevante de esta disposición es que señala que esa decisión le corresponde “exclusivamente a las universidades”, es decir, es un ámbito que la ley –en virtud del derecho constitucional de la libertad de enseñanza y su proyección de autonomía universitaria– la que permite que sean los propios establecimientos educacionales quienes definan en qué fase, y cuándo, terminará determinado programa académico. La decisión de la universidad es fundamental.

Ahora bien, el College UC no solo ha sido reconocido por la LGE. La denominación de College también aparece en la normativa infra legal. Por ejemplo, en el Reglamento del Programa de Becas de Educación Superior<sup>1</sup>, no solo se reconoce, sino que también se denomina como “programa de formación inicial”. El art. 5 de ese reglamento dispone:

“Artículo 5°.- A excepción de la Beca Vocación de Profesor, los programas de formación inicial, tales como bachilleratos, college, y módulos de licenciatura conducentes a título pedagógico, se considerarán como parte integrante del currículum de la carrera profesional por la que el estudiante en definitiva opte. Por tanto, en

---

<sup>1</sup> Decreto Supremo N° 97 del año 2013 y modificado por el Decreto N° 253 de junio del 2017 y que “Reglamenta el Programa de Becas de Educación Superior”

estos casos, se entenderá como período reglamentario de duración la suma de los semestres de dicho programa más los semestres de la carrera propiamente tal, descontando el número de semestres de los programas de formación inicial que sean convalidados por la institución de educación superior cuando el alumno ingresa a la carrera profesional, de acuerdo al nivel de avance académico informado por la institución para cada estudiante.”

La norma transcrita es clara y muy importante. No solo porque califica el College como un “programa de formación inicial”, cuestión que como, veremos, niega el Dictamen recurrido, sino que por lo que significa que sea un programa de formación inicial. Dice la norma, que los programas de formación inicial “se consideraran como parte integrante del currículum de la carrera profesional por la que el estudiante en definitiva opte”. Ello quiere decir, que, si el estudiante de College opta por estudiar ingeniería, los años que haya estudiado en el College se entienden como parte de su carrera de ingeniería.

Luego, el mismo art. 5 del Reglamento que hemos citado define lo que se entiende por College. Dice la referida disposición que se entiende por College:

“College: programa de estudios conducente al grado de Licenciado, compuesto por una concentración disciplinaria y una base de formación general, que entrega una educación interdisciplinaria de gran flexibilidad curricular, y habilita al estudiante para la continuidad de estudios hacia el postgrado y/o programas de titulación profesional.”

Nuevamente vemos en la citada norma, que el College siempre se ha entendido como un programa que, no obstante, puede otorgar un grado académico, quien lo desee puede usarlo como un trampolín para “conducir” (por eso es conducente) sus estudios a un postgrado o a un título profesional. Se trata de un programa que tiene una naturaleza que permite al propio estudiante decidir, conforme sus intereses, si desea quedarse con el grado académico, estudiar un postgrado, o continuar sus estudios para obtener un título profesional. La Universidad, en virtud del derecho a la libertad de enseñanza tiene todo ese espectro para crear y administrar ese tipo de programas académicos, según las necesidades de los estudiantes surjan. Lo importante es que es la propia universidad es la que diseña su oferta académica, y no puede ser un órgano del Estado quien defina como dicha institución ofrece carreras o programas a sus alumnos y qué carácter tienen. La Contraloría no tiene potestad para entrometerse en aquellos ámbitos de la libertad de enseñanza que le son propios a los establecimientos de educación superior.

Teniendo claro ese marco jurídico, corresponde explicar brevemente el primer Dictamen de Contraloría, que surgió a propósito de una consulta particular de un alumno de College.

### **1.3 El College UC y el beneficio de la gratuidad**

La Ley N° 21.091 sobre Educación Superior vino a modificar la forma en que se financia la educación universitaria. Antes de dicha ley, la educación universitaria se financiaba directamente a través de la demanda (o de sus estudiantes, mediante

becas, créditos o financiamiento privado). Luego de esta ley, el financiamiento es a la oferta, a través de lo que la ley denomina financiamiento institucional. En específico, en el art. 82<sup>2</sup>, se señala que la institución de educación superior podrá optar por un financiamiento institucional para la gratuidad, que permite que ciertos alumnos estudien gratuitamente. Se trata de un sistema en el que la respectiva institución universitaria accede a dicho financiamiento, lo que genera ipso facto “un deber de otorgar estudios gratuitos” a los estudiantes que cumplan ciertos requisitos.

El art. 103 de la Ley N° 21.091, establece qué requisitos debe cumplir un estudiante para acceder a la gratuidad que la institución de educación superior “debe” otorgar; dice la referida disposición:

“Artículo 103.- Las instituciones de educación superior que accedan al financiamiento institucional de que trata este título deberán otorgar estudios gratuitos a los estudiantes que, de acuerdo a la condición socioeconómica que la ley disponga, cumplan los siguientes requisitos:

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

b) No poseer un título técnico de nivel superior, ni un título profesional o una licenciatura; ni un título o grado académico reconocido o revalidado en Chile, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 109 de esta ley.

Se entenderá que cumplen este requisito los estudiantes que hayan obtenido una licenciatura en carreras o programas de estudio conducentes a un título profesional, mientras no obtengan este último.

c) Estar matriculado en alguna de las carreras o programas de estudio señalados en el artículo 104.”

Es importante destacar un requisito de esta norma, pues será fundamental para los efectos de lo que resuelve luego la Contraloría en los dos dictámenes, el último de los cuales impugnamos en autos.

El art. 103, en su letra b), señala que puede optar a gratuidad el alumno que no posea un título ni técnico, ni profesional, ni una licenciatura. En esos términos, como es fácil concluir, el programa College quedaría excluido del derecho a la gratuidad, porque como dijimos, quien cursa el College por completo (es decir, 4 años) obtiene una licenciatura. Luego, la referida norma lo amplía a los títulos o grados académicos que, habiendo sido obtenidos en el extranjero, han sido “reconocidos o revalidados en Chile”.

Enseguida, la norma señala que lo anterior es la regla general. En efecto, una primera excepción se encuentra en el art. 109 de dicho cuerpo normativo, que, en lo pertinente, prescribe que quienes obtengan el grado académico de licenciado pero deseen optar por continuar sus estudios para obtener el título pedagógico, tendrán

---

<sup>2</sup> Título V, párrafo 5°: “Del deber de otorgar estudios gratuitos y cobros regulados”

cubiertos con gratuidad tanto su licenciatura como los estudios para la obtener el título de profesor, a condición de que estos últimos, no excedan los cuatro semestres.<sup>3</sup> Esta excepción del art. 109 es importante, pues permite articular el programa College UC con las carreras de pedagogía.

Ahora bien, la regla general del art. 103 letra b) tiene, en segundo lugar, una nueva excepción en el art. 103 letra b) inciso 2º, que señala:

“Se entenderá que cumplen este requisito los estudiantes que hayan obtenido una licenciatura en carreras o programas de estudio conducentes a un título profesional, mientras no obtengan este último.”

Conforme a esta última norma, quienes hayan obtenido una licenciatura en “carreras o programas” de estudios “conducentes a un título profesional” cumplen el requisito de la letra b) del art. 103, es decir, pueden obtener el beneficio de la gratuidad y las instituciones de educación superior deben otorgárselo. Esto implica que, quienes estudien en College UC, y articulen desde ahí un título profesional, quedan cubiertos por la gratuidad, mientras no lo obtengan.

De esa forma, el art. 103 letra b) en concordancia con el art. 109 inciso final, permiten deducir tres reglas:

- i. La primera, es que quienes han obtenido un título profesional, un título técnico de nivel superior o una licenciatura, o un título o grado académico reconocido o revalidado en Chile, no pueden optar al beneficio de gratuidad. La regla, en todo caso, está redactada al revés. No pueden optar a la gratuidad quienes tengan un título técnico de nivel superior, profesional o una licenciatura (incluso reconocida, o revalidada en Chile)
- ii. Sí pueden optar a la gratuidad aquellos que, habiendo obtenido una licenciatura, deseen continuar sus estudios para obtener el título pedagógico.
- iii. Sí pueden optar a gratuidad, además, quienes hayan obtenido una licenciatura en carreras o programas conducentes a un título profesional, mientras no obtengan este último.

Ahora bien, el beneficio de la gratuidad se hizo efectivo durante los años 2016, 2017 y 2018, a través de su consagración vía glosa en la Ley de Presupuesto.

Durante esos años ingresaron al College UC con gratuidad muchos estudiantes que lo hicieron considerando que, conforme a la regulación existente, el College permitía articular una pedagogía como también un título profesional. De esa manera, el College UC se transformó en un programa inicial, conducente, que permite articular nuevos desafíos académicos para sus alumnos, todo ello sobre la base de la decisión del alumno. Por eso, el College UC es un programa único en su especie e innovador.

