



Santiago, veintiséis de noviembre de dos mil catorce.

VISTOS:

Con fecha 24 de octubre del año en curso, los Diputados señores Pedro Pablo Álvarez-Salamanca Ramírez, Ramón Barros Montero, Jaime Bellolio Avaria, Juan Antonio Coloma Álamos, Felipe De Mussy Hiriart, Sergio Gahona Salazar, Romilio Gutiérrez Pino, Gustavo Hasbún Selume, Javier Hernández Hernández, María José Hoffmann Opazo, José Antonio Kast Rist, Issa Kort Garriga, Joaquín Lavín León, Javier Macaya Danús, Patricio Melero Abarca, Andrea Molina Oliva, Celso Morales Muñoz, Claudia Nogueira Fernández, Iván Norambuena Farías, David Sandoval Plaza, Ernesto Silva Méndez, Arturo Squella Ovalle, Renzo Trisotti Martínez; Marisol Turres Figueroa, Jorge Ulloa Aguillón, Ignacio Urrutia Bonilla, Osvaldo Urrutia Soto, Enrique Van Rysselberghe Herrera, Felipe Ward Edwards, José Manuel Edwards Silva y Felipe Kast Sommerhoff, que representan más de un cuarto de los miembros en ejercicio de la Cámara de Diputados, han requerido a esta Magistratura la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 3º, inciso segundo, 4º, 5º, inciso tercero, 6º, 10, 11, 13, 17, 20 y 29, numeral 1), letra f), del proyecto de ley que crea el administrador provisional y administrador de cierre de instituciones de educación superior y establece regulaciones en materia de administración provisional de sostenedores educacionales, contenido en el Boletín N° 9333-04.



Normas requeridas de inconstitucionalidad.

Las normas del proyecto de ley cuya inconstitucionalidad se solicita, ordenadas en tres grupos, en atención a las infracciones constitucionales que se denuncian, dicen relación con los preceptos de la Carta Fundamental que se indican en cada acápite subsecuente:



1) Los artículos 3º, inciso segundo, y 5º, inciso tercero, se objetan por vulnerar las garantías del artículo 19, numeral 4º, en relación al artículo 19, numeral 3º, inciso quinto, de la Constitución Política y rezan de la siguiente forma:

a) Artículo 3º, inciso segundo:

"El Ministerio de Educación podrá, para los fines de esta investigación, ingresar a la institución, acceder y recopilar toda la información que estime necesaria, sin impedir el normal funcionamiento de las actividades académicas de la misma. Para estos efectos podrá, además, solicitar a cualquier órgano de la Administración del Estado los antecedentes que consten en su poder y que sean pertinentes a los fines de la investigación, con la sola limitación de aquellos que, por disposición de la ley, tengan carácter de secreto o reservado."



En cuanto a este precepto, se solicita su declaración de inconstitucionalidad por vulnerar las garantías constitucionales del artículo 19, numeral 4º, en relación al inciso quinto del numeral 3º del mismo artículo 19 de la Carta Fundamental.

Exponen los requirentes que dicha norma faculta a recopilar y acceder a información institucional, afectando comunicaciones privadas, documentos y el propio domicilio de la entidad involucrada, para lo que se requeriría, en rigor, de autorización judicial previa, en relación directa con el inciso quinto del numeral 3º del artículo 19 de la Constitución Política, pues al no haber control judicial de tal acceso se priva al afectado del derecho al racional y justo procedimiento, dejándolo en situación de indefensión, con la sola salvedad del ejercicio de acciones judiciales posteriores, citando en abono de sus alegaciones lo razonado por este Tribunal en



su sentencia Rol N° 198 y agregando que se limitan además los atributos esenciales del dominio.

b) Artículo 5°, inciso tercero:

"Una vez aprobado el plan, corresponderá al Ministerio de Educación supervigilar su cabal cumplimiento. Para estos efectos, la institución deberá remitir al Ministerio de Educación informes trimestrales del estado de su implementación. Sin perjuicio de lo anterior, en cualquier momento, el Ministerio podrá requerir antecedentes al respecto. Asimismo, podrá designar un delegado ministerial para supervigilar la ejecución del plan, pudiendo al efecto ejercer las facultades señaladas en el inciso segundo del artículo 3°."



En cuanto al artículo 5°, inciso tercero, reiteran los vicios señalados respecto de la norma anterior, agregando que el Ministerio de Educación podría designar a una persona cualquiera, incluso alguna que carezca de responsabilidad administrativa, sin resolución judicial previa, lo cual vulnera las garantías constitucionales del artículo 19, numeral 4°, en relación al inciso quinto del numeral 3° del mismo artículo de la Carta Fundamental.

2) Los artículos 4°, 6°, 10, 11, 13, 17 y 20 del proyecto son impugnados por vulnerar lo dispuesto en el artículo 76, en relación con la garantía constitucional del artículo 19, N° 3°, inciso quinto, así como la del numeral 24° del mismo artículo 19 de la Carta Fundamental, y atentar contra la autonomía universitaria fundada en el artículo 1°, inciso tercero, de la Constitución y la garantía de la libertad de enseñanza de su artículo 19, numeral 11°:



"Artículo 4º.- En la resolución de término de la investigación preliminar, el Ministerio de Educación podrá, fundadamente y atendida las características de la institución y la naturaleza y gravedad de los problemas constatados, adoptar una de las siguientes medidas:

a) Ordenar la elaboración de un plan de recuperación, si se verifican incumplimientos graves de los compromisos financieros, administrativos, laborales o académicos asumidos por la institución.

b) Nombrar un administrador provisional si se constatan problemas que pudieren configurar alguna de las causales previstas en el inciso primero del artículo 6º.

c) Dar inicio al procedimiento de revocación del reconocimiento oficial en caso de que se constaten problemas de entidad tal que pudieren ser constitutivos de causales de aquélla. De decretarse la revocación, se procederá al nombramiento de un administrador de cierre.

En lo no previsto en esta ley, el procedimiento se regirá por las disposiciones de la ley N° 19.880."

...

"Artículo 6º.- La medida de nombramiento de administrador provisional podrá ser adoptada por el Ministerio de Educación, previo acuerdo del Consejo Nacional de Educación, cuando se constate la concurrencia de una o más de las siguientes circunstancias:

a) Riesgo serio de no garantizar la viabilidad administrativa o financiera de la institución, afectando la continuidad de estudios de los y las estudiantes.

b) Incumplimientos graves y reiterados de los compromisos académicos asumidos por la institución con





sus estudiantes a causa de no contar con los recursos educativos o docentes adecuados para ofrecer el o los títulos profesionales o técnicos que pretenda otorgar.

c) Imposibilidad de mantener las funciones académicas de la institución, a consecuencia de sanciones, medidas precautorias, embargos, ejecuciones o retiros de especies que la afecten, a sus sedes o a sus bienes muebles o inmuebles.

d) Cuando se haya dictado resolución de reorganización de la institución de educación superior o de la entidad organizadora de ésta en conformidad a la ley N° 20.720.



e) Cuando el plan de recuperación regulado en el artículo 5° no fuere presentado oportunamente o, habiéndolo sido, fuere rechazado o, siendo aprobado, posteriormente se incurriere en su incumplimiento.

No procederá la adopción de esta medida cuando la concurrencia de la o las causales a que se refiere el inciso anterior sea atribuible a un caso fortuito o fuerza mayor, o a circunstancias que no sean imputables a culpa o negligencia de las autoridades responsables del gobierno o administración de la institución.

El acuerdo previo del Consejo Nacional de Educación, a que se refiere el inciso primero, deberá ser adoptado por la mayoría de sus miembros en ejercicio, en sesión convocada para ese solo efecto.

La institución objeto de la medida a que se refiere este artículo tendrá un plazo de cinco días para presentar sus alegaciones y antecedentes ante el Consejo, previo a su pronunciamiento.

Si el Consejo estima pertinente recabar mayor información, podrá solicitar antecedentes a la



institución afectada y a otros órganos de la Administración del Estado.

Con todo, el Consejo deberá resolver dentro del plazo de quince días desde que recibe los antecedentes para su pronunciamiento. Aprobada la medida, el Ministerio de Educación, dentro del plazo de cinco días, procederá a nombrar al administrador provisional.".

...

"Artículo 10.- El administrador provisional, dentro de los treinta días siguientes a su nombramiento, deberá levantar un acta que dé cuenta del estado administrativo y financiero en que recibe la institución de educación superior, así como también un informe respecto de la situación financiera y patrimonial en que se encuentra la misma. Este informe comprenderá, a lo menos, la gestión de la institución de educación superior realizada durante los sesenta días anteriores a que haya asumido sus funciones.

Dentro del mismo plazo de treinta días a que se refiere el inciso anterior, el administrador provisional deberá presentar, previa consulta con las autoridades de la institución de educación superior vigentes al momento de su designación, un plan de administración provisional tendiente a garantizar la adecuada gestión de la institución de educación superior afectada por la medida, el que deberá ser aprobado por el Ministerio de Educación. En dicho plan se deberán señalar las acciones para subsanar las deficiencias que motivan el nombramiento del administrador provisional, pudiendo considerar incluso la reestructuración de la respectiva institución.

El administrador provisional deberá presentar informes trimestrales del avance de su gestión al





Ministerio de Educación y al Consejo Nacional de Educación, así como también dar cuenta documentada de ella al término de su cometido.

Sin perjuicio de lo anterior, el Ministerio de Educación podrá solicitar, cuando lo estime pertinente, informes parciales del estado de avance de la gestión desempeñada por el administrador provisional.

Una vez que dichos informes hayan sido aprobados por el Ministerio de Educación, éstos serán incorporados a un registro de carácter público que para tal efecto deberá llevar la División de Educación Superior del Ministerio de Educación.

El administrador provisional, en el desempeño de su cargo, deberá establecer mecanismos de consulta e información con los representantes, elegidos democráticamente, de cada uno de los estamentos de la institución educativa."



...

"Artículo 11.- La reestructuración a que hace referencia el inciso segundo del artículo anterior deberá respetar los fines específicos del plantel expresados en su proyecto institucional, así como la limitación establecida en el inciso tercero del artículo 13. Con todo, dicha restricción no operará cuando sea indispensable para garantizar la continuidad de estudios o titulación de los y las estudiantes.

En el caso de que el administrador provisional decida que debe procederse a la enajenación de bienes raíces de la institución de educación superior, ello deberá estar consignado en el plan de administración provisional.



La adopción de la medida de reestructuración deberá ser aprobada por la máxima autoridad colegiada de la respectiva institución, vigente a la fecha del nombramiento del administrador provisional, si la hubiere, o, de no existir aquélla, por la máxima autoridad unipersonal existente a igual fecha. La aprobación deberá verificarse dentro del plazo de quince días contado desde la comunicación de la medida que realice el administrador provisional a dichas autoridades.

Rechazada la solicitud, o si dentro del plazo señalado en el inciso anterior la institución no ha dado respuesta a ella, el administrador podrá requerir, dentro del plazo de cinco días, la autorización de la misma al Consejo Nacional de Educación, mediante una solicitud fundada, acompañada de todos los antecedentes que la justifiquen.



Dentro del plazo de diez días, contado desde la presentación de la solicitud al Consejo, la institución, a través de la autoridad que se haya opuesto a la medida, podrá hacer presente sus alegaciones y acompañar los antecedentes justificativos.

El Consejo resolverá dentro de los veinte días siguientes a la presentación de la solicitud o de las alegaciones de la institución, según corresponda."

...

"Artículo 13.- Para el cumplimiento de su objeto, el administrador provisional asumirá, desde el momento de su designación, con plenos poderes, y para la única finalidad de solucionar los problemas detectados en la investigación, el gobierno y la administración de la institución de educación superior, correspondiéndole en consecuencia, la representación legal y todas aquellas



facultades que la ley y los respectivos estatutos o escritura social, según corresponda, le confieren a cualquier autoridad unipersonal o colegiada que desempeñe funciones directivas, llámese ésta asamblea de socios, directorio, junta directiva, gerente general, rector o cualquier otra nomenclatura que confiera alguna de las facultades señaladas en el presente inciso.

Sin perjuicio de lo señalado en el inciso anterior, el administrador provisional tendrá, especialmente, las siguientes facultades:

a) Ejercer toda acción destinada a garantizar el interés público asociado a la continuidad de los estudios de los y las estudiantes.

b) Solicitar al Servicio de Impuestos Internos, o a cualquier otra entidad del Estado, toda aquella información que estime conveniente para el buen cumplimiento de sus funciones.

c) Asumir aquellas funciones propias de las autoridades académicas de la institución que administra. Especialmente, a nombre de la institución de educación superior que administra, deberá otorgar los títulos y grados que correspondan y realizar las certificaciones que fueran necesarias en caso de ausencia del respectivo ministro de fe.

d) Adoptar la medida de suspensión de matrícula de nuevos alumnos durante el período que dure su administración.

e) Poner en conocimiento de las autoridades competentes cualquier hecho que pueda constituir una infracción de la ley, en particular denunciar ante el Ministerio Público cualquier hecho que pueda ser constitutivo de delito.





f) Ejercer las acciones que correspondan para la recuperación de los recursos que, en vulneración de la ley, no hayan sido reinvertidos en las instituciones de educación superior, así como aquéllas destinadas a perseguir la responsabilidad de quienes incurrieron en dichos actos.

g) Suscribir convenios con alguna de las universidades o instituciones de educación superior que cuenten con acreditación vigente por un período de a lo menos tres años, conforme a lo previsto en la ley N°20.129, con el objeto de delegar, parcialmente, las facultades que le otorga la presente ley. Dichos convenios deberán ser aprobados por el Ministerio de Educación, previo acuerdo del Consejo Nacional de Educación adoptado por la mayoría de sus miembros en ejercicio, en sesión especialmente convocada para ese efecto.



Con todo, el administrador provisional no podrá alterar el modelo educativo ni los planes y programas de la institución de educación superior sujeta a la medida.

Los honorarios del administrador provisional serán pagados con cargo a los ingresos que perciba la institución de educación superior, debiendo determinarse su cuantía conforme a las normas que señale el reglamento a que se refiere el artículo 27.

Las acciones que ejecute el administrador provisional se realizarán con cargo a los recursos de la institución sujeta a dicha medida. En ningún caso la adopción de ella podrá significar asignación o aporte de recursos del Estado a la institución de educación superior respectiva, distintos de los que pudieren corresponderle de no encontrarse bajo esta administración."



...

"Artículo 17.- Desde la fecha de notificación de la medida de administración provisional, las autoridades de la institución de educación superior a que hace referencia el inciso primero del artículo 13 quedarán, para todos los efectos legales, suspendidas en sus funciones, y estarán en consecuencia inhabilitadas para ejercer cualquier función o celebrar cualquier acto o contrato en nombre de la institución de educación superior respectiva. La misma prohibición afectará a el o los organizadores o propietarios, según corresponda.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso anterior, el respectivo administrador provisional podrá autorizar que una o más autoridades de las allí referidas pueda continuar ejerciendo sus funciones, percibiendo remuneración, en la institución de educación superior.



Con todo, las personas señaladas en el inciso primero serán responsables de todas las obligaciones que se hubieren generado en virtud del funcionamiento de la institución de educación superior con antelación a la designación del administrador provisional y persistirá cualquier tipo de garantías que se hubieren otorgado por éstos."

...

"Artículo 20.- En aquellos casos en que, terminada la gestión del administrador provisional, no haya sido posible subsanar los problemas o deficiencias que dieron origen a su nombramiento por causas no imputables a su gestión, o se haya dictado resolución de liquidación de la respectiva institución o de su entidad organizadora en conformidad a la ley N° 20.720, o se tome conocimiento de hechos que pudiesen constituir alguna de las causales que señalan los artículos 64, 74 y 81 del decreto con fuerza



de ley N°2, el Ministerio de Educación dará inicio al procedimiento de revocación del reconocimiento oficial de la institución de educación superior.

Cuando se decrete la medida de revocación del reconocimiento oficial de una institución de educación superior, el Ministerio de Educación deberá nombrar un administrador de cierre, lo que requerirá el acuerdo previo del Consejo Nacional de Educación, adoptado por la mayoría de sus miembros en ejercicio, en sesión especialmente convocada al efecto.

Quien sea designado como administrador de cierre deberá cumplir con los mismos requisitos establecidos para el administrador provisional, y tendrá las facultades que se enumeran en el artículo 13 y aquellas que se indican en los artículos siguientes.



Sin perjuicio de lo anterior, el administrador provisional podrá, en cualquier momento durante su gestión, informar al Ministerio de Educación respecto de la inviabilidad de subsanar los problemas o deficiencias que originaron su designación para que éste adopte las medidas que corresponda. El Ministerio de Educación, si lo estima pertinente, podrá dar inicio al procedimiento de revocación del reconocimiento oficial de la institución de educación superior.

Para el caso que se decrete la revocación del reconocimiento oficial de acuerdo al inciso anterior, el Ministerio de Educación podrá nombrar administrador de cierre a quien haya sido designado administrador provisional.

La resolución que decrete la revocación del reconocimiento oficial de conformidad al inciso primero de los artículos 64, 74 u 81 del decreto con fuerza de ley N°2, deberá consignar el plazo para proceder al



cierre definitivo de la institución de educación superior. Para la determinación de este plazo deberá tenerse en consideración el tamaño de la institución, la cantidad de alumnos matriculados cursando sus estudios o en proceso de titulación, y la complejidad de las causales que dieron origen a la revocación del reconocimiento oficial.

Por el ministerio de la ley, la personalidad jurídica de la institución de educación superior cuyo reconocimiento oficial haya sido revocado se mantendrá para el solo efecto de la implementación del plan de administración establecido en el artículo 23, y en especial, para que las instituciones receptoras de estudiantes que hayan celebrado convenios puedan otorgar, a nombre de aquélla, los títulos y grados académicos que correspondan a los y las estudiantes reubicados, incluso una vez cerrada definitivamente la institución de origen, según lo prevé el artículo 24."



En cuanto a los artículos 4°, 6°, 10, 11, 13, 17 y 20, los requirentes solicitan su inconstitucionalidad por vulnerar lo dispuesto en el artículo 76, en relación con la garantía constitucional del artículo 19, numeral 3°, inciso quinto, y la del numeral 24° del mismo artículo 19, todos de la Carta Fundamental, y atentar en contra de la autonomía universitaria fundada en el artículo 1°, inciso tercero, de la Constitución Política y de la garantía de libertad de enseñanza del numeral 11° de su artículo 19. Señalan al efecto que este Tribunal ya se refirió a esta materia, a propósito de la designación de administrador provisional de las administradoras de fondos de pensiones, en su fallo Rol N° 184. Dicho administrador tendría todas las facultades del giro ordinario, propias del directorio y gerente, y procedería nombrarlo por grave infracción a la ley o por perjuicio al fondo, haciendo presente que el respectivo



precepto de dicho proyecto fue declarado inconstitucional, ya que la facultad de administrar es inherente al derecho de dominio y no se estaba en ninguno de los casos en que la Constitución permite una privación del derecho de propiedad bajo el estatuto de la expropiación. En la misma sentencia se señaló que el nombramiento de administrador provisional era una medida precautoria propia de la actividad jurisdiccional, que no puede decretarse por acto administrativo.

Concluyen los impugnadores que los artículos 13, 17 y 20 del proyecto son normas de naturaleza expropiatoria, pues en su virtud se nombra un administrador provisional o un administrador de cierre por parte del gobierno, con poderes plenos, limitando el derecho de propiedad y suspendiendo a las autoridades vigentes de la institución afectada.



A fojas 21 señalan los ocurrentes que las instituciones de educación superior son cuerpos intermedios, pues son producto de la libertad de asociación y tienen fines lícitos. La autonomía universitaria es así parte de la autonomía que el artículo 1° de la Carta Fundamental reconoce a los cuerpos intermedios de la sociedad, norma suprema que engloba su organización y administración, según se declaró por este Tribunal en su sentencia del Rol N° 226.

A continuación exponen latamente que la autonomía universitaria es una garantía de la libertad de enseñanza y que los artículos 4°, 6°, 10, 11, 13, 17 y 20 del proyecto la vulneran al interferir en la administración, así como en la fijación de objetivos de la institución, y consecuentemente infringen la libertad de enseñanza, conformada por el derecho a abrir, organizar y mantener establecimientos, además de las inconstitucionalidades esgrimidas respecto al artículo



76 de la Constitución Política de la República, en relación con las garantías de su artículo 19, numerales 3º, inciso quinto, y 24º.

En cuanto a los artículos 10 y 11, relativos a la facultad de reestructuración por parte del administrador provisional, señalan que se vulnera la autonomía universitaria y la libertad de enseñanza, pues el hecho de la reestructuración puede verificarse contra la voluntad de sus dueños, por acto de autoridad administrativa y sin resolución judicial.



3) El artículo 29, numeral 1), letra f), por no haber sido aprobado en el Senado con el quórum propio de ley orgánica constitucional, vulnerando de ese modo los artículos 66, inciso segundo, 118 y 121 de la Constitución Política de la República.

El aludido precepto dispone:

"Artículo 29.- Introdúcense las siguientes modificaciones en la ley N° 20.529:

1) Modifícase el artículo 89¹ en los siguientes términos:

a) Incorpóranse, en el inciso primero, las siguientes letras f) y g):

f) Cuando, tratándose de los establecimientos municipales, se solicite por parte del sostenedor la renuncia al reconocimiento oficial del establecimiento educacional y de ello se derive una grave afectación al derecho a la educación de los y las estudiantes matriculados en dicho establecimiento."

¹ "Artículo 89.- Sólo se podrá nombrar un administrador provisional en los siguientes casos:..."



En cuanto al artículo 29, numeral 1), letra f), solicitan los requirentes su declaración de inconstitucionalidad por no haber sido aprobado en el Senado con el quórum propio de ley orgánica constitucional, vulnerándose con ello los artículos 66, inciso segundo, 118 y 121 de la Constitución Política de la República. Exponen en tal sentido que se amplían las causales de nombramiento del administrador provisional ya existente en materia de educación escolar, lo que implica una modificación a la Ley General de Educación, inmiscuyéndose en atribuciones que son propias de la autonomía de las municipalidades, en virtud de lo prescrito en los artículos 118 y 121 de la Constitución.

Argumentan que, en el texto original del proyecto de ley, la solicitud de un sostenedor para renunciar al reconocimiento implicaba la posibilidad de proceder al nombramiento de un administrador provisional; finalmente el Ejecutivo dejó ello circunscrito solamente al ámbito municipal, lo que es más razonable, pero a juicio de los requirentes se viola la autonomía municipal, pues la Constitución es categórica: las municipalidades son autónomas, tienen patrimonio propio y, en los aspectos financieros, tienen precisamente autonomía de gestión. Argumentan que la disposición propuesta permite a las municipalidades llegar a la conclusión de que a determinado establecimiento no le es factible continuar funcionando por motivos de viabilidad y que el Estado, anteponiéndose a esa autonomía municipal, pueda operar la figura del administrador provisional, en un área que no es suya, sino de la autonomía municipal, pues la Constitución o la ley se la entregaron.

Agregan que los municipios no están sujetos a subordinación jerárquica del Poder Ejecutivo y que este artículo se aprobó con quórum simple, no de ley orgánica constitucional, por lo que es inconstitucional.





Antecedentes generales.

En cuanto a los aspectos generales del proyecto, señalan los requirentes que erradamente las mesas de ambas cámaras calificaron como propias de ley orgánica constitucional sólo algunas normas del proyecto, que detallan a fojas 2, en condiciones de que, a su juicio, todo su articulado abarca materias propias de ley orgánica constitucional, circunstancia que afecta la tramitación del proyecto, sus quórum de aprobación y la garantía constitucional de la libertad de enseñanza del artículo 19, numeral 11°, de la Constitución Política, especialmente lo que se relaciona con las causales que permiten el nombramiento del administrador provisional para instituciones de educación superior, la forma de adopción de la medida y el nombramiento del administrador, cuestiones que se encuentran contenidas en los artículos 4° y 6° del proyecto, además de su artículo 29, referido a educación escolar.

El argumento para sostener su tesis es que la autonomía universitaria debe ser considerada como un complemento indispensable de la reserva de ley orgánica constitucional que se contiene en el inciso final del numeral 11° del artículo 19 de la Constitución Política. Citan en tal sentido el fallo Rol N° 102 de esta Magistratura, en el cual se señaló expresamente que eran materia de ley orgánica constitucional no solamente los requisitos mínimos que deberán exigirse en cada uno de los niveles de la enseñanza básica y media; las normas objetivas, de general aplicación, que permitan al Estado velar por su cumplimiento; los requisitos para el reconocimiento oficial de los establecimientos educacionales de todo nivel, sino que también eran propias de ley orgánica constitucional aquellas normas o materias que constituyen elementos complementarios indispensables de los anteriores.





Posteriormente, a fojas 4, se refieren a la conceptualización de la autonomía universitaria en la jurisprudencia de este Tribunal, citando lo razonado en las sentencias de inaplicabilidad de los roles N°s 523 y 1615. Exponen que el sistema educativo chileno tiene como principio inspirador el de autonomía, reconocido en los artículos 3° y 67 de la Ley General de Educación. Agregan que las modificaciones a dicho cuerpo legal, de naturaleza orgánico constitucional, deben aprobarse con el quórum de dicho tipo de normas. Añaden que las figuras del administrador provisional y del administrador de cierre son una afectación de la autonomía y que por vía de complemento indispensable son materia de ley orgánica constitucional las normas que los estatuyen, por lo que todo el proyecto requiere de quórum de ley orgánica constitucional para su aprobación.

Admisión a trámite y admisibilidad.

Acogido a tramitación el requerimiento, posteriormente se declaró admisible, confiriéndose traslado acerca del fondo del conflicto de constitucionalidad planteado a la Presidencia de la República, a la Cámara de Diputados y al Senado.

Con posterioridad a ser emplazados los requeridos, la parte requirente formuló una presentación solicitando se tengan presentes nuevos antecedentes, invocando jurisprudencia de esta Magistratura sobre la autorización judicial necesaria para acceder a documentación e información, reiterando que se vulnera el numeral 4° del artículo 19 de la Carta Fundamental, en relación al inciso quinto (actual sexto) del numeral 3° del mismo, y que se infringe el artículo 76 de la Constitución Política de la República en relación con la garantía constitucional del artículo 19, numeral 3°, inciso quinto, y la de su numeral 24°.





Traslado sobre el fondo del conflicto formulado.

A fojas 177, el Vicepresidente de la República, la Ministra Secretaria General de la Presidencia y el Ministro de Educación evacuaron el traslado conferido, solicitando el rechazo del requerimiento mediante un escrito de 169 páginas.

En el capítulo I del mismo dieron lata cuenta del requerimiento y las normas en él cuestionadas, explicando el proyecto de ley, su contenido, origen y objetivos. Señalan que esta iniciativa no era parte de la agenda legislativa del gobierno, pero se hizo imprescindible su presentación por causa de las débiles facultades del Ministerio de Educación en la materia, que bajo la normativa actual puede revocar el reconocimiento por incumplimiento de objetivos estatutarios, así como por actividades contrarias a la moral, orden público, buenas costumbres, seguridad nacional o infracciones graves de estatutos.



Argumentaron que el objetivo de la iniciativa es resguardar el derecho a la educación de los y las estudiantes, asegurando la continuidad de sus estudios y el buen uso de todos los recursos de la institución de educación superior; asimismo sostienen que el Ministerio podría abrir una investigación solamente en casos calificados, cuando se tome conocimiento de antecedentes graves que permitan presuponer que una institución de educación superior se encuentra en peligro de incumplir sus compromisos financieros, administrativos o laborales, sus compromisos académicos asumidos con sus estudiantes, o se encuentre cometiendo una infracción grave de sus estatutos o escritura social.

Ilustraron que del resultado de la investigación se derivan tres vías de acción: un plan de recuperación, un administrador provisional o la revocación del reconocimiento.



Expusieron que el administrador provisional podrá ser nombrado en los siguientes casos:

- cuando exista riesgo serio de no garantizar la viabilidad administrativa o financiera,
- cuando se produzcan incumplimientos graves y reiterados de los compromisos académicos,
- cuando sea imposible mantener las funciones académicas, por sanciones, medidas precautorias, embargos, ejecuciones o retiros de especies,
- cuando se decrete reorganización o liquidación de acuerdo a la legislación concursal, y
- cuando el plan de recuperación sea rechazado o incumplido.



Argumentaron que el administrador de cierre se establece para los casos en que corresponda decretar la revocación de reconocimiento oficial o para el caso de que no se subsanen los problemas que dieron origen al nombramiento de administrador provisional. Exponen que el administrador de cierre tendrá las mismas facultades que el administrador provisional y que ellas prevalecerán sobre las del veedor o liquidador de la legislación concursal.

En cuanto al administrador provisional de establecimientos escolares, ilustran que se agregan dos causales nuevas a las ya existentes en el texto de la Ley N° 20.529, que estableció esta figura, a saber:

1) cuando tratándose de los establecimientos municipales, se solicite por parte del sostenedor la renuncia al reconocimiento oficial del establecimiento educacional, y



2) cuando un sostenedor abandone, durante el año escolar, su proyecto educativo, dejando de prestar el servicio educacional en el establecimiento de su dependencia.

Expusieron que las facultades del administrador se ejercerán para proteger el derecho a la educación, sin que pueda alterar el modelo educativo, los planes, programas ni tampoco el proyecto educativo. En cuanto a lo patrimonial, ilustran que contará con la acción revocatoria del artículo 2468 del Código Civil para proteger los bienes de la institución. Se establece el deber del administrador de presentar el plan de cierre, detallando sus elementos mínimos y el deber de asegurar la continuidad del servicio educativo. En caso de pérdida de reconocimiento oficial, se dejan a salvo los grados y títulos, y en el caso del administrador de establecimientos escolares, se busca que pueda usar íntegramente los dineros de la subvención en el servicio educativo.

Expusieron que se contempla que las autoridades de la institución afectada quedan suspendidas y que si las causas de nombramiento de administrador provisional les son imputables, pueden ser inhabilitadas. Agregaron que el administrador provisional queda sujeto a controles, pues su nombramiento se verifica con acuerdo del Consejo Nacional de Educación, el plan de recuperación debe ser aprobado por el Ministerio y el administrador tendrá el deber de informar y rendir cuenta, entre otras obligaciones. Agregan que la figura del administrador es transitoria, pues durará un año, prorrogable, y que puede ser removido antes del vencimiento del plazo, estableciéndose además un régimen transitorio de entrada en vigencia para este proyecto de ley.

De fojas 203 a 209 se refirieron latamente al *iter legis* y al detalle de la votación en cada uno de los tres





trámites constitucionales; en el segundo capítulo señalan que el requerimiento carece de fundamentación al no haber una exposición clara, consistente ni precisa de sus fundamentos de hecho y derecho; que la motivación precisa y clara del libelo es indispensable, por motivos de debido proceso, para fijar la competencia específica y generar un contradictorio eficaz. Alegan que en el requerimiento se alude reiteradamente, incluido el petitorio, al numeral 4° del artículo 19 de la Constitución Política, en relación a la garantía de inviolabilidad del domicilio y de las comunicaciones privadas, en circunstancias que el numeral 4° invocado alude al respeto y protección de la vida privada y la honra de la persona y su familia, estando en el N° 5° del artículo 19 la inviolabilidad de las comunicaciones a la que se parece aludir.




Argumentan que se invocan preceptos constitucionales erróneos por parte de los diputados requirentes, en cuanto al invocar la garantía del debido proceso aluden expresa y reiteradamente al inciso quinto del numeral 3° del artículo 19 de la Carta Fundamental, que en realidad consagra el derecho a no ser juzgado por comisiones especiales.

En cuanto a las incongruencias de fundamentación que denuncian, exponen que este Tribunal ha señalado en sentencia Rol N° 493 que no se cumple la exigencia de fundamentación al basar un requerimiento en un inciso que no existe, agregando que la mayor parte de la motivación del libelo consiste en copiar partes del proyecto, sin señalar en qué consisten los vicios invocados, fórmula que atenta en contra de las posibilidades de controvertir las alegaciones de los requirentes.

Continuaron invocando criterios interpretativos asentados por este Tribunal, como la deferencia al legislador, desarrollando que el proyecto hace una ponderación necesaria entre el derecho a la educación y



la libertad de enseñanza frente a un vacío normativo. Agregaron, en ese orden de ideas, la exclusión del control de mérito por parte de este Tribunal y la necesidad de tener presentes los efectos de las sentencias que eventualmente se dicten, invocando el principio de conservación de las normas, que hace necesario que el proyecto de ley cuente con una estructura y un contenido armónico para ser eficaz. De esa forma, argumentan que la eventual declaración de inconstitucionalidad de preceptos que se requieren para que, a su vez, otras normas no impugnadas del proyecto sean efectivas en la vida jurídica, resulta absolutamente inapropiada en pos de una mirada integral de nuestro ordenamiento jurídico, pues se generarían vacíos más nocivos que la existencia de las normas que se pretenden inconstitucionales.



En el capítulo siguiente, se refirieron a la figura de los administradores provisionales en el derecho chileno, detallando casos que los contemplan en la legislación sectorial de servicios públicos y de interés público altamente regulados, en los que existen medidas de intervención de las empresas, establecidas y reguladas por el legislador (por ejemplo, en materias de administradoras de fondos de pensiones (AFP), ISAPRES, bancos, servicios básicos, telecomunicaciones, transportes, entre otros), con administradores transitorios nombrados por la autoridad, dotados de amplias facultades de gestión, con una finalidad clara y definida, que es la continuidad del servicio, observándose inclusive casos en que sus atribuciones se superponen a las que poseen los órganos de administración, como directorios y gerentes. Agregan que lo anterior se funda en causales de incumplimiento de deberes y desequilibrios financieros, que la autoridad goza de amplias atribuciones para la designación, sin perjuicio de registros públicos, que el nombramiento se



realiza por superintendencias, ministerios o subsecretarías, usualmente en la antesala de la caducidad de una concesión.

Concluyeron que el proyecto cuestionado no innova en materia de administradores provisionales y que incluso es más restrictivo que la regulación existente en otras áreas, por el detalle de causales, facultades, duración, límites y deberes, estableciéndose incluso medios de impugnación en el presente caso.

Posteriormente abordaron lata y detalladamente la potestad inspectora de la Administración, fundada en el principio de servicialidad. Exponen que en este proyecto se concreta en las atribuciones del Ministerio de Educación para ingresar a la institución, acceder y recopilar toda la información que estime necesaria, sin impedir el normal funcionamiento de las actividades académicas de la misma, además de poder solicitar a cualquier órgano de la Administración del Estado los antecedentes que consten en su poder y que sean pertinentes a los fines de la investigación, con la sola limitación de aquellos que, por disposición de la ley, tengan carácter secreto o reservado.

Expusieron que se manifiesta también la potestad inspectora de la Administración en la supervigilancia del plan de recuperación, todas cuestiones que nada tienen de nuevo en el derecho chileno y que mal pueden ser inconstitucionales.

Se refirieron, posteriormente, a la actividad de policía, entendida como vigilancia, que inevitablemente limita derechos e intereses particulares, por medio del establecimiento de situaciones jurídicas desfavorables, y se concreta a través de mecanismos preventivos y correctivos; todo ello con la finalidad de que los particulares puedan desarrollarse respetando el interés público, traduciéndose en regulaciones y prohibiciones





que, de infringirse, harán operar el *ius puniendi estatal*.

Expusieron que las potestades inspectivas tienen por finalidad velar por el cumplimiento del derecho, citando y detallando el caso de las superintendencias, y agregando que estas potestades habilitan a recopilar información y que este Tribunal ha reconocido la relevancia de las potestades inspectivas a nivel legal, que su fin es legítimo y que son habituales en el derecho chileno (citan al efecto la legislación concursal, de aseguramiento de calidad de la educación, de mercado bursátil, de medio ambiente, entre otros ejemplos).