---

<sup>3</sup> Dice el inciso final del art. 109: “Asimismo, dichas instituciones deberán otorgar estudios gratuitos a los estudiantes que cumplan con los requisitos establecidos en las letras a) y c) del artículo 103 y que posean el grado de licenciado o licenciada otorgado por instituciones de educación superior, para cursar un módulo de licenciatura conducente a título pedagógico otorgado por una institución que reciba el financiamiento institucional cuya duración no exceda de cuatro semestres. Para este caso, no le será aplicable lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 107.”

En ese marco jurídico, durante todo el año 2018 y el primer semestre de 2019, los estudiantes que cursaron el programa College, obtuvieron acceso gratuito a la educación superior, por cuanto la autoridad administrativa competente lo consideraba como un programa de licenciatura inicial o intermedia, conforme lo configuran las normas reglamentarias que hemos citado, reconociendo su naturaleza de articulación para una posterior carrera profesional, esta último sí con carácter terminal. De esa manera, esos alumnos podían continuar sus estudios superiores, conforme al ejercicio de su derecho a la educación, conservando la gratuidad

Hasta ese momento, las reglas se cumplían perfectamente, nadie dudaba de su aplicación.

#### **1.4 El Dictamen N° 30.941**

Luego, con fecha 13 de diciembre de 2018, la Contraloría General de la República, emitió el dictamen N°30.941, a propósito de la solicitud de un alumno de pronunciamiento acerca de la naturaleza de College. La consulta tenía la finalidad de determinar la procedencia de la renovación del beneficio de gratuidad otorgado mediante glosa presupuestaria para los estudiantes que continúen sus estudios en la Pontificia Universidad Católica de Chile, correspondiente articulación a su carrera profesional.

El Dictamen, señaló que no era procedente renovar el acceso gratuito a la educación gratuidad para la carrera articulada, ya que tenía una licenciatura anterior.

Específicamente, el alumno había cursado el College UC, y había articulado ese programa con sus estudios de derecho. En el dictamen, específicamente, la Contraloría señaló:

“el programa de estudios college de 4 años, finaliza al alcanzar el grado académico respectivo y no es un requisito sine qua non o un ciclo previo conducente a obtener un título profesional determinado. De este modo, considerando que la anotada normativa (...) estableció que no podrán optar a este beneficio aquellos estudiantes que posean un grado de licenciado con carácter terminal, es menester concluir que quienes hubiesen obtenido alguna de las licenciaturas que otorga el enunciado College, no calificaban para obtener el beneficio por el que se consulta”

Sobre dicho Dictamen, nuestra representada no tuvo noticias. Jamás le fue notificado, ni se le solicitó informe, ni tampoco se requirió información sobre las carreras ni programas. La única vinculación de ese Dictamen con nuestra representada es que fue requerido por un alumno de College UC que luego pretendía seguir sus estudios de derecho en la misma universidad.

Ahora bien, la Contraloría en ese Dictamen señala que en diversos dictámenes ha reconocido “una equivalencia entre título profesional y licenciatura con carácter terminal”. Por ello señala que si la licenciatura es “suficiente para el ejercicio profesional” es equivalente a un título profesional.

Para sostener lo anterior, se funda en varios dictámenes en los que, a propósito de la consulta de entes administrativos sobre si determinada persona - que posee el

grado de licenciado- se encuentra o no habilitado para ejercer un empleo público, la Contraloría determina que las licenciaturas son habilitantes para ejercer el cargo.

Como veremos, ese razonamiento aplicado a nuestra universidad es completamente equivocado, por las razones que explicaremos en el capítulo de ilegalidades, específicamente en la falta de fundamentación del dictamen.

Enseguida, luego del referido Dictamen, sin previo aviso, el Ministerio de Educación dejó sin financiamiento a 28 alumnos. Nuestra representada se enteró de esta situación mediante la actualización de la plataforma SIES, sin notificación o fundamentación alguna; la información referente a nuestros estudiantes había sido cambiada por el Ministerio en la plataforma.

Es importante destacar que estos 28 alumnos, a esa fecha ya se encontraban matriculados e inscritos en sus ramos correspondientes y seguían el curso curricular habitual de un estudiante de College, sin saber que la administración había decidido, sin comunicación o razón alguna, despojarlos del beneficio que ya les había sido otorgado.

El Ministerio de Educación no ha informado nunca a nuestra representada de esta situación no ha habido notificación formal de algún acto administrativo del Ministerio de Educación que exponga razones, fundamentos, el por qué –con la misma normativa vigente- cambio de criterio para no renovar la gratuidad de nuestros estudiantes.

Cuando nuestra representada se enteró de esta situación, decidió solicitar a la Contraloría un pronunciamiento general sobre esta materia, advirtiendo desde el inicio que conforme a su autonomía universitaria había decidido considerar el programa College UC como un programa inicial. Así también lo había informado al Ministerio de Educación, en ocasiones anteriores, al exponer su oferta académica, y naturalmente, si cabe, fue aceptado por éste.

Pasemos a revisar cual fue la respuesta de Contraloría a este planteamiento de nuestra representada.

### **1.5 El dictamen N° 43811 de 16 de octubre de 2020**

Nuestra representada solicitó- como lo señala el párrafo tercero del dictamen impugnado- un “pronunciamiento sobre la legalidad de la actuación del Ministerio de Educación, que no renovó el beneficio de gratuidad para el segundo semestre del año 2019 a 28 estudiantes que provenían del Programa College, sin notificación o comunicación alguna de parte de dicha secretaria de Estado.

La Contraloría, se pronunció con fecha 16 de octubre de 2020 y nuestra representada fue notificada del Dictamen con fecha 26 de octubre del mismo año, mediante carta certificada.

En ese Dictamen, la recurrida señala que al emitirse el dictamen N° 30.941, se “consideró la normativa que dispuso en anotado beneficio para el año 2017, esto es, la ley de presupuestos del sector público para dicha anualidad”. Luego, señala que la Ley

N° 21.091 “vino a regular en forma permanente el acceso gratuito a la educación superior en su título V, artículo 103, disposición que, en lo que interesa, establece que no pueden obtener ese beneficio quienes, según su letra b), no (sic) posean un título técnico de nivel superior, ni un título profesional o una licenciatura; ni un título o grado académico reconocido o revalidado en Chile, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 109 de esa ley.

Continúa el Contralor señalando que “se entenderá que cumplen este requisito los estudiantes que hayan obtenido una licenciatura en carreras o programas de estudios conducentes a un título profesional, mientras no obtengan este último.

Luego de citar el artículo 109 de la Ley 21.091, la recurrida sostiene que “se desprende que el legislador concede el referido beneficio de gratuidad a las personas que posean una licenciatura no terminal, esto es, aquellos que hayan logrado ese grado académico en programas de estudio conducentes a un título profesional, y solo mientras no alcancen dicho título, y, por el contrario, excluye de este derecho a quienes obtuvieron una licenciatura terminal, con excepción de los estudiantes que cursen luego una licenciatura adicional que conduzca a un título de pedagogía.”

Enseguida, la Contraloría expone los antecedentes proporcionados por nuestra representada, diciendo que el College UC “se trata de un programa de pregrado de cuatro años de duración que es conducente o que culmina en un grado de licenciado, el cual es habilitante para optar a un magister, doctorado o a otros programas de estudios conducentes a títulos profesionales”. Llama la atención este párrafo del dictamen requerido, pues interpretando los antecedentes la Contraloría arriba a idéntica conclusión con esta parte; el College es un programa conducente para optar un programa de estudios que permite obtener un título profesional, es decir, precisamente la hipótesis del art. 103 letra b) inciso 2° de la Ley de Educación Superior.

Sin embargo, como veremos, eso es completamente irrelevante para el Contralor. Dice en un párrafo siguiente que “contrariamente a lo expuesto por la requirente, el Programa College no finaliza en una licenciatura de una carrera o programa de estudios conducentes a un título profesional – como señala el artículo 103 de la Ley N° 21.091-, sino que culmina en una licenciatura propia, es decir, terminal, en virtud de la cual el estudiante, posteriormente, y si así lo estima, puede acceder a un plan de continuación de estudios en otra carrera o programa de esa misma casa de estudios superiores.”

El énfasis que tiene este párrafo en el Dictamen es fundamental. Se trata de la más flagrante invasión del Contralor en lo que, conforme a la Constitución y la ley, es el espacio infranqueable que tienen las instituciones de educación superior para organizar, conforme a sus fines, sus establecimientos educacionales. Ese desprecio por la autonomía universitaria, que trasunta por todo el Dictamen, inunda de ilegalidad todo su pronunciamiento. El Contralor no tiene potestad para decidir, sin considerar el parecer de la Universidad, si un programa que esta Casa de Estudios superiores imparte, es terminal o inicial. Esa decisión es soberana de la Universidad.