Concluyen que en el caso *sub lite* las atribuciones inspectoras obedecen a supuestos de hecho tasados y específicos, en el marco de una potestad reglada, restringida, excepcional y facultativa, que se establece para evitar el debilitamiento de la actividad fiscalizadora, que se vería afectada en su eficacia si desaparecen las normas cuestionadas.

En el capítulo siguiente se sostuvo por el Poder Ejecutivo que no se vulneran las normas sobre quórum de aprobación de proyectos de ley que contempla la Carta Fundamental, dando cuenta del *iter legis* de esta iniciativa y de la calificación verificada por las cámaras respecto de las normas que se pretenden como propias de ley orgánica constitucional. Se argumenta en tal sentido que las materias de dicho tipo de normas son restringidas y excepcionales, dando cuenta que en el caso *sub lite* la reserva de ley orgánica constitucional se refiere solamente a:

- a) aquellos requisitos mínimos exigibles en cada uno de los niveles de la enseñanza básica y media,
- b) las normas objetivas, de general aplicación, que permitan al Estado velar por su cumplimiento, y
- c) los requisitos para el reconocimiento oficial de los establecimientos educacionales de todo nivel.





Agregan que otras leyes orgánicas constitucionales podrían afectar estos temas, cuando sean relativas al sector público, si llegaran a afectar a los profesores y a los servicios educacionales, pero que no es ese el caso.

Expusieron que, a su juicio, la autonomía universitaria no es complemento indispensable de las materias de ley orgánica constitucional, que la autonomía universitaria es un efecto del hecho de existir la universidad y que, en cambio, el reconocimiento oficial es un requisito para que la universidad pueda existir.

Agregaron que la autonomía universitaria no es un título que habilite al establecimiento para eximirse de la regulación legal, cuyo incumplimiento puede acarrear el nombramiento de administrador y la pérdida del reconocimiento oficial. En este sentido, hicieron presente que en sentencia Rol N° 1363, este Tribunal consideró que la regulación de determinados requisitos para la prestación educativa, como podría ser el caso de sujetarse a un administrador provisional en el supuesto de incumplimiento grave de sus deberes, constituye una "configuración de la libertad de enseñanza, no una restricción a ella".

Sostuvieron asimismo que la autonomía universitaria es un presupuesto de buen funcionamiento del establecimiento educacional, mas no una inmunidad de regulación, pues la obtención del reconocimiento oficial requiere del cumplimiento de estándares más altos que el simple ejercicio de la libertad de impartir enseñanza informal.

A continuación, se refirieron latamente al contenido y eficacia de la Ley N° 20.529 y el administrador provisional de establecimientos educacionales escolares que en ella se establece. Detallan en este aspecto las normas de dicha ley que fueron sometidas a control preventivo de





constitucionalidad por esta Magistratura, constatando que la figura del administrador provisional y sus atribuciones no fueron considerados propios de ley orgánica constitucional ni en las cámaras ni en el Tribunal, y que la única norma relacionada con dicha materia que sí lo fue es el artículo 94 de esa ley, por referirse a la posibilidad de reestructuración del establecimiento que se haya mantenido en la categoría de "Desempeño Insuficiente" por cuatro años consecutivos y exista riesgo de afectar la continuidad del año escolar, pudiendo existir pérdida de reconocimiento.

Señalaron que el criterio de calificación de la norma referida a la educación superior es el mismo y que la tipificación de ley orgánica constitucional no puede hacerse de manera general, ya que las reservas de ley de este tipo son específicas y ello se traduce en que no todo el proyecto, sino sólo normas puntuales, son las que usualmente se califican como tales.

En cuanto al complemento indispensable de una materia de ley orgánica constitucional, realzaron que en la jurisprudencia de este Tribunal se señala expresamente que se conceptualiza como el conjunto de elementos que "lógicamente deben entenderse incorporados en ella" y que en este caso no se verifican normas de esta naturaleza, como tampoco los requirentes indican cuáles serían.

A continuación concluyeron que es correcta la calificación hecha por la Cámara de Diputados y que el proyecto fue aprobado con los quórums que constitucionalmente corresponden.

En el acápite siguiente, sostuvieron que el texto del proyecto de ley no afecta la libertad de enseñanza. Dan cuenta del requerimiento y sus alegaciones, se refieren latamente a la libertad de enseñanza, su contenido en la doctrina y sus elementos en el debate de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, distinguiendo la enseñanza formal de la informal. En





cuanto a sus elementos se refirieron latamente a las facultades de abrir, organizar y mantener establecimientos; detallan en especial la autonomía universitaria, en alusión a la jurisprudencia de este Tribunal, que si bien reconoce que la autonomía universitaria no tiene consagración expresa en la Carta Fundamental, la conceptualiza como relacionada estrecha e indisolublemente con la libertad de enseñanza, siendo una garantía institucional de la misma, conexas con la autonomía de los grupos intermedios y compuesta de tres elementos: académico, económico y administrativo. Exponen que este Tribunal ha dicho que si bien esta autonomía no es absoluta, es una de las más amplias de nuestro sistema institucional.

Señalaron que la jurisprudencia de este Tribunal reconoció tempranamente que la autonomía de los cuerpos intermedios no puede ser usada para actuar contra ley y que se encuentra claramente limitada por el bien común, cuyo garante es el Estado.

Se refirieron latamente a la libertad de escoger establecimientos y a los deberes de la educación reconocida oficialmente, en especial a la prohibición de propagar tendencias político-partidistas y al cumplimiento de requisitos mínimos, para concluir que la libertad de enseñanza es de titularidad del establecimiento educacional, según lo reconoce la jurisprudencia de este Tribunal. En cuanto a los límites de esta libertad, dieron cuenta de que la Carta de 1925 ya contemplaba la existencia de una Superintendencia de Educación Pública y que en la Carta de 1980 sus límites están en la propia Constitución, que agrega las materias reservadas al legislador orgánico constitucional. En palabras del profesor Cea Egaña, se trata de "cláusulas abiertas de regulación por la ley o la jurisprudencia" "susceptibles de interpretaciones variadas, pero respetando siempre el núcleo esencial", en lo que la





parte requerida identifica como conceptos jurídicos indeterminados: moral, buenas costumbres, orden público y seguridad nacional, a los cuales se refiere en detalle, agregando que una ley debe precisar su concurrencia y contenido, con el objetivo de precaver o sancionar el ejercicio ilegítimo o desviado de tan importante derecho esencial, pues el Estado puede intervenir establecimientos cuando desnaturalizan sus funciones específicas, lo cual es reconocido en doctrina por el profesor Alejandro Silva Bascuñán.

Argumentaron que el nombramiento de un administrador provisional se funda en una infracción a la libertad de enseñanza y se dirige a dar una solución a los estudiantes afectados, previa investigación y con la posibilidad, facultativa, de nombrar administrador provisional, fundada siempre en hechos imputables a la administración del establecimiento, en una situación de *última ratio* por motivos graves y calificados, excluyéndose expresamente el caso fortuito, fuerza mayor y circunstancias que no le sean imputables a la dirección del establecimiento. Señalan que lo mismo puede decirse del administrador de cierre, que se asocia a la pérdida de reconocimiento, cuando el establecimiento no es viable.

Agregaron que los requirentes no se hacen cargo del hecho de que la libertad y autonomía que la Constitución les reconoce a las instituciones de educación superior no puede ser interpretada como libertad fuera de la ley. A continuación, argumentan que las facultades del nombramiento del administrador provisional cautelan la autonomía de la institución, pues sus atribuciones se ejercen en el marco de los respectivos estatutos, para la sola finalidad de solucionar los problemas detectados en la investigación, sin poder alterar modelo educativo ni programas, operando una subrogación sin innovación, dirigida a garantizar la continuidad del servicio.





En el acápite siguiente se sostuvo que se respeta la libertad de enseñanza, pues, a efectos del plan de reestructuración, no resulta concebible que los "fines específicos del plantel" o los "planes y programas de la institución" puedan ir en contra de la continuidad de estudios o titulación de los y las estudiantes. De este modo, cuando el administrador provisional cautela la continuidad de estudios o titulación de los y las estudiantes no está haciendo otra cosa que permitir el desenvolvimiento de la institución, aunque bajo una dirección distinta, por lo que el proyecto no atenta contra la autonomía, sino que la preserva. Posteriormente, se sostiene que no se vulnera el derecho al debido proceso ni tampoco se regula el ejercicio de atribuciones jurisdiccionales. Sostuvieron que las funciones administrativas y las jurisdiccionales tienen diferentes paradigmas, lo cual desarrollan en detalle, refiriéndose a la configuración constitucional de la actividad jurisdiccional y al principio del debido proceso en la jurisprudencia de este Tribunal, concluyendo que no existe ejercicio de jurisdicción y que no se vulnera el racional y justo procedimiento, pues existen garantías suficientes (acuerdo del Consejo Nacional de Educación, deberes de registro e información, causales tasadas, etc.), para después referirse a la función administrativa y sus potestades.

Latamente, argumentaron que los requirentes confunden los elementos conformadores de la potestad jurisdiccional con los que constituyen la potestad administrativa; que además extienden de manera inadecuada los parámetros del debido proceso penal a un procedimiento de carácter administrativo, errando al afirmar que la designación de un administrador provisional es una sanción, en circunstancias que es una medida administrativa, determinada en ejercicio de potestades fiscalizadoras, que no son de orden





jurisdiccional. Añaden que el criterio sostenido en la sentencia Rol N° 184 acerca de la inconstitucionalidad de facultades de fiscalización se encuentra obsoleto y que hoy no es sostenible una inconstitucionalidad de ese tipo de normas, pues la jurisprudencia de este Tribunal distingue las funciones administrativas de las jurisdiccionales, sin perjuicio de hacer aplicables, con matices, las normas del debido proceso respecto de aquéllas, señalando que es falso que las medidas que el proyecto de ley establece carezcan de controles.

Continuaron argumentando que no se vulnera el derecho al respeto y protección de la vida privada y a la honra de la persona y su familia, recordando que los requirentes invocan como infringido el numeral 4° del artículo 19 constitucional, dando cuenta de que no invocan doctrina, jurisprudencia ni argumentación al efecto, limitándose a transcribir diversas manifestaciones de potestad inspectora en el texto del proyecto, referidas al allanamiento del domicilio y la interceptación, apertura o registro de las comunicaciones y documentos privados, sin autorización judicial previa, refiriéndose expresa y exclusivamente al numeral 4° del artículo 19 constitucional, en circunstancias que el contenido constitucional preciso corresponde al número 5° de dicho artículo, norma sobre la cual no argumentan los requirentes.

Señaló el Poder Ejecutivo que no debiera hacerse cargo de la supuesta vulneración de los derechos fundamentales a la protección de la vida privada, honra de la persona y de su familia, mas haciendo una interpretación generosa y con el objeto de evitar una merma en su derecho a defensa, se refiere a la protección de la vida privada y la honra, sus limitaciones y elementos, descartando afectaciones y agregando que no es procedente sostener que las personas jurídicas, como las entidades que prestan servicios de educación superior,





sean titulares del derecho al respeto y protección de la vida privada y de la honra personal y familiar, en los términos que ellos son concebidos en la Constitución, que además los interrelaciona con otros derechos que los limitan.

A continuación se refirieron a la protección de la inviolabilidad del hogar y de toda forma de comunicación privada, su contenido y limitaciones, reiterando que no son derechos absolutos, que son limitables por el legislador y que el ordenamiento jurídico recoge desde largo tiempo potestades administrativas de inspección que autorizan el ingreso a establecimientos comerciales o de otro tipo por motivos de interés público para acceder a documentación en poder privado, que resulta relevante para comprobar el cumplimiento de normas legales.

Concluyeron que las potestades de acceder a documentación no son inconstitucionales, reiteraron lo señalado respecto de las potestades inspectoras, que no se dirigen a la vida privada, que obedecen a un fin constitucionalmente legítimo, que su ejercicio es motivado y razonable, agregando que tienen por objetivo velar por que las instituciones educacionales actúen dentro de la ley.

Descartaron asimismo vulneraciones al derecho de propiedad, en tanto no existe derecho susceptible de ser afectado, pues no existe una propiedad sobre las "instituciones de educación superior". Sostuvieron que la relación entre ellas y sus directores o administradores no puede caracterizarse como propiedad. Agregan que tampoco los miembros de una corporación sin fines de lucro, que constituye una Universidad, tienen propiedad sobre ella y que ni siquiera los socios de una sociedad son dueños de ella, pues a lo más serán titulares de acciones o derechos sobre la sociedad, pero no de ella en sí misma. En el caso de las universidades, al ser personas jurídicas sin fines de lucro, no tienen





contenido patrimonial amparado por el derecho de propiedad, cosa que tampoco ocurre sobre el reconocimiento oficial de la enseñanza, que no es un derecho patrimonial.

En cuanto a los Institutos Profesionales y Centros de Formación Técnica, que sí pueden ser empresas, precisaron que la administración provisional no significa una "destitución" de sus administradores, sino solamente una "sustitución", limitándose su poder decisorio sobre la empresa, pero sin afectar el derecho patrimonial a la retribución o, incluso, percepción de utilidades. Hicieron presente que el Tribunal Constitucional ha señalado expresamente que no existen derechos adquiridos sobre el régimen normativo, por lo que es ilusoria la pretensión de los requirentes, agregando que no se afectan en la esencia derechos válidamente constituidos.

En el título siguiente, argumentaron que si hubiera afectación del derecho de propiedad, se justificaría en la función social de la propiedad, aclarando que no hay expropiación. De haber afectación a la propiedad, es legítima y razonablemente fundada en el derecho a la educación, entendida como bien social.

Reiteraron que el nombramiento del administrador se funda en causas legales tasadas, previa investigación y en función de su resultado, que es temporal, de efectos limitados y que tiene controles.

En cuanto a la vulneración de la autonomía municipal que se denunció por los requirentes, se refirieron latamente a los caracteres y estatuto de los municipios, sus funciones y atribuciones. Detallaron el contenido de su autonomía orgánica, que se caracteriza por la ausencia de superior jerárquico, reiterando que ésta se ejerce dentro del derecho vigente, para autodeterminarse en las áreas que el sistema jurídico les ha entregado expresamente, por lo que es forzoso concluir que la autonomía conferida por la Constitución a ciertos





órganos, no produce como efecto sino una supeditación directa del órgano a la Constitución y la ley, sin asignarle otras funciones que las que éstas determinen, y sin descartar la necesaria coordinación entre los órganos de la Administración, por lo que la autonomía municipal no implica desvinculación con la Constitución y la ley.

Así, concluyeron que no se altera el diseño orgánico creado por la Constitución, ni se entrega a la Superintendencia de Educación una facultad que vulnere la autonomía municipal. Por el contrario, el proyecto de ley se limita a establecer una nueva causal para que la Superintendencia ejerza una función propia, nombrar un administrador provisional, y la decisión del municipio sostenedor de renunciar al reconocimiento oficial no se ve alterada por el ejercicio de la señalada facultad de la Superintendencia, ni sometida a injerencias externas, no existiendo vulneración alguna de la autonomía municipal.



Finalizando con un lato capítulo de conclusiones que reiteran lo ya expuesto, solicitaron el rechazo del requerimiento en todas sus partes.

Autos en relación.

Concluida la tramitación del proceso, se ordenó traer los autos en relación.

Vista de la causa.

Con fecha 13 de noviembre en curso, se verificó la vista de la causa, alegando por los diputados requirentes el abogado Jorge Barrera Rojas y por el Poder Ejecutivo la abogada Paulina Veloso Valenzuela.

CONSIDERANDO:

I.- CARACTERÍSTICAS DE ESTA SENTENCIA.

PRIMERO: Que esta sentencia se funda en un requerimiento parlamentario que cuestionó partes



significativas del proyecto de ley sobre administrador provisional en las instituciones de educación superior. La complejidad e importancia de la materia requerida exigen un acabado examen jurisprudencial que nos lleva a dividir estas consideraciones en tres capítulos previos: antecedentes de la sentencia, relativos a las principales instituciones jurídicas que son esenciales para entender el presente conflicto constitucional: la figura del administrador provisional y la existencia del reconocimiento oficial del Estado a las instituciones de educación superior. En segundo lugar, se expondrán los principios orientadores de esta sentencia y que son transversales a buena parte de las objeciones de constitucionalidad planteadas. Y, tercero, un examen de las once cuestiones de constitucionalidad planteadas a este tribunal;



II.- ANTECEDENTES PRELIMINARES.

1.- El administrador provisional.


SEGUNDO: Que el administrador provisional existe en nuestro ordenamiento jurídico, tanto en empresas que operan bajo la modalidad de contratos administrativos, como de empresas que operan bajo régimen de autorización.

Así, en empresas sujetas a contratos administrativos, existe en materia eléctrica (D.F.L. N° 4/2006, Economía), en materia sanitaria (D.F.L. N° 382/1988, Obras Públicas), en materia de concesiones de obras públicas (D.S. N° 900/1996, Obras Públicas), en materia de transporte público de pasajeros (Ley N° 18.696/1998).

En materia de empresas sujetas a autorización, existe respecto de los bancos (D.F.L. N° 3/1997, Hacienda); de las AFP (D.L. N° 3.500); de las Isapres (D.F.L. N° 1/2006, Salud); y en establecimientos

educacionales de enseñanza básica y media (Ley N° 20.529).

Se trata, como se observa, de actividades intensamente reguladas, donde el interventor se suma a otras técnicas de policía (fiscalizaciones, órdenes, prohibiciones, inspecciones y entrega de información). Y donde las actividades desplegadas tienen un vínculo con el Estado (contrato administrativo o autorización);




TERCERO: Que los administradores provisionales reciben distintas denominaciones. Desde luego, la de administrador provisional. Así lo denomina la legislación de transportes, servicios sanitarios, pensiones, Isapres y educación. También se le denomina interventor. Así lo llaman la Ley Eléctrica y la Ley de Concesiones del Ministerio de Obras Públicas. Finalmente, se le llama inspector delegado. Así lo hacen la Ley de Bancos y la Ley de las AFP. El Administrador Provisional que diseña nuestro ordenamiento jurídico, tiene por objeto resguardar los intereses de terceros ajenos a los dueños de las empresas afectadas. Se designan en situación de crisis de éstas (liquidación, caducidad, quiebra, mala calidad de servicio, compromiso de fondos de terceros, riesgo patrimonial), con el propósito de intentar corregir lo que los dueños no pueden llevar a cabo, porque tienen conflictos entre sus intereses de propietarios y los derechos de los terceros.

El administrador provisional reemplaza a la administración que puso el dueño con el propósito de dar continuidad al servicio, mejorarlo o salvar la institución de su disolución sin poner en cuestionamiento su propiedad. Su nombramiento es temporal y sujeto a reglas de rendición de cuentas.

Se trata de una medida extrema. De ahí que requiera autorización del legislador, causales estrictas y un procedimiento de reclamo jurisdiccional.

Su designación está a cargo de autoridades superiores (Ministros, Superintendentes);



CUARTO: Que el administrador provisional que diseña el proyecto sigue muy de cerca al administrador provisional establecido en materia de Isapres (Ley N° 19.895) y el creado en materia de educación escolar (Ley N° 20.529). Pero es lejos el administrador más regulado que pueda existir en nuestro sistema jurídico. El proyecto norma en detalle distintos aspectos de la figura. Desde luego, su designación. Pero también los requisitos para su nombramiento, las causales que lo hacen procedente, las facultades que tiene respecto del establecimiento educacional, los controles a que está sujeto;

QUINTO: Que el Administrador Provisional de Educación Superior que regula el proyecto, es una persona designada por el Ministerio de Educación, con acuerdo del Consejo Nacional de Educación, cuando concurren ciertas y determinadas causales, con el propósito de solucionar los problemas detectados en una institución, después de una investigación preliminar. El administrador provisional desplaza a las autoridades de la institución, asumiendo la representación legal de la misma y tiene todas aquellas facultades especiales que se le confieren a aquéllas, con la finalidad de solucionar dichos problemas;

SEXTO: Que el nombramiento del administrador provisional exige varios requisitos. Desde luego, una investigación llevada a cabo por el Ministerio de Educación en la que se constaten problemas vinculados con la viabilidad administrativa, financiera o económica de



la institución. Enseguida, es necesario que el Ministerio de Educación así lo decida. A continuación, es necesario el acuerdo del Consejo Nacional de Educación. Finalmente, es necesario que la resolución que lo nombre esté a firme, pues puede ser reclamada ante la Corte de Apelaciones respectiva;

SÉPTIMO: Que el administrador provisional tiene ciertas características: dura un año en el cargo, prorrogable por una sola vez por igual período; es removible por ciertas causales, por el Ministerio de Educación, por resolución fundada y previo acuerdo del Consejo Nacional de Educación; sus honorarios son pagados con cargo a los ingresos que perciba la institución; está sujeto a controles durante su desempeño (actas, informes, rendiciones de cuentas) y al final de su gestión (informe final);



OCTAVO: Que, durante su gestión, tiene todas las facultades propias de las autoridades académicas de la institución que administra, y puede ejercer todas aquellas acciones destinadas a garantizar el interés público asociado a la continuidad de los estudios;

NOVENO: Que puede ser provisional o de cierre. Este último es designado cuando el primero fracasó en su gestión o se dictó resolución de liquidación o se inició la revocación del reconocimiento oficial;

2.- Reconocimiento oficial del Estado de la enseñanza impartida en las instituciones de educación superior: requisitos y revocación.

DÉCIMO: Que la Constitución dispone en la última parte del inciso final del numeral 11° del artículo 19 que una ley orgánica constitucional "establecerá los requisitos para el reconocimiento oficial de los establecimientos educacionales de todo nivel";



DECIMOPRIMERO: Que la Ley General de Educación, N° 20.370, es la ley que establece las modalidades y requisitos de otorgamiento del reconocimiento oficial. Entiende que "reconocimiento oficial del Estado es el acto administrativo en virtud del cual la autoridad confiere a un establecimiento educacional la facultad de certificar válida y autónomamente la aprobación de cada uno de los ciclos y niveles que conforman la educación regular, y de ejercer los demás derechos que le confiere la ley" (artículo 45 de la Ley N° 20.370). Que, jurídicamente, el reconocimiento oficial es una autorización. En ella, el particular interesado en obtenerla, debe suministrar a la administración una serie de antecedentes destinados a evitar que ciertos riesgos, considerados como potencialmente lesivos al interés público, se materialicen. La autorización implica un intenso control preventivo, pues antes de disponer este acto administrativo favorable, el órgano encargado de otorgarla debe examinar que un riesgo eventual de la actividad sometida a esta técnica de policía, no se materialice, afectando con ello derechos de terceros o el interés general (STC 1413/2010). Lo que busca la autorización es que la autoridad condicione o limite los efectos perjudiciales de una actividad. La autorización, por una parte, permite desarrollar una actividad. En este sentido, es un título habilitante, pues levanta una prohibición relativa de llevarla a cabo. Por la otra, es un título constitutivo, en el sentido que establece las condiciones conforme a las cuales ésta se va a llevar a cabo (Laguna de la Paz, José Carlos; La autorización administrativa; Editorial Thomson/Civitas, Navarra, 2006).



La autorización puede ser de distinto tipo. Desde luego, puede ser real, personal o mixta, según si recae



sobre personas, bienes o actividades, o una mezcla de ambos factores. También puede ser episódica u operativa. La primera es aquella en que se controla una actividad aislada. Se trata de un examen inicial y negativo. La segunda, en cambio, denominada también autorización de funcionamiento, es aquella que opera respecto de actividades que operan de modo continuado. Por lo mismo, implica un control no sólo inicial, sino que permanente. Finalmente, la autorización puede ser simple o condicionada. En la primera, la administración las entrega sin poner ningún requisito operativo. En las segundas, la administración establece que el titular debe cumplir y respetar ciertas condiciones, para lo cual lo somete a una estricta fiscalización. En tal sentido, el reconocimiento oficial, como el dispuesto por la Ley N° 20.370, es una autorización sometida a un procedimiento administrativo reglado, en que la administración debe comprobar el cumplimiento de una serie de requisitos. Una vez obtenida, el titular queda habilitado para desarrollar la actividad. Pero se trata de una autorización de funcionamiento, toda vez que queda sujeta a una intensa fiscalización, quedando expuesto incluso a la revocación, si incumple los supuestos que llevaron a su otorgamiento.;

DECIMOSEGUNDO: Que los requisitos para dicho reconocimiento están definidos en los artículos 61, 72 y 79 de la aludida ley, aplicables a las universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica, respectivamente, y constan tales requisitos sometidos a la autorización de funcionamiento, en el cuadro siguiente:





**REQUISITOS DEL RECONOCIMIENTO OFICIAL DE LAS
INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR.**

| UNIVERSIDADES | INSTITUTOS PROFESIONALES | CENTROS DE FORMACIÓN TÉCNICA |
|---|--|--|
| <p>El Estado reconoce oficialmente a (art. 52 LEGE):</p> <p>a) Universidades;</p> <p>b) Institutos profesionales;</p> <p>c) Centros de formación técnica;</p> <p>d) Academias de FFAA.</p> <p>Las nuevas universidades se entienden reconocidas oficialmente una vez cumplidos los siguientes requisitos (art. 61 LEGE):</p> <p>a.- Estar constituidas como</p> | <p>Los institutos profesionales se entienden reconocidos oficialmente una vez que cumplen los siguientes requisitos (art. 72 LEGE):</p> <p>a.- Estar inscritos en el Registro de Institutos Profesionales que lleva el MINEDUC;</p> <p>b.- Contar con recursos docentes, didácticos, económicos, financieros y físicos necesarios para cumplir sus fines, ello debidamente certificado por el Consejo Nacional de Educación;</p> | <p>Los CFT se entienden reconocidos oficialmente una vez que cumplen los siguientes requisitos (art. 79 LEGE):</p> <p>a.- Estar inscritos en el Registro de CFT que lleva el MINEDUC;</p> <p>b.- Contar con recursos docentes, didácticos, económicos, financieros y físicos necesarios para cumplir sus fines, ello debidamente certificado por el Consejo Nacional de Educación;</p> <p>c.- Contar con certificado del Consejo</p> |



| | | |
|---|--|---|
| <p>persona jurídica conforme a lo dispuesto en la ley;</p> <p>b.- Contar con recursos docentes, didácticos, económicos, financieros y físicos necesarios para ofrecer los grados académicos y títulos profesionales que pretende otorgar;</p> | <p>c.- Contar con certificado del Consejo Nacional de Educación en que conste que dicho organismo ha aprobado el respectivo proyecto institucional y los correspondientes programas.</p> | <p>Nacional de Educación en que conste que dicho organismo ha aprobado el respectivo proyecto institucional y los correspondientes programas.</p> |
| <p>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.</p> | | |



DECIMOTERCERO: Que el derecho de "mantener" un establecimiento educacional, que dimana de la libertad de enseñanza, tiene límites y no implica que el Estado deba permanecer otorgando dicho reconocimiento por un título

habilitante que pudo haber perdido las condiciones que llevaron a su otorgamiento. En tal sentido, el reconocimiento oficial puede revocarse para todas las instituciones de educación superior, según lo disponen los artículos 59, 64, 70, 74, 81 y 100 de la Ley General de Educación (Nº 20.370), según se define en la siguiente tabla:

**REVOCACIÓN DEL RECONOCIMIENTO OFICIAL EN LAS
INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR.**

| Universidades | Institutos de Formación Profesional | Centros de Formación Técnica |
|---|--|--|
| <p>Procede la cancelación de la personalidad jurídica y la eliminación del registro correspondiente, si transcurrido 1 año desde la fecha de obtención de personalidad jurídica, la nueva universidad no ha dado cumplimiento a los requisitos exigidos para obtener su reconocimiento oficial, por</p> | <p>Procede la eliminación del registro si transcurrido el plazo de 1 año desde la fecha de inscripción, el nuevo instituto no ha dado cumplimiento a los requisitos para obtener el reconocimiento oficial, por hechos que le sean imputables (art. 70 LEGE).</p> <p align="center">EL</p> <p>MINEDUC, por</p> | <p>EL MINEDUC, por decreto supremo fundado, previo acuerdo del Consejo Nacional de Educación adoptado por la mayoría de sus miembros en sesión convocada a ese solo efecto, y escuchada la entidad afectada, podrá revocar el reconocimiento oficial en los siguientes casos</p> |



| | | |
|---|--|---|
| <p>hechos que le sean imputables (art. 59 LEGE).</p> <p>El MINEDUC, por decreto supremo fundado, previo acuerdo del Consejo Nacional de Educación adoptado por la mayoría de sus miembros en sesión convocada a ese solo efecto, y escuchada la entidad afectada, cancelará la personalidad jurídica y revocará el reconocimiento oficial a una universidad en los siguientes casos (art. 64 LEGE):</p> <p>a.- Si no cumple con sus objetivos estatutarios;</p> <p>b.- Si realiza</p> | <p>decreto supremo fundado, previo acuerdo del Consejo Nacional de Educación adoptado por la mayoría de sus miembros en sesión convocada a ese solo efecto, y escuchada la entidad afectada, podrá revocar el reconocimiento oficial en los siguientes casos (art. 74 LEGE):</p> <p>a.- Si la institución no cumple con sus fines;</p> <p>b.- Si realiza actividades contrarias a la moral, al orden público, a las buenas costumbres y a la seguridad nacional;</p> <p>c.- Si</p> | <p>(art. 81 LEGE):</p> <p>a.- Si la institución no cumple con sus fines;</p> <p>b.- Si realiza actividades contrarias a la moral, al orden público, a las buenas costumbres y a la seguridad nacional;</p> <p>c.- Si incurre en infracciones graves a lo establecido en su escritura social o reglamento académico;</p> <p>d.- Si deja de otorgar títulos de técnico de nivel superior.</p> <p>El Consejo Nacional de Educación puede</p> |
|---|--|---|



| | | |
|--|---|---|
| <p>actividades contrarias a la moral, al orden público, a las buenas costumbres y a la seguridad nacional;</p> <p>c.- Si incurre en infracciones graves a sus estatutos;</p> <p>d.- Si deja de otorgar títulos profesionales de aquellos que requieren haber obtenido previamente el grado de licenciado.</p> <p>El Consejo Nacional de Educación puede solicitar al MINEDUC la revocación del reconocimiento oficial de las universidades que, ampliado el proceso de</p> | <p>incurre en infracciones graves a lo establecido en su escritura social o reglamento académico;</p> <p>d.- Si deja de otorgar títulos profesionales.</p> <p>El Consejo Nacional de Educación puede solicitar al MINEDUC la revocación del reconocimiento oficial de los institutos profesionales que, ampliado el proceso de</p> <p>licenciamiento por 5 años más, no dieran cumplimiento a los requerimientos del Consejo (art. 100 LEGE).</p> | <p>solicitar al MINEDUC la revocación del reconocimiento oficial de los CFT que, ampliado el proceso de licenciamiento por 5 años más, no dieran cumplimiento a los requerimientos del Consejo (art. 100 LEGE).</p> |
|--|---|---|





| | | |
|--|--|--|
| licenciamiento por 5 años más, no dieran cumplimiento a los requerimientos del Consejo (art. 100 LEGE). | | |
|--|--|--|

DECIMOCUARTO: Que el establecimiento de los requisitos mínimos para el reconocimiento oficial ha sido estimado, para el caso de las instituciones de educación superior reguladas por este proyecto de ley, como materias propias de la dimensión orgánica constitucional y, por su contenido, perfectamente ajustadas a la Constitución (Sentencia Rol N° 102/1990). Asimismo, que las facultades de revocación de este reconocimiento oficial han sido estimadas como constitucionales, para todas las instituciones de educación superior, sin ningún tipo de entendidos o alcances interpretativos (Sentencia Rol N° 1.363/2009). Esta propia Magistratura ha debatido sobre el alcance de la revocación en las sentencias roles N°s 148/1992 y 102/1990 sin estimarla inconstitucional, inclusive en votos de minoría. Por tanto, resulta evidente que la posibilidad jurídica de revocar el reconocimiento oficial deriva directamente de la expresión regulatoria que la Constitución mandata para el establecimiento de los requisitos mínimos de funcionamiento por nivel de enseñanza;

III.- CRITERIOS INTERPRETATIVOS QUE GUÍAN ESTA SENTENCIA.

DECIMOQUINTO: Que los criterios interpretativos que guiarán esta sentencia son tres. Primero, que el derecho de recibir educación exige que la libertad de enseñanza





concretice el derecho de los establecimientos a otorgar una educación reconocida oficialmente y de calidad. Segundo, que las instituciones de educación superior tienen la autonomía universitaria que les reconocen la Constitución, las leyes y sus estatutos. Tercero, que el derecho de otorgar educación reconocida oficialmente y conducente a la obtención de un título universitario o técnico-superior importa la concurrencia de normas de organización y procedimientos que velen por los derechos de todos los integrantes de una comunidad educativa;

1. Derecho a la educación y libertad de enseñanza.

DECIMOSEXTO: Que el derecho a la educación y la libertad de enseñanza en la Constitución, constituyen ámbitos distintos pero intrínsecamente vinculados y representativos de un complejo conjunto de derechos, reconocidos en el artículo 19, numerales 10° y 11°, del texto fundamental. En su globalidad contienen derechos de libertad, deberes sociales, deberes estatales, derechos de prestación, derechos de organización y procedimiento, garantías institucionales y, en general, un entramado normativo que configura un denso cuerpo constitucional, legal y estatutario de principios y reglas;

DECIMOSÉPTIMO: Que el derecho a recibir educación caracteriza el artículo 19, numeral 10°, de la Constitución, teniendo a los niños y jóvenes como centro del proceso de aprendizaje, puesto que se trata de un "derecho social que asegura a todas las personas su pleno desarrollo en todas las etapas de la vida, a través del acceso a la enseñanza formal y no formal y a procesos de educación informal, ya sea de manera estructurada o sistemática, o a través del núcleo familiar y la





experiencia de vida" (García y Contreras (2014): Diccionario Constitucional Chileno, p. 283). Por ende, este derecho de los niños y jóvenes a recibir educación es auxiliado por el derecho preferente y deber consecuencial de los padres de educar a sus hijos;

DECIMOCTAVO: Que estos derechos educacionales, abarcando por ahora los deberes estatales, tienen un punto de contacto con la libertad de enseñanza cuando se reconoce a todas las personas el derecho a otorgar educación. Este derecho abierto a todos, de ofrecer y poner a disposición de la población los procesos educativos, es parte del reconocimiento que la propia Constitución auspicia al indicar que "es deber de la comunidad contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la educación" (artículo 19, numeral 10°, inciso final, de la Constitución);



DECIMONOVENO: Que hay múltiples maneras de desarrollar y perfeccionar la educación de los ciudadanos, siendo uno de ellos, quizás el más emblemático, el proceso de emprendimiento en la sistematización de conocimientos disponibles a través de establecimientos educacionales. Uno de los puentes que unen el derecho a recibir educación y el derecho a otorgar educación es el ejercicio de la libertad de enseñanza. La sola ejecución legítima y desformalizada de esta libertad de enseñanza, por sí misma, puede proveer conocimientos y habilidades significativos para la vida de las personas, pero es insuficiente para que estos contenidos sean vinculantes para la sociedad y el Estado chileno;



VIGÉSIMO: Que si el derecho a recibir educación tiene por finalidad una especial asunción pública de habilidades, pericias y estudios, es porque los niños y jóvenes, y sus familias, reivindican que ese desarrollo personal reconduzca las diversas etapas de avance en la vida. Tanto la progresión personal como la inclusión social del esfuerzo educativo implican reconocer que "la educación es el medio indispensable de realizar otros derechos humanos" (Observación General N° 13 del Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). El sentido del legítimo ascenso social, de la promoción del mérito y de propiciar igualdad de oportunidades, importa que el derecho a la educación pueda producir efectos útiles y tangibles para todos los millones de ciudadanos que salen día a día a estudiar. Y, por lo mismo, él debe confluir, necesariamente, en el reconocimiento oficial de esa enseñanza y en la consecuencia natural de obtener los títulos profesionales habilitantes para esa progresión. En tal sentido, "la obtención de reconocimiento oficial requiere la satisfacción de ciertos requisitos más exigentes que los requeridos para el simple ejercicio del derecho a la libertad de enseñanza" (Sentencia del Tribunal Constitucional, Rol N° 1.363, considerando 15°). De esta manera, hay una brecha entre la simple ejecución de un emprendimiento educativo y aquella actividad dirigida al reconocimiento oficial del Estado y el otorgamiento de los títulos propiamente tales, puesto que el peso de las aspiraciones y sueños de esos millones de personas debe superar un ejercicio puramente unilateral de libertades por parte de un emprendedor;

VIGESIMOPRIMERO: Que el derecho a la educación y la libertad de enseñanza exigen una ponderación específica de derechos que se dan al interior de un contexto más





complejo. Por ahora, cabe constatar que el reconocimiento oficial de la enseñanza tiene efectos y exige de los administradores, controladores y propietarios de las instituciones de educación superior que satisfagan unos criterios finalistas en cuanto a la calidad de tal educación. "Para este Tribunal la finalidad de mejorar la calidad de la educación es claramente una finalidad que legítimamente puede perseguir el legislador. Esta finalidad está comprendida como un derecho que la Constitución asegura a todas las personas en el artículo 19, N° 10°, y, por lo tanto, su persecución no sólo es legítima sino que es una exigencia que el legislador y la autoridad deben requerir" (sentencia del Tribunal Constitucional, Rol N° 1.363, considerando 19°);



VIGESIMOSEGUNDO: Que el derecho a recibir educación exige en quienes la otorgan unas calidades esenciales conducentes al reconocimiento de esa educación. Por lo mismo, al ser un establecimiento educacional un centro complejo de imputación de derechos y deberes, hay un conjunto de consideraciones previas que han de realizarse para valorar los derechos de los estudiantes;

VIGESIMOTERCERO: Que, primero, los estudiantes que han ingresado a una institución de educación superior tienen derecho a permanecer en el establecimiento educacional respectivo, en la medida que cumplan con sus obligaciones estatutarias y con las correspondientes exigencias académicas, a las que libremente han adherido desde su incorporación a ese establecimiento. Este derecho de permanencia no es ilimitado y es perfectamente posible que un régimen disciplinario interno derive en la expulsión del establecimiento y en la no renovación de la matrícula por incumplimiento académico;



VIGESIMOCUARTO: Que, en segundo lugar, en el entendido que lo habitual es permanecer, el estudiante tiene derecho a progresar al interior del sistema educativo, en la medida que vaya cumpliendo con los requisitos académicos habilitantes para acceder a los niveles siguientes;

VIGESIMOQUINTO: Que, en consecuencia, en tercer lugar, completada toda la progresión educativa y alcanzados todos los niveles que comprende el ciclo formativo, el estudiante tiene derecho a la titulación respectiva. Respecto del reconocimiento oficial de estos estudios, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha sostenido en varias sentencias (entre otras, Orsus contra Croacia, de 16 de marzo de 2010) que el derecho a la educación contiene algo más que acceder a un establecimiento educacional, ya que "el individuo que lo posee tiene la oportunidad de obtener un beneficio de la educación recibida, es decir, el derecho a obtener, según la normativa de cada Estado, en una forma u otra, el reconocimiento oficial de los estudios realizados" (Ver Cotino Hueso, Lorenzo (2012), *El derecho a la educación como derecho fundamental. Especial atención a su dimensión social prestacional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 248-249);

VIGESIMOSEXTO: Que el reconocimiento oficial se transforma en la adquisición de un título profesional o técnico superior que valida un conjunto amplio de conocimientos y habilidades y que es, a la vez, el paso necesario para el ejercicio de otros derechos fundamentales. En primer lugar, dependiendo de la naturaleza y nivel del grado obtenido, habilita para





seguir ejerciendo el derecho a la educación en un nivel aún superior del que posee. En una sociedad del conocimiento, este reconocimiento oficial adquiere cada vez mayor valor en la misma medida que se masifican los niveles educativos. Por tanto, las oportunidades educacionales exigen el paso a otros niveles y que ellos estén abiertos a quien haya obtenido con regularidad y suficiencia las habilidades y conocimientos necesarios para acceder a un nivel superior. En segundo lugar, la obtención de un título profesional o técnico superior permite mejorar las perspectivas del derecho al trabajo y amplía la libertad de trabajo (artículo 19, numeral 16°, de la Constitución). En tercer término, la obtención de un título profesional es una habilitación para un conjunto específico adicional de derechos y deberes que se vinculan con la adscripción a un colegio profesional (inciso cuarto del numeral 16° del artículo 19 de la Constitución). Finalmente, la obtención de estos grados y títulos también se constituye en requisito para el ejercicio de la función pública y el acceso formal a la Administración del Estado (artículos 19, N° 17°, y 38 de la Constitución). Por tanto, el alcance de un título no repercute solamente en las perspectivas de progresión individual sino que su impacto es público por el amplio alcance social que tiene en el ejercicio de otros derechos fundamentales, sin considerar la perspectiva económica que se deduce del ejercicio de esos derechos;



2.- La autonomía universitaria.

VIGESIMOSÉPTIMO: Que 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;

VIGESIMOCTAVO: Que una de sus fuentes de reconocimiento es la autonomía de los grupos intermedios. A éstos la Constitución les garantiza su autonomía para que puedan perseguir sus fines específicos (artículos 1º y 23). De esta manera, los grupos privados disponen de la libertad de asociación y de la autorregulación que permite un ejercicio colectivo del derecho asociativo, especialmente en la determinación de sus fines, medios, reglas internas y resolución de las diferencias que surjan al interior de sus asociados. Esta determinación genérica de autonomía no se contrapone a la capacidad del legislador de dictar normas generales y obligatorias válidas para todos los sujetos a un determinado ordenamiento jurídico. La potestad legislativa tiene rango constitucional y los grupos intermedios no están al margen de los mandatos del legislador. Todo lo anterior, porque la autonomía que la Constitución garantiza es la adecuada. La autonomía es "inadecuada" cuando pretende ser invocada para realizar actividades ilegales, dañosas o ilícitas, o amparar excesos en la actuación del órgano que la invoca (STC 184/1994);



VIGESIMONOVENO: Que, respecto de la autonomía universitaria, no todas las universidades tienen por origen un 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);



TRIGÉSIMO: Que tanto la autonomía económica como administrativa que la ley le confiere al establecimiento de educación superior (artículo 104, Ley General de Educación) está subordinada al cumplimiento de los estatutos y de la ley. De esta manera, debe recordarse que las potestades que se entregan al Ministerio de Educación, son definidas por ley, conforme al artículo 65, inciso cuarto, N° 2, de la Constitución. Son ellas las que definen la forma organizativa que deben adoptar las instituciones de educación superior, las modalidades de acreditación, de recepción de subvenciones, etc. No obstante, el contenido esencial de la autonomía universitaria dice relación con su ámbito académico. Allí hay un núcleo relativo a la cautela del proyecto institucional, ideario del centro o programa educativo,



no importando cómo se denomine, que da cuenta de las obligaciones que esencialmente asume la institución de educación superior para poder ejercer su derecho a otorgar educación;

TRIGESIMOPRIMERO: Que, en consecuencia, la autonomía universitaria se ejerce según o en silencio de ley, y no contra la ley. La intervención legislativa, por definición, establece restricciones, limitaciones, obligaciones. Es decir, afecta la autonomía (STC 2541/2013; 2487/2013), puesto que ésta tiene límites. La relevancia de lo anterior es que la autonomía de la universidad se extingue con la revocación del reconocimiento oficial;



3.- Normas de organización y procedimiento en la regulación educacional.

TRIGESIMOSEGUNDO: Que la Constitución ha reservado estas materias a una ley orgánica constitucional, la que "establecerá los requisitos mínimos que deberán exigirse en cada uno de los niveles de la enseñanza básica y media y señalará las normas objetivas, de general aplicación, que permitan al Estado velar por su cumplimiento. Dicha ley, del mismo modo, establecerá requisitos para el reconocimiento oficial de los establecimientos educacionales de todo nivel" (artículo 19, numeral 11°, inciso final, de la Constitución). Este conglomerado normativo contiene un conjunto amplio de normas sobre derechos, deberes, garantías institucionales, acciones, prestaciones y normas de organización y procedimiento. El proyecto de ley objeto de cuestionamiento en estos autos se inscribe plenamente dentro de esta última categoría;



TRIGESIMOTERCERO: Que las "normas de organización y procedimiento", especialmente en su correlato con la "organización", tienen enorme sentido en las instituciones de educación superior. Estas instituciones se corresponden con modos complejos de funcionamiento. "La reunión de cosas tan diferentes bajo el concepto de organización en sentido estricto se justifica por el hecho de que tienen una cosa en común: regulan la cooperación de numerosas personas orientada a determinados fines". (Alexy, Robert (1997), *Teoría de los derechos fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, p. 474). Las universidades y, en general, los centros superiores de enseñanza suponen un esfuerzo mancomunado de múltiples actores para el fortalecimiento institucional, pero bajo niveles y responsabilidad distintas. No siempre los derechos al interior de una organización tan compleja como las instituciones de educación superior son unívocos. Es más, normalmente puede haber derechos contrapuestos al interior de sus miembros. Los derechos propietarios pueden diferenciarse de quienes administran y gobiernan la institución superior, pueden ser distintos a los que realizan labores docentes y administrativas y, esencialmente, pueden ser contrarios a los derechos de los que justifican la existencia de estas instituciones, que son los propios alumnos. Por lo mismo, la regulación de una legislación frente a instituciones de educación superior en crisis constituye una modalidad para garantizar la pervivencia de derechos subjetivos frente a la organización. "Los derechos a organización en sentido estricto del individuo frente al legislador son derechos del individuo a que el legislador dicte normas de organización conformes al derecho fundamental. Una organización legislativa conforme al derecho fundamental puede ser asegurada no sólo a través de derechos





subjetivos sino también de mandatos y prohibiciones meramente objetivos" (Alexy, Robert (1997), *Teoría de los derechos fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, pp. 474-475);

TRIGESIMOCUARTO: Que las normas de organización y procedimiento regulan las modalidades del derecho de acceso a cada uno de los niveles educativos y habilitan al reconocimiento oficial de los establecimientos educativos, propiamente tales. Es evidente que hay muchos derechos educativos que se sitúan al margen del reconocimiento o de una habilitación de nivel, como es el caso del acceso a la educación parvularia o la promoción de la educación informal. Sin embargo, las normas de organización del proceso educativo formal y sistemático exigen algo más. Aplicado lo anterior al proceso educativo de enseñanza formal de las instituciones de educación superior, la Constitución reconoce el derecho a abrir un establecimiento educacional, según ya vimos. Es así como las universidades estatales y privadas, los institutos profesionales y centros de formación técnica privados tienen sus modalidades de apertura reguladas en el artículo 53 de la Ley General de Educación. Asimismo, su constitución y goce de personalidad jurídica son normados por los artículos 55 y 57 (universidades), 68 y 69 (institutos de formación profesional) y 76 y 77 (centros de formación técnica), todos de la Ley General de Educación. Y, finalmente, su reconocimiento oficial, al cual aspiran las universidades (artículo 61), los institutos profesionales (artículo 72) y los centros de formación técnica (artículo 79), es normado por los artículos correspondientes de la Ley General de Educación;





TRIGESIMOQUINTO: Que no es del caso comparar con los procesos de densidad normativa que tienen otros niveles de enseñanza oficial. Sin embargo, cabe constatar que la menor densidad regulatoria de las instituciones de educación superior ha llevado al legislador a incrementar gradualmente el régimen normativo de exigencias. Justamente, el proyecto de ley sobre Administrador Provisional se inscribe en la modalidad de organización normativa que permite gestionar los problemas institucionales mediante instrumentos proporcionales y adecuados al nivel e intensidad de las dificultades, evitando la dimensión binaria de pasar de la normalidad a la revocación del reconocimiento sin ninguna mediación fáctica y normativa razonable. Los derechos de organización en conglomerados complejos tratan de procedimientos que permiten articular y ponderar los derechos de todos los integrantes de una comunidad educativa en tiempos de crisis;



IV.- CUESTIÓN DE PREVIO PRONUNCIAMIENTO

El cambio del precedente.

TRIGESIMOSEXTO: Que, a la luz de estos principios interpretativos, es necesario cambiar el precedente de la sentencia Rol N° 184/1994.

Por la sentencia Rol N° 184/1994, esta Magistratura, ejerciendo el control obligatorio de constitucionalidad, objetó la posibilidad de que la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, previo acuerdo del Banco Central, nombrara, por tres meses prorrogables, un delegado en una AFP, si ésta hubiere incurrido en infracción grave de ley que cause perjuicio al fondo que administra, o redujere de hecho su patrimonio, al mínimo que exige la ley.



El Tribunal consideró que dicho precepto afectaba el derecho de propiedad (por mera disposición administrativa se priva de la administración), el derecho de asociación (se impone a alguien externo a la sociedad), la autonomía de los grupos intermedios (se afecta el derecho de decidir sus propios actos y de administrar o fijar los objetivos o fines que deseen alcanzar), y la facultad exclusiva de los tribunales de resolver los conflictos (el nombramiento de interventor es una medida precautoria inherente a los tribunales, no a órganos de la administración);

TRIGESIMOSÉPTIMO: Que, en el presente fallo, este Tribunal considera que es necesario revisar dicho precedente y sus fundamentos, por las razones que se expresan a continuación.



En primer lugar, dicho fallo se encuentra aislado en el tiempo. Por de pronto, porque la Corte Suprema, en 1983, había rechazado un recurso de protección, interpuesto por los accionistas del Banco de Chile contra la Superintendencia de Bancos, en que se cuestionaba el nombramiento de un interventor, a consecuencia de la crisis bancaria de ese año. La Corte Suprema consideró que el nombramiento del interventor era plenamente legítimo.

Para ello argumentó que los bancos realizaban una actividad trascendente en el desenvolvimiento de la vida nacional y con notoria influencia en la normalidad de los negocios del país. La inestabilidad en este sector es de gran gravedad y extensión en la comunidad toda.

Asimismo, la Corte consideró que no se trataba de un acto jurisdiccional, toda vez que el conflicto de intereses nace precisamente con ocasión de realizarse el acto administrativo del nombramiento. Además, su resultado no es inamovible, pues puede ser dejado sin



efecto por la misma Superintendencia o por un Tribunal, no dándose el efecto de cosa juzgada que confiere a lo resuelto el carácter de irrevocable, inimpugnable y perpetuo. Y, finalmente, la medida tenía que ser puesta en vigencia con carácter de urgente. Ello pugna con la idea de un debate prolongado entre la autoridad que lo dispone y la institución que pudiera resultar afectada (RDJ, tomo LXXX, 1983, sec. 5a., págs. 57-65);

TRIGESIMOCTAVO: Que, enseguida, esta Magistratura ha considerado que cuando hay una función pública envuelta en una actividad afecta a la limitación al dominio, hay una justificación de la función social que la funda (STC 506/2007), sobre todo si hay un beneficio para la comunidad (STC 253/1997, 1295/2009 y 2487/2013);



TRIGESIMONOVENO: Que, a continuación, esta Magistratura ha validado medidas de regulación de la gestión educacional sustantivas. Así, ha validado las cuotas para alumnos vulnerables (STC 410/2004), los consejos escolares (STC 410/2004), la transformación de persona natural a persona jurídica con giro único del sostenedor (STC 1363/2009), los requisitos para mantener el reconocimiento oficial (STC 1361/2009);

CUADRAGÉSIMO: Que esta Magistratura ha considerado que son actos administrativos, y no actos jurisdiccionales, una serie de manifestaciones de voluntad de la Administración. Por ejemplo, las órdenes (STC 2264/2013) y la sanción administrativa (STC 124/1991, 376/2003, 388/2003; 479/2006, 480/2006, 1413/2010).

Para ello ha distinguido el ámbito de la función administrativa (artículo 24 de la Constitución) y el ámbito de la jurisdicción (artículo 76). Cuando un órgano de la Administración emite un acto administrativo, no



resuelve conflictos como lo hace un tribunal (STC 2301/2012);

CUADRAGESIMOPRIMERO: Que también esta Magistratura ha sostenido una serie de criterios interpretativos al momento de examinar las medidas legislativas vinculadas a la educación. Desde luego, ha considerado que la libertad de enseñanza no puede separarse del derecho a la educación, siendo su contraparte. Este exige que el Estado cree las condiciones para que pueda ejercerse y así las personas logren su pleno desarrollo en las distintas etapas de la vida. Para lograr este propósito, pueden perfectamente establecerse regulaciones, pues la comunidad debe contribuir al desarrollo y al perfeccionamiento de la educación (artículo 19, N° 10°, Constitución (STC 1363/2009)).



Enseguida, ha sostenido que la calidad de la educación está comprendida en el derecho a la educación (STC 1361/2009). Por lo mismo, el Estado debe adoptar todas las medidas para que la educación que reciban los alumnos sea de la mayor calidad posible. La finalidad de mejorar la calidad de la educación es claramente una finalidad que legítimamente puede perseguir el legislador (STC 1361/2009, 1363/2009).

Además, este Tribunal ha considerado que existe una configuración de la libertad de enseñanza y no una restricción a ella, si estamos en presencia de una regulación general, que afecta a todos los participantes de la educación formal, reconocida oficialmente (STC 1361/2009, 1363/2009).

Del mismo modo, este Tribunal ha validado que cuando el legislador se encuentra empeñado en un cambio sustantivo sobre la educación, que comprende más exigencias y nuevas instituciones, este es un criterio



que el Tribunal debe ponderar (STC 1363/2009). Finalmente, el Tribunal ha considerado que en ciertas situaciones el daño mayor que se produciría, producto de que el Estado no adopte ninguna medida, no es algo que deba escapar al análisis de constitucionalidad (STC 1361/2009);

CUADRAGESIMOSEGUNDO: Que, por otra parte, dicho fallo está aislado también por el legislador. Este, a través de la Ley N° 20.255/2008, creó un inspector delegado en materia de AFP, sector en que la STC 184/1994 lo había objetado. Dicho inspector lo designa el Superintendente con el objeto de resguardar la seguridad de los Fondos de Pensiones, y por un plazo de seis meses, renovable por una sola vez.



Además, desde el fallo del año 1994, se han incorporado a nuestro sistema jurídico, por el mismo legislador, seis administradores provisionales: en materia sanitaria (Ley N° 19.549/1998), en Isapres (Ley N° 19.895/2003), en AFP (Ley N° 20.255/2008), en concesiones de obra pública (Ley N° 20.410/2010), en transporte de pasajeros (Ley N° 20.504/2011), y en materia educacional (Ley N° 20.529/2011).

Hay que considerar que la Ley N° 19.895, de 2003, se dictó para salvaguardar los derechos de los usuarios de una Isapre, que no podían hacer efectivos sus planes de salud, ante la situación producida por su dueño (caso Inverlink). Expresamente se descartó como variable de análisis por el legislador la STC 184/1994;

CUADRAGESIMOTERCERO: Que, finalmente, el fallo que se analiza quedó aislado por la dictación de la Ley N° 19.880/2003, que permite la adopción de medidas provisionales por parte de la Administración, para asegurar la eficacia de la decisión que pudiera recaer en el procedimiento administrativo. Dichas medidas,



reguladas en su artículo 32, reúnen las características típicas de las medidas cautelares: instrumentalidad (protección provisional de los intereses implicados), temporalidad (pueden ser confirmadas, modificadas o levantadas), urgencia (buscan asegurar la eficacia de la decisión) y homogeneidad (vinculación entre la medida y la decisión final). Asimismo, estas medidas exigen los requisitos propios de las cautelares: peligro de daño, apariencia de buen derecho, no perjuicio;

CUADRAGESIMOCUARTO: Que, por tanto, esta Magistratura considera que el precedente de la STC 184/1994 debe ser revisado, porque existen razones suficientes para ello (STC 171/1993). Más, si la norma se inserta en un proyecto cuyo propósito es resguardar el derecho a la educación, asegurar la continuidad de los estudios de los alumnos y asegurar el buen uso de los recursos (artículo 1º del proyecto);



V.- ONCE OBJECIONES ESPECÍFICAS AL ARTICULADO DEL PROYECTO DE LEY SOBRE ADMINISTRADOR PROVISIONAL.

CUADRAGESIMOQUINTO: Que, como hemos sostenido, la estructura de esta sentencia identificará los preceptos del proyecto de ley cuestionados en su constitucionalidad y los fundamentos por los cuales se realiza tal impugnación, para posteriormente indicar las razones por las que estimamos que las normas del proyecto de ley se ajustan plenamente a la Constitución;

PRIMERA IMPUGNACIÓN FORMAL GENERAL: SOBRE EL CARÁCTER ORGÁNICO CONSTITUCIONAL DE TODOS LOS ARTÍCULOS DEL PROYECTO DE LEY.

CUADRAGESIMOSEXTO: Que a fojas 3 los requirentes declaran que:

"la totalidad del proyecto es de rango orgánico constitucional, especialmente aquello que



se relaciona con las causales que permiten el nombramiento del administrador provisional para instituciones de educación superior, y la forma de adopción de la medida y nombramiento del administrador provisional contenidas en los artículos 4° y 6° del proyecto (...).";

CUADRAGESIMOSÉPTIMO: Que, a juicio de los requirentes, esta afirmación se sostiene, en primer lugar, en las declaraciones del Tribunal respecto de la ley orgánica constitucional de enseñanza, que debe incluir también

"aquellas normas o materias que constituyen elementos complementarios indispensables de los anteriores" (STC 102, c. 3°).

Siendo así, la autonomía universitaria, reconocida por la jurisprudencia constitucional (STC 523, 1615), es un elemento complementario indispensable del inciso final del artículo 19, N° 11°, de la Constitución (fs. 5), la cual es afectada por la creación del administrador provisional y el administrador de cierre. En segundo lugar, actualmente la Ley General de Educación (N° 20.370) es de rango orgánico constitucional,

"por tanto, cualquier modificación a ella y a sus normas que contengan dicho rango requiere que se cumpla el requisito de quórum." (fs. 5).

Si bien esta alegación se presenta al inicio del requerimiento, e impugna la totalidad del proyecto, en la parte petitoria se omite la solicitud al Tribunal de declarar inconstitucional todo el proyecto por este vicio de forma. Asimismo, en los alegatos de la vista de la causa efectuada el día 13 de noviembre del presente año,





el abogado de los requirentes no reiteró esta impugnación;

Inexistencia del vicio formal de inconstitucionalidad.

CUADRAGESIMOCTAVO: Que habiendo transcrito la objeción, corresponde precisar que el Tribunal Constitucional, en el ejercicio de sus competencias habituales, realiza el control preventivo y obligatorio de proyectos de ley que contengan normas propias de ley orgánica constitucional, según lo dispone el artículo 93, numeral 1º, de la Constitución. Ese examen general se realizará respecto del proyecto de ley que "Crea el administrador provisional y administrador de cierre de instituciones de educación superior y establece regulaciones en materia de administración provisional de sostenedores educacionales" (Boletín N° 9333-04), en el proceso constitucional asignado con el Rol N° 2.732;

CUADRAGESIMONOVENO: Que lo anterior no impide que mediante una cuestión de constitucionalidad se pueda plantear la existencia de un vicio formal durante la tramitación de la ley, procediendo de conformidad con el artículo 93, numeral 3º, de la Constitución. Tal es el caso del presente proceso constitucional, identificado con el Rol N° 2.731;

QUINCUGÉSIMO: Que, sin embargo, resulta connatural a la impugnación de un vicio de forma que si se denuncia la incorrección procesal del Congreso Nacional, se proceda ante este Tribunal con la máxima





corrección formal y competencial que resulte en coherencia. En tal sentido, el vicio procesal alegado en autos consiste en el hecho de que los recurrentes estiman que todo el proyecto debió haber sido aprobado mediante el quórum de cuatro séptimos de los diputados y senadores en ejercicio, por tratarse toda su preceptiva de materias propias de la Ley Orgánica Constitucional identificada en el artículo 19, numeral 11º, inciso final, de la Constitución;



QUINCUAGESIMOPRIMERO: Que este requisito impone obligaciones a la minoría parlamentaria recurrente en estos autos que son susceptibles de ser cumplidas con diligencia. Esencialmente son tres las características que identifican la competencia del Tribunal Constitucional para conocer de un vicio de forma. Primero, que se identifique la o las normas que son susceptibles de incurrir en una infracción determinada. Segundo, que se funde o argumente con precisión la razón por la cual se estima infringida la Constitución. Y, por último, que se solicite expresamente al Tribunal Constitucional declarar la mencionada inconstitucionalidad en el petitorio de cierre del escrito;

QUINCUAGESIMOSEGUNDO: Que, en cuanto al primer requisito, debemos entender cumplida la identificación de las normas cuestionadas por la sencilla razón de que el requerimiento abarca a todo el proyecto de ley. No obstante, esta misma exigencia impone una necesidad adicional. Se trata (este proyecto) de un cuerpo normativo compuesto de 31 artículos permanentes y 3 transitorios, lo que impone una relación circunstanciada para que la argumentación que funda su carácter de normas



orgánico constitucionales sea coherente. Por tanto, esta Magistratura estima cumplido *prima facie* el requisito de la identificación de las normas impugnadas en relación a este vicio formal;

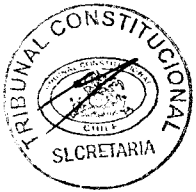
QUINCAGESIMOTERCERO: Que, en cuanto a la fundamentación, cabe recordar que los requirentes sostienen su argumentación de ausencia de calificación normativa reforzada en el hecho de que se "vulnera abiertamente el artículo 19 N° 11 de la Constitución" (fs. 3) porque "la totalidad del proyecto es de rango orgánico constitucional, especialmente aquello que se relaciona con las causales que permiten el nombramiento del administrador provisional para instituciones de educación superior, y la forma de adopción de la medida y nombramiento del administrador provisional contenidas en los artículos 4° y 6° del proyecto" (fs. 3). Y, especialmente, la fuente de esa calificación proviene del hecho de que "la autonomía universitaria, y a la luz de la jurisprudencia de este mismo Excelentísimo Tribunal Constitucional, no es posible considerarla sino como un elemento complementario indispensable del inciso final del artículo 19 N° 11 de la Constitución Política de la República" (fs. 5);



QUINCAGESIMOCUARTO: Que es dable enjuiciar este parámetro a la luz de los preceptos que abarcaría. Por de pronto, si la fuente de extensión de la calificación es la "autonomía universitaria", nada tienen que ver con ella el artículo 29, en casi todos sus literales, del proyecto de ley, relativo al caso de los administradores provisionales aplicables a los sostenedores educacionales escolares, ni el artículo 31, aplicable al gasto fiscal que irroga la aplicación de la presente ley;



QUINCAGESIMOQUINTO: Que, sin embargo, para entrar al mérito de la extensión de la calificación normativa no hay que referir, como hacen los requirentes, a la idea de que la "autonomía universitaria" es un complemento indispensable de la ley orgánica constitucional que establece "los requisitos mínimos que deberán exigirse en cada uno de los niveles de la enseñanza básica y media y señalará las normas objetivas de general aplicación, que permitan al Estado velar por su cumplimiento. Dicha ley, del mismo modo, establecerá los requisitos para el reconocimiento oficial de los establecimientos educacionales de todo nivel" (inciso final del numeral 11° del artículo 19 de la Constitución). De la interpretación jurisprudencial de que la autonomía universitaria es integrante de la libertad de enseñanza no se deduce que sea ella un complemento indispensable al establecimiento de requisitos para el reconocimiento oficial y que, por consiguiente, deba ser aprobada por dicho quórum legislativo. Si los requirentes fundan su pretensión en una interpretación de esta Magistratura aplicable a la extensión del contenido constitucional de la libertad de enseñanza, deberían citar todas las veces posteriores en que el Tribunal habría procedido a calificar dicha materia en el rango orgánico constitucional. Si ello no puede comprobarse es porque tal extensión, impropia de la naturaleza de las leyes orgánicas constitucionales, el propio Tribunal la ha desestimado. Finalmente, en cuanto a la materia, aun más prístino resulta el ejemplo de la sentencia Rol N° 2.009 de esta Magistratura, que versó sobre la Ley 20.529. Ésta disponía catorce artículos relativos al administrador provisional, incluyendo un párrafo completo sobre esta institución, aplicable a los otros niveles educativos que regulan la Constitución y la legislación. Sólo declaró que era materia orgánica





constitucional el ejercicio de la administración provisional tendiente a producir la revocación del reconocimiento oficial del establecimiento. Todas las demás materias las calificó como normas carentes de tal calificación. Por tanto, ni por la extensión del complemento ni por la materia podríamos asumir que se trata de cuestiones propiamente de rango orgánico constitucional, todo lo anterior sin perjuicio del examen ulterior que esta Magistratura debe hacer en el Rol N° 2.732;



QUINCAGESIMOSEXTO: Que, por último, hay un tercer requisito básico. Hay que solicitar ante esta Magistratura la declaración de inconstitucionalidad de todo el proyecto por la concurrencia de un vicio formal de inconstitucionalidad. Un efecto tan grave como el impedimento de nacer a la vida del derecho de la totalidad de un proyecto de ley gestado en el seno de la deliberación legislativa y que tomó meses de examen en ambas Cámaras del Congreso Nacional, requiere una formalidad esencial: que la parte petitoria exprese la necesidad de declarar la inconstitucionalidad denunciada. Pues bien, este requerimiento no lo solicita en su parte petitoria a fs. 32 y 33. Tampoco lo pidió en un escrito complementario del 11 de noviembre en curso ni menos hizo referencia durante la vista de la causa a tal circunstancia;

QUINCAGESIMOSÉPTIMO: Que, en síntesis, no cabe sino desestimar el vicio formal de inconstitucionalidad invocado en el presente requerimiento, tanto por carecer de fundamento plausible su interpretación como por no contar con los elementos formales básicos que permitan estimar que este Tribunal tenía competencia para conocer



de una solicitud que formalmente no se realizó, teniendo amplias oportunidades para ello;

SEGUNDA IMPUGNACIÓN FORMAL: SOBRE EL CARÁCTER ORGÁNICO CONSTITUCIONAL DEL ARTÍCULO 29 DEL PROYECTO DE LEY.

QUINCAGESIMOCTAVO: Que el requerimiento objeta la modificación que el proyecto de ley introduce al artículo 89 de la Ley N° 20.529, incorporando una nueva causal para nombrar administrador provisional en establecimientos de enseñanza básica y media;

QUINCAGESIMONOVENO: Que los requirentes invocan dos argumentos para cuestionar dicha modificación. Por una parte, que se trata de una materia propia de ley orgánica constitucional, por afectar las atribuciones de los municipios. La norma, se sostiene, impide en la práctica que opere la renuncia al reconocimiento oficial que puede hacer el sostenedor municipal. Sin embargo, el precepto no fue calificado como propio de ley orgánica constitucional y no reunió el quórum propio de éstas. Por la otra, se sostiene que se afecta la autonomía municipal, pues si las autoridades locales, considerando una serie de antecedentes, piden renunciar al reconocimiento oficial, es porque el establecimiento ya no tiene viabilidad. No obstante, la norma les impone continuar, vía administrador provisional. Lo anterior implica afectar la autonomía, pues los municipios no están sujetos al poder jerárquico del Presidente de la República ni de sus Ministros. El nombramiento del administrador provisional se enmarca en dicho poder;

SEXAGÉSIMO: Que, antes de hacernos cargo de estos argumentos, es necesario puntualizar dos cosas. De un lado, la modificación que se objeta es una causal más para nombrar un administrador provisional. Las otras





cinco causales también se aplican a los establecimientos municipales. Y cuando se ejerció el control preventivo del artículo 89, que se modifica, no fue considerado como propio de ley orgánica constitucional (STC 2009/2011). De otra parte, el precepto reprochado establece una causal para nombrar administrador provisional en establecimientos municipales. Para que opere, se exigen dos requisitos. Primeramente, que el sostenedor renuncie al reconocimiento oficial. Enseguida, que de esa renuncia se derive una grave afectación al derecho a la educación;

SEXAGESIMOPRIMERO: Que, entrando derechamente al fondo de los cuestionamientos, partiremos por hacernos cargo de si estamos frente a una materia propia de ley orgánica. Consideramos que no es propia de ley orgánica;

No es materia orgánica constitucional.

SEXAGESIMOSEGUNDO: Que, para arribar a esa conclusión, lo hacemos desde dos premisas. En primer lugar, la regla general es que las potestades de los órganos de la Administración del Estado son propias de ley simple (artículo 65 constitucional, inciso cuarto, N° 2). La única manera en que esa regla se altere es que haya una materia propia de ley orgánica constitucional. En segundo lugar, en que las leyes orgánicas son de interpretación restrictiva (STC 160/1992; 260/1997); y que sólo deben abordar lo esencial de una regulación (STC 160/1992 y 255/1997);

SEXAGESIMOTERCERO: Que la norma objetada puede enmarcarse, hipotéticamente, en dos leyes orgánicas: la del artículo 118 y la del artículo 19, N° 11°.

Descartamos que estemos en presencia de un asunto propio de la ley orgánica constitucional del artículo 118. En primer lugar, porque la norma regula una causal para nombrar un administrador provisional. Y dichas





causales fueron consideradas como ley simple por esta Magistratura, en la STC 2009/2011. En segundo lugar, nombrar un administrador provisional no es una facultad municipal. Es una facultad de la Superintendencia de Educación (artículo 89, inciso final, Ley N° 20.529). Asegurar el adecuado funcionamiento del establecimiento y la continuidad del servicio educativo es algo que le corresponde calificar a la autoridad nacional (artículo 87, Ley N° 20.529);

SEXAGESIMOCUARTO: Que debemos examinar si se enmarca o no dentro del reconocimiento oficial, que es el ámbito propio de la ley orgánica a que se refiere el artículo 19, N° 11°, de la Constitución.

Descartamos también que estemos en esta materia. En primer lugar, porque el ámbito de esta ley orgánica son "los requisitos para el reconocimiento oficial". En la causal que se analiza, el reconocimiento oficial ya se entregó. En segundo lugar, el administrador provisional se enmarca dentro de las instituciones diseñadas por la Ley N° 20.529 para garantizar el deber del Estado de "propender a asegurar una educación de calidad" (artículo 1°, Ley N° 20.529). Se trata, como se observa, de otro conjunto de materias distintas a las propias de la ley orgánica del precepto constitucional indicado. Afectar o no el derecho a la educación no es un asunto que quede en el ámbito local, sino que es entregado por nuestro sistema a la autoridad nacional. El administrador provisional busca resguardar dicho derecho;

SEXAGESIMOQUINTO: Que, descartado que estemos frente a una materia propia de ley orgánica, no existe el vicio de forma reprochado en el requerimiento. La norma reunió el quórum propio de su naturaleza, es decir, el de una ley simple;





SEXAGESIMOSEXTO: Que debemos entrar al segundo reproche. Esto es, que se afecta la autonomía municipal;

SEXAGESIMOSÉPTIMO: Que esta Magistratura ha sostenido que la autonomía municipal implica la posibilidad de tomar decisiones en el ámbito propio de su competencia, que no puedan ser vetadas o suspendidas por parte de autoridades administrativas nacionales (STC 1669/2012). Los municipios no dependen ni se relacionan con el gobierno por vínculos de supervigilancia o jerárquicos (STC 1669/2012);



SEXAGESIMOCTAVO: Que, al respecto, razonaremos sobre las siguientes premisas. Por una parte, cabe considerar que los municipios tienen vínculos con la autoridad central, sobre todo en materia de normas, pues la regulación que hacen los municipios debe ejercerse de acuerdo con las normas legales vigentes (artículo 3º, letra b), Ley Orgánica de Municipalidades) (STC 1669/2012). Por la otra, los municipios tienen funciones privativas y funciones compartidas. Entre las funciones compartidas está la educación (artículo 4º, Ley Orgánica de Municipalidades);

SEXAGESIMONOVENO: Que, entrando al fondo del cuestionamiento, lo rechazamos por lo siguiente. En primer lugar, no está en el ámbito municipal todo lo que tenga que ver con el nombramiento del administrador provisional. La Ley N° 20.529 entrega esto a una autoridad nacional: el Superintendente de Educación. Dicha tarea es "privativa e indelegable" (artículo 89). De hecho, el mecanismo de reclamo que contempla dicho artículo 89 es ante la misma autoridad administrativa, pues el Director Regional de la Superintendencia notifica por carta certificada al sostenedor del nombramiento, y el afectado puede reclamar ante el Superintendente (artículo 89).