A modo de conclusión, el Dictamen señala que resulta “procedente que el Ministerio de Educación no haya renovado el acceso gratuito a la educación superior para cursar estudios a quienes poseen una licenciatura del Programa College de la

Pontificia Universidad Católica de Chile, dado que se trata de una licenciatura terminal, por lo que tales personas no cumplen con el requisito dispuesto en el artículo 103 de la Ley N° 21.091, para obtener dicho beneficio.”

Consideramos que el Dictamen recurrido, en franca ilegalidad, vulnera la autonomía universitaria considerando irrelevante la calificación que hace la propia casa de estudios como inicial del Programa College UC, y de esa manera dejando sin acceso al beneficio de gratuidad a todos los alumnos que hoy cursan dicho programa, con la esperanza – si todas las normas jurídicas siguen igual- de estudiar desde allí su carrera terminal para obtener su título profesional.

En el capítulo siguiente, desarrollaremos en profundidad las ilegalidades cometidas por el recurrido de autos.

## **Capítulo II**

### **EL DICTAMEN N° 43811 DE 16 DE OCTUBRE DE 2020 ES ILEGAL Y ARBITRARIO**

La Constitución en su artículo 20 establece el recurso de protección, con la finalidad de tutelar los derechos y garantías consagrados en el artículo 19, muy en particular, en cuanto relevantes para este caso, la protección del derecho de igualdad frente a las actuaciones de la autoridad, el derecho la libertad de enseñanza y el derecho a la educación en relación directa con los otros derechos señalados. La tutela de estos derechos, se lleva a cabo por la judicatura frente a actos u omisiones de la autoridad que revistan las características de ser “arbitrarios o ilegales”, y que provoquen a su titular la lesión de sus derechos, es decir, que se les priven, perturben o amenacen. Al recurrir ante la judicatura para solicitar la tutela de sus derechos, la I. Corte podrá, como le indicaremos, reestablecer el imperio del derecho o dar seguridades a los ofendidos, inmediatamente. De ahí que la doctrina lo haya calificado como una acción de tutela que procede cautelarmente, o con características de urgencia o emergencia, llamada a ser un medio o recurso expedito para lograr las finalidades que la constitución establece.

En el caso que hemos indicado más arriba, el Contralor General de la Republica, al emitir el Dictamen 43.811, dictó un acto ilegal y arbitrario, por medio del cual, calificó como terminal el programa College, que imparte esta Casa de Estudios Superiores, impidiendo que sus alumnos puedan acceder, con el beneficio de la gratuidad universitaria, a una carrera conducente a un título profesional, que ellos escojan libremente. Ello no solo es ilegal y arbitrario, como probaremos, sino que, además, causa un serio perjuicio y daño a todos los estudiantes universitarios que cursan este programa y que verán truncados sus esfuerzos de alcanzar un título profesional o ello quedará seriamente dificultado y también, dicho Dictamen, daña y lesiona la autonomía universitaria, que le permite configurar las calidades de terminales o habilitante de sus grados y títulos. En la especie, el programa de College UC será dañada seriamente al fracturar su relación con los títulos profesionales. Esta es la razón por la que recurrimos a la I. Corte para solicitar su amparo y la protección de sus derechos.

Para los efectos de exponer con claridad lo anterior, en este capítulo del recurso, explicaremos por qué el Dictamen N° 43811 de Contraloría General de la Republica es arbitrario e ilegal.

Expondremos primeramente como el Dictamen de Contraloría lesiona de manera grave dos pilares fundamentales del sistema educacional universitario. Por un lado, cercena la autonomía universitaria para decidir, conforme a sus fines, los planes de estudios que dicho establecimiento educacional ofrece, y por el otro, deja completamente anulada la posibilidad de que los planes de estudios ofrecidos tengan la flexibilidad necesaria para adaptarse a las realidades sociales, económicas y culturales de cada uno de los estudiantes. Con ello, se infringe el art. 3 de la LEGE

En segundo lugar, y como consecuencia de la indebida intromisión en la autonomía universitaria, y soslayando el principio de flexibilidad que establece la LEGE, la Contraloría concluyó que era “procedente” que el Ministerio de Educación no renovara el beneficio de gratuidad a los alumnos que habiendo cursado el College UC, continúen sus estudios con el fin de obtener un título profesional, infringiendo de manera evidente el art. 103 letra b) inciso 2° y demás disposiciones de la Ley N° 21.091.

En tercer lugar, explicaremos que el criterio que afirma el Dictamen para analogar licenciaturas con títulos profesionales carece de fundamento, y siendo este fundamental para la resolución a la que arribo el Dictamen, se infringe el art. art. 11, 17 letra f) y 41 de la Ley N° 19.880

Por otro lado, el Dictamen es arbitrario, en tanto cercena, interrumpe o deja sin financiamiento el proceso educativo de los alumnos que, habiendo cursado el College UC, deciden continuar sus estudios para obtener un título profesional que les permita ejercer una profesión. Eso, como veremos, es irracional y por ende, arbitrario.

En los párrafos que siguen, desarrollaremos en detalle estas ilegalidades y arbitrariedades.

## **2.1 El Dictamen N° 43811 de Contraloría General de la Republica es ilegal**

### **2.1.1 El dictamen no considera la calificación que hace la propia universidad del programa College UC como programa inicial. Infracción al art. 3 letra e) y letra i) y al art. 54 de la Ley General de Educación**

Como sabemos, la Constitución asegura la Libertad de enseñanza. Esta libertad posee un núcleo esencial, que consiste en “abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales” de todas clases, de acuerdo al art. 19 N° 11 inc. 1 de la CPR. La doctrina más autorizada, destaca que se trata de una libertad que debe ser entendida con la máxima “amplitud”, en cuanto es también expresión de otras libertades (opinión, creencia, o asociación),<sup>4</sup> y también que tales derechos [abrir,

---

<sup>4</sup> Ver Alejandro Silva Bascuñán, *Tratado de Derecho Constitucional, Tomo XII*, Editorial Jurídica de Chile, 2008, p. 238, para quien, “la libertad de enseñanza entendida con tal amplitud es simple expresión de otras libertades, como son las de opinar, de creencia, de asociarse...”.

organizar y mantener] pueden ser ejercidos respecto de establecimientos de cualquier nivel, es decir, parvulario, básico, medio y superior, con las subdivisiones que caben en la enseñanza media y en la de nivel superior”.<sup>5</sup>

En efecto, profundizando en torno a los elementos nucleares de este derecho se ha sostenido que:

“resulta claro que “abrir” y “mantener” un establecimiento educacional, en los términos que asegura la Constitución, significa garantizar la libertad para iniciar –y, por ende, para desarrollar- las funciones de enseñanza en cualquier nivel de educación (reconocida o no reconocida por el Estado), de acuerdo al proyecto que desee impartir. Las limitaciones de “(...) la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional” constituyen un margen que persigue, justamente, fortalecer la libertad de ejercicio de la enseñanza. A su vez, la palabra “organizar” utilizada en la garantía constitucional incorpora la facultad de administrar y la asociación con la “libertad” de enseñanza subraya la autonomía con que se tiene derecho a ejercer la organización o administración de establecimientos educacionales. La especialidad del reconocimiento unido a la libertad reconocida para su desenvolvimiento permite entender que se está en presencia de un “derecho a abrir, organizar y mantener” fuertemente protegido”.<sup>6</sup>

Adicionalmente, debemos considerar que, en el debate en torno al estatuto constitucional de la educación, la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, había consagrado una norma expresa que garantizara la autonomía universitaria. Esta regla fue, posteriormente, removida por el Consejo de Estado, bajo la idea de preferir “un texto escueto que contenga sólo las ideas fundamentales”.<sup>7</sup>

Esta relación estrecha entre la autonomía universitaria y la libertad de enseñanza ha generado que la práctica legislativa y administrativa, la doctrina, y especialmente la jurisprudencia constitucional definido su contenido y contornos.

En esa lógica, cobra relevancia que uno de los pilares fundamentales de nuestro sistema educativo sea, precisamente, la autonomía universitaria. Por eso, la Ley General de Educación consagró este principio fundamental en el art. 3 letra e), que señala:

“Art. 3º. El sistema educativo chileno se construye sobre la base de los derechos garantizados en la Constitución, así como en los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren

---

<sup>5</sup> José Luis Cea, *Derecho Constitucional Chileno*. Tomo II, Ediciones UC, 2003, p. 339.

<sup>6</sup> STC Rol N° 4371-2018, prevención ministro Romero, considerando 9º, citando STC 2787-2015, voto por acoger, considerando 7º.