En segundo lugar, tampoco el reconocimiento oficial está dentro de las materias propias del municipio. Como ya se indicó, éste se otorga por el Secretario Regional Ministerial de Educación (artículo 48, Ley General de Educación). Si la solicitud de reconocimiento oficial es rechazada, el reclamo es ante el Ministro de Educación (artículo 47). Y la fiscalización de la mantención de los requisitos que dieron origen al reconocimiento oficial está confiada a la Superintendencia de Educación (artículo 50, Ley General de Educación). La sanción de revocación o suspensión de reconocimiento oficial está asimismo en manos de la Superintendencia de Educación (artículo 50, Ley General de Educación).



En tercer lugar, la renuncia al reconocimiento oficial no es un acto unilateral de parte del sostenedor. Esta debe ser aceptada por la autoridad nacional. Por lo mismo, hay que distinguir dos etapas en el procedimiento a que da lugar. Por una parte, la etapa que se desarrolla dentro del municipio. Por la otra, la etapa que se desarrolla ante la autoridad nacional. El proyecto regula los efectos que produce la renuncia efectuada en el derecho a la educación. Recordemos que la educación no es una función privativa de los municipios, sino que es una función compartida. Las primeras se regulan en el artículo 3° de la Ley Orgánica de Municipalidades; las segundas, en su artículo 4°;

SEPTUAGÉSIMO: Que, por tanto, consideramos que no se afecta la autonomía municipal, toda vez que la causal que se impugna, tiene que ver con el nombramiento de un administrador provisional, lo que es un asunto propio de las autoridades nacionales, no del municipio. Lo que tenga que ver con la educación, por propio mandato de la Ley Orgánica de Municipalidades, no es una materia privativa de los municipios, sino que compartida.

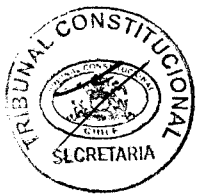


No consideramos, por tanto, que exista mérito para el reproche que se formula;

SEPTUAGESIMOPRIMERO: Que, en consecuencia, también rechazaremos la objeción formulada en este capítulo;

TERCERA OBJECCIÓN: CONSTITUCIONALIDAD DE LAS FACULTADES EN MATERIA DE INVESTIGACIÓN PRELIMINAR DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN.

SEPTUAGESIMOSEGUNDO: Que el primer reproche de fondo que se formula en el presente requerimiento, es respecto a las facultades del Ministerio de Educación para ingresar a la institución investigada, acceder y recopilar toda la información que estime necesaria y solicitar antecedentes a otros órganos de la administración del Estado;



SEPTUAGESIMOTERCERO: Que el reproche que se formula consiste en que esta facultad de ingreso y recopilación de información requiere control judicial previo. Se vulneraría, entonces, el artículo 19, N° 5°, y el artículo 76 de la Constitución. Asimismo, se afectarían facultades propias del dominio, infringiéndose con ello el artículo 19, N° 24°, de la Constitución;

SEPTUAGESIMOCUARTO: Que, antes de entrar a hacernos cargo de estos reproches, es necesario contextualizar la medida.

El proyecto establece que si el Ministerio de Educación toma conocimiento de antecedentes que hagan presuponer que una institución de educación superior se encuentra en peligro de incumplir sus compromisos financieros, administrativos, laborales o académicos, o haya infringido gravemente sus estatutos, o las normas



que la regulan, debe iniciar una investigación preliminar destinada a verificar lo anterior.

Dicha investigación se caracteriza por lo siguiente. En primer lugar, puede ser iniciada de oficio o por denuncia. Requiere, en todo caso, resolución fundada. En segundo lugar, es una investigación indagatoria destinada a verificar el incumplimiento o la infracción. En tercer lugar, el procedimiento investigativo termina con un informe, que debe dar cuenta de los resultados de la indagación. Dicho informe, junto con la formulación de cargos, debe ser puesto en conocimiento de la institución para que haga sus descargos, existiendo un período de prueba. Al término de este período, la autoridad puede adoptar una de dos medidas. De una parte, poner término a la investigación, acogiendo los descargos o no constatándose los incumplimientos o las infracciones señaladas. De la otra, de haberse verificado estas causales, puede disponer una de las siguientes alternativas: ordenar elaborar un plan de recuperación, nombrar un administrador provisional, o dar inicio al procedimiento de revocación oficial.

En el marco de esta investigación preliminar, el Ministerio puede ingresar a la institución y recopilar información;

SEPTUAGESIMOQUINTO: Que, antes de comenzar a hacernos cargo de los reproches, precisemos que no se impugna la investigación preliminar. Lo que se cuestiona son las facultades recién indicadas;

SEPTUAGESIMOSEXTO: Que no consideramos que se vulnere la Constitución. En primer lugar, la norma se enmarca dentro de una investigación iniciada por el Ministerio de Educación al haber tomado conocimiento de antecedentes graves, que ponen en peligro la institución;





SEPTUAGESIMOSÉPTIMO: Que, en segundo lugar, la actividad de educación superior no está desprovista de control, pues cabe la revocación del reconocimiento oficial (artículo 64, Ley General de Educación). Asimismo, a la División de Educación Superior del Ministerio de Educación le corresponde velar por el cumplimiento de las normas legales y reglamentarias que regulan la educación superior (artículo 8º, Ley Nº 18.956). Los requisitos del reconocimiento oficial deben mantenerse no solamente al momento de su otorgamiento, sino durante toda la vida de la institución;

SEPTUAGESIMOCTAVO: Que, en tercer lugar, esta Magistratura ha validado intervenciones administrativas semejantes a la cuestionada, en base a títulos de intervención genéricos establecidos en la Constitución, como el reconocimiento oficial. Así sucede con el Consejo Nacional de Televisión, que puede velar por el correcto funcionamiento de los canales de televisión (STC 2541/2013);

SEPTUAGESIMONOVENO: Que, en cuarto lugar, las facultades que se otorgan en el proceso de investigación, no son un fin en sí mismas. La posibilidad de ingresar a la institución y la de acceder y recopilar información es para que la autoridad pueda decidir, de acuerdo a las características de la institución, y a la naturaleza y gravedad de los problemas constatados, un curso de acción. Entre más información tenga la autoridad, más claramente puede decidir si lo que corresponde es un plan de recuperación, nombrar un administrador provisional o dar inicio a un procedimiento de revocación del reconocimiento oficial. En este sentido, la norma busca favorecer a la institución, de modo que la autoridad no adopte una medida sin tener todos los antecedentes disponibles;





OCTOGÉSIMO: Que, en quinto lugar, la norma tiene resguardos objetivos. Desde luego, ni el ingreso ni la recopilación de información pueden impedir el normal funcionamiento de las actividades académicas. Además, estas facultades son sólo para los fines de la investigación. Por lo mismo, no pueden ser utilizadas en otros propósitos. Enseguida, la información que se puede recopilar es sólo la que la autoridad "estime necesaria". No es, en consecuencia, toda la información que maneje la institución. A continuación, toda esa información se traduce en un informe, junto con la formulación de cargos. El informe y los cargos son puestos en conocimiento de la propia institución. Asimismo, los funcionarios públicos, por mandato del Estatuto Administrativo, deben "guardar secreto en los asuntos que revistan el carácter de reservados" (artículo 61, letra h), de la Ley N° 18.834);



OCTOGESIMOPRIMERO: Que, en sexto lugar, tanto la autonomía económica como administrativa que la ley le reconoce al establecimiento de educación superior (artículo 104, Ley General de Educación), están subordinadas a la ley y las potestades que se atribuyen al Ministerio de Educación son entregadas por ley, conforme al artículo 65, inciso cuarto, N° 2, de la Constitución;

OCTOGESIMOSEGUNDO: Que tampoco consideramos que se afecten las facultades propias del dominio. Desde luego, porque el derecho de propiedad se consagra remitiendo al legislador definir el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella. También porque lo que está en juego es el interés general de la Nación. Hay un interés público involucrado si una institución de educación superior tiene que cerrar. En tal sentido, el legislador puede perfectamente establecer una limitación al dominio;



OCTOGESIMOTERCERO: Que, enseguida, tampoco consideramos que sea necesario el control judicial para el ingreso a la institución y la recopilación de información. En primer lugar, porque estamos frente a una investigación administrativa preliminar y de carácter indagatorio. Enseguida, porque la información tiene que ver con el reconocimiento oficial. Para que éste se obtenga y mantenga, la institución debe contar con medios económicos y financieros y disponer de recursos docentes, didácticos y físicos (artículos 56 y 61, Ley General de Educación). Las instituciones de educación superior están sometidas estructuralmente a este reconocimiento, por mandato constitucional. En tercer lugar, esta facultad no es desconocida en el ámbito educacional. Así, la Superintendencia de Educación tiene la facultad de ingresar a los establecimientos educacionales (artículo 49, letra d), Ley N° 20.529), fiscalizar el cumplimiento de los requisitos exigidos para mantener el reconocimiento oficial del Estado (artículo 49, letra k), Ley N° 20.529), recopilar información (artículo 49, letra ñ), Ley N° 20.529). En cuarto lugar, esta Magistratura ha validado la inspección como un instrumento destinado a verificar y controlar el debido cumplimiento de distintas obligaciones contenidas en el ordenamiento jurídico y en actos emanados de autoridad. Mediante ella, la administración adquiere conocimiento respecto de si se cumplen o no ciertas prescripciones. La inspección se traduce en la visita del lugar donde se desarrolla la actividad controlada (STC 2501/2014);



OCTOGESIMOCUARTO: Que no consideramos que los estándares penales deban ser trasladados sin más a una investigación administrativa. Los propósitos y finalidades de ambos tipos de investigación son distintos. La Constitución trata de manera diferenciada el procedimiento administrativo (artículo 63, N° 18). Y



el estándar válido de garantías se encuentra en la Ley N° 19.880, tal como lo ha dicho esta Magistratura, incluso en materia educacional (STC N° 771/2007).

Considerar que todo lo que hace la Administración deba sujetarse al estándar penal, es rigidizar las cosas más allá de lo razonable y mezclar situaciones sin justificación. Este Tribunal ha dicho que invocar ciertas garantías penales más allá de su ámbito, no es acorde con la Constitución (STC 2381/2012);

OCTOGESIMOQUINTO: Que, por todo lo anterior, no consideramos que el artículo 3°, inciso segundo, del proyecto vulnere la Constitución;

CUARTA IMPUGNACIÓN: ALTERNATIVAS POSTERIORES A LA INVESTIGACIÓN PRELIMINAR DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN.

OCTOGESIMOSEXTO: Que, enseguida, se impugna el artículo 4°, letra b), del proyecto de ley, que faculta al Ministerio de Educación para nombrar un administrador provisional, entre otras dos alternativas que tiene, después de la investigación preliminar;

OCTOGESIMOSÉPTIMO: Que el cuestionamiento que se formula radica en los siguientes argumentos. Desde luego, que se afecta el derecho de propiedad. El administrador provisional reemplaza en la administración de la universidad a sus dueños. Enseguida, afecta la autonomía de los grupos intermedios, pues afecta la libertad para organizarse que tiene toda agrupación voluntaria. También afecta la libertad de enseñanza, toda vez que se injiere en la marcha de la institución por un órgano externo a la misma. Asimismo, el nombramiento de administrador es un acto jurisdiccional, toda vez que se trata de una verdadera medida precautoria. Por lo mismo, sólo puede ser dispuesta por los tribunales, no por la Administración;





OCTOGESIMOCTAVO: Que la norma impugnada establece las alternativas que tiene la autoridad después de que realiza una investigación preliminar. De acuerdo al precepto aprobado por el Congreso, el Ministerio de Educación, atendidas las características de la institución y la naturaleza y gravedad de los problemas constatados, puede seguir uno de los siguientes caminos: ordenar la elaboración de un plan de recuperación; nombrar un administrador provisional; y dar inicio a un procedimiento de revocación. Para nombrar al administrador, el precepto establece que deben configurarse las causales para su designación;



OCTOGESIMONOVENO: Que, como se observa, la norma no establece ni el procedimiento, ni las causales, ni los efectos del nombramiento del administrador provisional. Estos se encuentran regulados en otros preceptos del proyecto. Desde este punto de vista, no se observa cómo el solo nombramiento del administrador pueda generar un efecto contrario a la Constitución;

NONAGÉSIMO: Que, además, la norma se inserta en un procedimiento administrativo. Por una parte, porque hay actos que le preceden. Esta es la investigación preliminar, que se encuentra regulada en el artículo 3° del proyecto. Por la otra, porque hay actos que le suceden: el nombramiento y las medidas que se pueden adoptar por el administrador provisional;

NONAGESIMOPRIMERO: Que el precepto regula una escala gradual de alternativas, producto de los resultados negativos que arroja una investigación que lleva a cabo el Ministerio de Educación en la respectiva universidad. La autoridad puede, como ya se indicó, ordenar la elaboración de un plan de recuperación, nombrar un administrador provisional o dar inicio al procedimiento de revocación del reconocimiento oficial.



El precepto se encarga de establecer los requisitos genéricos para adoptar una de estas medidas. En primer lugar, tiene que haberse realizado una investigación preliminar. En segundo lugar, el Ministerio de Educación tiene que adoptar la medida "fundadamente". En tercer lugar, debe ponderar "las características de la institución y la naturaleza y gravedad de los problemas constatados". Finalmente, es necesario que se reúnan las causales para adoptar una u otra medida;

NONAGESIMOSEGUNDO: Que la medida de revocación del reconocimiento oficial es la medida más grave de las tres. Ella implica el cierre de la institución. Sin embargo, ésta no se impugna. Se impugnan las dos medidas previas. La elaboración del plan de recuperación y el nombramiento del administrador provisional. Con estas dos medidas, la institución sigue funcionando. En el primer caso, en manos de los propios dueños de la institución; en el segundo, sustituyendo a los administradores actuales por el administrador provisional;



NONAGESIMOTERCERO: Que, asimismo, el nombramiento de administrador provisional tiene estrictos requisitos, regulados en otras normas impugnadas (acuerdo del Consejo Nacional de Educación, causales regladas no imputables a caso fortuito o fuerza mayor o no imputables a culpa o negligencia de las autoridades responsables de la institución). También tiene la posibilidad de ser reclamada ante el Consejo Nacional de Educación. Sólo resuelta la reclamación, y aprobada la medida, se puede nombrar (artículo 6° del proyecto). Además, el mismo precepto impugnado establece que en lo no previsto, se aplica la Ley N° 19.880. Por lo mismo, las personas pueden hacer valer todo lo que estimen pertinente a sus derechos (artículos 10 y 17, letra f), de la Ley N° 19.880), presentar recursos administrativos (artículo 15



de la Ley N° 19.880) o recursos ante los tribunales (artículo 54, Ley N° 19.880);

NONAGESIMOCUARTO: Que, asimismo, descartamos que el nombramiento del administrador provisional sea un acto jurisdiccional, porque consiste en una medida precautoria. Cuando el Ministerio de Educación nombra un administrador provisional, está dictando un acto administrativo, no está resolviendo conflictos de relevancia jurídica. Este conflicto puede surgir después y a consecuencia de la actuación administrativa. Es frente a ella que puede surgir el ejercicio de la jurisdicción (STC 2301/2012). Cabe señalar que el principio de separación de funciones, que constituye una base esencial de nuestra institucionalidad republicana y democrática (artículo 4° de la Constitución), impide que exista una confusión entre las funciones administrativas y judiciales. Las primeras apuntan a satisfacer necesidades públicas de manera regular y continua (artículos 3° y 28, Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado). Son expresión de la tarea que la Constitución le encarga al Presidente de la República de gobernar y administrar el Estado (artículo 24 de la Constitución). Esta tarea la cumplen los órganos de la Administración de distinta forma. Así, pueden dictar actos administrativos, actos normativos, celebrar contratos o convenios. La función de los tribunales, en cambio, es ejercer jurisdicción. Esta consiste en "el poder-deber que tienen los tribunales para conocer y resolver, por medio del proceso y con efecto de cosa juzgada, los conflictos de intereses de relevancia jurídica que se promuevan, en el orden temporal, dentro del territorio de la República y en cuya solución les corresponda intervenir (Colombo Campbell, Juan, "La Jurisdicción en el Derecho Chileno", Editorial Jurídica de Chile, 1991, pág. 41)" (STC Rol N° 346/2002).





Dicha función se expresa en el pronunciamiento de sentencias (STC 2301/2012).

El nombramiento del administrador provisional es un acto administrativo, porque contiene una decisión formal, emanada de un órgano de la Administración, en el ejercicio de una potestad pública (artículo 3º, Ley Nº 19.880). Dicha decisión emana de un órgano administrativo, no de un tribunal y surge después de un procedimiento administrativo y no de un procedimiento judicial.

Por lo demás, las medidas precautorias también las pueden disponer los órganos de la administración del Estado, por mandato del artículo 32 de la Ley Nº 19.880, de oficio o a petición de parte, en los casos de urgencia, y para la protección provisional de los intereses implicados. Dichas medidas son temporales;

NONAGESIMOQUINTO: Que tampoco consideramos que se afecte la libertad de enseñanza. En primer lugar, porque las universidades no realizan una actividad desregulada. En efecto, si son públicas, las crea el legislador. Si son privadas, necesitan del reconocimiento oficial. Este debe seguir un procedimiento (artículos 55, 56, 57, 58 y 62, Ley General de Educación) y cumplir ciertos requisitos (artículo 56). El reconocimiento oficial se enmarca dentro de la libertad de enseñanza (artículo 19 constitucional, Nº 11º, inciso final). En segundo lugar, el reconocimiento oficial implica un control de parte de la autoridad. Esta debe verificar el desarrollo del proyecto institucional (artículos 61, letra c), y 89 de la aludida ley) y es revocable (artículos 64 y 99 de la misma). En tercer lugar, las universidades entregan títulos (artículos 54, 63 y 64 de la LGE). Por lo mismo, la sociedad confía en que los profesionales que los obtienen, tienen la idoneidad para desempeñarlos. De ahí





que la citada ley se preocupe de evaluar el avance y concreción del proyecto institucional, a través de lo que denomina el licenciamiento (artículos 97 y 100). Sólo una vez que el Consejo Nacional de Educación, después de seis años, evalúe satisfactoriamente el proyecto, le puede dar la autonomía a la universidad, pudiendo, a partir de ahí, otorgar toda clase de títulos y grados académicos. Lo mismo puede decirse del proceso de acreditación de carreras y programas. Si bien es voluntario, éste verifica la calidad de las carreras o programas ofrecidos por las instituciones autónomas de educación superior (artículo 1º, letra c), Ley N° 20.129). Finalmente, este Tribunal ha sostenido que la calidad es parte del derecho a la educación. Y ésta exige que el Estado adopte todas las medidas para que la educación que reciban los alumnos sea de la mayor calidad posible (STC 1371/2009). El nombramiento de un administrador provisional pretende resguardar dicha calidad, porque las causales que lo provocan, afectan la continuidad de los estudios, o hay incumplimientos graves y reiterados de compromisos académicos;



NONAGESIMOSEXTO: Que, asimismo, tampoco consideramos que haya una privación del derecho de propiedad. En primer lugar, porque el administrador provisional no provoca un desplazamiento de propiedad. Los bienes de la institución siguen siendo de ésta. Una eventual enajenación de bienes no es algo que esté regulado en el precepto impugnado y, como veremos más adelante, el dominio del titular está suficientemente garantizado. Además, el administrador provisional puede recuperar bienes, a través de una acción revocatoria (artículos 14 y 15). El Estado no pasa a ser dueño de los bienes cuando designa al administrador provisional.

En segundo lugar, se trata de una limitación al dominio fundada en el interés general de la Nación. De



acuerdo al artículo 13 del proyecto, el administrador provisional debe ejercer "toda acción destinada a garantizar el interés público asociado a la continuidad de los estudios de los estudiantes". El propósito del administrador provisional es evitar el procedimiento de revocación. De hecho, si el administrador provisional no subsana los problemas o deficiencias que dieron origen a su nombramiento, el Ministerio de Educación debe dar inicio al procedimiento de revocación (artículo 20). Se trata de una limitación, porque es temporal, pues dura un año, prorrogable por una sola vez por igual período (artículo 12), sin perjuicio de que el administrador pueda ser removido de su cargo (artículo 12), y porque obliga a los dueños a entregar la administración de la institución al administrador provisional con el propósito de solucionar los problemas detectados en la investigación (artículo 13). El administrador no puede alterar el modelo educativo ni los planes y programas de la institución de educación superior sujeta a la medida (artículo 13);

NONAGESIMOSEPTIMO: Que, en caso de insolvencia, se puede nombrar a un veedor, cuya función básica es propiciar acuerdos entre deudores y acreedores (artículo 25, Ley N° 20.720). Para tal efecto, está facultado para imponerse de documentos, fiscalizar, impetrar medidas precautorias y de conservación (artículo 25, Ley N° 20.720). Si no es suficiente el veedor, hay que nombrar un liquidador. Este queda facultado para incautar e inventariar bienes, liquidarlos, cobrar créditos (artículo 36, Ley N° 20.720). Y desde la resolución de liquidación, el deudor queda inhibido de pleno derecho de administrar sus bienes, y deja de tener facultades de disposición (artículo 130, Ley N° 20.720).

Nadie podría sostener que toda esta regulación es expropiatoria y que afecta el artículo 19, N° 24°, de la





Constitución. El legislador pondera que en determinadas circunstancias, para proteger a terceros, es necesario limitar las facultades del dominio.

Tratándose del administrador provisional, estos terceros son los estudiantes. Frente a la libertad de enseñanza, propia del dueño del establecimiento, la ley valora el derecho a la educación de los alumnos, que es puesto en peligro por una mala gestión.

No consideramos que los acreedores del derecho a la educación deban quedar en peor pie que los acreedores de una obligación civil o comercial;



NONAGESIMOCTAVO: Que, finalmente, tampoco consideramos que se afecte la autonomía de los grupos intermedios. En primer lugar, porque dicha autonomía no es imposibilidad para que el legislador los regule. La potestad legislativa tiene rango constitucional. El legislador está llamado a dictar normas generales y obligatorias, de modo que cuando cumple esa tarea no realiza una intromisión ilegítima en dicha autonomía. Dicha intervención legislativa, por definición, establece restricciones, limitaciones, obligaciones. Es decir, afecta la autonomía (STC 2541/2013; 2487/2013). En este caso particular, es el legislador el que establece la medida del administrador provisional.

En segundo lugar, la autonomía que la Constitución asegura es la "adecuada". La autonomía no puede ser invocada para realizar actividades ilegales, dañosas o ilícitas, ni ampara excesos en la actuación del órgano que la invoca (STC 184/1994). En este caso, el administrador provisional se nombra para hacer frente a problemas que enfrenta la universidad y que sus gestores no están en condiciones de solucionar, lo que afecta gravemente a los alumnos del establecimiento de educación



superior. Se busca evitar la revocación del reconocimiento oficial.

En tercer lugar, las universidades privadas no son libres de dejar de cumplir los requisitos que justificaron el reconocimiento oficial. Los requisitos para obtener éste (contar con medios económicos y financieros, y contar con recursos docentes, didácticos, económicos, financieros o físicos, artículos 56 y 61, Ley General de Educación) son los que el proyecto considera al momento de constituir las causales para disponer el nombramiento del administrador provisional (artículo 6° del proyecto). El nombramiento del administrador provisional retrasa o posterga definitivamente la revocación del reconocimiento oficial. La relevancia de lo anterior es que la autonomía de la universidad se extingue con la revocación del reconocimiento oficial. Y el fracaso del administrador provisional lleva a la autoridad a iniciar el procedimiento de revocación (artículo 20 del proyecto);

NONAGESIMONOVENO: Que, por tanto, no consideramos que el artículo 4°, letra b), del proyecto vulnere la Constitución;

QUINTA IMPUGNACIÓN: PLAN DE RECUPERACIÓN Y DELEGADO MINISTERIAL.

CENTÉSIMO: Que, a continuación, los requirentes objetan el artículo 5°, inciso tercero, del proyecto de ley. Esta norma permite que, aprobado un plan de recuperación, el Ministerio de Educación supervigile su cabal cumplimiento. Para tal efecto, puede, entre otros instrumentos, designar un delegado ministerial. Dicho delegado puede ejercer las facultades de ingresar a la institución, acceder y recopilar toda la información necesaria, y solicitar a órganos de la administración del Estado, antecedentes;





CENTESIMOPRIMERO: Que los requirentes objetan esta disposición porque la facultad de supervigilar el plan de recuperación sería excesiva, por las atribuciones que el proyecto le entrega al delegado. Además, éste no se encuentra reglado, pudiendo ser cualquiera persona, sin que tenga responsabilidad administrativa. Asimismo, una invasión de tal magnitud afecta el artículo 19 constitucional, en sus numerales 3º, inciso quinto, y 4º. Cabe precisar que por las reservas de constitucionalidad podemos precisar que la minoría parlamentaria cuestionó la hipotética vulneración de la inviolabilidad de las comunicaciones y del domicilio, así como las reglas del debido proceso. Por tanto, estimamos que el error de referir como vulnerados el derecho al respeto de la vida privada y el juzgamiento por comisiones especiales, son errores de la asesoría jurídica de los requirentes, que no impiden hacerse cargo del fondo del asunto planteado por éstos;

CENTESIMOSEGUNDO: Que antes de hacernos cargo del reproche, es necesario contextualizar la disposición impugnada. La norma tiene dos supuestos para que pueda operar. Por una parte, es necesario que se haya hecho una investigación preliminar, de carácter indagatorio, que haga presuponer que la institución se encuentra en peligro de incumplir sus compromisos financieros, administrativos, laborales o académicos, o ha infringido gravemente sus estatutos. Por la otra, es necesario que el Ministerio de Educación haya declarado cerrada la investigación. Cerrada la investigación, el Ministerio tiene tres opciones: ordena un plan de recuperación, nombra un administrador provisional o da inicio al procedimiento de revocación del reconocimiento oficial;

CENTESIMOTERCERO: Que el plan de recuperación tiene las siguientes características. En primer lugar, lo debe elaborar la institución en 60 días. Si no lo hace, o





éste fuere rechazado, o habiendo sido aprobado aquélla lo incumple, la autoridad puede nombrar un administrador provisional (artículo 6º, letra e), del proyecto de ley).

En segundo lugar, el propósito del plan de recuperación es adoptar las medidas necesarias para subsanar los problemas identificados. Entre otras medidas, puede contener el cierre de sedes, carreras o programas; también la suspensión de ingreso de nuevos estudiantes.

En tercer lugar, el plan no puede tener un plazo de implementación superior a dos años. Al término de este plazo, se alza el plan o se nombra un administrador provisional.



En cuarto lugar, el plan debe ser aprobado por el Ministerio de Educación.

Finalmente, el plan es supervigilado en su cabal cumplimiento por el Ministerio de Educación;

CENTESIMOCUARTO: Que el plan de recuperación es supervigilado por parte del Ministerio de Educación de tres maneras diferentes: mediante informes trimestrales, a través del requerimiento de antecedentes y mediante la designación de un delegado ministerial;

CENTESIMOQUINTO: Que, luego de contextualizada la norma impugnada y antes de comenzar nuestro razonamiento, queremos puntualizar que el requerimiento no impugna el plan de recuperación. No lo hace cuando cuestiona el artículo 4º ni cuando objeta el artículo 5º. De este último precepto sólo impugna el inciso tercero, que regula la supervigilancia del plan por parte del Ministerio de Educación;



CENTESIMOSEXTO: Que no consideramos que las medidas de control asociadas al plan de recuperación violenten la Constitución.

En primer lugar, porque consideramos que son una consecuencia natural y directa de la supervigilancia del cabal cumplimiento del plan. Para disponer la medida de elaboración y aplicación de un plan, se tiene que haber detectado incumplimientos de compromisos o infracciones estatutarias o legales. Es lógico que si el plan pretende subsanar los problemas identificados y evitar el nombramiento de un administrador provisional o la privación del reconocimiento oficial, la autoridad tenga la facultad de controlar su desarrollo;

CENTESIMOSÉPTIMO: Que, en segundo lugar, las instituciones de educación superior están sujetas a ciertos controles semejantes. Por ejemplo, el Consejo Nacional de Educación puede verificar el desarrollo de los proyectos institucionales (artículo 87, letra c), de la LGE). Y cuando hay incumplimiento, el Consejo puede solicitar la revocación del reconocimiento oficial (artículo 99). Asimismo, la acreditación implica una evaluación de la institución para efectos de certificar la calidad de las carreras y de los programas ofrecidos (artículo 26, Ley N° 20.129);

CENTESIMOCTAVO: Que, en tercer lugar, el plan de recuperación evita una intervención mayor. El fracaso del plan lleva al nombramiento del administrador provisional o a la revocación.

Asimismo, el plan lo elabora la propia institución y sólo dura dos años;

CENTESIMONOVENO: Que, en cuarto lugar, no nos parece cuestionable la existencia de la figura del delegado ministerial, toda vez que ésta se encuentra





regulada en el artículo 41 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

Dicha delegación se construye dogmáticamente sobre la base de dos elementos fundamentales. Por una parte, distinguiéndola de la desconcentración. Esta se distingue de la delegación, porque se hace por ley, mientras la delegación, por acto administrativo. Además, mientras la desconcentración es permanente, la delegación es transitoria, pues es revocable. Asimismo, mientras en la desconcentración se transfieren competencias, en la delegación se transfiere el ejercicio de éstas.



Por la otra, la delegación tiene dos variables. Desde luego, existen dos sujetos que intervienen en ella: el delegante y el delegado. El delegante es la autoridad superior que transfiere el ejercicio de atribuciones al subordinado. Enseguida, en la delegación se transfiere el ejercicio de competencias. Por lo mismo, la delegación debe ser parcial y recaer en materias específicas;

CENTESIMODÉCIMO: Que la delegación se caracteriza por ser revocable, por exigirse que tenga la debida publicidad, por impedir la avocación mientras subsista, y porque, salvo en materia de delegación de firma, la responsabilidad por las decisiones administrativas que se adopten, son del delegado;

CENTESIMODECIMOPRIMERO: Que no son efectivos, en consecuencia, los reproches formulados en el requerimiento en torno a que no se regula adecuadamente el delegado ministerial y a que éste no tenga responsabilidad;

CENTESIMODECIMOSEGUNDO: Que el otro reproche que se formula es que el delegado ministerial tenga las facultades de ingresar a la institución, acceder y



recopilar información y requerir antecedentes a otro órgano de la Administración.

Sobre este reproche, ya nos hicimos cargo en otro apartado de esta sentencia. Por lo mismo, no volveremos sobre él;

CENTESIMODECIMOTERCERO: Que, por tanto, no consideramos que el inciso tercero del artículo 5° amerite reproches de constitucionalidad en los términos formulados en el requerimiento;

SEXTA IMPUGNACIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD: CAUSALES PARA DECRETAR LA MEDIDA DE NOMBRAMIENTO DEL ADMINISTRADOR PROVISIONAL.



CENTESIMODECIMOCUARTO: Que los requirentes impugnan todo el artículo 6° del proyecto de ley, con una salvedad relevante, puesto que ennegrecen una parte del texto, pareciendo reflejar que su cuestionamiento se centra en la dimensión preceptiva medular que está representada por el oscurecimiento de tales disposiciones. Es así como lo impugnado es:

"Artículo 6°.- La medida de nombramiento de administrador provisional podrá ser adoptada por el Ministerio de Educación, previo acuerdo del Consejo Nacional de Educación, cuando se constate la concurrencia de una o más de las siguientes circunstancias:

a) Riesgo serio de no garantizar la viabilidad administrativa o financiera de la institución, afectando la continuidad de estudios de los y las estudiantes.

b) Incumplimientos graves y reiterados de los compromisos académicos asumidos por la institución



con sus estudiantes a causa de no contar con los recursos educativos o docentes adecuados para ofrecer el o los títulos profesionales o técnicos que pretenda otorgar.

c) Imposibilidad de mantener las funciones académicas de la institución, a consecuencia de sanciones, medidas precautorias, embargos, ejecuciones o retiros de especies que la afecten, a sus sedes o a sus bienes muebles o inmuebles.

d) Cuando se haya dictado resolución de reorganización de la institución de educación superior o de la entidad organizadora de ésta en conformidad a la ley N° 20.720.

e) Cuando el plan de recuperación regulado en el artículo 5° no fuere presentado oportunamente o, habiéndolo sido, fuere rechazado o, siendo aprobado, posteriormente se incurriere en su incumplimiento.

No procederá la adopción de esta medida cuando la concurrencia de la o las causales a que se refiere el inciso anterior sea atribuible a un caso fortuito o fuerza mayor, o a circunstancias que no sean imputables a culpa o negligencia de las autoridades responsables del gobierno o administración de la institución.

El acuerdo previo del Consejo Nacional de Educación, a que se refiere el inciso primero, deberá ser adoptado por la mayoría de sus miembros en ejercicio, en sesión convocada para ese solo efecto.

La institución objeto de la medida a que se refiere este artículo tendrá un plazo de cinco días para presentar sus alegaciones y antecedentes ante el Consejo, previo a su pronunciamiento.





Si el Consejo estima pertinente recabar mayor información, podrá solicitar antecedentes a la institución afectada y a otros órganos de la Administración del Estado.