<sup>7</sup> Manuel Antonio Núñez, “Las universidades estatales y la construcción unitaria del principio de autonomía universitaria: Ensayo de una crítica a la jurisprudencia constitucional chilena” *Estudios Constitucionales*, Año 5, N° 2, 2007, p. 227.

vigentes y, en especial, del derecho a la educación y la libertad de enseñanza. Se inspira, además, en los siguientes principios:

e) Autonomía. El sistema se basa en el respeto y fomento de la autonomía de los establecimientos educativos. Consiste en la definición y desarrollo de sus proyectos educativos, en el marco de las leyes que los rijan.”

Conforme a esta disposición legal, nuestro sistema – es decir, en todos los niveles- se inspira en el principio de autonomía, el que como hemos visto, no es sino manifestación de la libertad de enseñanza. Ese principio garantiza el respeto por las definiciones y desarrollo que los propios establecimientos hagan de sus proyectos educativos. Cualquier intromisión ilegal en esas decisiones, adoptadas libremente, lesionan gravemente el principio de autonomía.

El principio de autonomía, además, se refuerza con otro principio inspirador del sistema educativo chileno. En efecto, el art. 3 letra i) de la LEGE, establece que uno de los pilares de nuestro sistema es la flexibilidad. Dice la citada disposición:

“Art. 3º. El sistema educativo chileno se construye sobre la base de los derechos garantizados en la Constitución, así como en los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes y, en especial, del derecho a la educación y la libertad de enseñanza. Se inspira, además, en los siguientes principios:

i) Flexibilidad. El sistema debe permitir la adecuación del proceso a la diversidad de realidades, asegurando la libertad de enseñanza y la posibilidad de existencia de proyectos educativos institucionales diversos.”

Conforme a estas dos normas, que inspiran nuestro sistema educativo, los establecimientos educacionales – cualquiera sea el nivel- tienen libertad para definir, dentro de los márgenes que la Constitución fija a la libertad de enseñanza, sus propios programas educativos, sus procesos académicos, su oferta académica, en suma, para trazar, en conjunto con sus estudiantes, el proceso educativo de acuerdo a sus fines, y conforme a las realidades de sus alumnos.

El Art. 54 de la LEGE, establece, en su inciso 5º una manifestación de los principios inspiradores que hemos desarrollado en los párrafos anteriores. Señala que le corresponde a las Universidades, exclusivamente, otorgar títulos profesionales. Dice la disposición citada:

Corresponderá exclusivamente a las universidades otorgar títulos profesionales respecto de los cuales la ley requiere haber obtenido previamente el grado de licenciado en las carreras que impartan.

Esta norma es importante porque significa que son las universidades que, una vez reconocidas oficialmente, las que otorgan – conforme a los requisitos académicos

que ellas mismas fijan- los títulos profesionales que requieran previamente de una licenciatura. Si ello es así, la decisión de si un programa es – como dice Contraloría en sus dictámenes “condición sine qua non”- para obtener un título profesional es EXCLUSIVAMENTE de la Universidad. No debe haber interferencia de ningún tipo, ni mucho menos del Contralor General de la Republica.

Pues bien, eso fue precisamente lo que hizo nuestra representada al implementar el College UC. Decidió, soberanamente que el College UC permitiría acceder a títulos profesionales en tanto es definido por la propia universidad, así como también por la autoridad<sup>8</sup>, como un programa inicial. Recordemos que este programa venía a romper la antigua tradición que consistía en que los alumnos entraban a una carrera tradicional. Con este programa, el alumno define, luego de haber explorado diversas áreas, cual realmente representa su vocación. Se trata de la manifestación del principio de autonomía progresiva, que permite a los jóvenes adentrarse al mundo universitario sin estar “amarrados” a una carrera a la que entraron sin conocer, y que finalmente no representa su vocación.

Pero no solo eso, el College UC entrega – en su calidad de programa inicial- la posibilidad de estudiar a los alumnos que por diversas circunstancias no entraron directamente a la carrera que preferían estudiar y que luego de completar el programa inicial lo pueden hacer traspasándose, finalmente, a la carrera que les permitirá ejercer la profesión que siempre quisieron tener.

Impedir que ese programa sea financiado con gratuidad, es altamente perjudicial para el sistema educativo chileno, pero también, echa por tierra un proyecto educativo efectivo que ha venido diseñando nuestra representada por muchos años.

Pues bien, el dictamen impugnado soslaya todo lo anterior. En efecto, la recurrida, aun conociendo el proyecto educativo que ha implementado nuestra representada, sabiendo que el programa College UC es un programa que en todas partes figura como un programa inicial, que permite continuidad de estudios, señala que “contrariamente a lo expuesto por la requirente” (es decir, sin dar ningún valor a lo que sostiene el titular de la autonomía universitaria) el College UC es una “licenciatura propia, es decir, terminal”.

Por supuesto, en este caso no se trata de una mera inadvertencia del Contralor, un error de apreciación de los hechos, sino que se trata de una decisión deliberada por actuar contra (por eso dice, “contrariamente”) lo que ha decidido autónomamente la Universidad Católica. No es que al Contralor no le haya quedado claro que el College UC no sea un programa terminal, la recurrida no lo considera así, no lo considera inicial, independiente de lo que haya indicado nuestra representada.

En el Dictamen N° 30941 el Contralor se explaya sobre este punto. Dice el Contralor en ese dictamen que “en razón de la autonomía académica de las instituciones de educación superior, que se traduce en la potestad para decidir por sí

---

<sup>8</sup> Decreto Supremo N° 97 del año 2013 y modificado por el Decreto N° 253 de junio del 2017 y que “Reglamenta el Programa de Becas de Educación Superior”

mismas la forma en que cumplen sus funciones de docencia, así como la fijación de sus planes y programas de estudios, corresponde a la respectiva universidad conferir el carácter terminal a una licenciatura determinada que esta imparta...” La verdad es que es sorprendente cómo la recurrida, por un lado nos da la razón con su argumentación, y luego estima procedente la no renovación del beneficio de la gratuidad.

Conforme a este párrafo que cito del primer dictamen de Contraloría, es la Universidad la que tiene la “potestad para decidir por sí mismas” si le confieren “el carácter de terminal a una licenciatura”. Ese criterio, señala el recurrido Contralor, se funda en los dictámenes N° 89534, de 2015 y 36.041, de 2016.

La pregunta es qué fue lo que inclina la balanza para que el Contralor, en ese dictamen, decida que no es procedente cubrir con gratuidad al alumno consultante. La respuesta está en el criterio que hemos explicado en el capítulo I de este recurso, a saber: no es un requisito sine qua non para obtener un título profesional, por lo tanto, es terminal. A lo absurdo de este criterio dedicaremos todo un capítulo de este recurso.

Pero lo que nos interesa dejar sentado aquí es que la propia recurrida considera que es la universidad respectiva la que tiene la “potestad para decidir por sí mismas” si le confieren “el carácter de terminal a una licenciatura”. La Contraloría General de la Republica, al dictaminar –contrariamente- a lo decidido por la Universidad ha infringido el art. 3 letra e), la letra i) y el art. 54 inciso 5° de la LEGE, así como el Reglamento de Becas que hemos citado largamente.

El Contralor tiene potestad para fijar una interpretación de la ley que sea vinculante para los funcionarios de la Administración del Estado, pero a pretexto de aquello, no puede entrometerse en las decisiones que la LEGE le ha entregado autónomamente – exclusivamente, dice el art. 54 inciso 5°- a las Universidades.

### **2.1.2 El Dictamen niega un beneficio a los estudiantes que la LEGE estima procedente. Infracción al art. 103, en relación al art. 2 letra e y f de la LEGE**

Como consecuencia de la errónea consideración del programa College UC, como un programa terminal, la Contraloría validó el actuar del Ministerio de Educación por el cual decidió no renovar el beneficio de la gratuidad a los alumnos que habiendo cursado el College UC, continuaron sus estudios con miras a obtener un título profesional.

Solo porque la Contraloría, a pesar de lo decidido por nuestra representada, persistió en considerar al College UC como un programa terminal, y no como un programa inicial – tal como estaba informado y conceptualizado por la autoridad- es que pudo denegar la gratuidad que el art. 103 de la Ley de Educación Superior otorga como beneficio a los estudiantes. Ello quiere decir que, sin esa errónea calificación de la Contraloría, el requisito del art. 103 letra b) de la citada ley se encontraría cumplido, y por tanto, los alumnos de College UC podrían continuar sus estudios cubiertos por el beneficio de la gratuidad, como lo habían venido haciendo hace ya varios años.

Explicuemos en detalle en este punto. Para ello, es útil volver a citar el art. 103 de la Ley de Educación Superior, que señala:

Artículo 103.- Las instituciones de educación superior que accedan al financiamiento institucional de que trata este título deberán otorgar estudios gratuitos a los estudiantes que, de acuerdo a la condición socioeconómica que la ley disponga, cumplan los siguientes requisitos:

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

b) No poseer un título técnico de nivel superior, ni un título profesional o una licenciatura; ni un título o grado académico reconocido o revalidado en Chile, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 109 de esta ley.