Con todo, el Consejo deberá resolver dentro del plazo de quince días desde que recibe los antecedentes para su pronunciamiento. Aprobada la medida, el Ministerio de Educación, dentro del plazo de cinco días, procederá a nombrar al administrador provisional.";



CENTESIMODECIMOQUINTO: Que el artículo transcrito establece varias cuestiones relevantes. Primero, una secuencia normativa de menor a mayor intensidad de intervención. Segundo, la determinación de un procedimiento para la adopción de tales decisiones y, tercero, las causales que proceden para la designación de un administrador provisional;

CENTESIMODECIMOSEXTO: Que esta gradualidad normativa da cuenta de pasos previos y necesarios para no adoptar precipitadamente decisiones radicales como el nombramiento de un administrador provisional y menos la revocación del reconocimiento oficial de la institución de educación superior. Por tanto, en el examen de instituciones de educación superior con problemas severos en su administración todo se inicia con la investigación preliminar, efectuada al tenor de lo prescrito en el artículo 3° del proyecto de ley, mediante resolución del Ministerio de Educación, el cual podrá adoptar una serie de medidas, atendiendo a las características de la institución y a la naturaleza y gravedad de los problemas constatados. Estas medidas tienen niveles graduales de intensidad; desde ordenar la elaboración de un plan de



recuperación hasta dar inicio al procedimiento de revocación del reconocimiento oficial. El literal b) del artículo 4° del proyecto permite al Ministerio nombrar un administrador provisional si se constatan los problemas que pueden configurar una de las causales establecidas en el artículo 6° del proyecto de ley;

CENTESIMODECIMOSÉPTIMO: Que este artículo establece que el Ministerio de Educación, con acuerdo del Consejo Nacional de Educación, puede adoptar la medida de nombramiento de administrador provisional cuando se constate la concurrencia de determinadas circunstancias. El Ministerio de Educación sólo puede proceder al nombramiento del Administrador Provisional en la medida que, previamente, el Consejo Nacional de Educación apruebe esa determinación. Esta decisión debe ser adoptada por la mayoría absoluta de sus miembros en ejercicio. Para ello, previamente, el Consejo puede recibir las alegaciones y antecedentes de la institución que es objeto de la medida, puede solicitar mayor información de la misma institución o requerirlos de los órganos de la Administración del Estado que los posean;



CENTESIMODECIMOCTAVO: Que la norma establece tres grupos de circunstancias especialmente graves, todas relacionadas con el riesgo de inviabilidad o discontinuidad del proyecto educativo de la institución afectada. Hay un primer grupo de causales que se vinculan con un grave incumplimiento de los requisitos que permitieron otorgarle el reconocimiento oficial a esa institución de educación superior. Un segundo tipo de circunstancias son las relativas al fracaso, por diversos motivos, del plan de recuperación institucional. Y, finalmente, las modalidades que se asocian a la



aplicación de la Ley 20.720, sobre reorganización y liquidación de empresas en proceso de insolvencia, y que se detecten en la organización y funcionamiento de las instituciones de educación superior. El inciso segundo previene que esta medida, por cualquiera de las causales, sólo es procedente cuando tales circunstancias sean imputables a las autoridades responsables del gobierno o administración de la institución. Cabe indicar que no hay más causales para la procedencia de un Administrador Provisional que las directamente mencionadas;

CENTESIMODECIMONOVENO: Que a fs. 10 los requirentes titulan el segundo capítulo de su requerimiento "Normas que atentan contra lo prescrito en el artículo 76 de la Constitución Política de la República en relación con la garantía constitucional del artículo 19 N° 3 inciso 5° y la del 19 N° 24 de nuestra Carta Fundamental." Bajo esta sección se reproducen los artículos 4°, 6°, 13, 17 y 20 del proyecto, destacando algunos incisos con letra ennegrecida. Respecto del artículo 6° se destaca su inciso primero, que prescribe que tal medida será adoptada por el Ministerio de Educación con acuerdo previo del Consejo Nacional de Educación;



CENTESIMOVIGÉSIMO: Que, sobre estas impugnaciones, los requirentes sostienen su argumento en lo declarado por el Tribunal en STC 184, respecto al nombramiento de interventor en una Administradora de Fondos de Pensiones, y en relación a lo cual ya emitimos opinión al enunciar los criterios interpretativos que guiarían nuestra decisión. A juicio de los requirentes, tal como en ese caso, la adopción de la medida de administración provisional no debiese ser decisión de una autoridad



administrativa pues "la designación de un Interventor o Administrador que cuente con las atribuciones y facultades, que pretende entregarle el proyecto de ley, no sería sino adoptar una medida precautoria y ello es inherente, propio y consustancial al ejercicio de potestades jurisdiccionales, exclusivas y excluyentes de los tribunales de justicia, y no de los órganos de la Administración del Estado como lo es el Ministerio de Educación. Como es sabido, se trata de medidas cautelares, propias de quien ejerce función jurisdiccional y jamás de quien ejerce funciones administrativas, como es el caso de las Superintendencias (...)" (fs. 21);



CENTESIMOVIGESIMOPRIMERO: Que bajo el tercer capítulo del requerimiento, titulado "Artículos en contravención a lo dispuesto por el artículo 1° inciso 3° de la Constitución: la autonomía de los cuerpos intermedios, autonomía universitaria y libertad de enseñanza", los ocurrentes argumentan que la adopción de una medida como la administración provisional, sin mediar resolución judicial previa, constituye una vulneración de la autonomía universitaria que se basa en la autonomía de los cuerpos intermedios. Esta autonomía es entendida "como la necesaria libertad para organizarse del modo que estimen más conveniente sus miembros, decidir sus propios actos y la forma de administrar la entidad, y fijarse los objetivos o fines que desean alcanzar, por sí mismos y sin injerencia en todo ello de personas o autoridades ajenas a la entidad, asociación o grupo (...)" (fs. 25). Estiman además que esta infracción vulnera también la libertad de enseñanza, conformada por el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales, en los términos del artículo 19, N° 11°, de la Constitución (fs. 25);



CENTESIMOVIGESIMOSEGUNDO: Que del examen de la norma contrastado con la solicitud del requerimiento surgen dos maneras de entender la impugnación. Una relativa a la inconstitucionalidad de que el legislador establezca un administrador provisional en las instituciones de educación superior. Y dos, la inconstitucionalidad de las condiciones y procedimientos del proyecto de ley bajo los cuales se adoptaría la decisión de nombrar un administrador provisional. El fundamento de su inconstitucionalidad radicaría en infracciones, no pormenorizadamente explicadas, relativas al artículo 76 de la Constitución en relación con los artículos 19, N° 24° y N° 3°, inciso quinto (fs. 10), y 1°, inciso tercero, y 19, N° 11°, de la Constitución (fs. 25 y 26), para reiterar esta impugnación en la parte petitoria (fs. 33), relacionado con todas las normas constitucionales ya reseñadas;

CENTESIMOVIGESIMOTERCERO: Que la solicitud literal original del requerimiento indica que lo cuestionado es la constitucionalidad de la "adopción de la medida de adopción (sic) provisional y nombramiento del administrador provisional". Lo anterior llama la atención de estos sentenciadores, sumado al hecho de que el patrocinante de los requirentes ennegreció parte del artículo 6°, aparentemente denotando que ése era el precepto normativo cuestionado. Tal disposición refiere que "la medida de nombramiento de administrador provisional podrá ser adoptada por el Ministerio de Educación, previo acuerdo del Consejo Nacional de Educación, cuando se constate la concurrencia de una o más de las siguientes circunstancias". Por tanto, parece deducirse que lo cuestionado es la propia decisión de nombrar un Administrador Provisional;





CENTESIMOVIGESIMOCUARTO: Que, a pesar de lo anterior, en la vista de la causa efectuada el día 13 de noviembre del presente año, el abogado de los requirentes afirmó no estar en contra de la dictación de una administración provisional (min. 38 de la grabación). El problema, a su juicio, son las condiciones en virtud de las cuales se adopta la medida, y la circunstancia de que en este caso no se trata de un servicio concesionado, como aquéllos en que nuestro ordenamiento ha admitido la administración provisional. Posteriormente declara que los requirentes no impugnan el nombramiento de un administrador provisional, pues en muchos casos esta medida es necesaria para proteger el derecho de los estudiantes, sino que cuestionan las circunstancias en virtud de las cuales se adopta esta medida (min. 46:35) y las facultades del administrador, que implica la suspensión e inhabilitación de ciertas personas e incluso la reestructuración de la entidad. A su juicio, esta medida puede y debe dictarse judicialmente. Señala que los casos existentes de nombramiento de administrador provisional sin resolución judicial previa no han sido sometidos al control de constitucionalidad del Tribunal, y respecto del administrador provisional escolar, esta medida sólo se aplica respecto de establecimientos educacionales subvencionados o que reciben aportes del Estado (min.52). Tratándose de instituciones de educación superior, éstas no necesariamente reciben recursos estatales;

CENTESIMOVIGESIMOQUINTO: Que la precisión realizada por el representante de los requirentes especificando algo más la impugnación tiene una natural consecuencia. Ya no nos cabe referirnos al cuestionamiento sobre la institución del administrador





provisional, asunto respecto del cual esta sentencia, en la objeción al artículo 4° de este proyecto de ley, identificada como quinta objeción de constitucionalidad, ya dio debida cuenta de los argumentos para desestimarla. Por tanto, cabe analizar la argumentación relativa a las condiciones y procedimientos bajo los cuales se nombra al Administrador Provisional;

CENTESIMOVIGESIMOSEXTO: Que respecto de la inconstitucionalidad de la institución del administrador provisional, cabe identificar el sentido que tiene su incorporación dentro del ordenamiento legal, examen que ya hicimos en los antecedentes preliminares;



CENTESIMOVIGESIMOSÉPTIMO: Que, sin embargo, las explicaciones exiguas del requerimiento han mutado hacia una reafirmación de que lo puesto en cuestión no es la figura del administrador provisional o interventor sino que las condiciones y procedimiento de su nombramiento, así como sus facultades;

CENTESIMOVIGESIMOCTAVO: Que el hecho de realizar esta segunda interpretación para afinar, en sede jurisdiccional, el requerimiento de inconstitucionalidad de sólo una dimensión parcial del proyecto de ley, vuelve a hacer compleja la tarea de esta Magistratura. Esta reinterpretación se extenderá a las tres dimensiones del artículo 6°;

Gradualidad normativa que organiza un derecho, introduciendo proporcionalidad en la decisión pública con



el objetivo de garantizar la obtención de un título profesional.

CENTESIMOVIGESIMONOVENO: Que el legislador, en el presente proyecto de ley, ha introducido tres reglas generales que trasuntan todo el articulado y respecto de las cuales dimos debida cuenta en los criterios interpretativos de esta sentencia: derecho de organización, proporcionalidad y reivindicación de la centralidad del derecho de los educandos en la institucionalidad de enseñanza superior;



CENTESIMOTRIGÉSIMO: Que, primero, se trata de un proyecto de ley que introduce una de las dimensiones normativas propias de los derechos fundamentales, referida a la incorporación de "normas de organización y procedimiento" en la concreción de un derecho fundamental. Sobre estas consideraciones nos remitimos a los criterios interpretativos que guían esta sentencia. No obstante, cabe resaltar que si la única opción posible frente a una grave crisis de gobierno universitaria era la revocación del reconocimiento oficial, los derechos subjetivos de los estudiantes al ejercicio del derecho a la educación quedaban en una incertidumbre manifiesta, cerrándose, sin su responsabilidad, la dimensión útil de sus estudios en esa institución. Por lo tanto, la administración provisional deja abierta la ventana de obtención del título profesional;

CENTESIMOTRIGESIMOPRIMERO: Que, en segundo lugar, esta organización normativa del proyecto de ley incorpora modalidades flexibles para mantener los proyectos educativos vigentes y los derechos subjetivos de sus



integrantes abiertos a la perspectiva de un título profesional o técnico superior. Es así como configura modalidades graduales de intervención estatal, desde las facultades preliminares de información e inspección del Ministerio de Educación (artículos 3° y 5° del proyecto de ley), pasando por la fórmula de un plan de recuperación (artículo 4° del proyecto de ley), una administración provisional conducente a la mantención del proyecto educativo (artículos 10 y 13); una administración provisional que reestructura el proyecto institucional (artículos 10 y 11 del proyecto de ley) o una administración provisional que no resuelve la crisis institucional y que da paso a un administrador de cierre (artículo 20 del proyecto de ley). Todos estos pasos, bajo la participación del Consejo Nacional de Educación y de la propia institución en cuestión, introducen proporcionalidad a la situación regulatoria existente, que no era más que una expresión binaria de normalidad/revocación;



CENTESIMOTRIGESIMOSEGUNDO: Que, por último, aun cuando es lo primero en importancia, aquí hay una reformulación de las prioridades volviendo a recentrarse en la ejecución de valores constitucionales esenciales en materia de derecho a la educación: el centro son los estudiantes y su formación. Todo el complejo normativo gira en torno a este derecho. La propia existencia de crisis reales en las instituciones de educación superior manifiesta que esta legislación, que organiza algunas decisiones complejas y proporcionales frente a una crisis, resta libertades a los administradores, pero garantiza derechos a toda la comunidad educativa. Si un estudiante fracasa, por su responsabilidad, en sus estudios superiores, la afectación es individual. Pero si un estudiante fracasa porque naufraga un proyecto



institucional, bajo reconocimiento oficial del Estado, la afectación deja de ser individual. Quiérase o no, el Estado debe arbitrar fórmulas que permitan que el reconocimiento oficial, que habilitaba para la obtención de un título universitario o técnico de nivel superior, debe dejar la opción abierta al derecho a la educación del estudiante del nivel superior, de conformidad con el artículo 19, numeral 10°, de la Constitución;

Procedimiento de la decisión de nombramiento de Administrador Provisional bajo garantía institucional del Consejo Nacional de Educación.



CENTESIMOTRIGESIMOTERCERO: Que la decisión de nombrar un Administrador Provisional no resulta un ejercicio unilateral del Ministerio de Educación sino que es el fruto de una ponderada reflexión, puesto que debe convencer al Consejo Nacional de Educación para su concreción;

CENTESIMOTRIGESIMOCUARTO: Que lo anterior no es novedoso en la estructura de las decisiones significativas de educación superior y que el legislador ha ratificado en este proyecto de ley;

CENTESIMOTRIGESIMOQUINTO: Que el Consejo Nacional de Educación tiene, entre sus amplias atribuciones, la de certificar que las universidades (artículo 52 de la Ley N° 20.370), los institutos profesionales (artículo 72 de la Ley N° 20.370) y los centros de formación técnica (artículo 79 de la Ley N° 20.370) cumplen con un proyecto institucional y sus programas debidamente aprobados para



su reconocimiento oficial por parte del Estado. Asimismo, tiene la facultad de adoptar la decisión de cancelar la personalidad jurídica y revocar el reconocimiento oficial concedido, respecto de las universidades (artículo 64 de la Ley N° 20.370), los institutos profesionales (artículo 74 de la misma) y los centros de formación técnica (artículo 81 de la Ley N° 20.370). Asimismo, el Consejo Nacional de Educación puede solicitar al Ministerio de Educación, de manera fundada, la revocación del reconocimiento oficial de las universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica en proceso de licenciamiento; también le corresponde administrar los procesos de revocación del reconocimiento oficial de las instituciones adscritas al sistema de licenciamiento, velando especialmente por la continuidad de estudios de los alumnos matriculados; y, adicionalmente, desempeña la tarea de apoyar al Ministerio de Educación en la administración de los procesos de cierre de las instituciones de educación superior autónomas, especialmente en lo que atinge a la titulación de los estudiantes (artículo 87 de la Ley N° 20.370). Finalmente, tiene atribuciones en los procesos de acreditación de programas e instituciones;



CENTESIMOTRIGESIMOSEXTO: Que, por tanto, resultaba evidente la necesidad de contar con la aprobación previa de la institución que vela por el reconocimiento, acreditación, inspección y revocación de dicho reconocimiento, incluyendo su obligación de acompañamiento institucional al proceso de cierre de una institución autónoma, "especialmente en relación a la titulación de los estudiantes";



CENTESIMOTRIGESIMOSÉPTIMO: Que la aprobación previa del Consejo es una garantía institucional reforzada y pluralista que impide la decisión administrativa unilateral del Ministro de Educación de turno. Esta decisión de nombrar un Administrador Provisional requiere ser adoptada por la mayoría de los miembros en ejercicio del Consejo, quórum incluso superior al requerido para tomar la decisión de revocación de su reconocimiento oficial (mayoría de sus integrantes, según lo dispone el artículo 64 de la Ley N° 20.370). La integración del Consejo por diez miembros de muy diversa procedencia y designación, incluyendo a tres provenientes de las propias instituciones de educación superior, hace inviable un procedimiento que ampare una manipulación unilateral de la autoridad administrativa contingente del Ministerio de Educación. Por lo tanto, ese es el modo de reforzar una garantía de ecuanimidad, en el seno de una organización deliberativa, con un alto componente técnico y que tiene por mandato seguir de cerca todo el proceso institucional de la enseñanza superior. Junto a ello, el procedimiento contempla los instrumentos de información y plazos que le permiten al Consejo adoptar razonablemente una decisión;



Causales constitucional y legalmente coherentes para la determinación del nombramiento de Administrador Provisional.

CENTESIMOTRIGESIMOCTAVO: Que, por último, se podría plantear la cuestión de la extensión de las causales para nombrar a un Administrador Provisional. Lo primero, a este respecto, es que todas las causales previstas en el proyecto son tasadas. Nada fuera de ellas habilita a una intervención de esta naturaleza sobre una



institución de educación superior. Y, en segundo lugar, todas ellas son coherentes con los pasos previos y posteriores que se prevén en el proceso de acompañamiento que el Consejo Nacional de Educación debe desarrollar respecto de cada institución. En tercer lugar, se trata de actuar ante crisis institucionales ocasionadas bajo la dirección y responsabilidad de las propias instituciones. Por lo mismo, esta normativa se encarga de excluir las crisis originadas en caso fortuito o fuerza mayor, o debidas "a circunstancias que no sean imputables a culpa o negligencia de las autoridades responsables del gobierno o administración de la institución" (inciso segundo del artículo 6° del proyecto de ley);



CENTESIMOTRIGESIMONOVENO: Que, para visualizar mejor la impugnación de la norma del proyecto relativa a las causales, procederemos a explicar las reglas habilitantes para contar con reconocimiento oficial del Estado y para revocar dicho reconocimiento. Entre medio, identificaremos las causales propias para la adopción de la medida de nombrar un administrador provisional. En este caso, ejemplificaremos con la situación de las universidades no estatales;

CAUSALES COMPARATIVAS PARA RECONOCER OFICIALMENTE, REVOCAR TAL RECONOCIMIENTO Y NOMBRAR ADMINISTRADOR PROVISIONAL EN LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR.

| | | |
|--|-------------------------------|--|
| RECONOCIMI ENTO OFICIAL (artículo 61 Ley | ADMINISTRA DOR PROVISIONAL | REVOCACIÓN DEL RECONOCIMIENTO (artículo 64 de |
|--|-------------------------------|--|



| 20.370) | | la Ley 20.370) |
|---|--|---|
| <p>a) Estar constituidas como persona jurídica conforme a lo dispuesto en la ley;</p> | <p>a.- Riesgo serio de no garantizar la viabilidad administrativa o financiera de la institución, afectando la continuidad de estudios de los y las estudiantes.</p> | <p>a.- Si no cumple con sus objetivos estatutarios;</p> |
| <p>b) Contar con los recursos docentes, didácticos, económicos, financieros y físicos necesarios para ofrecer los grados académicos y títulos profesionales que pretende otorgar;</p> | <p>b.- Incumplimientos graves y reiterados de los compromisos académicos asumidos por la institución con sus estudiantes a causa de no contar con los recursos educativos o docentes adecuados para ofrecer el o los títulos profesionales o técnicos que pretenda</p> | <p>b.- Si realiza actividades contrarias a la moral, al orden público, a las buenas costumbres y a la seguridad nacional;</p> |





| | | |
|--|--|---|
| | otorgar. | |
| 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. | c.- Imposibilidad de mantener las funciones académicas de la institución, a consecuencia de sanciones, medidas precautorias, embargos, ejecuciones o retiros de especies que la afecten, a sus sedes o a sus bienes muebles o inmuebles. | c.- Si incurre en infracciones graves a sus estatutos; |
| | d.- Cuando se haya dictado resolución de reorganización de la institución de educación superior o de la entidad organizadora de ésta en conformidad a la | d.- Si deja de otorgar títulos profesionales de aquellos que requieren haber obtenido previamente el grado de licenciado. |



| | | |
|--|--|--|
| | Ley N° 20.720. | |
| | e.- Cuando el plan de recuperación regulado en el artículo 5° no fuere presentado oportunamente o, habiéndolo sido, fuere rechazado o, siendo aprobado, posteriormente se incurriere en su incumplimiento. | |



CENTESIMOCUADRAGÉSIMO: Que del examen de estas causales resulta natural advertir la confluencia que existe entre requisitos para reconocer oficialmente a una institución y para revocar esa decisión. Por ejemplo, si se pone como elemento central la disposición de los recursos docentes, didácticos, económicos, financieros y físicos necesarios para ofrecer los grados académicos y títulos profesionales que se pretende otorgar, la perspectiva de nombramiento de un Administrador Provisional sólo aparece cuando estos recursos no están disponibles en un grado adecuado o se incurre en incumplimientos "graves y reiterados". No se trata de un acto aislado no ponderable. Otro tanto ocurre cuando hay "riesgo serio" de "inviabilidad administrativa o



financiera" que afecte la continuidad de la función docente. Tal causal es el reconocimiento, según los propios estatutos institucionales y el proyecto educativo libremente asumido por la institución, de que ésta ha dejado de cumplir su oferta. Si dejar de cumplir los objetivos contemplados en sus propios estatutos es una causal de revocación del reconocimiento oficial, declarada constitucional por este Tribunal Constitucional (en su sentencia Rol N° 1363), por qué no lo va a ser el nombramiento de un Administrador Provisional para impedir que ello acontezca cuando existen riesgos relevantes de que dejen de cumplirse tales estatutos;

CENTESIMOCUADRAGESIMOPRIMERO: Que, por tanto, no consideramos que el artículo 6° del proyecto merezca reproches de constitucionalidad en los términos formulados en el requerimiento.

SÉPTIMA IMPUGNACIÓN: EXAMEN DE LA INSTITUCIÓN DE EDUCACIÓN SUPERIOR, ACTAS Y CONTROLES.

CENTESIMOCUADRAGESIMOSEGUNDO: Que, a lo largo de la tramitación del proyecto de ley, los parlamentarios efectuaron un buen número de "reservas de constitucionalidad" que, posteriormente, permitieron construir este requerimiento. Estas reservas permiten interpretar, subsanar los vacíos y enmendar los errores de citas y de preceptos constitucionales que se estiman transgredidos y que fueron incorrectamente referidos por los requirentes. Así, por ejemplo, el requerimiento hace una referencia errada a la vulneración del artículo 19, numeral 4°, de la Constitución, cuando quiere referirla al artículo 19, numeral 5°, cuestión que se deduce directamente de la correcta realización de una reserva de constitucionalidad a este respecto. No obstante, ¿qué pasa cuando la impugnación al artículo 10 del proyecto no vino precedida de una preparación de la cuestión de





constitucionalidad? Pese a este vicio formal, entraremos al fondo del planteamiento formulado en el requerimiento;

CENTESIMOCUADRAGESIMOTERCERO: Que, como ha quedado expuesto, el requerimiento cuestiona el artículo 10 del proyecto, que regula lo que tiene que hacer el administrador provisional una vez nombrado. Este debe levantar un acta, hacer un informe, diseñar un plan de administración provisional y someterse a una serie de controles, quedando facultado para disponer la reestructuración de la institución;

CENTESIMOCUADRAGESIMOCUARTO: Que el requerimiento objeta el referido precepto sobre la base de dos argumentos. Por una parte, objeta que se afecte la autonomía de los grupos intermedios. Por la otra, la libertad de enseñanza.

Se sostiene que dichas facultades del administrador provisional implican la injerencia en la gestión institucional de personas o autoridades ajenas a la universidad; se afectaría, de ese modo, la posibilidad de organizar establecimientos educacionales;

CENTESIMOCUADRAGESIMOQUINTO: Que el precepto reprochado, como ya se indicó, regula lo que debe hacer el administrador provisional dentro de los treinta días siguientes a su nombramiento.

En primer lugar, debe verificar el estado de situación del establecimiento. Para tal efecto, el proyecto lo obliga a levantar un acta que dé cuenta del estado administrativo y financiero en que recibe la institución. También se le obliga a elaborar un informe respecto de la situación financiera y patrimonial en que aquella se encuentra, con especial énfasis en la gestión de los últimos sesenta días.





En segundo lugar, el proyecto obliga a que el administrador provisional presente un plan. Dicho plan tiene un doble propósito: subsanar las deficiencias que motivan su nombramiento y garantizar el adecuado funcionamiento de la institución.

El referido plan presenta una serie de características que conviene subrayar. Desde luego, debe confeccionarse en el plazo de treinta días desde el nombramiento del administrador. Enseguida, está sujeto a dos condiciones: el administrador debe consultarlo con las autoridades institucionales vigentes al momento de su designación y debe someterlo a aprobación del Ministerio de Educación. Dicho plan puede implicar reestructuraciones.



En tercer lugar, el proyecto regula el control al que está sujeto el administrador provisional. Por de pronto, debe presentar informes trimestrales del avance de su gestión al Ministerio de Educación y al Consejo Nacional de Educación. Enseguida, el Ministerio de Educación puede solicitar en cualquier momento informes parciales del estado de avance de su gestión. Dichos informes deben ser aprobados por el Ministerio. Una vez aprobados, se incorporan a un registro de carácter público. Asimismo, el administrador provisional debe dar cuenta documentada de su gestión al término de su cometido. Finalmente, el administrador debe establecer mecanismos de consulta e información con los representantes de cada uno de los estamentos de la institución educativa;

CENTESIMOCUADRAGESIMOSEXTO: Que no consideramos que se afecten los preceptos constitucionales invocados en el requerimiento.

En primer lugar, porque lo que busca la norma reprochada es enmarcar el accionar del administrador



provisional, al someterlo a una serie de obligaciones que restringen su espacio de actuación. No advertimos de qué modo levantar un acta, hacer un informe, rendir cuentas, pedir la aprobación de un plan o de los informes presentados pueda afectar la autonomía o la libertad de enseñanza. Estas reglas no son una autolimitación, sino que mandatos de hacer que establece el legislador;

CENTESIMOCUADRAGESIMOSÉPTIMO: Que, en segundo lugar, se establece una serie de garantías para los dueños del establecimiento. Desde luego, la consulta a las autoridades vigentes al momento de la designación del administrador; la necesidad de aprobaciones por parte del Ministerio. Además, se resguarda la objetivación de la información proporcionada vía la elaboración de actas, informes, planes, rendiciones de cuentas. Asimismo, se permite la impugnación por la vía de la aprobación que debe hacer el Ministerio de Educación de los informes o los planes. También, incumplir gravemente el plan es causal de remoción del cargo de administrador (artículo 12 de la iniciativa);



CENTESIMOCUADRAGESIMOCTAVO: Que, en tercer lugar, lo que está en juego es la mantención del reconocimiento oficial, pues el fracaso del plan de administración genera el inicio del procedimiento revocatorio (artículo 20 del proyecto). La obtención y la mantención del reconocimiento oficial implican requisitos más exigentes que los necesarios para el simple ejercicio del derecho a la libertad de enseñanza (STC N° 1363/2009);

CENTESIMOCUADRAGESIMONOVENO: Que tampoco observamos que se comprometa la autonomía de los grupos intermedios. Esta no se contrapone a las intervenciones legislativas, toda vez que la potestad legislativa tiene rango constitucional; los grupos intermedios no están al margen de los mandatos del legislador. Además, la autonomía que



la Constitución garantiza es la adecuada. Y según el proyecto, después de una investigación preliminar, la autoridad ha comprobado una serie de situaciones graves que comprometen la continuidad de los estudios y que justifican el nombramiento del administrador provisional. El objetivo del plan es subsanar las deficiencias que se observan en la gestión de la entidad.

Lo que se busca con el administrador provisional no es liquidar la institución, sino salvarla ante la incapacidad de los actuales gestores de llevar a cabo su gestión;

CENTESIMOQUINCUGÉSIMO: Que, en relación a los mecanismos de consulta e información que el administrador debe observar respecto a los representantes electos de los distintos estamentos, no consideramos que exista reproche atendible.



Por de pronto, es una mera consulta e información. No hay cogobierno. Es una regla sana de convivencia, atendida la presencia del administrador. Por lo demás, sigue vigente el artículo 56 e) de la Ley General de Educación, que excluye de la forma de gobierno de la institución la participación con derecho a voto de alumnos y funcionarios.

Enseguida, la exigencia de que dicho diálogo se haga con representantes elegidos democráticamente, busca establecer una regla de legitimidad.

Además, la existencia de organizaciones internas de profesores, de estudiantes, de trabajadores, es esperable en una sociedad pluralista y con respeto al derecho de asociación como la nuestra. La norma no hace más que ordenar un diálogo (cómo y con quién) y que evidentemente puede darse;



CENTESIMOQUINCUAGESIMOPRIMERO: Que, por tanto, consideramos que debe rechazarse la objeción formulada en esta parte al artículo 10 del proyecto de ley;

OCTAVA IMPUGNACIÓN: LA RESTRUCTURACIÓN INSTITUCIONAL.

CENTESIMOQUINCUAGESIMOSEGUNDO: Que, a continuación, el requerimiento objeta el artículo 11 del proyecto. Este regula la eventual reestructuración de la institución que puede proponer el administrador provisional dentro del plan de administración provisional;

CENTESIMOQUINCUAGESIMOTERCERO: Que el requerimiento formula dos reproches a dicho precepto. De una parte, señala que afecta la autonomía de los grupos intermedios, pues alguien externo al titular toma medidas que inciden en su marcha interna. Por otra parte, afectaría la libertad de enseñanza, pues interfiere sustantivamente la facultad de organizar el establecimiento, la que pasa a ser desempeñada por el administrador;

CENTESIMOQUINCUAGESIMOCUARTO: Que, antes de responder estos reproches, consignemos que para la implementación de la medida de reestructuración es necesario el cumplimiento de dos tipos de requisitos: unos formales y otros de fondo.

El requisito formal es que la medida debe ser aprobada por las autoridades salientes. Si la medida se rechaza o dichas autoridades no dan respuesta, el administrador provisional debe requerir la autorización del Consejo Nacional de Educación. Ante el Consejo puede comparecer, para hacer sus alegaciones y acompañar documentos, la autoridad que se opuso. El Consejo debe resolver en un plazo de veinte días a la presentación.





Los requisitos de fondo tienen que ver con restricciones al plan de reestructuración. En primer lugar, se deben respetar los fines específicos del plantel. En segundo lugar, no se puede alterar el modelo educativo. En tercer lugar, no se pueden alterar ni los planes ni los programas. Sin embargo, estas restricciones no operan cuando sea indispensable garantizar la continuidad de los estudios o la titulación de los estudiantes.

Respecto de la enajenación de bienes raíces, es indispensable que dicha medida esté consignada en el Plan de Administración Provisional;

CENTESIMOQUINCUGESIMOQUINTO: Que partamos por señalar que no estamos ante un control de ejercicio de facultades, sino sólo de atribución (STC 2069/2012). Por lo mismo, un eventual abuso en el ejercicio de determinadas potestades no está en nuestra esfera de atribuciones en el requerimiento formulado;



CENTESIMOQUINCUGESIMOSEXTO: Que consideramos que deben rechazarse los cuestionamientos a la norma objetada. En primer lugar, porque con el nombramiento del administrador provisional lo que se pretende es hacer el último intento por dar continuidad al establecimiento. Si fracasa su gestión, la autoridad debe iniciar el procedimiento de revocación;

CENTESIMOQUINCUGESIMOSÉPTIMO: Que, en segundo lugar, hay que recordar que el proyecto de ley regula las causales que permiten el nombramiento del administrador provisional. Entre estas causales se encuentra el riesgo serio de no garantizar la viabilidad administrativa o financiera de la institución. También el no contar con recursos educativos o docentes; la imposibilidad de mantener funciones académicas, etc.



Por lo mismo, la situación de la entidad es tan delicada que puede ser necesario el plan de reestructuración, justamente para salvarla de esa situación, objetivamente acreditada en la investigación preliminar;

CENTESIMOQUINCUAGESIMOCTAVO: Que, en tercer lugar, el plan de reestructuración es excepcional, si se consideran las facultades especiales que tiene el administrador provisional. Estas apuntan a garantizar el interés público asociado a la continuidad de los estudios (artículo 13, letra a));

CENTESIMOQUINCUAGESIMONOVENO: Que, en cuarto lugar, el plan de reestructuración está revestido de garantías suficientes. Por de pronto, debe ser aprobado por las autoridades salientes y, supletoriamente, por el Consejo Nacional de Educación. Enseguida, hay aspectos sobre los cuales la reestructuración tiene límites: los fines específicos del plantel, el modelo educativo, los planes y los programas. Y cuando éstos pueden ser ajustados, prima la finalidad de la institución: dar continuidad a los estudios o asegurar la titulación;



CENTESIMOSEXAGÉSIMO: Que, en relación a la posible enajenación de bienes, lo primero que cabe señalar es que el administrador provisional debe velar por la integridad patrimonial de la institución. Por eso, debe ejercer las acciones que correspondan para la recuperación de los recursos que no hayan sido reinvertidos en la institución (artículo 13, letra f)). Asimismo, tiene la facultad de iniciar acciones revocatorias (artículos 14 y 15).

Por lo mismo, la eventual enajenación es una medida excepcional e inevitable, destinada a salvar a la institución. El hecho de que la enajenación deba estar consignada en el Plan de Administración Provisional,



implica que es una medida destinada a subsanar las insuficiencias de la institución.

Además, la medida no puede ser un acto repentino o improvisado del administrador, porque debe estar consignada en el Plan de Administración Provisional. Y recordemos que dicho plan debe ser consultado con las autoridades salientes y debe ser aprobado por el Ministerio de Educación;

CENTESIMOSEXAGESIMOPRIMERO: Que, por otra parte, no puede invocarse la autonomía de los grupos intermedios, porque ésta ya se hizo inconciliable con el derecho a la educación. A los grupos intermedios, la Constitución les garantiza su autonomía para que puedan perseguir sus fines específicos (artículos 1° y 23). Pero cuando dicha libertad para organizarse se hace inconciliable con la finalidad de los institutos de educación superior, que es satisfacer el derecho a la educación, la autonomía decae, pues ésta es sólo "la adecuada" (artículo 1° constitucional, inciso tercero). El proyecto crea el administrador provisional para resguardar el derecho a la educación de los estudiantes, asegurando la continuidad de sus estudios;



CENTESIMOSEXAGESIMOSEGUNDO: Que tampoco puede invocarse la libertad de enseñanza. Esta no es un fin en sí misma. Ella está concebida para dar cauce al derecho a la educación. Si en lo que aquí interesa, los titulares de la libertad de enseñanza son los establecimientos educacionales que se creen para proveer el servicio educacional, la titularidad del derecho a la educación es de los alumnos (STC 1361/2009). Dicho derecho a la educación exige que el Estado tenga los instrumentos destinados a garantizar su "desarrollo y perfeccionamiento" (artículo 19, N° 10°, de la Constitución).



Tampoco la libertad de enseñanza está al margen de las regulaciones que puede imponer el legislador, que la hagan posible y conciliable con dicho derecho a la educación. Esa libertad no es inmune a las normas que pueda establecer la ley.

Por de pronto, la Constitución obliga a que los establecimientos educacionales de todo nivel cumplan con los requisitos del reconocimiento oficial.

Enseguida, el legislador ha establecido una serie de regulaciones a las entidades de educación superior. Por ejemplo, el licenciamiento, la acreditación institucional o de carreras o programas (Ley N° 20.129/2006); el tener que organizarse como corporaciones de derecho privado sin fines de lucro (artículo 53, Ley General de Educación). Los establecimientos de educación superior están sujetos a la normativa que dicte el legislador, como prácticamente todas las actividades que se desenvuelven en nuestro país. La ley puede establecer condiciones, requisitos, procedimientos, obligaciones. La ley puede regular todo lo que tenga que ver con "abrir, organizar y mantener" establecimientos educacionales. La idoneidad de los profesionales y técnicos que salgan de estas instituciones, exige dicha regulación. Hay un interés público de que así sea. Por lo mismo, el legislador no puede renunciar a establecer el marco que regule una actividad tan sensible como la educación superior. No tiene sentido lógico que la enseñanza básica y la enseñanza media estén afectas a regulaciones, de todo tipo, y la educación superior se mantenga al margen de esta índole de regulaciones. A aquellos niveles, ya existe el administrador provisional. Fue creado por la Ley N° 20.529, en términos bastante semejantes a los contemplados en este proyecto. No hay razones para excluir de dicha institución a la educación superior;





CENTESIMOSEXAGESIMOTERCERO: Que, por tanto, debe también desecharse el requerimiento en esta parte, relativa al artículo 11 del proyecto de ley;

NOVENA IMPUGNACIÓN: DESPLAZAMIENTO DEL
ADMINISTRADOR INSTITUCIONAL Y FACULTADES DEL
ADMINISTRADOR PROVISIONAL.

CENTESIMOSEXAGESIMOCUARTO: Que a fojas 1 el requerimiento impugna el siguiente artículo:

"Artículo 13.- Para el cumplimiento de su objeto, el administrador provisional asumirá, desde el momento de su designación, con plenos poderes, y para la única finalidad de solucionar los problemas detectados en la investigación, el gobierno y la administración de la institución de educación superior, correspondiéndole, en consecuencia, la representación legal y todas aquellas facultades que la ley y los respectivos estatutos o escritura social, según corresponda, le confieren a cualquier autoridad unipersonal o colegiada que desempeñe funciones directivas, llámese ésta asamblea de socios, directorio, junta directiva, gerente general, rector o cualquier otra nomenclatura que confiera alguna de las facultades señaladas en el presente inciso.

Sin perjuicio de lo señalado en el inciso anterior, el administrador provisional tendrá, especialmente, las siguientes facultades:

a) Ejercer toda acción destinada a garantizar el interés público asociado a la continuidad de los estudios de los y las estudiantes.

b) Solicitar al Servicio de Impuestos Internos, o a cualquier otra entidad del Estado,





toda aquella información que estime conveniente para el buen cumplimiento de sus funciones.

c) Asumir aquellas funciones propias de las autoridades académicas de la institución que administra. Especialmente, a nombre de la institución de educación superior que administra, deberá otorgar los títulos y grados que correspondan y realizar las certificaciones que fueran necesarias en caso de ausencia del respectivo ministro de fe.

d) Adoptar la medida de suspensión de matrícula de nuevos alumnos durante el período que dure su administración.

e) Poner en conocimiento de las autoridades competentes cualquier hecho que pueda constituir una infracción de la ley, en particular denunciar ante el Ministerio Público cualquier hecho que pueda ser constitutivo de delito.

f) Ejercer las acciones que correspondan para la recuperación de los recursos que, en vulneración de la ley, no hayan sido reinvertidos en las instituciones de educación superior, así como aquéllas destinadas a perseguir la responsabilidad de quienes incurrieron en dichos actos.

g) Suscribir convenios con alguna de las universidades o instituciones de educación superior que cuenten con acreditación vigente por un período de a lo menos tres años, conforme a lo previsto en la ley N°20.129, con el objeto de delegar, parcialmente, las facultades que le otorga la presente ley. Dichos convenios deberán ser aprobados por el Ministerio de Educación, previo acuerdo del Consejo Nacional de Educación adoptado por la mayoría de sus miembros en ejercicio, en sesión especialmente convocada para ese efecto.





Con todo, el administrador provisional no podrá alterar el modelo educativo ni los planes y programas de la institución de educación superior sujeta a la medida.

Los honorarios del administrador provisional serán pagados con cargo a los ingresos que perciba la institución de educación superior, debiendo determinarse su cuantía conforme a las normas que señale el reglamento a que se refiere el artículo 27.

Las acciones que ejecute el administrador provisional se realizarán con cargo a los recursos de la institución sujeta a dicha medida. En ningún caso la adopción de ella podrá significar asignación o aporte de recursos del Estado a la institución de educación superior respectiva, distintos de los que pudieren corresponderle de no encontrarse bajo esta administración.”;



CENTESIMOSEXAGESIMOQUINTO: Que el artículo 13 del proyecto de ley aborda cuatro tipos de materias. Primero, el desplazamiento de la administración natural de los directivos de las instituciones de educación superior por el Administrador Provisional. En segundo lugar, la identificación de las facultades específicas de intervención que tendrá el Administrador Provisional. En tercer lugar, especifica los límites de esa administración respecto del proyecto educativo. Y, cuarto, contempla algunas dimensiones financieras para limitar los aportes estatales extraordinarios a una institución educativa en crisis;

CENTESIMOSEXAGESIMOSEXTO: Que, respecto de una explicación ligeramente más amplia, el artículo 13 del proyecto de ley establece las atribuciones y facultades



del administrador provisional, nombrado conforme a los artículos 4° y 6° del proyecto. La atribución principal es asumir la representación legal de la institución de educación superior y todas aquellas facultades que la ley y los respectivos estatutos o escritura social le confieran a cualquier autoridad unipersonal o colegiada que desempeñe funciones directivas. El artículo prescribe que esta atribución se otorga con la única finalidad de solucionar los problemas detectados en la investigación. En su inciso segundo se establecen las facultades especiales del administrador, las que incluyen, entre otras, ejercer toda acción destinada a garantizar el interés público asociado a la continuidad de los estudios de los estudiantes y a la recuperación de los recursos que, en vulneración de la ley, no hayan sido reinvertidos en las instituciones de educación superior. El inciso tercero establece que el administrador provisional no puede alterar el modelo educativo, ni los planes y programas de la institución, y que tanto sus honorarios como las acciones que ejecute como administrador serán de cargo de la entidad sujeta a dicha medida;



CENTESIMOSEXAGESIMOSÉPTIMO: Que a fojas 10 y siguientes, bajo el título "Normas que atentan contra lo prescrito en el artículo 76 de la Constitución Política de la República en relación con la garantía constitucional del artículo 19 N° 3 inciso 5° y la del 19 N° 24 de nuestra Carta Fundamental", se impugna el artículo 13 del proyecto destacando especialmente su inciso primero con letra ennegrecida. De esa manera oscurecida, parece estimarse que el juicio crítico de la impugnación sólo se extiende al desplazamiento del Administrador Institucional, pero no así a las facultades del Administrador Provisional ni a su límite de no afectar el proyecto educativo institucional ni menos a la



limitación de aportes estatales financieros extraordinarios. Por tanto, los requirentes sostienen que ese inciso primero de este artículo resulta abiertamente expropiatorio y constituye un grave atentado contra el derecho de propiedad (fs. 19). Indican que "estamos frente a una facultad amplísima y limitante del derecho de propiedad al permitir que el administrador provisional de las instituciones de educación superior asuma con plenos poderes el gobierno y la administración de la institución de educación superior, correspondiéndole, en consecuencia, la representación legal y todas aquellas facultades que la ley y los respectivos estatutos o escritura social, según corresponda, le confieren a cualquier autoridad unipersonal o colegiada que desempeñe funciones directivas, llámese ésta asamblea de socios, directorio, junta directiva, gerente general, rector o cualquier otra nomenclatura que confiera alguna de las facultades señaladas en dicho artículo, por lo cual V.E. debe necesariamente declararlo inconstitucional (...)" (fs. 19);



CENTESIMOSEXAGESIMOCTAVO: Que, asimismo, los requirentes estiman que el artículo 13 también vulnera la autonomía universitaria y por consiguiente la libertad de enseñanza, pues la adopción de una medida como la administración provisional, decretada por un órgano de la Administración y sin mediar una resolución judicial previa, vulnera la autonomía universitaria, entendida "como la necesaria libertad para organizarse del modo que estimen más conveniente sus miembros, decidir sus propios actos y la forma de administrar la entidad, y fijarse los objetivos o fines que desean alcanzar, por sí mismos y sin injerencia en todo ello de personas o autoridades ajenas a la entidad, asociación o grupo, y por consiguiente constituye además un atentado a la libertad



de enseñanza conformada por el derecho a abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales (...)” (fs. 25);

CENTESIMOSEXAGESIMONOVENO: Que en esta sentencia ya nos hicimos cargo de las razones que fundan la designación de un Administrador Provisional. Por tanto, las dimensiones pendientes que sostienen la impugnación específica del artículo 13 del proyecto de ley se refieren al desplazamiento del administrador institucional, a las facultades que ejerce el administrador provisional y a los límites de la misma administración;



Las facultades en las que el Administrador original es desplazado.

CENTESIMOSEPTUAGÉSIMO: Que el nombramiento de un administrador provisional tiene por consecuencia natural el desplazamiento del titular de la administración. Lo anterior implica un conjunto amplio de efectos jurídicos. Es un administrador: temporal, provisorio, de objeto limitado, responsable, extraordinario, que ejecuta la autonomía original, sin conflicto de interés y con poderes suficientes;

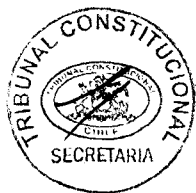
A.- Administrador temporal.

CENTESIMOSEPTUAGESIMOPRIMERO: Que, primero, la designación del administrador provisional es temporal. No puede durar más que un año y, en caso que fuere necesario, podrá ser prorrogable su mandato a otro más,



según lo dispone el artículo 12 del proyecto. Con ello se da cuenta del sentido de urgencia de esta medida, planteada con un mandato de tiempo que sólo permite la reparación institucional y alejada de tiempos habilitantes para una refundación, cuestión muy diversa de la reestructuración referida en el artículo 10 del proyecto de ley y que ya explicamos;

B.- Administrador provisorio.



CENTESIMOSEPTUAGESIMOSEGUNDO: Que, aunque parezca evidente puesto que debe ser la palabra más mencionada en este proyecto de ley, cabe consignar que la dimensión provisorio admite por corolario que la administración titular permanece. Lo anterior se deduce directamente de varias disposiciones del proyecto de ley. Primero, la administración titular sólo se "suspende" (artículo 17 del proyecto). En segundo término, el titular original debe responder contractual y extracontractualmente, así como afrontar la responsabilidad administrativa y penal que le corresponda por las decisiones adoptadas con antelación durante su administración original (artículo 17 del proyecto). Tercero, al administrador titular se le reconocen expresas facultades, pese a estar suspendido e inhabilitado, para aprobar el plan de administración provisional (artículo 10 del proyecto), la medida de reestructuración (artículo 11 del proyecto de ley), la eventual enajenación de bienes raíces de la institución (artículo 11 del proyecto de ley) e, incluso, se contempla la posibilidad de continuar ejerciendo funciones al interior de la institución (artículo 17 del proyecto de ley). Por tanto, si una administración provisional concluye con éxito evitando la revocación del reconocimiento oficial de la institución de educación



superior respectiva, la administración retorna a su titular original. En caso contrario, se nombrará un administrador de cierre, lo que revela, una vez más, la dimensión provisoria de su mandato;

C.- Administrador Provisional condicionado al cumplimiento de un objeto limitado.

CENTESIMOSEPTUAGESIMOTERCERO: Que la designación de este administrador provisional debe ser una decisión administrativa fundada en causales tasadas. No basta que el Decreto Supremo respectivo del Ministerio de Educación refiera a una cualquiera de las habilitaciones normativas del artículo 6° del proyecto de ley, sino que se ha de especificar "la o las causales que justifican dicha designación, siendo la solución de aquellas la función específica del administrador". En consecuencia, se trata de una administración sujeta a condición, puesto que tiene por "única finalidad" el "solucionar los problemas detectados en la investigación, el gobierno y la administración de la institución de educación superior". Este mandato orienta plenamente las funciones del administrador provisional y también la necesidad de cumplir con ellas, so sanción de revocarse dicho mandato;



D.- Administrador Provisional responsable.

CENTESIMOSEPTUAGESIMOCUARTO: Que la administración provisional no constituye un título público de intervención carente de responsabilidad. La urgencia no da derechos sino que, más bien, impone exigentes obligaciones al administrador, puesto que ni aun las



circunstancias extraordinarias otorgan otra autoridad o derechos que los que definen la Constitución o las leyes. Si como resultado de una administración deficiente del administrador provisional no se cumple con las condiciones de su mandato, el Ministerio de Educación puede remover al administrador provisional, lo que, según el proyecto, ocurrirá cuando "incumple(a) gravemente el plan de administración provisional", cuando "le fuere imposible, por cualquier causa, ejercer estas atribuciones" (artículo 12 del proyecto de ley) o cuando no satisface el principio de probidad y el resguardo del derecho a la educación de los estudiantes. Por todo ello, el administrador provisional "responde de culpa leve en su administración" (artículo 28 del proyecto de ley);

E.- Administrador Provisional Extraordinario.

CENTESIMOSEPTUAGESIMOQUINTO: Que las potestades del administrador provisional sólo se justifican en su dimensión esencialmente administrativa. Si la autonomía universitaria se despliega en los órdenes académico, económico y administrativo, son estas dos últimas esferas las que preferentemente definen la función extraordinaria del administrador provisional. No es que no esté dotado de atribuciones en la esfera académica, pero hay una que no puede ejercer: "No podrá alterar el modelo educativo ni los planes y programas de la institución de educación superior sujeta a la medida" (artículo 13 del proyecto de ley). Así como vimos que la autonomía universitaria tiene límites, las facultades del administrador provisional ponen de relieve que la esencia de la autonomía reside en el modelo educativo y los programas coherentes con el mismo;





F.- Administrador Provisional que desarrolla la autonomía, según lo disponen los estatutos y las leyes.

CENTESIMOSEPTUAGESIMOSEXTO: Que debemos recordar las definiciones que se adoptan respecto de la noción de autonomía. El legislador define 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 3º, 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 citado). Por lo mismo, materialmente la función pública del administrador está predeterminada por la aplicación de los propios estatutos de la institución de educación superior y por la ejecución de las leyes, justamente porque ambos, estatutos y leyes, están en grave riesgo de incumplimiento. En ello hay plenas potestades para el administrador provisional, dentro de este universo de posibilidades administrativas y económicas que le ofrecen las leyes y los estatutos, atribuciones que le está impedido ejercer, con el mismo grado de libertad, respecto de la dimensión académica de la autonomía;





G.- Administrador Provisional sin conflicto de intereses.

CENTESIMOSEPTUAGESIMOSÉPTIMO: Que uno de los fundamentos de esta decisión es realizar una administración que aleje todo riesgo de indefensión de los estudiantes, especialmente en el derecho a obtener sus títulos respectivos, como dimanación natural del efecto útil de sus estudios superiores. Por lo mismo, el legislador define un conjunto de inhabilidades que erigen un muro entre la administración original y la provisoria. Esas inhabilidades apuntan a establecer reglas subjetivas de imparcialidad del administrador provisional respecto de los administradores originales, atendiendo a sus eventuales relaciones de parentesco, patrimonio o intereses con estos últimos. Dichas inhabilidades abarcan también a los "acreedores y deudores de la institución" (artículo 8° del proyecto de ley). Por lo mismo, estas inhabilidades, junto a otras expresamente definidas, tienen por sentido asegurar un juicio independiente de la administración provisional que le permita ejercer a cabalidad su misión de proteger el derecho a la educación de los estudiantes;



H.- Administración Provisional con poderes suficientes.

CENTESIMOSEPTUAGESIMOCTAVO: Que todas las atribuciones que esta iniciativa legal contempla para la administración provisional tienen por finalidad dotarla de los poderes suficientes que permitan superar la grave crisis institucional. La expresión "poderes generales" del artículo 13 del proyecto da cuenta de la idea de poderes necesarios y suficientes, mas no omnímodos, puesto que tienen objeto limitado, finalidades acotadas, tiempos de ejercicio reducidos y un cuadro de responsabilidad claro. Es ese el sentido dentro del cual el artículo 13 del proyecto de ley que se cuestiona



enfatisa alguna de las especiales facultades: "a) Ejercer toda acción destinada a garantizar el interés público asociado a la continuidad de los estudios de los y las estudiantes; b) Solicitar al servicio de Impuesto Internos, o a cualquiera otra entidad del Estado, toda aquella información que estime conveniente para el buen cumplimiento de sus fines; c) Asumir aquellas funciones propias de las autoridades académicas de la institución que administra. Especialmente, a nombre de la institución de educación superior que administra, deberá otorgar los títulos y grados que correspondan y realizar las certificaciones que fueran necesarias en caso de ausencia del respectivo ministro de fe; d) Adoptar la medida de suspensión de matrícula de nuevos alumnos durante el período que dure su administración; e) Poner en conocimiento de las autoridades competentes cualquier hecho que pueda constituir una infracción de la ley, en particular denunciar ante el Ministerio Público cualquier hecho que pueda ser constitutivo de delito; f) Ejercer las acciones que correspondan para la recuperación de los recursos que, en vulneración de la ley, no hayan sido reinvertidos en las instituciones de educación superior, así como aquéllas destinadas a perseguir la responsabilidad de quienes incurrieron en dichos actos; g) Suscribir convenios con alguna de las universidades o instituciones de educación superior que cuenten con acreditación vigente por un período de a lo menos tres años, conforme a lo previsto en la ley N°20.129, con el objeto de delegar, parcialmente, las facultades que le otorga la presente ley. Dichos convenios deberán ser aprobados por el Ministerio de Educación, previo acuerdo del Consejo Nacional de Educación adoptado por la mayoría de sus miembros en ejercicio, en sesión especialmente convocada para ese efecto.";





CENTESIMOSEPTUAGESIMONOVENO: Que, analizadas las características de la administración provisional, resulta evidente que ésta se funda en expresas consideraciones de interés público. El administrador provisional debe tratar de realizar una administración que restituya el equilibrio de derechos fundamentales amagados por una administración ruinosa que llevó a la institución a una crisis. La ausencia de intervención es sinónimo de pérdida del ejercicio del derecho a la educación de los estudiantes. En cambio, la intervención estatal sobre la administración de la institución de educación superior tiene por objeto preservarla hacia el futuro para sus titulares originales. El sacrificio que demanda para los administradores y controladores de la institución es infinitamente menor que la satisfacción del derecho legítimo que tienen los estudiantes a alcanzar sus títulos profesionales, que se ve frustrado por causas ajenas a su voluntad. Para unos, hay limitación, y para otros, privación de derechos. Este es un conflicto que exige una ponderada restricción de las facultades de administración, justamente para salvaguardar el modelo educativo que se ha planteado cada institución y sus programas y carreras que lo ejecutan. Por lo mismo, el desplazamiento del administrador debe estar rodeado de garantías de que ambas situaciones acontezcan: que el derecho a la educación de los estudiantes no sea suprimido y que el proyecto educativo no naufrague. Eso es lo que exige poderes necesarios y suficientes, por un tiempo corto, con objetivos limitados y finalidades claras. Por lo tanto, es perfectamente constitucional este desplazamiento de la administración y entraña una intervención reducida en relación a la satisfacción de un interés público manifiesto como es el ejercicio del derecho a la educación de los estudiantes que ingresaron a una institución de estudios que contaba con el reconocimiento oficial del Estado;





CENTESIMOCTOGÉSIMO: Que, en consecuencia, el desplazamiento del administrador original tiene un fundamento de interés público en la preservación del modelo educativo de la entidad respectiva y en la garantía de satisfacción del derecho a la educación de los estudiantes, no existiendo razón para objetar el artículo 13 del proyecto de ley;

DÉCIMA IMPUGNACIÓN: SUSPENSIÓN, INHABILIDAD, RESPONSABILIDAD Y DERECHOS DEL ADMINISTRADOR INSTITUCIONAL.

CENTESIMOCTOGESIMOPRIMERO: Que se impugna el siguiente artículo del proyecto:

*"Artículo 17.- Desde la fecha de notificación de la medida de administración provisional, **las autoridades de la institución de educación superior a que hace referencia el inciso primero del artículo 13 quedarán, para todos los efectos legales, suspendidas en sus funciones, y estarán en consecuencia inhabilitadas para ejercer cualquier función o celebrar cualquier acto o contrato en nombre de la institución de educación superior respectiva. La misma prohibición afectará a el o los organizadores o propietarios, según corresponda.***

Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso anterior, el respectivo administrador provisional podrá autorizar que una o más autoridades de las allí referidas pueda continuar ejerciendo sus funciones, percibiendo remuneración, en la institución de educación superior.

Con todo, las personas señaladas en el inciso primero serán responsables de todas las obligaciones





que se hubieren generado en virtud del funcionamiento de la institución de educación superior con antelación a la designación del administrador provisional y persistirá cualquier tipo de garantías que se hubieren otorgado por éstos.”;

CENTESIMOCTOGESIMOSEGUNDO: Que esta norma aborda tres materias. Primero, la suspensión del administrador como consecuencia de su desplazamiento, pero lo más relevante es la inhabilitación para ejercer la representación contractual. En segundo lugar, se regula una cierta continuidad funcionaria y remunerativa de los responsables administrativos originarios. Tercero, un mantenimiento de reglas de responsabilidad administrativa institucional;



CENTESIMOCTOGESIMOTERCERO: Que los requirentes, sin fundamentación que discrimine al interior del artículo 17, objetado, ennegrecen su inciso primero, realzando que el cuestionamiento se centra en la suspensión en sus funciones de cualquier autoridad unipersonal o colegiada que desempeñe funciones directivas en la institución de educación superior, llámese asamblea de socios, directorio, junta directiva, gerente general, rector o cualquiera otra nomenclatura. Esta suspensión rige desde la notificación de la medida de nombramiento de administrador provisional e implica la inhabilitación para ejercer cualquier función o celebrar cualquier acto o contrato en nombre de la institución objeto de la medida. Esta dimensión del artículo 17 es el reflejo externo del desplazamiento interno que ya tuvo el administrador institucional por el provisional y que se regula en el artículo 13 del proyecto de ley. Sin esta suspensión, inhabilitación y prohibición de celebrar contratos, la administración provisional pierde



relevancia y se puede vulnerar el alcance del desplazamiento antes señalado;

CENTESIMOCTOGESIMOCUARTO: Que, sin embargo, el administrador provisional puede autorizar que una o más autoridades institucionales continúen ejerciendo sus funciones, percibiendo remuneración por ello. Esta situación no obsta a la responsabilidad de dichas autoridades, respecto de todas las obligaciones que se hubieren generado en virtud del funcionamiento de la institución con antelación a la designación del administrador provisional, y respecto de cualquier tipo de garantías otorgadas por ellas;



CENTESIMOCTOGESIMOQUINTO: Que a fojas 10 y siguientes, bajo el título "Normas que atentan contra lo prescrito en el artículo 76 de la Constitución Política de la República en relación con la garantía constitucional del artículo 19 N° 3 inciso 5° y la del 19 N° 24 de nuestra Carta Fundamental", se impugna el artículo 17 del proyecto de ley destacando especialmente su inciso primero con letra ennegrecida. Los requirentes estiman que este artículo es abiertamente inconstitucional, por las mismas consideraciones desarrolladas respecto del artículo 13 del proyecto de ley (fs. 19). En ambos casos, "estamos frente a una facultad amplísima y limitante del derecho de propiedad al permitir que el administrador provisional de las instituciones de educación superior asuma con plenos poderes el gobierno y la administración de la institución de educación superior, correspondiéndole, en consecuencia, la representación legal y todas aquellas facultades que la ley y los respectivos estatutos o escritura social, según corresponda, le confieren a



cualquier autoridad unipersonal o colegiada que desempeñe funciones directivas, llámese esta asamblea de socios, directorio, junta directiva, gerente general, rector o cualquier otra nomenclatura que confiera alguna de las facultades señaladas en dicho artículo, por lo cual V.E. debe necesariamente declararlo inconstitucional (...)” (fs. 19);

CENTESIMOCTOGESIMOSEXTO: Que a fojas 25 los requirentes estiman que el artículo 17, así como los artículos 4º, 6º, 13 y 20 del proyecto de ley, vulnera la autonomía universitaria y por consiguiente la libertad de enseñanza. Fundamentan estas impugnaciones, indistintamente, sosteniendo que la adopción de una medida como la administración provisional, decretada por un órgano de la Administración y sin mediar una resolución judicial previa, vulnera la autonomía universitaria, entendida “como la necesaria libertad para organizarse del modo que estimen más conveniente sus miembros, decidir sus propios actos y la forma de administrar la entidad, y fijarse los objetivos o fines que desean alcanzar, por sí mismos y sin injerencia en todo ello de personas o autoridades ajenas a la entidad, asociación o grupo, y por consiguiente constituye además un atentado a la libertad de enseñanza conformada por el derecho a abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales (...)” (fs. 25);



CENTESIMOCTOGESIMOSÉPTIMO: Que, con el objeto de no reiterar argumentos que ya se han ido desplegando a lo largo de esta sentencia, el cuestionamiento constitucional a la “suspensión” e “inhabilitación” de los administradores originales reside en una afectación de la autonomía universitaria por haberse adoptado esta



decisión por autoridades administrativas, y no bajo autorización judicial previa, afectando con ello el derecho a la propiedad para administrar bienes propios y la libertad de enseñanza, especialmente en el derecho a organizar y mantener un establecimiento educacional;

CENTESIMOCTOGESIMOCTAVO: Que, por ende, una parte del cuestionamiento reside en el "procedimiento", sin advertir que se trata de una decisión administrativa, sujeta a condicionamientos provenientes de la garantía institucional que la aprueba, esto es, mediante el concurso del Consejo Nacional de Educación. Por tanto, el dilema no es la suspensión misma de los administradores sino que la forma en que ello acontece. Por de pronto, ya se ha explicado por qué no es un estándar constitucional único que las afectaciones de los derechos se deban realizar previa autorización judicial. Desde luego, la Constitución reserva tal procedimiento a la afectación de derechos fundamentales, en el marco de procesos penales, cuando se prive "al imputado o a terceros del ejercicio de los derechos que esta Constitución asegura, o lo restrinjan o perturben" (artículo 83, inciso tercero, de la Constitución);

CENTESIMOCTOGESIMONOVENO: Que el administrador provisional no ejerce una facultad jurisdiccional, sino que su ejercicio importa una labor eminentemente administrativa de fiscalización y prevención de riesgos graves. Su nombramiento y desempeño no constituye una medida precautoria, en orden a "asegurar" resultados, sino que pretende dar continuidad a la entidad educativa en resguardo de intereses que no estarán amparados por la intervención jurisdiccional. En este sentido, la





autoridad competente para su nombramiento es justamente administrativa y no jurisdiccional;

CENTESIMONONAGÉSIMO: Que la "suspensión" e "inhabilitación" de los administradores originales es la consecuencia de su desplazamiento, ya analizado en el cuestionamiento al artículo 13 del proyecto de ley, siendo válidos los argumentos dados allí para esta explicación. Sin embargo, hay argumentos adicionales. Una de las características fenomenológicas de una crisis institucional es que existe incertidumbre sobre las medidas que se puedan adoptar con anterioridad inmediata, en forma coetánea y con posterioridad cercana a la decisión de nombrar un administrador provisional. Ya lo sostuvimos al hacer referencia a los derechos de "organización y procedimiento". No siempre los derechos al interior de una organización tan compleja como las instituciones de educación superior son unívocos. Es más, normalmente puede haber derechos contrapuestos al interior de sus miembros. Los derechos de los propietarios pueden diferenciarse de los de quienes administran y gobiernan la institución de educación superior, pueden ser distintos a los de aquellos que realizan labores docentes y administrativas y, esencialmente, pueden ser contrarios a los derechos de los que justifican la existencia de estas instituciones, que son los propios alumnos. Por ende, la posibilidad de que los intereses contrapuestos se orienten en múltiples direcciones se acrecienta en una crisis y aquellas decisiones que pueden "lastrar" a toda la institución son las que hay que mirar con mayor cuidado. Por lo mismo, la "suspensión" y la "inhabilitación" de los administradores constituyen una señal externa a la sociedad para que se alerte respecto de una institución en crisis. Esto es evidente, tratándose de casos en donde la crisis no se





manifiesta de la noche a la mañana y existe un ciclo previo complejo que puede comprometer todo el futuro institucional. Por lo mismo, una de las medidas más eficaces que contempla este artículo se refiere al impedimento de *"celebrar cualquier acto o contrato en nombre de la institución de educación superior respectiva. La misma prohibición afectará a el o los organizadores o propietarios."*;

CENTESIMONONAGESIMOPRIMERO: Que esta prohibición de celebrar actos y contratos es manifestación de otros poderes de la administración provisional que los requirentes no han cuestionado en este proceso constitucional. Por de pronto, el administrador provisional goza del derecho a invocar la acción revocatoria, consagrada en el artículo 2468 del Código Civil, y que alcanza a decisiones adoptadas por los controladores, propietarios y administradores de la institución de educación superior, respecto de actos previos a la cesión de bienes, propia de una nueva administración. Los artículos 14 y 15 del proyecto de ley se refieren al reconocimiento de esta acción mediante procesos judiciales que la Corte Suprema admitió como constitucionales, en el ejercicio de sus atribuciones otorgadas por el artículo 77 de la Constitución. Por ende, ¿cómo pueden resultar inconstitucionales las prohibiciones posteriores a la designación del administrador provisional, si los actos y contratos previos a ésta, con un administrador original legítimo, pueden ser constitucionalmente revocados? Si estas prohibiciones son válidas en el ámbito privado, por ejemplo, en un procedimiento concursal de renegociación (artículo 290 de la Ley N° 20.720), con mayor razón lo son cuando hay interés público comprometido, tratándose





de mantener actualizada la perspectiva del ejercicio del derecho a la educación de los estudiantes;

CENTESIMONONAGESIMOSEGUNDO: Que, finalmente, no se trata de una suspensión e inhabilitación permanente, no constituye una sanción administrativa y respeta los derechos de los titulares una vez que se disponga una rectificación de un proceso administrativo que equilibre los derechos de los diversos integrantes de una comunidad educativa;

CENTESIMONONAGESIMOTERCERO: Que, en consecuencia, es constitucional suspender e inhabilitar la administración original con el objeto de preservar las condiciones materiales esenciales que permitan darle continuidad al proyecto educativo y garantizar uno de los propósitos relevantes del reconocimiento estatal: la obtención de un título profesional. Por tanto, no hay reproche de constitucionalidad atendible al artículo 17 del proyecto de ley;

**DECIMOPRIMERA Y ÚLTIMA IMPUGNACIÓN:
CONSTITUCIONALIDAD DEL ADMINISTRADOR DE CIERRE DE UNA
INSTITUCIÓN DE EDUCACIÓN SUPERIOR.**

CENTESIMONONAGESIMOCUARTO: Que se impugna el siguiente artículo del proyecto de ley:

"Artículo 20.- En aquellos casos en que, terminada la gestión del administrador provisional, no haya sido posible subsanar los problemas o deficiencias que dieron origen a su nombramiento por causas no imputables a su gestión, o se haya dictado resolución de liquidación de la respectiva institución o de su entidad organizadora en conformidad a la ley N° 20.720, o se tome





conocimiento de hechos que pudiesen constituir alguna de las causales que señalan los artículos 64, 74 y 81 del decreto con fuerza de ley N°2, el Ministerio de Educación dará inicio al procedimiento de revocación del reconocimiento oficial de la institución de educación superior.

Cuando se decrete la medida de revocación del reconocimiento oficial de una institución de educación superior, el Ministerio de Educación deberá nombrar un administrador de cierre, lo que requerirá el acuerdo previo del Consejo Nacional de Educación, adoptado por la mayoría de sus miembros en ejercicio, en sesión especialmente convocada al efecto.



Quien sea designado como administrador de cierre deberá cumplir con los mismos requisitos establecidos para el administrador provisional, y tendrá las facultades que se enumeran en el artículo 13 y aquellas que se indican en los artículos siguientes.

Sin perjuicio de lo anterior, el administrador provisional podrá, en cualquier momento durante su gestión, informar al Ministerio de Educación respecto de la inviabilidad de subsanar los problemas o deficiencias que originaron su designación para que éste adopte las medidas que corresponda. El Ministerio de Educación, si lo estima pertinente, podrá dar inicio al procedimiento de revocación del reconocimiento oficial de la institución de educación superior.

Para el caso que se decrete la revocación del reconocimiento oficial de acuerdo al inciso anterior, el Ministerio de Educación podrá nombrar



administrador de cierre a quien haya sido designado administrador provisional.

La resolución que decrete la revocación del reconocimiento oficial de conformidad al inciso primero de los artículos 64, 74 u 81 del decreto con fuerza de ley N°2, deberá consignar el plazo para proceder al cierre definitivo de la institución de educación superior. Para la determinación de este plazo deberá tenerse en consideración el tamaño de la institución, la cantidad de alumnos matriculados cursando sus estudios o en proceso de titulación, y la complejidad de las causales que dieron origen a la revocación del reconocimiento oficial.