Se entenderá que cumplen este requisito los estudiantes que hayan obtenido una licenciatura en carreras o programas de estudio conducentes a un título profesional, mientras no obtengan este último.

c) Estar matriculado en alguna de las carreras o programas de estudio señalados en el artículo 104.

En lo que nos interesa, conforme a la citada disposición, NO cumplen con el requisito para obtener el beneficio de la gratuidad aquellos estudiantes que:

- Han obtenido un título profesional,
- Han obtenido un título técnico de nivel superior o una licenciatura,
- Han obtenido un título o grado académico reconocido o revalidado en Chile.

Eso, como dijimos, es la regla general en esta materia. No obstante, si pueden optar al beneficio de gratuidad quienes:

- i. Habiendo obtenido una licenciatura, deseen continuar sus estudios para obtener el título pedagógico. (Art. 109 de la Ley de Educación Superior)
- ii. Si pueden optar a gratuidad, además, quienes hayan obtenido una licenciatura en carreras o programas conducentes a un título profesional, mientras no obtengan este último. (Art. 103 letra b) inciso 2°)

Ahora bien, si el programa College UC hubiese sido considerado por la recurrida como una licenciatura conducente a un título profesional o una licenciatura inicial, en su propio lenguaje, entonces no habría razones por las cuales considerar ajustado a derecho la decisión del Ministerio de Educación de no renovar el beneficio a los estudiantes de nuestro programa.

Pero una idea adicional demuestra lo equivocado que está el Contralor. Conforme al art. 109 de la Ley de Educación Superior, al que hace reenvió el art. 103 letra b) quienes habiendo obtenido una licenciatura, y pretendan continuar sus estudios para obtener el título pedagógico, si pueden acceder a gratuidad. Ello, incluso si el

programa College UC es calificado, aun contra la voluntad de nuestra representada, como un programa terminal. Esto quiere decir que la clasificación que hace el Contralor esta cimentada en un error, pues no hay ninguna razón que justifique que quien desee terminar su carrera académica como profesor si pueda estudiar gratis y quienes estimen una carrera distinta tenga que pagar.

Si el modelo teórico que elabora el Contralor para definir lo que es una carrera o programa "inicial" de lo que es una "terminal" resulta insuficiente para explicar lo que sucede con los títulos pedagógicos, entonces el modelo es el equivocado.

Lo que debió haber resuelto el contralor es usar la terminología que utiliza el propio texto de la ley: "programas de estudios conducentes". Así, el problema queda completamente resuelto; el College sí puede conducir, según lo estime el propio alumno, a estudios que permitan obtener un título profesional. Si el alumno estima que ese título profesional es el de pedagogía, o de ingeniería, la regla lo permite.

Esa deficiencia del Contralor para lograr configurar un método que le permita diferenciar, apegado al texto de la ley, entre estudios conducentes de lo que no lo son, es lo que ha generado la infracción al art. 103 letra b) de la Ley de Educación Superior, pues sabiendo que se trata de un programa inicial (como lo ha calificado nuestra representada y la autoridad administrativa) la Contraloría debía objetar la actuación del Ministerio de Educación. Al no hacerlo, actuó infringiendo el art. 103 letra b) de la Ley de Educación Superior. Ese deseo por subvertir la decisión de la propia Universidad es la que ha inducido a actuar ilegalmente al recurrido.

### **2.1. 3 Falta de fundamentación del Dictamen. Infracción a los art. 11, 17 letra f) y 41 de la Ley N° 19.880**

El Contralor General de la Republica tiene la potestad, conforme al art. 5 de la Ley Sobre Organización y Atribuciones de Contraloría, Ley N° 10.336 de resolver "acerca de los asuntos que son de su competencia", y si estos son a petición de parte, se denominan dictámenes.

No obstante la ley le otorga esta potestad al Contralor, no existe desarrollo de un proceso para los efectos de la dictación de un Dictamen, lo que permitiría determinar cuando en su actuación, se ha apartado del procedimiento.

Pues bien, esa carencia se ha suplido a través de la Ley N° 19.880. Esa ley establece las bases generales de todos los procedimientos de la Administración del Estado. Ello quiere decir que cuando no exista una norma específica que regule particularmente el procedimiento, la administración activa debe aplicar las disposiciones de dicha ley. Se aplican supletoriamente, a falta de norma expresa, de acuerdo al art. 1 de esa normativa.

La referida ley impone sobre el Estado varios deberes jurídicos que debe respetar a la hora de dictar un acto administrativo. Uno de los más importantes es el deber de fundamentación de los actos administrativo. Ese deber de fundamentación o motivación del acto administrativo fue infringido gravemente por el Contralor, en tanto la distinción entre carrera terminal y carrera inicial, como las llama, y la analogía entre

licenciatura y título profesional no tienen sustento normativo alguno. Por eso, en su dictamen, el recurrido ha vulnerado los art. 11, 17 letra f) y 41 de la Ley N° 19.880, en la forma que se pasa a exponer.

La vulneración a las disposiciones aludidas no se produce por la falta de decisión, evidentemente la resolución cuenta con una: declara conforme a derecho la no renovación del beneficio de gratuidad a los alumnos que han cursado el College UC. Sin embargo, la decisión se funda en supuestos que no satisfacen los estándares constitucionales y legales exigibles, ni los propios estándares fijados en la jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República.

Como se verá a continuación, ello vulnera de manera flagrante los principios constitucionales de probidad y publicidad (art. 8° CPR), los estándares legales de motivación del acto administrativo (arts. 11, inc. 2 y 41 inc. 4, LBPA) y la jurisprudencia administrativa de Contraloría General de la República.

En efecto, el artículo 11, inciso segundo, de la LBPA dispone que:

**“Los hechos y fundamentos de derecho deberán siempre expresarse en aquellos actos que afectaren los derechos de los particulares, sea que los limiten, restrinjan, priven de ellos, perturben o amenacen su legítimo ejercicio”.**

La disposición citada, implica que la autoridad debe citar y hacer referencia a los hechos y fundamentos de derecho en que se funda su actuación, siempre que dichos actos afecten derechos de particulares ya sea limitándolos, restringiéndolos, perturbándolos o amenazándolos. Como lo hemos detallado en la exposición de antecedentes de este recurso, la recurrida no cita ninguna disposición legal en la que se funde la distinción entre carrera inicial o terminal. Para suplir esa deficiencia, cita algunos dictámenes antiguos, en los que se refiere a si corresponde a derecho que ciertas personas que tienen licenciaturas, o títulos profesionales obtenidos en el extranjero puedan ejercer cargos públicos. Nada relacionado, ni remotamente, a lo que está resolviendo en este dictamen. Naturalmente, si la pregunta es si tal o cual persona, con una licenciatura puede ejercer un empleo público, los incentivos debieran ser – considerando el derecho fundamental del art. 19 N° 17 de la Constitución- que ese título es terminal. Pero no tiene ningún sentido lógico aplicar ese criterio para resolver el problema de acceso al beneficio de gratuidad, el que es universal, cumpliendo con los requisitos que establece el art. 103 de la Ley N° 21.091.

Adicionalmente, el art. 41 inciso cuarto del mismo cuerpo legal dispone:

**“Las decisiones contendrán la decisión, que será **fundada**. Expresarán, además, los recursos que contra la misma procedan, órgano administrativo o judicial ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar cualquier otro que estimen oportuno.”**

Este deber de fundamentación se conecta directamente con los principios de transparencia y publicidad que rigen a los órganos de la Administración del Estado.<sup>9</sup> Por lo demás, el artículo 53 de la LOCBAE (Ley 18.575) vincula el “recto y correcto ejercicio del poder público por parte de las autoridades administrativas” y “lo razonable e imparcial de sus decisiones”, los que a su vez descansan en los principios constitucionales de probidad y publicidad del artículo 8° a la Carta Fundamental.<sup>10</sup>

La motivación es uno de los principios fundamentales del debido actuar de la Administración. Se ha dicho que el artículo 41 de la Ley 19.880 consagra un principio de motivación que inunda todo nuestro ordenamiento, y que es respuesta al desarrollo de la doctrina y la jurisprudencia. Dicho principio de motivación de los actos administrativos, implica al menos, dice Encina Brevis:

“1. Que el acto administrativo en sí mismo incluya fundamentación; **2. Que la motivación sea suficiente, no sólo en apariencia (no basta la mera citación de legislación o disposiciones reglamentarias) debe efectuarse un análisis lógico;** 3. La motivación debe hacerse en el mismo acto administrativo; 4. La explicación de los motivos no puede realizarse en un acto posterior; **5. Deben incluirse los hechos y documentos a favor y en contra;** 6. Todos los hechos deben ser probados en el mismo acto administrativo. Entre otros”

La cita a Encina Brevis es fundamental, pues señala que debe efectuarse un análisis lógico de las disposiciones reglamentarias y legales. Las disposiciones reglamentarias, en este caso, califican al College UC como un programa habilitante para cursar estudios de continuidad. La legislación (particularmente el art. 103 y 109 de la Ley N° 21.091 se refieren a los programas de continuidad. ¿De dónde saca Contraloría el concepto de licenciatura terminal? ¿Dónde está la referencia legal a ese concepto que sirve de base al pronunciamiento del Contralor? ¿Por qué sería terminal un programa que no te habilita para ejercer una profesión?