Por el ministerio de la ley, la personalidad jurídica de la institución de educación superior cuyo reconocimiento oficial haya sido revocado se mantendrá para el solo efecto de la implementación del plan de administración establecido en el artículo 23, y en especial, para que las instituciones receptoras de estudiantes que hayan celebrado convenios puedan otorgar, a nombre de aquélla, los títulos y grados académicos que correspondan a los y las estudiantes reubicados, incluso una vez cerrada definitivamente la institución de origen, según lo prevé el artículo 24.";

CENTESIMONONAGESIMOQUINTO: Que esta norma establece, como medida de *ultima ratio*, el inicio del procedimiento de revocación del reconocimiento oficial de una institución de educación superior cuando se verifique alguno de los siguientes supuestos: (i) cuando, terminada la gestión del administrador provisional, no hubiere sido posible subsanar los problemas o deficiencias que dieron



origen a su nombramiento, por causas no imputables a su gestión; (ii) cuando se ha dictado resolución de liquidación de la respectiva institución o su entidad organizadora, conforme a la Ley N° 20.720; (iii) cuando la institución ha incurrido en alguna de las causales establecidas en los artículos 64, 74 y 81 de la Ley General de Educación, los cuales establecen las causales para la cancelación de la personalidad jurídica y revocación del reconocimiento oficial de universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica, respectivamente; y (iv) cuando el administrador provisional, durante su gestión, informa al Ministerio de Educación respecto de la inviabilidad de subsanar problemas o deficiencias que originaron su designación. En este último caso, el Ministerio puede dar inicio al procedimiento de revocación del reconocimiento oficial si lo estima pertinente, y nombrar como administrador de cierre a quien fue designado como administrador provisional;

CENTESIMONONAGESIMOSEXTO: Que los incisos segundo y tercero prescriben que una vez decretada la medida de revocación del reconocimiento oficial, el Ministerio de Educación debe nombrar un administrador de cierre, previo acuerdo del Consejo Nacional de Educación; la persona a quien se designe en tal calidad debe cumplir los mismos requisitos y ejercerá las mismas facultades establecidas para el administrador provisional. Los requirentes, en clave que sobreexcita una interpretación, subrayan la designación del administrador de cierre y sus facultades, en el entendido de que parecen extender las críticas de constitucionalidad vertidas respecto al administrador provisional como válidas para el administrador de cierre de la institución de educación superior en condición terminal;





CENTESIMONONAGESIMOSÉPTIMO: Que el inciso sexto establece que la resolución que decrete la revocación debe consignar el plazo para proceder al cierre definitivo, teniendo en cuenta el tamaño de la institución, la cantidad de alumnos matriculados y la complejidad de las causales que dan lugar a la revocación del reconocimiento oficial. El inciso final prescribe que la personalidad jurídica de la institución sólo se mantendrá para efectos de la implementación del plan de administración presentado por el administrador de cierre, conforme al artículo 23 del proyecto de ley, y, en especial, para que las instituciones receptoras de estudiantes puedan otorgar a nombre de la institución de origen los títulos y grados académicos que correspondan;



CENTESIMONONAGESIMOCTAVO: Que a fojas 10 y siguientes, bajo el título "Normas que atentan contra lo prescrito en el artículo 76 de la Constitución Política de la República en relación con la garantía constitucional del artículo 19 N° 3 inciso 5° y la del 19 N° 24 de nuestra Carta Fundamental", se impugna el artículo 20 del proyecto de ley destacando especialmente su inciso tercero con letra ennegrecida. Este inciso prescribe que quien sea designado como administrador de cierre debe cumplir con los mismos requisitos y tendrá las mismas facultades establecidas para el administrador provisional. Los requirentes argumentan que los artículos 13, 17 y 20 del proyecto "resultan abiertamente expropiatorios y constituyen un grave atentado contra el derecho de propiedad (...)" (fs. 19). Especialmente respecto del artículo 13 declaran que "estamos frente a una facultad amplísima y limitante del derecho de propiedad al permitir que el administrador provisional de las instituciones de educación superior asuma con plenos



poderes el gobierno y la administración de la institución de educación superior, correspondiéndole, en consecuencia, la representación legal y todas aquellas facultades que la ley y los respectivos estatutos o escritura social, según corresponda, le confieren a cualquier autoridad unipersonal o colegiada que desempeñe funciones directivas, llámese ésta asamblea de socios, directorio, junta directiva, gerente general, rector o cualquier otra nomenclatura que confiera alguna de las facultades señaladas en dicho artículo, por lo cual V.E. debe necesariamente declararlo inconstitucional; lo mismo ocurre con el artículo 20 del proyecto de ley que le otorga las mismas facultades del Administrador Provisional, al Administrador de Cierre." (fs. 19). En consecuencia, los argumentos de inconstitucionalidad respecto del artículo 13 se hacen extensivos al artículo 20 del proyecto;



CENTESIMONONAGESIMONOVENO: Que a fojas 25 los requirentes estiman que el artículo 20, así como los artículos 4º, 6º, 13 y 17 del proyecto, vulnera la autonomía universitaria y por consiguiente la libertad de enseñanza. Fundamentan estas impugnaciones, indistintamente, sosteniendo que la adopción de una medida como la administración provisional, decretada por un órgano de la Administración y sin mediar una resolución judicial previa, vulnera la autonomía universitaria, entendida "como la necesaria libertad para organizarse del modo que estimen más conveniente sus miembros, decidir sus propios actos y la forma de administrar la entidad, y fijarse los objetivos o fines que desean alcanzar, por sí mismos y sin injerencia en todo ello de personas o autoridades ajenas a la entidad, asociación o grupo, y por consiguiente constituye además un atentado a la libertad de enseñanza conformada por el



derecho a abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales (...)” (fs. 25);

DUCENTÉSIMO: Que los requirentes cuestionan, inadvertidamente, las facultades del administrador de cierre de una institución de educación superior, como si se tratase de un administrador provisional, en circunstancias que media entre uno y otro caso la decisión pública de revocar el reconocimiento oficial a dicha institución. Por tanto, antes de verificar las condiciones de ejercicio que habilitan para una administración de cierre de una institución, cabe analizar la propia circunstancia y constitucionalidad de la revocación del reconocimiento oficial propiamente tal. Como lo hemos sostenido en los antecedentes preliminares de esta sentencia, resulta evidente que la posibilidad jurídica de revocar el reconocimiento oficial deriva directamente de la expresión regulatoria que la Constitución mandata para el establecimiento de los requisitos mínimos de funcionamiento por nivel de enseñanza. De esta manera, no puede concebirse como inconstitucional esa facultad ni menos la que se deriva de la administración de cierre de un proceso ordenado de revocación;



DUCENTESIMOPRIMERO: Que las razones que motivan el nombramiento de un administrador de cierre están vinculadas a tres supuestos: imposibilidad de subsanar los problemas y deficiencias de la institución; insolvencia y dictación de la resolución respectiva de liquidación, e incumplimiento de los requisitos mínimos y desarrollo de las causales legales para revocar el reconocimiento oficial en cada una de las instituciones de educación superior;



DUCENTESIMOSEGUNDO: Que dos de esos supuestos están tasados legalmente (insolvencia y revocación) y respecto al primero es el presente proyecto de ley el que desarrolla todas las etapas que buscan eludir la crisis institucional, pero fracasadas todas ellas se da paso al nombramiento de un administrador de cierre;

DUCENTESIMOTERCERO: Que esta legislación perfecciona la simple revocación oficial, puesto que le exige al Estado hacerse cargo seriamente del derecho a la educación de los estudiantes que ven imposibilitadas su permanencia, progresión y titulación universitaria. Esta facultad ya estaba contenida en una de las atribuciones que tiene el Consejo Nacional de Educación, en un caso especial, y que consiste en el acompañamiento de los procesos de cierre de una institución "velando especialmente por la continuidad de estudios de los alumnos matriculados" (artículo 87, literal f), de la Ley N° 20.370). Por tanto, el administrador de cierre tiene un conjunto de prerrogativas orientadas a satisfacer este derecho. Es así como tiene prevalencia respecto de las facultades de un liquidador o veedor en un proceso de insolvencia (artículo 21 del proyecto de ley), obligaciones de establecer un plan de administración del cierre, debiendo éste contener "las medidas para asegurar la continuidad del servicio educativo" (artículo 23 del proyecto de ley) o la "reubicación en otras instituciones de educación superior" (artículo 24 del proyecto de ley), con mantención de beneficios y ayudas estatales, con el respeto de los niveles en que se encontraban los estudiantes y con la realización de convenios institucionales para obtener ese reconocimiento;





DUCENTESIMOCUARTO: Que, justamente, un administrador de cierre tiene atribuciones diversas de las de un administrador provisional, porque su objeto es distinto. Tendrá formalmente algunas atribuciones similares en lo administrativo, pero esa no es la finalidad que orienta las atribuciones de ambos. Por lo mismo, resulta impropio extender un cuestionamiento, sin mayor fundamento constitucional, a una figura jurídica cuyo objeto preciso es lograr la obtención del título respectivo, dimensión habilitante para el ejercicio de múltiples derechos fundamentales. Hay que recordar que la mantención de la opción por alcanzar esos títulos profesionales constituye una habilitación estatal básica para el ejercicio de derechos fundamentales relativos al propio perfeccionamiento educacional, a la libertad de trabajo, a la colegiatura profesional, a la libre iniciativa económica y al libre e igualitario acceso a la Administración Pública, entre otras tantas dimensiones que son necesarias de proteger. En síntesis, de esta manera se hace efectiva la igualdad de oportunidades de inserción de los estudiantes en la vida nacional (artículo 1º de la Constitución). Por lo tanto, cabe rechazar el requerimiento en esta objeción final.



Y TENIENDO PRESENTE lo preceptuado en los artículos 19, numerales 3º, 4º, 5º y 11º, y 93, inciso primero, N° 3º, de la Carta Fundamental, así como en las disposiciones pertinentes de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional,

SE RESUELVE:

QUE SE RECHAZA EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO.



El detalle de la votación en cada una de las normas requeridas de inconstitucionalidad es el siguiente:

1) Artículo 3°, inciso segundo.

Rechazado el requerimiento por 5 votos (dirimió el Presidente del Tribunal, de acuerdo a lo dispuesto en la letra g) del artículo 8° de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional de esta Magistratura) respecto de la palabra "académicas" incorporada en la parte final de la primera oración. Rechazado por 6 votos respecto del resto de la norma.

Por el rechazo del requerimiento: Los Ministros señores Carlos Carmona Santander, Hernán Vodanovic Schnake, Francisco Fernández Fredes, Gonzalo García Pino y Domingo Hernández Emparanza.

Por acoger el requerimiento: La Ministra señora Marisol Peña Torres, los Ministros señores Raúl Bertelsen Repetto, Iván Aróstica Maldonado, y la Ministra señora María Luisa Brahm Barril.

Por acoger solamente respecto de la palabra "académicas" incorporada en la parte final de la primera oración, rechazando respecto del resto de la norma, el Ministro señor Juan José Romero.

2) Artículo 4.

Rechazado el requerimiento por 6 votos.

Por el rechazo del requerimiento: Los Ministros señores Carlos Carmona Santander, Hernán Vodanovic Schnake, Francisco Fernández Fredes, Gonzalo García Pino, Domingo Hernández Emparanza y Juan José Romero Guzmán.

Por acoger el requerimiento solamente respecto de la letra b): La Ministra señora Marisol Peña Torres, los Ministros señores Raúl Bertelsen Repetto, Iván Aróstica Maldonado, y la Ministra señora María Luisa Brahm Barril.

3) Artículo 5°, inciso tercero.

Rechazado el requerimiento por 6 votos.

Por el rechazo del requerimiento: Los Ministros señores Carlos Carmona Santander, Hernán Vodanovic





Schnake, Francisco Fernández Fredes, Gonzalo García Pino y Domingo Hernández Emparanza y Juan José Romero.

Por acoger el requerimiento: La Ministra señora Marisol Peña Torres, los Ministros señores Raúl Bertelsen Repetto, Iván Aróstica Maldonado, y la Ministra señora María Luisa Brahm Barril.

4) Artículo 6°.

Rechazado el requerimiento por 6 votos.

Por el rechazo del requerimiento: Los Ministros señores Carlos Carmona Santander, Hernán Vodanovic Schnake, Francisco Fernández Fredes, Gonzalo García Pino, Domingo Hernández Emparanza y Juan José Romero Guzmán.

Por acoger el requerimiento solamente respecto de las letras a) y b): La Ministra señora Marisol Peña Torres, los Ministros señores Raúl Bertelsen Repetto, Iván Aróstica Maldonado, y la Ministra señora María Luisa Brahm Barril.



5) Artículo 10.

Rechazado el requerimiento por 5 votos (dirimió el Presidente del Tribunal, de acuerdo a lo dispuesto en la letra g) del artículo 8° de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional de esta Magistratura) respecto de la frase "*pudiendo considerar incluso la reestructuración de la respectiva institución***" consignada en la parte final del inciso segundo. Rechazado por 6 votos respecto del resto de la norma.**

Por el rechazo del requerimiento: Los Ministros señores Carlos Carmona Santander, Hernán Vodanovic Schnake, Francisco Fernández Fredes, Gonzalo García Pino y Domingo Hernández Emparanza.

Por acoger el requerimiento: La Ministra señora Marisol Peña Torres, los Ministros señores Raúl Bertelsen Repetto, Iván Aróstica Maldonado, y la Ministra señora María Luisa Brahm Barril.

Por acoger solamente respecto de la frase "*pudiendo considerar incluso la reestructuración de la respectiva institución***" consignada en la parte final del inciso**



segundo, rechazando respecto del resto de la norma, el Ministro señor Juan José Romero.

6) Artículo 11.

Rechazado el requerimiento por 5 votos (dirimió el Presidente del Tribunal, de acuerdo a lo dispuesto en la letra g) del artículo 8° de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional de esta Magistratura)

Por el rechazo del requerimiento: Los Ministros señores Carlos Carmona Santander, Hernán Vodanovic Schnake, Francisco Fernández Fredes, Gonzalo García Pino y Domingo Hernández Emparanza.

Por acoger el requerimiento: La Ministra señora Marisol Peña Torres, los Ministros señores Raúl Bertelsen Repetto, Iván Aróstica Maldonado, Juan José Romero Guzmán y la Ministra señora María Luisa Brahm Barril.



7) Artículo 13.

Rechazado el requerimiento por 5 votos (dirimió el Presidente del Tribunal, de acuerdo a lo dispuesto en la letra g) del artículo 8° de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional de esta Magistratura) respecto de la letra a) del inciso segundo. Rechazado por 6 votos respecto del resto de la norma.

Por el rechazo del requerimiento: Los Ministros señores Carlos Carmona Santander, Hernán Vodanovic Schnake, Francisco Fernández Fredes, Gonzalo García Pino y Domingo Hernández Emparanza.

Por acoger el requerimiento: Por acoger el requerimiento: La Ministra señora Marisol Peña Torres, los Ministros señores Raúl Bertelsen Repetto, Iván Aróstica Maldonado, y la Ministra señora María Luisa Brahm Barril.

Por acoger solamente respecto de lo señalado en la letra a) del inciso segundo, rechazando respecto del resto de la norma, el Ministro señor Juan José Romero.

8) Artículo 17.



Rechazado el requerimiento por 6 votos.

Por el rechazo del requerimiento: Los Ministros señores Carlos Carmona Santander, Hernán Vodanovic Schnake, Francisco Fernández Fredes, Gonzalo García Pino, Domingo Hernández Emparanza y Juan José Romero Guzmán.

Por acoger el requerimiento: La Ministra señora Marisol Peña Torres, los Ministros señores Raúl Bertelsen Repetto y Iván Aróstica Maldonado y la Ministra señora María Luisa Brahm Barril.

9) Artículo 20.

Rechazado el requerimiento por 6 votos.

Por el rechazo del requerimiento: Los Ministros señores Carlos Carmona Santander, Hernán Vodanovic Schnake, Francisco Fernández Fredes, Gonzalo García Pino, Domingo Hernández Emparanza y Juan José Romero Guzmán.

Por acoger el requerimiento: La Ministra señora Marisol Peña Torres, los Ministros señores Raúl Bertelsen Repetto y Iván Aróstica Maldonado y la Ministra señora María Luisa Brahm Barril.

10) Artículo 29, numeral 1), letra f).

Rechazado el requerimiento por 7 votos.

Por el rechazo del requerimiento: El Ministro señor Carlos Carmona Santander, la Ministra señora Marisol Peña Torres y los Ministros señores Hernán Vodanovic Schnake, Francisco Fernández Fredes, Gonzalo García Pino, Domingo Hernández Emparanza y Juan José Romero Guzmán.

Por acoger el requerimiento: Los Ministros señores Raúl Bertelsen Repetto, Iván Aróstica Maldonado, y señora María Luisa Brahm Barril.

Acordada la decisión de rechazar el requerimiento, de la forma en que se indica respecto de cada impugnación, con el voto en contra de los Ministros señora Marisol Peña Torres, señores Raúl Bertelsen Repetto, Iván Aróstica



Maldonado y señora María Luisa Brahm Barril, por las siguientes razones:

A. Cuestión previa.

Los Ministros que suscriben este voto no se pronunciarán respecto del vicio de forma alegado por los diputados requirentes en el sentido que "la totalidad del proyecto es de rango orgánico constitucional" (fojas 3), sin que se haya aprobado por el quórum correspondiente, por no haberse planteado ello, en definitiva, en el petitorio del libelo aludido que se contiene a fojas 33.

B. En cuanto al inciso segundo del artículo 3° del proyecto de ley.

1°. Que el primer vicio de inconstitucionalidad alegado por los requirentes dice relación con el precepto contenido en el inciso segundo del artículo 3° del proyecto de ley que crea el Administrador Provisional y Administrador de Cierre de Instituciones de Educación Superior y Establece Regulaciones en materia de Administración Provisional de Sostenedores Educativos (Boletín N° 9333-04);

2°. Que el texto de la norma impugnada señala:
"El Ministerio de Educación podrá, para los fines de esta investigación, ingresar a la institución, acceder y recopilar toda la información que estime necesaria, sin impedir el normal funcionamiento de las actividades académicas de la misma. Para estos efectos podrá, además, solicitar a cualquier órgano de la Administración del Estado los antecedentes que consten en su poder y que sean pertinentes a los fines de la investigación, con la sola limitación de aquellos que, por disposición de la ley, tengan carácter de secreto o reservado."

3°. Que la inconstitucionalidad denunciada se sustenta, en este caso, en:

a) La vulneración del artículo 19 N° 4° (debe entenderse 5°) de la Constitución, que asegura a todas las personas la inviolabilidad del hogar y de toda forma de comunicación privada. Ello, en la medida que la norma cuestionada facultaría al Ministerio de Educación para ingresar -sin previa autorización judicial- a una institución de educación superior, acceder y recopilar toda la información que estime necesaria para llevar a cabo la investigación a que se refiere el inciso primero de la misma norma objetada en aquellos casos que hagan presuponer que una institución de educación superior se encuentra en peligro de incumplimiento de sus compromisos financieros, administrativos, laborales o académicos o que haya incurrido en infracción grave de sus estatutos o escritura social o de las normas que la regulan (fojas 8).

b) La vulneración del numeral quinto (debe entenderse sexto) del artículo 19 N° 3° de la Carta Fundamental, que consagra el derecho a un debido proceso legal, pues la facultad que la norma reprochada confía al Ministerio de Educación, y que no requiere control o autorización judicial previa, salvo el ejercicio de acciones constitucionales, dejaría en indefensión a las instituciones de educación superior, negándoles el derecho a un juicio racional y justo (fojas 8);

4°. Que el Vicepresidente de la República, junto a los Ministros Secretaria General de la Presidencia y de Educación, ha respondido la impugnación alegada sosteniendo, en síntesis, que:

a) La fundamentación fáctica y jurídica de la objeción es confusa y ambigua.

b) No es procedente que las personas jurídicas, como las entidades de educación superior, sean reconocidas como titulares del derecho al respeto y protección de la vida privada y a la honra personal y familiar.





c) La consagración de los derechos en nuestra Carta Fundamental no es absoluta, permitiendo el constituyente que el legislador pueda limitarlos en los casos y formas que la ley determine.

d) La finalidad de la norma apunta a otorgar al Ministerio de Educación herramientas legales para fiscalizar que las instituciones de educación superior se ajusten a la ley, de modo que no pretende inmiscuirse en asuntos o en comunicaciones concernientes a la vida privada de quienes laboran o se relacionan con las instituciones de educación superior ni divulgar informaciones propias de su esfera íntima o que afecten su honra (fojas 319);

5°. Que un examen detenido de la norma impugnada permite distinguir en ella dos partes: la primera se refiere a las instituciones de educación superior que pueden ser objeto de la investigación que contempla su inciso primero, permitiendo al Ministerio de Educación ingresar, acceder y recopilar toda la información que estime necesaria para esos efectos, aunque sin impedir el normal funcionamiento de las actividades académicas. La segunda alude a los órganos de la Administración del Estado a los que pueden solicitarse antecedentes que obren en su poder y que sean pertinentes a los fines de la investigación, con la sola limitación de aquellos que, por disposición de la ley, tengan carácter de secretos o reservados.

Como puede observarse, sólo en el segundo caso, esto es, cuando la facultad del Ministerio de Educación consiste en solicitar antecedentes a los órganos de la Administración del Estado, el proyecto de ley introduce límites que tienen que ver con el respeto al secreto o reserva de determinados antecedentes, lo que debe ser regulado por una ley de quórum calificado en aplicación del artículo 8°, inciso segundo, de la Constitución Política.





No ocurre lo mismo en el primer caso mencionado, pues el único límite que el proyecto de ley contempla respecto al acceso y recopilación de información propia de una institución de educación superior es que no se impida el normal funcionamiento de las actividades académicas, pero no se contemplan límites vinculados al respeto de la intimidad de las personas que puedan verse afectadas;

6°. Que, en su tarea de regular los derechos fundamentales, el legislador debe atenerse estrictamente al mandato que en tal sentido le confió el constituyente. Así, tratándose de uno de los aspectos de la protección constitucional de la intimidad, como es la garantía de la inviolabilidad de toda forma de comunicación privada, el artículo 19, N° 5°, de la Carta ha exigido que las comunicaciones y documentos privados sólo puedan interceptarse, abrirse o registrarse *"en los casos y formas determinados por la ley."*;

7°. Que este Tribunal ha precisado los alcances del derecho aludido precedentemente en la sentencia recaída en el Rol N° 2246, en la forma que se sintetiza a continuación.

Lo que la Constitución asegura con la inviolabilidad es "toda" forma de comunicación privada, comprendiendo las formas actuales y las futuras de comunicaciones, incluido el correo electrónico (considerando 46°).

Enseguida, la comunicación importa el proceso de transmisión de un mensaje. Por lo mismo, la Constitución garantiza, en el artículo 19, N° 5°, aquella que está desarrollándose (considerando 48°). Además, las comunicaciones deben ser directas, privadas en el sentido de que el emisor singulariza al o los destinatarios de su comunicación con el evidente propósito de que sólo él o ellos la reciban y deben efectuarse por canales cerrados (considerando 51°).

Los documentos, por su parte, son todos aquellos soportes que sirven para ilustrar o comprobar algo. La





Constitución utiliza el concepto "documentos privados" para aludir a aquel que ha sido empleado en una comunicación privada y, por lo mismo, no es revelado ni accesible ni conocido por todos (considerandos 48° y 49°).

A su turno, la "inviolabilidad" asegurada por la Carta Fundamental impide interceptar, abrir o registrar comunicaciones y documentos privados. De allí que la comunicación que no necesita interceptarse, abrirse o registrarse es porque es pública o abierta. "Interceptar" implica suspender o impedir que las comunicaciones emitidas lleguen a destino. "Abrir" supone que los documentos o las comunicaciones privadas sean abiertas por terceros mientras que "registrar" es examinar minuciosamente la comunicación o los documentos para encontrar algo que pueda estar oculto. La interceptación, la apertura o el registro se pueden hacer por cualquier medio tecnológico idóneo para el medio de comunicación empleado (considerando 52°).



Finalmente, la exigencia constitucional de que las comunicaciones y documentos privados sólo puedan interceptarse, abrirse o registrarse "en los casos y formas determinados por la ley" constituye la verdadera garantía de la inviolabilidad. En el fondo, ella apunta a hacer previsible para los titulares del derecho una eventual interceptación, registro o apertura desde el momento que la ley establece o lista las situaciones determinadas o específicas en que ello será procedente, junto con señalar el procedimiento que debe seguirse para esos efectos (considerando 54°).

En suma, *"el acceso a comunicaciones privadas sólo puede permitirlo el legislador cuando sea indispensable para una finalidad de relevancia mayor; cuando sea necesario porque no hay otra alternativa disponible y lícita; bajo premisas estrictas; con una mínima intervención y nunca de manera constante y continua, sino*



que de forma limitada en el tiempo y siempre de modo específico, señalándose situaciones, personas, hechos.”
(Considerando 57°);

8°. Que, precisamente, sobre la base de los estándares explicados, este Tribunal ha examinado con especial detenimiento aquellas situaciones en que el legislador, aun a pretexto de proveer a la satisfacción de un interés público evidente, no ha respetado las exigencias derivadas de la regulación constitucional de la inviolabilidad de toda forma de comunicación privada.

Por ello, en sentencia recaída en el Rol N° 198 sentenció que la norma del proyecto de ley examinado que permitía al Consejo de Defensa del Estado requerir la entrega de antecedentes o copias de documentos sobre cuentas corrientes bancarias, depósitos u otras operaciones sujetas a secreto o reserva, de personas naturales o jurídicas, o de comunidades que eran objeto de investigación en relación con el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, infringía el derecho asegurado en el artículo 19, N° 5°, de la Carta Fundamental por no contemplar en forma íntegra, completa y exacta el procedimiento ni los casos precisos en que debía aplicarse la facultad aludida, dando lugar a una actuación administrativa absolutamente discrecional (considerando 10°);

9°. Que, en consecuencia, si la norma legal no detalla, en forma específica y determinada, los casos y el procedimiento con arreglo a los cuales puede procederse a la interceptación, registro o apertura de comunicaciones y documentos privados, se vulnera la garantía asegurada a toda persona en el numeral quinto del artículo 19 de la Ley Suprema, norma que -como también ha explicado este Tribunal- tiene una relación sustancial, clara y directa con la dignidad de la persona (STC roles N°s 389, c. 18° y 19°, y 521, c. 19°).





Por lo demás, en la aludida sentencia Rol N° 198, esta Magistratura brindó protección a la privacidad de personas naturales o jurídicas que podían ser afectadas por el ejercicio de la facultad que se confería en esa oportunidad al Consejo de Defensa del Estado, lo que es razón suficiente para rechazar el argumento de los representantes del Poder Ejecutivo en el sentido de que la garantía del artículo 19, N° 5°, de la Constitución no ampararía a personas jurídicas, como es el caso de las instituciones de educación superior definidas en el artículo 52 del Decreto con Fuerza de Ley N° 2, del Ministerio de Educación, de 2009, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 20.370;

10°. Que, precisados los alcances del derecho asegurado en el artículo 19, N° 5°, de la Carta Fundamental, resulta necesario examinar si el inciso segundo del artículo 3° del proyecto de ley examinado en esta oportunidad, satisface los estándares que de él se derivan;

11°. Que, en este sentido, es posible constatar que el precepto en cuestión otorga una nueva facultad a un órgano administrativo: el Ministerio de Educación. Dicha facultad consiste en ingresar a la institución de educación superior que está siendo objeto de una investigación, acceder y recopilar toda la información "que estime necesaria". La amplitud de esta fórmula utilizada por el legislador no permite determinar, con precisión, cuáles son los casos en que procederá el "acceso" y "recopilación" de la información de que se trata.

Podrá decirse que esas situaciones son las que indica el inciso primero de la norma reprochada, esto es, aquellos casos en que una institución de educación superior se encuentra en peligro de incumplimiento de sus compromisos financieros, administrativos o laborales;





incumplimiento de sus compromisos académicos asumidos con los estudiantes o infracción grave de sus estatutos o escritura social o de las normas que la regulan. Sin embargo, ese listado de situaciones, a la luz del mismo inciso primero del artículo 3°, obedece a una "suposición" de que la institución educacional superior se encuentra en peligro de no cumplir cabalmente su misión. La norma utiliza, en efecto, la voz "presuponer" para aludir a ese peligro y en base al conocimiento de antecedentes que se estiman "graves", por el órgano fiscalizador, esto es, por el propio Ministerio;

12°. Que a la suposición antes indicada se agrega una facultad absolutamente discrecional para el Ministerio de Educación, como es acceder y recopilar aquella información que "estime conveniente". Es tan amplia la redacción de la norma que no brinda ninguna certeza acerca de si se trata de documentos que puedan estimarse públicos, como el proyecto institucional de la entidad de educación superior que debe ser presentado al Consejo Superior de Educación y cuyo desarrollo es verificado por éste (artículo 87, letras b) y c), del D.F.L. N° 2, del Ministerio de Educación, de 2009) o de comunicaciones y documentos privados, ya sea de esa propia entidad o de las personas que laboran en ella;

13°. Que, respecto del punto recién observado, este Tribunal ha señalado que *"es inconstitucional la habilitación irrestricta a la Unidad de Análisis Financiero para recabar, con cualidad imperativa, toda clase de antecedentes, sin que aparezca limitación alguna que constriña tal competencia al ámbito estricto y acotado en que podría hallar justificación. Es más, dicha habilitación se confiere sin trazar en la ley las pautas o parámetros objetivos y controlables, que garanticen que el órgano administrativo pertinente se ha circunscrito a ellos, lo que trasgrede la privacidad, la inviolabilidad*



de las comunicaciones y la dignidad humana." (STC Rol N° 389, cc. 15 a 27). (Énfasis agregado);

14°. Que no se trata aquí de discutir las facultades de fiscalización que le corresponden al Ministerio de Educación en su tarea de colaborar con el Presidente de la República en el gobierno y administración del sector educacional (artículos 33 de la Constitución Política y 22 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado).

Se trata, más bien, de constatar si una facultad discrecional que se viene otorgando al Ministerio de Educación se ejercerá en forma compatible con el respeto a los derechos fundamentales, entendiendo por discrecionalidad *"la facultad de adoptar una resolución con preferencia a otra u otras posibles que la Ley otorga a una autoridad dentro de unos márgenes que la propia Ley fija."* (Fernández, Tomás Ramón. Discrecionalidad, arbitrariedad y control jurisdiccional. Editorial Palestra, Lima, 2006, p. 383). (Énfasis agregado);

15°. Que, en la situación que se analiza, los márgenes señalados por la ley no son suficientes para impedir que se transgreda la inviolabilidad de comunicaciones y documentos privados de las instituciones de educación superior o de quienes laboran en ellas, pues aunque la ley contempla casos que motivarían limitar ese derecho, ellos se basan en suposiciones que el órgano fiscalizador se ha formado por estimarlos "graves" en términos amplios. sin ningún parámetro que permita calificar tal gravedad. La gravedad, por lo mismo, queda confiada a la entera calificación del órgano fiscalizador sin que la entidad supuestamente afectada tenga posibilidad alguna de desvirtuarla;

16°. Que, a mayor abundamiento, el artículo 3° no señala el procedimiento, esto es "la forma", a través de la cual se va a proceder a materializar el acceso y recopilación de la información que posea la institución



de educación superior investigada. Recién una vez cerrada la investigación, el Ministerio de Educación elabora un informe que da cuenta de sus resultados, los que son notificados a la entidad afectada junto con la formulación de cargos, a fin de que pueda ejercer su defensa (artículo 3°, inciso cuarto, del proyecto de ley);

17°. Que esta modalidad de desarrollo de una investigación respecto de las instituciones de educación superior contrasta notablemente con el cuidado que el legislador ha tenido al regular las facultades de investigación que se han confiado al Ministerio Público en el artículo 83 de la Constitución Política y que, en su momento, llevaron a modificar el artículo 19, N° 3°, inciso quinto (hoy sexto) de la misma, para hacer aplicables a las investigaciones que éste realiza las exigencias de racionalidad y justicia propias de los procedimientos jurisdiccionales (Ley N° 19.519, de 16 de septiembre de 1997).

De la misma manera, el artículo 83 de la Constitución Política, en su inciso tercero, prescribe que "las actuaciones (del Ministerio Público) que priven al imputado o a terceros del ejercicio de los derechos que esta Constitución asegura, o lo restrinjan o perturben, requerirán de aprobación judicial previa.

En esa misma línea, la formalización de la investigación, en materia procesal penal, tiene por objeto comunicar al imputado, en presencia del juez de garantía, que el fiscal desarrolla actualmente una investigación en su contra respecto de uno o más delitos determinados (artículo 229 del Código Procesal Penal). (Énfasis agregado);

18°. Que, por las razones expresadas, quienes suscriben este voto consideran que, tal como afirma el requerimiento, la facultad conferida al Ministerio de Educación, en la primera parte del inciso segundo del





artículo 3° del proyecto de ley que Crea el Administrador Provisional y Administrador de Cierre de Instituciones de Educación Superior y Establece Regulaciones en Materia de Administración Provisional de Sostenedores Educativos (Boletín N° 9333-04), para acceder y recopilar "toda la información que estime necesaria" para el desarrollo de las investigaciones que se le encomiendan, vulnera el artículo 19, N° 5°, de la Constitución Política;

19°. Que las mismas razones que se han esgrimido previamente llevan a estos Ministros a acoger el requerimiento respecto de la primera oración del inciso segundo del artículo 3° del proyecto de ley que señala: "(El Ministerio de Educación) podrá, para los fines de esta investigación, ingresar a la institución, acceder y recopilar toda la información que estime necesaria, sin impedir el normal funcionamiento de las actividades académicas de la misma". Ello, por vulnerar el artículo 19, N° 3°, inciso sexto, de la Constitución Política, pues, tal como se afirmó en sentencia Rol N° 198, la concesión de facultades absolutamente discrecionales a un órgano administrativo destinadas a recoger e incautar documentos o antecedentes probatorios de cualquiera naturaleza pertenecientes a personas sujetas a una investigación, es inconstitucional al no proteger el goce efectivo de los derechos y libertades que la Constitución asegura.

En efecto, si las personas -naturales o jurídicas- afectadas por la investigación quedan en una situación objetiva de indefensión por no existir control o aprobación judicial previa a las facultades que ejercerá el Ministerio de Educación, no puede sino estimarse que se vulnera su derecho a una investigación en términos racionales y justos. Lo anterior, teniendo presente que la autorización judicial previa asegura la objetividad, la posibilidad de obrar respetando el principio de la bilateralidad de la audiencia y, en definitiva, la



factibilidad de perseguir las responsabilidades derivadas de una actuación administrativa que desborde el respeto a derechos esenciales como es la inviolabilidad de toda comunicación privada;

C.- En cuanto al inciso tercero del artículo 5° del proyecto de ley.

20°. Que el requerimiento deducido a fojas 1 impugna, asimismo, la norma contenida en el inciso tercero del artículo 5° del proyecto de ley que Crea el Administrador Provisional y Administrador de Cierre de Instituciones de Educación Superior y Establece Regulaciones en Materia de Administración Provisional de Sostenedores Educativos (Boletín N° 9333-04);

21°. Que la aludida norma dispone:

"Una vez aprobado el plan, corresponderá al Ministerio de Educación supervigilar su cabal cumplimiento. Para estos efectos, la institución deberá remitir al Ministerio de Educación informes trimestrales del estado de su implementación. Sin perjuicio de lo anterior, en cualquier momento, el Ministerio podrá requerir antecedentes al respecto. Asimismo, podrá designar un delegado ministerial para supervigilar la ejecución del plan, pudiendo al efecto ejercer las facultades señaladas en el inciso segundo del artículo 3°."

22°. Que, respecto de este precepto del proyecto, los diputados requirentes han argumentado que "la facultad inconstitucional que se le entrega al Ministerio de Educación en el artículo 3° inciso 2° del proyecto de ley, podría ser ejercida además por un delegado ministerial que al efecto designe el propio Ministerio de Educación para supervigilar la ejecución del plan de recuperación." Agregan que "el problema es tanto más grave pues perfectamente el Ministerio podría designar a





una persona cualquiera, la que incluso careciera de responsabilidad administrativa, sin resolución judicial previa, lo cual claramente vulnera las garantías constitucionales de los artículos 19 n° 4° (debe entenderse 5°) en relación al 19 n° 3 inciso 5° de la Carta Fundamental." (Fojas 10);

23°. Que el Vicepresidente de la República y los dos Ministros que responden el requerimiento han argumentado la necesidad de rechazar la impugnación aludida precedentemente. Ello, sobre la base de consideraciones similares a las que se consignan en el considerando 4° de este voto.

En particular, han argumentado que las manifestaciones de la potestad inspectora que se otorgan al Ministerio de Educación y a su delegado "se ajustan plenamente a los estándares constitucionales".

Lo anterior, porque son creadas por ley, en términos que los posibles afectados pueden prever que existe una posibilidad razonable de que el Ministerio de Educación pueda iniciar una investigación, contexto dentro del cual podrá recopilar toda aquella información que sirva exclusivamente para estos fines. Así, y en concepto de los representantes del Ejecutivo, persiguen un fin constitucionalmente legítimo, como es velar por que la prestación del servicio de educación superior desarrollado por privados que cumplen una función pública, se adapte al ordenamiento jurídico. Por último, su aplicación se ajusta a estándares de motivación y razonabilidad, dado que la norma contempla los supuestos bajo los cuales el Ministerio de Educación podrá ejercer su potestad inspectora (fojas 317);

24°. Que, tal como pudo constatarse a propósito del análisis de la facultad conferida al Ministerio de Educación por el inciso segundo del artículo 3° del proyecto de ley, en el presente caso nos encontramos asimismo con una norma que faculta a la autoridad





administrativa (el delegado del Ministerio de Educación) para requerir "antecedentes" de las instituciones de educación superior, sin que se distinga si se trata de antecedentes públicos o privados de esa institución o de las personas que laboran en ella;

25°. Que, como se explicó en el acápite B.- de este voto, la concesión de facultades discrecionales a la autoridad administrativa (el Ministerio de Educación o su delegado), sin que se señalen, en forma precisa y determinada, los casos en que procede interceptar o abrir las comunicaciones y documentos privados y sin que se detalle, al mismo tiempo, el procedimiento que hará procedente el ejercicio de esa facultad, transgrede el derecho a la inviolabilidad de toda forma de documentación privada asegurada en el artículo 19, N° 5°, de la Carta Fundamental, por lo que cabe acoger el requerimiento también respecto de la última oración del inciso tercero del artículo 5° del proyecto de ley, que indica: *"Asimismo, podrá designar un delegado ministerial para supervigilar la ejecución del plan pudiendo al efecto ejercer las facultades señaladas en el inciso segundo del artículo 3°."*;

D. En cuanto a los artículos 4° y 6° del proyecto de ley.

26°. Que el artículo 4° del proyecto de ley faculta al Ministerio de Educación para que, en la resolución de término de la investigación preliminar sobre una institución de educación superior, pueda adoptar una serie de medidas entre las que se consultan las de ordenar la elaboración de un plan de recuperación, si se verifican incumplimientos graves de los compromisos financieros, administrativos, laborales o académicos asumidos por la institución (letra a) y nombrar un administrador provisional si se constatan problemas que pudieren configurar alguna de las causales previstas en el inciso primero del artículo 6° (letra b);





27°. Que, por su parte, el artículo 6° del proyecto, debidamente transcrito en la parte expositiva, contempla las causales que permiten al Ministerio de Educación decretar la medida de nombramiento de administrador provisional en una institución de educación superior, con previo acuerdo del Consejo Nacional de Educación, cuando concorra una o más de las circunstancias que esa misma norma menciona, dispensando, al mismo tiempo, tal medida cuando la concurrencia de la o las causales de que se trata sea atribuible a un caso fortuito o fuerza mayor o a circunstancias que no sean imputables a culpa o negligencia de las autoridades responsables del gobierno o administración de la institución.