Peor aún, la analogía entre licenciatura terminal y título profesional. En ese caso, no hay forma de entender el criterio del Contralor. Francamente, su dictamen está desprovisto de fundamentación. En efecto, qué sentido tiene analogar la licenciatura, que se encuentra definida por la ley con el título profesional, que también lo define la ley. Si el legislador ha distinguido entre el título profesional y la licenciatura, ¿Por qué el Contralor los análoga? ¿Cuál es la fuente legal que le permite al Contralor considerar que A y B en realidad son solo A? Us. Iltma. podrá leer mil veces el dictamen, y no encontrará la razón.

---

<sup>9</sup> En efecto, el artículo 13 de la Ley N° 18.575 de Bases Generales de la Administración del Estado (LOCBAE) dispone que “La función pública se ejercerá con transparencia, de manera que permita y promueva el conocimiento de los procedimientos, contenidos y fundamentos de las decisiones que se adopten en ejercicio de ella”.

<sup>10</sup> La doctrina ha entendido que existe una íntima vinculación entre el principio de transparencia y el principio de probidad, atendido que el primero “... no es sino una garantía de la probidad, pues ésta conlleva la debida transparencia del actuar de los órganos y de sus titulares. Con ello se hace necesaria y dependiente de la publicidad del comportamiento de estos actores”. De este modo la “... probidad es parte de los elementos copulativos del Estado de Derecho”. BARRA GALLARDO, Nancy (2007): Probidad administrativa (3ª edición., Santiago, Lexis Nexis) p. 89.

Por último, el Contralor sostiene en el dictamen impugnado que ratifica el dictamen N° 30941. Cuál es la utilidad de usar la analogía entre título profesional y licenciatura terminal si en el caso del solicitante, lo que pretendía estudiar luego de culminar el College UC era la carrera de derecho, la cual solo otorga una licenciatura. Ello quiere decir que, de acuerdo al Contralor, el alumno que solicitó el primer dictamen tendría – a la vez- dos títulos profesionales: el de College UC y el de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales; eso es francamente absurdo.

Más absurdo es el hecho de que la carrera de derecho no termina con la licenciatura, pues para poder ejercer como abogado- como sabrá el Contralor- es necesario estar investido del título profesional de abogado el que es otorgado por la Excm. Corte Suprema. Ello quiere decir que el Contralor, en realidad, estaba analogando dos licenciaturas y no una licenciatura con un título profesional. La falta de fundamento y prolijidad en el dictamen se hacen evidentes.

En conclusión, el Contralor con su Dictamen ha infringido flagrantemente el deber de fundamentación, razón por la cual ha vulnerado los artículos art. 11, 17 letra f) y 41 de la Ley N° 19.880.

## **2.2 El Dictamen N° 43811 de Contraloría General de la Republica es arbitrario**

Como hemos explicado brevemente más arriba, el Dictamen impugnado es – además de ilegal- arbitrario.

La arbitrariedad ha sido definida por la jurisprudencia constante de los Tribunales Superiores de Justicia como la “carencia de razonabilidad en el actuar u omitir; falta de proporción entre los motivos y el fin a alcanzar; ausencia de ajuste entre los medios empleados y el objetivo a obtener, o aún inexistencia de los hechos que fundamentan un actuar, lo que pugna contra la lógica y la recta razón.”<sup>11</sup> En otro fallo, la Corte Suprema ha sostenido que una “acción arbitraria consiste en un acto o proceder caprichoso, contrario a la justicia, a las leyes, inocuo, antojadizo, infundado o en último término, despótico o tiránico”<sup>12</sup>. Ese es el contenido que las Cortes han atribuido al concepto de “arbitrariedad”, y que resulta fundamental a la hora de examinar si el acto recurrido en el presente recurso reviste las características de una acción arbitraria.

El dictamen denota un actuar antojadizo del Contralor en tanto, fundado en un criterio que no solo es irracional – como lo es la distinción entre licenciatura inicial y terminal, y por otro lado la analogía entre título profesional y licenciatura terminal- ha truncado el proceso de formación de los alumnos que cursan y cursaron el College UC.

Recordemos que dichos alumnos ingresaron al Programa con la posibilidad cierta de que, si así lo estimaban, podían continuar sus estudios con miras a obtener un título profesional en la misma universidad. Esa posibilidad ha sido cercenada por el Contralor, quien fundado en un criterio que no debe aplicarse en este caso, considera

---

<sup>11</sup> Véase, por ejemplo, los fallos de la Corte de Apelaciones de Punta Arenas, 22 septiembre 1993, R.G.J., N° 166, pág. 90; de la Corte de Apelaciones de Santiago, 5 marzo 1992, R.G.J., N° 141, pág. 90; de la Corte de Apelaciones de Santiago, 30 abril 1993, R.G.J., N° 154, pág. 64; y de la Corte Suprema de 26 septiembre 1996, R.G.J., N° 195, p. 64.

<sup>12</sup> Véase Corte Suprema, 26 octubre 2000, R.G.J., N° 244, p. 49.

ajustado a derecho la decisión del Ministerio de Educación de no renovar los beneficios de gratuidad.

El Contralor actúa tan irracionalmente que no se pregunta por qué, existiendo las mismas normas – es decir, *rebus sic standibus*- el Ministerio cambia el criterio que había mantenido invariable por dos años, en los cuales había financiado con gratuidad los estudios que tenían por objeto, luego del College UC, obtener un título profesional.

Nada de eso, el Contralor solo se preocupó de ser coherente con dictámenes antiguos que ni siquiera eran aplicables a este caso, para seguir sosteniendo una distinción que, como vimos, no resiste el más elemental análisis lógico. Menos aún, un análisis jurídico, pues esas distinciones y analogías que utiliza, no tienen ningún sustento en normas jurídicas.

En suma, el Dictamen es arbitrario, en tanto cercena, interrumpe o deja sin financiamiento el proceso educativo de los alumnos que, habiendo cursado el College UC, deciden continuar sus estudios para obtener un título profesional que les permita ejercer una profesión. Eso, como veremos, es irracional y por ende, arbitrario.

### **Capítulo III**

#### **LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES INFRINGIDOS POR EL DICTAMEN IMPUGNADO**

El recurso de protección tiene por objeto cautelar la protección que la Constitución le otorga a los derechos fundamentales de los ciudadanos. Se trata de un recurso rápido y eficaz para detener, conforme a derecho, las graves infracciones que sufren los derechos de las personas, de parte del Estado, así como también de otros particulares.

La Constitución ha consagrado de esta forma una acción constitucional en el art. 20, que permite acudir a la jurisdicción, de manera directa, a fin de denunciar las vulneraciones graves a sus derechos fundamentales. Se exige, de esta manera, que el actuar denunciado, además de ser arbitrario o ilegal, perturbe, amenace o lesione alguno de los derechos que enumera la citada disposición constitucional.

En este caso específico, haciendo una síntesis de nuestro planteamiento podemos decir que el Dictamen impugnado al incurrir en las ilegalidades y arbitrariedades que hemos descrito en el capítulo anterior, lesionó o infringió el derecho fundamental de igualdad y no discriminación arbitraria (art. 19 N° 2 de la CPR), una lesión gravísima al derecho a la educación de nuestros estudiantes ( art. 19 N° 10 de la CPR), y, por último, constituye una intromisión indebida –privación- del derecho a la libertad de enseñanza y la autonomía universitaria ( Art. 19 N° 11 de la CPR) que la Constitución y la ley reconocen y aseguran.

Revisemos en detalle cómo se producen estas infracciones.

**1. Infracción al derecho (principio) de igualdad ante la ley del Art. 19 N° 2 de la Constitución. El Dictamen establece discriminaciones arbitrarias entre los alumnos del College UC y otros estudiantes y beneficiarios de programas de continuidad, en materia de gratuidad.**

El artículo 19 N° 2 de la CPR garantiza la igualdad ante la ley, y prohíbe la discriminación arbitraria. En este caso, se trata de la llamada igualdad en la aplicación de la ley. Como se sabe, la igualdad supone no una igualdad material o formal absoluta, lo que sería imposible de lograr, porque todos somos diferentes en esfuerzo, talento, y situaciones, sino, antes bien, la igualdad implica que las personas en situaciones semejantes sean tratadas de manera diferenciada o que, a la inversa, la autoridad que ha debido tratar a los bienes, personas o situaciones de manera desigual los trate de manera igualitaria. Como se advierte, la igualdad está referida, entonces, a si el tratamiento desigual o semejante constituye “diferencias arbitrarias”.

La doctrina ha buscado precisar el concepto de trato discriminatorio arbitrario generado por toda autoridad, especialmente por el legislador. El profesor Evans de la Cuadra, sostuvo que es “toda diferenciación o distinción, realizada por el legislador o por cualquier autoridad pública, que aparezca como contraria a la ética elemental o a un proceso normal de análisis intelectual; en otros términos, que no tenga justificación razonable”.<sup>13</sup> El profesor Silva Bascuñán, por su parte, sostuvo que, la característica más común de lo arbitrario es “la circunstancia de derivar el acto de la libre e irrestricta voluntad o capricho de quien lo realiza y que carece de todo fundamento razonable”.<sup>14</sup>

De forma más reciente, Martínez y Zuñiga, han señalado que en esta materia existe “una opción del constituyente a fin de que todos los que se encuentran en una misma categoría, situación o circunstancia, sean tratados de manera similar por la norma legal, sin que existan entre ellos privilegios o discriminaciones arbitrarias.”<sup>15</sup>

Por su parte, la Excma. Corte Suprema, junto con adoptar la idea doctrinaria que asocia la discriminación arbitraria a aquella cuyo único fundamento es la mera voluntad, el capricho, o que no posee una justificación racional o razonable,<sup>16</sup> ha sostenido de manera uniforme que se vulnera esta garantía de manera concreta cuando “se le ha proporcionado un trato distinto de aquel que se ha entregado a otras personas que se han encontrado en una situación análoga...”.<sup>17</sup> En idéntico sentido, el Excmo. Tribunal Constitucional ha mantenido una larga tradición jurisprudencial precisando conceptualmente las condiciones bajo las cuales se produce un trato discriminatorio arbitrario que no es tolerable por la Carta Fundamental.<sup>18</sup>

---

<sup>13</sup> Enrique Evans de la Cuadra, *Los Derechos Constitucionales, Tomo II*, Santiago, Editorial Jurídica, p. 125.

<sup>14</sup> Alejandro Silva Bascuñán, *Tratado de Derecho Constitucional, Tomo XI*, Santiago, Editorial Jurídica, 2006, p. 123.

<sup>15</sup> José Ignacio Martínez y Francisco Zuñiga, “El principio de razonabilidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, *Estudios Constitucionales*, Vol. 9, N° 1, 2011, p. 210.

<sup>16</sup> Por discriminación arbitraria “ha de entenderse toda diferenciación o distinción realizada por el legislador o por cualquier autoridad pública que aparezca como contraria a la ética elemental o un proceso normal de análisis intelectual; en otros términos; que no tenga justificación racional o razonable”.

<sup>17</sup> Corte Suprema, Rol N°15758-2015, considerando 4°. Ver también, Corte Suprema Rol N° 16.843-2015, considerando 6°.

<sup>18</sup> STC Roles N°s 53, 128, 219, 790, 986, 1273, 1710, 1755, 1951, 2014 y 2113.

En nuestro concepto, una forma específica de discriminación se produce bajo la hipótesis de **discriminación arbitraria por diferenciación**, esto es, el tratamiento desigual a quienes detentan la misma cualidad relevante, sin fundamento o base racional. Y es que, desde un punto de vista dogmático, el principio de igualdad obliga a equiparar y a diferenciar, dependiendo del caso.<sup>19</sup>

Específicamente, el dictamen impugnado tiene como efecto que, se considere ajustado a derecho que el Ministerio de Educación no renovase el beneficio de gratuidad que otorga la ley, a los estudiantes que ya habiendo cursado el College UC, decidan continuar sus estudios para obtener el título profesional que deseen.

Ese efecto del Dictamen es contrario al principio de igualdad, toda vez que establece una diferencia entre los alumnos de College UC y otros alumnos, de programas análogos como los bachilleratos, y otros conducentes o que permiten articular con otras carreras. Unos alumnos, tendrán acceso a la gratuidad y a los recursos públicos, y otros no, a pesar de que todos los que se encuentran en situaciones semejantes (habilitados para acceder) tienen derecho al mismo tratamiento y a gozar de los recursos públicos para la gratuidad. Como hemos explicado antes, esa diferencia que establece el dictamen entre los alumnos de College UC y el resto de los estudiantes, no se encuentra fundada razonablemente y es arbitraria. Las razones son, al menos, dos. Primero, el criterio que utiliza el Contralor para considerar "terminal" el programa College UC, no se desprende de ninguna norma jurídica. Es un criterio que el Contralor adaptó de dictámenes anteriores que no tienen ningún punto de comparación con la situación que planteamos en nuestra solicitud. Pero, además, es un criterio que aplicado al caso, produce exactamente el efecto contrario al deseado por el legislador, como lo demuestra el inciso final del art. 109 de la Ley 21.091.

En segundo lugar, la analogía entre licenciatura y título profesional que utiliza el Contralor, no resiste análisis. Si el legislador las define, y establece diferencias entre ellas, no tiene sentido analogarlas. Eso, como dijimos, va contra el texto expreso de la ley y por tanto no es razonable como criterio de diferenciación.

En suma, el Dictamen establece una diferencia arbitraria que no es tolerable por la Constitución, por lo que solicito a Us. Itma. restablezca el imperio del derecho en esta materia.

**2. Infracción al derecho a la educación del Art. 19 N° 10 de la Constitución, en relación al principio de igualdad y libertad de enseñanza. El Dictamen impide –por denegar la gratuidad- el acceso a la continuidad de estudios de los estudiantes de College UC que no pueden costear sus carreras.**

---

<sup>19</sup> Ver Rodolfo Figueroa, "Igualdad y Discriminación", *Cuadernos de Análisis Jurídico*, N° 10, p. 15. De manera más reciente, ver José Manuel Díaz de Valdés, *Igualdad constitucional y no discriminación*, Tirant Lo Blanch, 2019, pp. 118 y ss.

Sabemos que el recurso de protección no brinda cautela directa al derecho a la educación. Sin embargo, este derecho está intrínsecamente vinculado con el derecho a la igualdad ante la ley y la libertad de enseñanza. Por esa razón, y porque la educación de un estudiante es fundamental para la socialización de los ciudadanos, desde Platón en adelante, se hace necesario denunciar la lesión que el Dictamen produce en este derecho.

Pasemos a revisar en detalle esta relación entre las tres garantías que hemos expuesto. Se ha sostenido -con razón- por el Tribunal Constitucional que existe una “relación armónica” entre la libertad de enseñanza, el principio de igualdad y el derecho a la educación, en los términos siguientes:

“En efecto, el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales implica el reconocimiento constitucional de que la educación -sin distinciones- puede ser tanto pública como particular (artículo 19, N° 11°, inciso primero). Si, a su vez, (b) el Estado debe asegurar el acceso a la educación básica y media -las cuales son obligatorias- (artículo 19, N° 10°, inciso quinto), y (c) el deber de brindar acceso sólo puede cumplirse a través de la oferta complementaria de servicios educativos de particulares, los cuales, como parte de la comunidad, tienen el deber de contribuir a su desarrollo (artículo 19, N° 10°, inciso séptimo) y el Estado, como contrapartida, tiene la obligación de fomentar su desarrollo (artículo 19, N° 10°, inciso sexto), se desprende que (d) el Estado tiene el deber de apoyar económicamente, en la medida de sus posibilidades, el derecho (y deber) a que las personas se eduquen en los niveles considerados como obligatorios por medio de la provisión de educación particular (formalmente reconocida), en el ejercicio del derecho de los padres de elegir (artículo 19, N° 11°, inciso cuarto) y sobre una base que no implique discriminación arbitraria alguna (artículo 19, N° 2, inciso segundo)”.<sup>20</sup>

La doctrina, por lo demás, ha dado cuenta de la necesaria complementariedad entre ambos derechos y la imposibilidad de intentar tratarlos como si se tratase de compartimentos estancos.<sup>21</sup> Y es que, “la libertad de enseñanza no puede separarse del derecho a la educación, siendo su contraparte”.<sup>22</sup>

Conforme a esa forma de entender la debida armonía que debe existir entre el derecho a la educación, con su contracara, la libertad de enseñanza y bajo el paraguas de legitimidad de todo sistema democrático que es la igualdad ante la ley, cualquier intromisión indebida – como lo es el Dictamen del Contralor, que impugnamos en este recurso- constituye un quebrantamiento del delicado equilibrio entre estos tres derechos.

---

<sup>20</sup> STC Rol N° 2787-2015, voto por acoger, considerando 12°.

<sup>21</sup> Ver, por ejemplo, Juan Carlos Flores, “Derecho a la educación. Su contenido esencial en el derecho chileno”, *Estudios Constitucionales*, Año 12, N° 2, 2014, pp. 109-136.

<sup>22</sup> STC Rol N° 1363-2009, considerando 15°.

Ese delicado equilibrio al que nos referimos, solo existe, solo se produce, cuando el Estado, en cumplimiento de la Constitución y las obligaciones internacionales que debe respetar y promover, permite el acceso igualitario y universal, siempre con las limitaciones presupuestarias existentes, al derecho a la educación de los estudiantes. Cuando ese acceso se entraba, se limita, de manera caprichosa, irracional, en suma, arbitraria, no solo de deniega el derecho a la educación, sino que también se hace desaparecer la libertad de enseñanza y el principio de igualdad. La libertad de enseñanza, la contracara del derecho a la educación, desaparece pues si la Universidad, legítimamente no puede organizar sus programas académicos conforme a sus fines, pues cuando lo hace se impide el acceso – por la vía de negar la gratuidad-entonces, la Universidad no tiene libertad de enseñanza. Lo mismo sucede con la igualdad, pues de qué sirve que la Constitución asegure la igualdad ante la ley, y que la ley efectivamente otorgue un acceso igualitario al derecho a la educación, cuando el Contralor, arbitraria e ilegalmente, por la vía interpretativa resuelve denegar ese acceso a los estudiantes de continuidad del College UC?

Nos parece clarísimo que, si bien el recurso de protección no ampara directamente este derecho, por la vía indirecta que hemos explicado Us. Ittma. sí puede cautelar que dicha garantía constitucional no sea letra muerta en este caso.

### **3. Infracción a la libertad de enseñanza establecida, en el art. 19 N° 11 de la Constitución. El Dictamen no considera y soslaya, le resulta irrelevante la calificación que hace la Universidad de su Programa College UC.**

El artículo 19 número 11 de la Constitución establece el derecho fundamental de libertad de enseñanza, amparado por el artículo 20 que consagra el recurso de protección. Este derecho a la libertad de enseñanza posee un núcleo esencial, que consiste en “abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales” de todas clases.

Esto implica, que sus titulares tienen un espacio libre de intromisiones del Estado y de los privados, para adoptar, conforme a sus fines y objetivos, todas aquellas decisiones que se relacionen con la apertura, organización, y la forma en que mantienen los establecimientos educacionales, sin más restricción que lo establecido por la Constitución y la ley.

Ahora bien, en el caso de los establecimientos educacionales de nivel superior, esa garantía tiene un refuerzo: se trata de lo que el Tribunal Constitucional ha denominado “autonomía universitaria”, recogiendo esa regla que tenía incorporado el proyecto de nueva constitución, que fue eliminado por la Junta Militar. En efecto, la autonomía universitaria es un concepto que no está reconocido expresamente en la Constitución, pero que se deduce directamente de ella a partir de que algunos tipos de universidades son un cuerpo intermedio de la sociedad. Y, también, porque se asume como garantía institucional integrante de los derechos educacionales, en particular, de la libertad de enseñanza.<sup>23</sup> Y si bien no todas las universidades tienen por origen una

<sup>23</sup> STC Rol N° 2371-2014, considerando 27°.

agrupación intermedia, todas ejercen el principio de autonomía universitaria, que es el derecho de cada establecimiento de educación superior a regirse por sí mismo, de conformidad con lo establecido en sus estatutos en todo lo concerniente al cumplimiento de sus finalidades y comprende la autonomía académica, económica y administrativa (artículo 103 de la Ley N° 20.370, General de Educación);<sup>24</sup>

Se trata de un espacio de especial resguardo para intromisiones, porque se entiende que las universidades son ejes fundamentales de la sociedad en tanto son articuladores de proyectos, representan modelos de sociedad, que el Estado, en resguardo de la pluralidad de modos de vida, debe proteger.

En específico, ese espacio de autonomía resguarda tres elementos esenciales, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional: “autonomía académica, económica y administrativa”<sup>25</sup>

En materia académica, como lo reconoce el propio Contralor, eso implica que las Universidades tienen “potestad para decidir por sí mismas” si le confieren “el carácter de terminal a una licenciatura”. Ese criterio, señala el recurrido Contralor, se funda en los dictámenes N° 89534, de 2015 y 36.041, de 2016.

Si ello es así, cuando el recurrido afirma que, a pesar de la forma en que la Universidad concibió el College UC (como programa inicial, según el Reglamento de becas), que permite continuar estudios hacia un título profesional, el considera, dicho programa tiene el carácter terminal, hace desaparecer ese espacio de autonomía. Si bien el Contralor deja a la Universidad calificar su programa como inicial, en concreto, esa calificación es completamente irrelevante para el Contralor quien juzga, ante si y conforme su modelo teórico de educación (lo más cercano a un príncipe dirigiendo al mundo desde su sillón) que ese programa debe terminar con la licenciatura.

No es posible imaginar una forma más brutal de lesionar la autonomía universitaria. El contrapunto es, necesariamente, negarla como si nunca hubiera existido, y que el Estado dirija que programas pueden ofrecer las universidades, que duración deben tener, y que se puede enseñar. Y que en vez de que sea el profesor, conforme a sus conocimientos quien decida cómo se debe aprender determinada materia, sea el estado quien planifique sus clases, sus pruebas, las materias que enseña; lo más cercano a “un mundo feliz”.

---

<sup>24</sup> El Tribunal Constitucional lo dice así: “Que, respecto de la autonomía universitaria, no todas las universidades tienen por origen una agrupación intermedia, pero sí todas ejercen el principio de autonomía propiamente tal (Manuel Núñez, Las universidades estatales y la construcción unitaria del principio de autonomía universitaria: Ensayo de una crítica a la jurisprudencia constitucional chilena en Estudios Constitucionales, Año 5, N° 2, 2007, pp. 236 - 239). Esta noción de autonomía ha sido definida en la ley. El legislador sostiene que la autonomía es el principio del sistema educativo chileno que se basa en el respeto y fomento de la autonomía de los establecimientos educativos. Consiste en la definición y desarrollo de sus proyectos educativos, en el marco de las leyes que las rijan (artículo 3°, literal d), de la Ley N° 20.370, General de Educación) y, respecto de la autonomía universitaria, es el derecho de cada establecimiento de educación superior a regirse por sí mismo, de conformidad con lo establecido en sus estatutos en todo lo concerniente al cumplimiento de sus finalidades y comprende la autonomía académica, económica y administrativa (artículo 103 de la Ley N° 20.370, General de Educación). Respecto de estas dos últimas expresiones de la autonomía, ambas deben ejecutarse de acuerdo o en conformidad con sus estatutos y las leyes (artículo 103 ya aludido)”. STC Rol N° 2371-2014, considerando 29°.

<sup>25</sup> STC Rol N° 1615-2010, considerando 11°

Consideramos que la Constitución no tolera este tipo de intromisión que significa en la autonomía académica el Dictamen del Contralor, por lo que el derecho a la libertad de enseñanza ha sido gravemente lesionado con el acto impugnado.

**POR TANTO,**

**PEDIMOS A US.ILTMA:** Se sirva tener por interpuesto recurso de protección, en contra del Contralor General de la Republica don Jorge Bermúdez Soto, acogerlo a tramitación, y ordenar que informe el recurrido al tenor del recurso, y en definitiva, acogerlo, ordenando restablecer el imperio del derecho y/o dar tutela a los derechos de los agraviados, declarando que el acto recurrido es ilegal y arbitrario y vulnera los derechos de nuestra representada, y en razón de ello, decretar que el Dictamen N°43811 de 16 de octubre de 2020 queda sin efecto o es invalido, u ordenar cualquier otra medida que US. Itma. estime como necesaria y suficiente para restablecer el imperio del derecho, con costas.

**PRIMER OTROSÍ:** Sírvase tener por acompañado los siguientes documentos, bajo el apercibimiento legal que corresponda:

1. Dictamen N° 30941 de 2018 de la Contraloria General de la Republica.
2. Dictamen N° 43811 de 2020 de la Contraloria General de la Republica.
3. Mandato Judicial suscrito ante la Notario Público doña Valeria Ronchera Flores, de fecha 20 de noviembre de 2020, y que tiene como numero de repertorio N° 7013-2020

**SEGUNDO OTROSÍ:** Sírvase tener presente que esta parte actúa en representación de la Pontificia Universidad Católica de Chile de conformidad al Mandato Judicial suscrito ante la Notario Público doña Valeria Ronchera Flores, de fecha 20 de noviembre de 2020, y que tiene como numero de repertorio N° 7013-2020, debidamente acompañado en el primer otrosí de esta presentación.