Agrega que *"si el Consejo estima pertinente recabar mayor información, podrá solicitar antecedentes a la institución afectada y a otros órganos de la Administración del Estado"* (inciso quinto);

28°. Que argumentando respecto de la inconstitucionalidad de las normas reseñadas en los considerandos que preceden, los diputados requirentes hacen referencia a la decisión de este Tribunal contenida en la sentencia Rol N° 184 que, pronunciándose respecto de la constitucionalidad del proyecto de ley que modificaba las leyes de Mercado de Valores, Administración de Fondos Mutuos, de Fondos de Inversión, de Fondos de Pensiones, de Compañías de Seguros y otras materias, sostuvo que la designación de un administrador delegado en las Administradoras de Fondos de Pensiones adolecía de inconstitucionalidad por privar de la facultad de administración a la entidad afectada, facultad que es inherente al derecho de propiedad asegurado en el artículo 19, N° 24°, de la Constitución Política (fojas 17). Recuerdan los requirentes que *"una limitación deriva en privación si se imponen tales cargas*



o restricciones al dominio, que cercenan de manera relevante sus atributos o facultades esenciales".

Junto con estimarse vulnerado el derecho de propiedad en los términos explicados, se infringe, asimismo y a juicio de los requirentes, el artículo 73 (debe entenderse 76) de la Ley Suprema, en la medida que el nombramiento de un administrador provisional en ningún caso debiese ser decisión de una autoridad administrativa como lo es el Ministerio de Educación, pues ello supondría adoptar una medida precautoria que es inherente, propia y consustancial al ejercicio de potestades jurisdiccionales, exclusivas y excluyentes de los tribunales de justicia, y no de los órganos de la Administración del Estado (fojas 21).

Finalmente se estima vulnerado el artículo 19, N° 11°, de la Constitución Política, que garantiza la autonomía universitaria (que a su vez se basa en la autonomía de los grupos intermedios) y la libertad de enseñanza que permite abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales (fojas 29). Aluden los requirentes a jurisprudencia previa de esta Magistratura, según la cual *"al ser las universidades, ya sean públicas o privadas, cuerpos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad, la autonomía que las singulariza tiene fundamento constitucional en el artículo 1°, inciso tercero, de la Carta Fundamental, que garantiza la autonomía de los cuerpos intermedios"* (fojas 23). Agregan que tal autonomía permite a los cuerpos intermedios organizarse del modo que estimen más conveniente sus miembros, decidir sus propios actos y la forma de administrar la entidad, y fijarse los objetivos o fines que desean alcanzar, por sí mismos y sin injerencia en todo ello de personas o autoridades ajenas a la entidad, asociación o grupo (fojas 25);





29°. Que el traslado evacuado por el Vicepresidente de la República y dos Ministros de Estado sostiene que los artículos 4° y 6° del proyecto de ley, que permiten la designación de un Administrador Provisional en las instituciones de educación superior, constituyen limitaciones razonables al derecho de propiedad de éstas, que se justifican en la necesidad de introducir un marco regulatorio eficaz para la defensa del derecho a la educación de los estudiantes asegurado en el artículo 19, N° 10°, de la Constitución Política. Sin perjuicio de ello, agregan que las aludidas limitaciones se fundamentan en infracciones legales, son temporales y tienen efectos tasados en el proyecto de ley que, además, introduce controles jurisdiccionales (fojas 326);

30°. Que el examen de las normas contenidas en los artículos 4° y 6° permite a estos Ministros observar que ellas están redactadas en términos tan genéricos e ilimitados que pueden hasta amagar la libertad constitucional de enseñanza cuyos elementos esenciales - según lo ha puntualizado esta Magistratura- son *"abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales, es decir, supone el respeto y protección a la autonomía plena del fundador o sostenedor para llevar adelante su proyecto educativo. Por lo tanto, las normas que vulneren alguno de estos tres elementos, atentarán contra este derecho."* (STC Rol N° 410, c. 10°). Ha precisado también nuestro Tribunal que *"la autonomía universitaria tiene, además, fundamento, toda vez que constituye la garantía institucional de la libertad de enseñanza"*. (STC Rol N° 523, c. 27°). Esta última afirmación equivale a sostener que la autonomía universitaria forma parte de la esencia de la libertad de enseñanza o, en otras palabras, que constituye parte de su "núcleo duro" en el sentido de que si no se respeta podemos decir que se desfigura la libertad de enseñanza.





Es cierto que la libertad de enseñanza no puede separarse del derecho a la educación (STC Rol N° 1363, c. 15°), pero atendido que sus titulares son diferentes -en el primer caso, los establecimientos educacionales y, en el segundo, el educando-, cada uno merece la protección que la Constitución ha querido asegurarle dentro de los límites que ella misma contempla;

31°. Que, tal y como se desprende de los artículos 4° y 6° del proyecto que se analiza, tal drástica intrusión en la libertad de enseñanza y, más específicamente, en el ámbito de la autonomía universitaria procede por razones tan versátiles como ante el *"riesgo serio de no garantizar la viabilidad administrativa o financiera de la institución, afectando la continuidad de los estudios y de los estudiantes"* (letra a), o los *"incumplimientos graves y reiterados de los compromisos académicos asumidos por la institución con sus estudiantes a causa de no contar con los recursos educativos o docentes adecuados para ofrecer el o los títulos profesionales o técnicos que pretende otorgar"* (letra b);

32°. Que, de la misma forma, la facultad que se confiere al Ministerio de Educación para decretar la administración provisional de una institución de educación superior autónoma, dispensando luego las causales que hacen procedente dicha intervención, en términos tan genéricos e ilimitados, afecta también el derecho de administrar dicho establecimiento educacional por razones tan amplias como las que se han recordado en el considerando que precede. La sentencia -con la cual discrepamos- reconoce que el administrador provisional *"reemplaza a la administración"* del establecimiento educacional (considerando tercero). Agrega -en el considerando quinto- que *"desplaza a las autoridades de la institución"*;





33°. Que la referida intrusión vulnera la Constitución Política, en su artículo 19, N° 24°, por cuanto conduce a privar a los legítimos titulares de la facultad de administrar -inherente al derecho de propiedad- que poseen sobre los establecimientos autónomos afectados, sin que medie una expropiación válida.

Siguiendo el criterio adoptado por este Tribunal, en sentencia Rol N° 184, debe reiterarse que, al no cumplir las exigencias que prevé la Carta Fundamental para que tenga lugar la respectiva expropiación, la administración provisional deviene en inconstitucional, ya que por mero acuerdo de los órganos administrativos se abre el camino a la privación total, aun si por un año prorrogable por otro período más, de una facultad esencial del dominio, cual es la administración del establecimiento por sus propios dueños (que pueden usar, gozar y disponer de él) o por quienes éstos determinan libremente conforme a sus estatutos;



34°. Que, efectivamente- como reconoce la sentencia- la figura del administrador provisional existe respecto de otras instituciones (bancos, Isapres y establecimientos de enseñanza básica y media). Lo que ocurre es que, en este caso, tratándose de establecimientos de enseñanza superior, la autonomía de que ellos gozan, reconocida expresamente en el artículo 104 de la Ley N° 20.370, como expresión de la libertad de enseñanza, asegurada en el artículo 19, N° 11°, de la Carta Fundamental, en conexión con su artículo 1°, inciso tercero, impone un examen particularmente riguroso de una eventual afectación del derecho de propiedad que pudiera lesionar o anular dicha autonomía. La dimensión constitucional de la autonomía universitaria es reconocida, por lo demás, en el fallo, en su considerando vigesimoséptimo.



Por lo demás, frente al argumento de la sentencia en el sentido de que el administrador provisional es una "medida extrema" en nuestro ordenamiento jurídico y que el que crea este proyecto de ley es el más regulado que puede existir en él, deben recordarse aquellos casos donde -a diferencia de lo que ocurre en el presente proyecto de ley- se exige, de manera ineludible, la autorización previa de un tribunal para la designación de un administrador provisional, todo ello a modo de garantía preventiva de los derechos constitucionales que puedan verse amenazados.

Así, el artículo 16 del Decreto Ley N° 2465, que crea el Servicio Nacional de Menores y fija el texto de su ley orgánica, dispone, en su inciso primero, que: "Cuando el funcionamiento de un colaborador acreditado o el de sus establecimientos adoleciere de graves anomalías y, en especial, en aquellos casos en que existieren situaciones de vulneración a los derechos de los niños, niñas o adolescentes sujetos de su atención, el juez de menores del domicilio de la institución o del lugar donde funcione el establecimiento del colaborador, en caso de tratarse de uno solo de sus establecimientos, respectivamente, de oficio o a petición del Director del SENAME o, dentro del territorio de su competencia, del Director Regional respectivo, dispondrá la administración provisional de toda la institución o de uno o más de sus establecimientos." (Énfasis agregado). La decisión adoptada puede ser apelada (artículo 16, inciso segundo). En este caso, además, la medida tiene una duración determinada luego de la cual sólo el juez puede renovar la administración provisional.

Algo similar ocurre en la Ley N° 19.865, sobre financiamiento urbano compartido, cuyo artículo 22, inciso primero, prescribe que: "Si el participante abandonare la obra o interrumpiere injustificadamente el





servicio convenido, el Serviu o la Municipalidad correspondiente podrá solicitar a la Comisión Conciliadora que lo autorice para proceder a la designación de un interventor. Para estos efectos, la Comisión Conciliadora actuará como Tribunal Arbitral." (Énfasis agregado).

Semejante criterio aparece también en el artículo 31 de la misma ley al precisar que la declaración de incumplimiento grave del contrato de participación deberá ser solicitada a la Comisión Conciliadora por cualquiera de las partes contratantes, fundada en alguna de las causales establecidas en el respectivo contrato o en las respectivas bases de licitación. Dicha comisión resolverá la solicitud en calidad de Tribunal Arbitral, conforme a lo preceptuado en el artículo 21° (inciso primero). Luego, en relación específica con la designación de un administrador provisional, el inciso segundo señala que: "Cuando el Tribunal Arbitral declare que el participante ha incurrido en incumplimiento grave del contrato, el Serviu o la Municipalidad, previa autorización de dicho Tribunal, procederá a designar un interventor, que sólo tendrá las facultades para velar por el cumplimiento del contrato. El interventor responderá hasta de la culpa leve, y le serán aplicables las normas establecidas en el artículo 22, en lo que fuere pertinente." (Énfasis agregado).

En fin, y tal como lo reconoce la sentencia, en cuanto el administrador provisional recibe, en algunos casos, la denominación de "interventor", no cabe olvidar que la norma más general sobre su nombramiento se encuentra establecida en el Código de Procedimiento Civil -artículo 280-, que contempla "el nombramiento de uno o más interventores" como una medida cuya adopción corresponde privativamente al juez. En relación a este supuesto, no resulta indiferente que se aluda al





administrador provisional como "interventor", pues ello da cuenta de la semejanza que existe entre una y otra figura, en términos sustantivos.

Todos los antecedentes reseñados dan cuenta, a juicio de quienes suscriben este voto, de que la designación de un administrador provisional constituye una medida precautoria que es consustancial al ejercicio de potestades jurisdiccionales, tal como precisara esta Magistratura en sentencia Rol N° 184 (considerando 7°, letra e));

35°. Que, siendo la regla general en nuestro régimen de normalidad jurídica el pleno goce de los derechos por sus legítimos titulares, entonces cualquier afectación al ejercicio de los mismos -en los casos autorizados por la Constitución- debe trazarse expresamente en la forma de una inequívoca excepción.

Ello, a objeto de que esta excepción no pueda regir más allá de su estricta consagración normativa, aplicándose con criterio restrictivo y en el sentido más favorable a la esencia y eficacia de los derechos esenciales.

La afirmación que precede encuentra su sustento en la propia definición de bien común -como fin del Estado- contenida en el inciso cuarto del artículo 1° de la Constitución Política, que precisa: *"El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece."* (Énfasis agregado);





36°. Que, teniendo presente la relación inversamente proporcional entre la extensión y la comprensión de los conceptos, entonces este contenido o comprensión exige máxima precisión cuando se trata de limitar su extensión, lo que resulta imperativo cuando su cristalización da origen a dichas medidas de excepción.

Es esto lo que asegura, efectivamente, que la autoridad administrativa realice una concreción adecuada y razonable de ellos. Mientras que el empleo de términos ambiguos o conceptos difusos, abiertos a la apreciación subjetiva del operador, menoscaba la seguridad que la Constitución ofrece a los derechos fundamentales, en el encabezado del artículo 19 y en la norma de clausura consagrada en el N° 26° del mismo artículo;



37°. Que la falta de una adecuada connotación de los conceptos empleados por el legislador, impide prever razonablemente en qué casos se aplica o no la regla coactiva de excepción, sin perjuicio de que omite los criterios con base en los cuales los tribunales pueden enjuiciar la medida, en caso de reclamación por ilegalidad.

Disminuir la vaguedad de las hipótesis que hacen procedente la imposición de una "administración provisional", es condición necesaria cuando se restringe y suspende la libertad para organizar y mantener establecimientos educacionales autónomos, misma que la Carta Fundamental ni siquiera permite afectar en estados de excepción constitucional (artículo 43);

38°. Que la amplitud de los supuestos que ocupa el artículo 6° (letras a y b), no dice relación con los llamados "conceptos jurídicos indeterminados" (interés público, justo precio, fuerza mayor, etc.), que son ampliamente aceptados en la doctrina por permitir una sola solución justa en concretas circunstancias, sin



perjuicio de ser justiciables en su aplicación por parte de los tribunales y demás órganos fiscalizadores que realizan control de legalidad sobre los actos de la Administración.

En efecto, las alusiones que el proyecto hace a la "viabilidad administrativa o financiera de la institución" (letra a), o al eventual incumplimiento de los "compromisos académicos asumidos por la institución" (letra b), no remiten a nada que sea jurídicamente reconocible dentro de la legislación, la jurisprudencia o la doctrina. Tampoco esos términos u oraciones aparecen formulados dentro de un lenguaje técnico o especializado, que permita precisar cuáles elementos o propiedades objetivas hacen que cierta gestión universitaria sea calificable como "inviabile" o infractora de indeterminados "compromisos académicos";



39°. Que las referidas causales de intervención tampoco guardan relación con aquellas limitaciones impuestas a la libertad de enseñanza "por la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional", al tenor de la Constitución Política (artículo 19, N° 11°, inciso segundo). Tampoco se vinculan con la pérdida de "los requisitos para el reconocimiento oficial" de los establecimientos educacionales superiores, que es el otro ámbito en que la Constitución le atribuye injerencia al legislador (artículo 19, N° 11°, inciso quinto).

Porque, de haber querido concretar el proyecto tales limitaciones, o delinear la pérdida de dichos requisitos, lo habría hecho expresamente así a efectos de encauzar ordenadamente el cese de actividades de una institución educacional superior, propósito que no se aviene con la "administración provisional", sino que, más bien, con la idea de superar supuestas fallas de manejo o gestión interna imputables a sus dueños o administradores,



conforme al criterio subjetivo del órgano que decide la medida;

40°. Que, en otro orden de consideraciones, no resulta justificado esgrimir, como lo hace el Poder Ejecutivo, la defensa del derecho a la educación de los estudiantes para justificar el cercenamiento de la libertad de enseñanza a propósito del nombramiento del administrador provisional de las instituciones de educación superior. La sola circunstancia de enfrentar dos derechos fundamentales, de igual rango constitucional, obliga a recurrir al principio de la proporcionalidad para determinar si la medida aplicada deja subsistente la autonomía universitaria como garantía institucional de la libertad de enseñanza.

En este sentido, podría estimarse satisfecha la primera exigencia de la proporcionalidad, esto es, la necesidad de la medida, en cuanto -qué duda cabe- el Estado debe fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles, entendida como el proceso que tiene por objeto el pleno desarrollo de la persona en las distintas etapas de la vida (artículo 19, N° 10°, de la Constitución). Asimismo, el Estado debe asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional (artículo 1°, inciso final, de la Constitución).

Ahora bien, en lo que dice relación con la idoneidad de la medida, esto es, si el nombramiento de un administrador provisional constituye el único medio tendiente a obtener la rectificación de una administración deficiente que impacte en la calidad de la educación que se brinda, ello puede resultar discutible, entre otras razones, porque actualmente el Consejo Nacional de Educación cuenta con atribuciones para verificar el desarrollo de los proyectos institucionales de las nuevas universidades e, incluso, administrar el





proceso de revocación de su reconocimiento oficial, velando especialmente por la continuidad de los estudios de los alumnos matriculados (artículo 87 del D.F.L. N° 2, del Ministerio de Educación, de 2009).

Finalmente, en lo que se refiere a la proporcionalidad en sentido estricto o si la medida de designación del administrador provisional resulta tolerable para el destinatario, o sea, la institución de educación superior afectada, definitivamente el test fracasa, pues tal autoridad estará facultada -según se analizará más adelante- para ejercer el gobierno y la administración de la institución educacional, lesionando la autonomía universitaria y, ciertamente, la libertad de enseñanza, aseguradas en el artículo 19, N° 11°, de la Constitución Política.

Lo anterior, teniendo presente, especialmente, que el artículo 104 del D.F.L. N° 2, del Ministerio de Educación, de 2009, define la autonomía como "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.";

41°. Que este Tribunal ha puntualizado que "la autonomía que singulariza a las universidades, ya sean públicas o privadas, se explica por el trascendente rol que éstas cumplen en la sociedad. Dicha autonomía difiere de cualquier otra que sea reconocida por el ordenamiento jurídico, toda vez que, por la propia naturaleza de estas instituciones, dicha autonomía, sin llegar a ser ilimitada o absoluta, es una de las más amplias de todo nuestro sistema institucional, razón por la cual bien puede ser calificada como máxima o extensiva".





Ha agregado que "la autonomía universitaria, en tanto autonomía máxima o extensiva, comprende al menos tres aspectos esenciales y ligados indisolublemente: el académico, el económico y el administrativo. El primero dice relación con la potestad para determinar la forma en que deben realizar sus funciones fundamentales de docencia, investigación y extensión. A su turno, la autonomía económica apunta a la potestad soberana de determinar la forma en que se distribuye su presupuesto para cumplir sus fines esenciales. Por último, la autonomía administrativa dice relación con la facultad para organizar su funcionamiento interno de manera eficiente para satisfacer adecuadamente sus servicios (...). Ciertamente el objetivo de la autonomía académica y administrativa es precisamente asegurar el ejercicio de la total autodeterminación docente e institucional de las universidades, que constituye uno de los valores fundamentales de toda sociedad democrática." (STC Rol N° 523, cc. 13° y 14°).



Como puede observarse, y a diferencia de lo que afirma la sentencia (considerando 30°), no es posible afirmar que el contenido esencial de la autonomía universitaria se limite al ámbito académico. Ello supondría realizar una distinción entre las diferentes manifestaciones de la autonomía universitaria (académica, económica y administrativa) que el legislador no ha efectuado, no siendo posible al intérprete realizarla.

De esta manera, un aspecto de la esencia de la libertad de enseñanza -como es la autonomía de cada institución de educación superior, para regirse por sí misma en los ámbitos indicados- resulta seriamente lesionado con la designación de un administrador provisional con las facultades que el proyecto de ley le confiere. Con mayor razón, cuando ya el ordenamiento jurídico provee mecanismos que tienden a conciliar el



ejercicio de la libertad de enseñanza con el derecho a la educación de los estudiantes universitarios en forma compatible con una mínima proporcionalidad;

42°. Que, por las razones anotadas, los Ministros que suscriben este voto estuvieron por acoger el requerimiento respecto de las letras a) y b) del artículo 6° en relación con el artículo 4°, letra b), del proyecto de ley analizado, por estimarlos vulneratorios de la libertad de enseñanza garantizada en el artículo 19, N° 11°, y del derecho de propiedad asegurado en el artículo 19, N° 24°, de la Constitución Política;

E. Respetto de los artículos 10, 11, 13, 17 y 20 del proyecto de ley.

43°. Que el artículo 10 del proyecto confiere al administrador provisional de una institución de educación superior, entre otras, la facultad de presentar, previa consulta con las autoridades de la institución de educación superior vigentes al momento de su designación, un plan de administración provisional tendiente a garantizar la adecuada gestión de la institución de educación superior afectada por la medida, el que deberá ser aprobado por el Ministerio de Educación. Agrega que en dicho plan se deberá señalar las acciones para subsanar las deficiencias que motivan el nombramiento del administrador provisional, pudiendo considerar incluso la reestructuración de la respectiva institución (inciso segundo).

Finaliza indicando que, en el desempeño de su cargo, el administrador provisional deberá establecer mecanismos de consulta e información con los representantes, elegidos democráticamente, de cada uno de los estamentos de la institución educativa (inciso final);

44°. Que el artículo 11 del proyecto de ley se refiere en detalle a la medida de reestructuración que





puede adoptar el administrador provisional de los establecimientos de educación superior, indicando que cuando éste decida que "debe procederse a la enajenación de bienes raíces de la institución de educación superior, ello debe estar consignado en el plan de administración provisional" (inciso segundo). Alude, asimismo, a la adopción de la medida de reestructuración, indicando que debe ser aprobada por la máxima autoridad colegiada de la respectiva institución y dentro de un plazo de quince días (inciso tercero), puntualizando que "rechazada la solicitud, o si dentro del plazo señalado en el inciso anterior la institución no ha dado respuesta a ella, el administrador podrá requerir, dentro del plazo de cinco días, la autorización de la misma al Consejo Nacional de Educación, mediante una solicitud fundada, acompañada de todos los antecedentes que la justifiquen." (Inciso cuarto);

45°. Que el artículo 13 del proyecto de ley prescribe que "para el cumplimiento de su objeto, el administrador provisional asumirá, desde el momento de su designación, con plenos poderes, y para la única finalidad de solucionar los problemas detectados en la investigación, el gobierno y la administración de la institución de educación superior, correspondiéndole, en consecuencia, la representación legal y todas aquellas facultades que la ley y los respectivos estatutos o escritura social, según corresponda, le confieren a cualquier autoridad unipersonal o colegiada que desempeñe funciones directivas (...)." Sin perjuicio de ello, le otorga facultades tales como "asumir aquellas funciones propias de las autoridades académicas de la institución que administra, pudiendo, incluso, otorgar los títulos y grados que correspondan y realizar las certificaciones que fueren necesarias en caso de ausencia del respectivo ministro de fe (letra c);





46°. Que el artículo 17 del proyecto de ley dispone, en lo sustancial, que "desde la fecha de notificación de la medida de administración provisional, las autoridades de la institución de educación superior a que hace referencia el inciso primero del artículo 13 quedarán, para todos los efectos legales, suspendidos en sus funciones, y estarán en consecuencia inhabilitadas para ejercer cualquier función o celebrar cualquier acto o contrato en nombre de la institución de educación superior respectiva. La misma prohibición afectará a el o los organizadores o propietarios según corresponda." Agrega que "con todo, las personas señaladas en el inciso primero serán responsables de todas las obligaciones que se hubieren generado en virtud del funcionamiento de la institución de educación superior con antelación a la designación de administrador provisional y persistirá cualquier tipo de garantías que se hubieren otorgado por éstos.";



47°. Que el artículo 20 del proyecto de ley se refiere al nombramiento, por el Ministerio de Educación, de un administrador de cierre, previo acuerdo del Consejo Nacional de Educación. Ello resulta procedente cuando, terminada la gestión del administrador provisional, no haya sido posible subsanar los problemas o deficiencias que dieron origen a su nombramiento por causas no imputables a su gestión, o si se ha dictado resolución de liquidación de la respectiva institución o su entidad organizadora o se toma conocimiento de hechos que pudieren constituir alguna de las causales que señalan los artículos 64, 74 y 81 del Decreto con Fuerza de Ley N° 2, del Ministerio de Educación, de 2009, casos en los cuales el Ministerio de Educación dará inicio al procedimiento de revocación del reconocimiento oficial de la institución de educación superior. A dicho



administrador de cierre se confieren las mismas facultades que el artículo 13 del proyecto de ley atribuye al administrador provisional;

48°. Que argumentando los diputados requirentes respecto de las inconstitucionalidades denunciadas en relación a los artículos antes referidos, aluden a la sentencia de este Tribunal recaída en el Rol N° 184, en similares términos a los consignados respecto de los artículos 4° y 6° del proyecto de ley. Así, para los requirentes, los artículos 13, 17 y 20 introducen limitaciones al derecho de propiedad sobre las instituciones de educación superior, garantizado en el artículo 19, N° 24°, de la Constitución Política, que son de tal naturaleza y envergadura que cercenan de manera relevante sus atributos o facultades esenciales (fojas 19).

Agreden que *"estamos frente a una facultad amplísima y limitante del derecho de propiedad al permitir que el administrador provisional de las instituciones de educación superior asuma con plenos poderes el gobierno y la administración de la institución de educación superior, correspondiéndole, en consecuencia, la representación legal y todas aquellas facultades que la ley y los respectivos estatutos o escritura social, según corresponda, le confieren a cualquier autoridad unipersonal o colegiada que desempeñe funciones directivas (...). Lo mismo ocurre con el artículo 20° del proyecto de ley que le otorga las mismas facultades del Administrador Provisional, al Administrador de Cierre."* (Fojas 19).

Sin perjuicio de considerar que las normas de los artículos 10, 11, 13, 17 y 20 del proyecto de ley vulneran la libertad de enseñanza en conexión con la autonomía que la Constitución les reconoce a los grupos intermedios, en los mismos términos explicados a





propósito de la inconstitucionalidad de los artículos 4° y 6° del mismo proyecto (fojas 25), aducen que hay dos normas que afectan especialmente la autonomía universitaria -entendida como garantía institucional de la libertad de enseñanza- y que son los artículos 10 y 11 del proyecto, que contemplan la posibilidad de decretar la medida de reestructuración de la institución de educación superior (fojas 26), la cual puede llevarse a cabo incluso en contra de la voluntad de las propias instituciones de educación superior. Sostienen que estos preceptos "constituyen una vulneración del todo inconstitucional y que trasgrede lo prescrito en los artículos 1° inciso 3° y 19 N° 11 de la Constitución Política de la República, esto es, la autonomía universitaria en base a la propia autonomía de los cuerpos intermedios, entendida como la necesaria libertad para organizarse del modo que estimen más conveniente sus miembros, decidir sus propios actos y la forma de administrar la entidad, y fijarse los objetivos o fines que desean alcanzar, por sí mismos y sin injerencia en todo ello de personas o autoridades ajenas a la entidad, asociación o grupo, y por consiguiente constituye además un atentado a la libertad de enseñanza, conformada por el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales, en los términos que resguarda y ampara el artículo 19 n° 11 de la Constitución Política de la República." (Fojas 29);



49°. Que el Vicepresidente de la República y los Ministros Secretaria General de la Presidencia y de Educación han sostenido, en estos autos, que no existe infracción al derecho de propiedad por las normas que regulan las facultades de los administradores provisional y de cierre de las instituciones de educación superior, porque no existiría un derecho de esta naturaleza sobre las instituciones de educación superior y que, a lo más, los mismos socios de ellas son titulares de acciones o



derechos sobre la sociedad, pero no de ella misma. Agregan que tratándose de personas jurídicas sin fines de lucro, no existe un contenido patrimonial protegido por el derecho de propiedad (fojas 320).

En un sentido similar afirman que no existe un derecho de propiedad sobre el reconocimiento oficial que el Estado otorga a dichas instituciones, invocando jurisprudencia de esta Magistratura en el sentido de que "no existen derechos adquiridos sobre un régimen jurídico" (fojas 321).

Asimismo, aducen que no se produce, en las normas impugnadas, una expropiación, pues no hay sustracción positiva de un contenido patrimonial, admitiendo que, en todo caso, "estaríamos frente a una limitación a la propiedad de carácter objetivo y razonable." (Fojas 322). La razonabilidad la entienden referida, básicamente, a la gravedad de las infracciones que hacen procedente la designación de un administrador provisional y a la constatación de las causales que llevan a designar un administrador de cierre una vez finalizada la investigación preliminar (fojas 324).

Finalizan señalando que las facultades del administrador provisional se encuentran plenamente determinadas y delimitadas en el proyecto de ley y que el artículo 9° -no impugnado en estos autos- instaura la posibilidad de interponer reclamación de legalidad ante la Corte de Apelaciones del domicilio de la institución (fojas 325).

Por su parte, las razones para desvirtuar la infracción a la libertad de enseñanza y, específicamente, a la autonomía universitaria, son las mismas que se consignaron a propósito del análisis de los artículos 4° y 6° del proyecto de ley;





50°. Que, a diferencia de lo que han planteado los representantes del Poder Ejecutivo, los Ministros que suscriben este voto estiman que los artículos 13, 17 y 20 del proyecto de ley infringen la garantía constitucional de la propiedad en la forma que se explicará a continuación;

51°. Que cabe recordar, en primer término, que la Constitución asegura a todas las personas, en su artículo 19, N° 24°, el derecho de propiedad en sus diversas especies (individual, comunitaria, social) y sobre toda clase de bienes corporales e incorporales.

Asimismo, que la verdadera garantía del derecho de propiedad radica en que nadie, en caso alguno, pueda ser privado de la misma, del bien sobre el que recae, o de los atributos o facultades esenciales del dominio, sino en virtud de ley general o especial que autorice la expropiación por causa de utilidad pública o de interés nacional, calificada por el legislador.

No obstante, la ley puede imponer limitaciones y obligaciones al propietario que deriven de la función social del dominio, en razón de los intereses generales de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad y la salubridad públicas y la conservación del patrimonio ambiental;

52°. Que de lo anteriormente señalado se desprende que la protección constitucional de la propiedad recae sobre el derecho mismo, sobre el bien respecto del cual se ejerce y sobre los atributos o facultades esenciales del dominio. Así, *"el propietario tendrá facultades relativas al uso y disfrute de los bienes que tiene bajo su propiedad, pudiendo beneficiarse de los frutos que producen y teniendo un amplio margen para decidir la utilización que se les da. Por otro lado, tendrá facultades relativas a la cesión o enajenación de sus*





bienes. Podrá decidir qué y a quién vender, hipotecar, arrendar, donar, etc., sus bienes." (ROBLES LATORRE, Pedro. La renuncia al derecho de propiedad. Revista "Derecho Privado y Constitución", N° 27, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, enero-diciembre 2013, pp. 50-51);

53°. Que, en el presente caso, debe dilucidarse si las instituciones de educación superior están amparadas por la garantía constitucional de la propiedad en los términos que se han explicado, habida consideración de que esta Magistratura ha indicado que "el derecho de propiedad sólo puede infringirse cuando alguien es titular del mismo" (STC Rol N° 1266, c. 29°);

54°. Que, en este sentido, cabe tener presente que la Ley N° 20.370 señala que las universidades que no se creen por ley serán siempre corporaciones de derecho privado, sin fines de lucro para el efecto de tener reconocimiento oficial. A su vez, los institutos profesionales y centros de formación técnica deben organizarse siempre como personas jurídicas de derecho privado para el efecto de tener reconocimiento oficial.

En consecuencia, las instituciones de educación superior como las mencionadas (y que están reconocidas en el artículo 52 de la Ley N° 20.370) son personas jurídicas. En tal calidad pueden tener un patrimonio, a tal punto que la misma ley dispone que los estatutos de las universidades deben incluir los medios económicos y financieros de que disponen para la realización de los fines que se proponen. (Artículo 56, letra d), de la Ley N° 20.370).

En otras palabras, la legislación vigente parte de la base de que las instituciones de educación superior como las universidades tendrán un patrimonio, atributo de la personalidad propio de toda persona, natural o



jurídica, e integrado por sus bienes, derechos y obligaciones;

55°. Que, así, las instituciones de educación superior son titulares del derecho de propiedad, por lo que se les aplican todas y cada una de las disposiciones constitucionales que regulan este derecho en Chile. Por lo demás, los propios representantes del Poder Ejecutivo -incurriendo en una evidente contradicción argumental- han sostenido, a fojas 322, que las normas del proyecto de ley, referidas al administrador provisional y al administrador de cierre, importan "una limitación al derecho de propiedad de carácter legítimo y razonable.";



56°. Que, desechada la argumentación gubernamental en el sentido de que las instituciones de educación superior no son titulares del derecho de propiedad, procede hacerse cargo de la tesis según la cual las facultades que otorgan los artículos 13, 17 y 20 del proyecto de ley al administrador provisional y al administrador de cierre de los establecimientos de educación superior constituyen meras "limitaciones" al derecho de propiedad que además serían legítimas y razonables, al tenor de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 19, N° 24°, de la Carta Fundamental. Así, por lo demás, lo reconoce la sentencia en sus considerandos 38°, 82°, 96° y 97°.

En este sentido, oportuno resulta recordar que este Tribunal ha señalado que "mientras privación (de la propiedad) supone despojar a uno de una cosa que poseía, siendo su fundamento el interés nacional y la utilidad pública, limitar importa el establecimiento de determinadas cargas al ejercicio de un derecho, dejándolo subsistente en sus facultades esenciales, siendo su fundamento la función social que debe cumplir la propiedad." (STC roles N°s 245 y 146, c. 22°). (Énfasis agregado). Asimismo, que "no sólo se produce privación



del dominio cuando se despoja a su dueño totalmente de él o de uno de sus atributos o facultades esenciales, sino, también, cuando ello se hace parcialmente o mediante el empleo de regulaciones que le impidan libremente ejercer su derecho a uno de sus atributos mencionados." (STC Rol N° 334, c. 19°);

57°. Que el fallo afirma, en su considerando 38°, que "cuando hay una función pública envuelta en una actividad afecta a la limitación al dominio, hay una justificación de la función social que la funda (STC 506/2007), sobre todo si hay un beneficio para la comunidad (STC 253/1997, 1295/2009) (STC 2487/2013).".

Sin embargo, y tal como ya se ha argumentado en los considerandos 32° y 33° de este voto, no basta la invocación de la función social para imponer limitaciones al derecho de propiedad, pues éstas pueden envolver, en realidad, una privación del mismo. Lo anterior, en la medida que, como ocurre en el presente caso, las facultades que se confieren al administrador provisional y al administrador de cierre por el proyecto de ley de que se trata importan sustituir a los propietarios de las instituciones de educación superior autónomas en sus facultades de representarlas legalmente, de ejercer funciones directivas y de administración en ellas y, eventualmente, de enajenar los bienes raíces que les pertenecen, esto es, de atributos esenciales del dominio, como se especificará en el considerando 61° de este voto.

En consecuencia, ni siquiera se precisa efectuar un análisis de proporcionalidad de supuestas limitaciones al dominio, amparadas en el ejercicio de la función social de la propiedad, pues la invocación de ésta exige que se precise la causal específica que hace procedente tal limitación conforme al inciso segundo del artículo 19, N° 24°, de la Carta Fundamental, lo que no ocurre tratándose de las normas impugnadas;





58°. Que, a su vez, debe tenerse presente que el artículo 10 del proyecto de ley faculta al administrador provisional de las entidades de educación superior para presentar un plan de administración provisional tendiente a garantizar la adecuada gestión de la institución, el que debe ser aprobado por el Ministerio de Educación. Dicho plan puede considerar, incluso, la reestructuración de la respectiva entidad. La norma prevé que la elaboración de este plan de administración provisional se realice "previa consulta con las autoridades de la institución de educación superior vigentes al momento de su designación." (Inciso segundo). Con todo, debe advertirse que una "consulta" es un proceso no vinculante, de modo que el administrador podría perfectamente convocarla a fin de cumplir formalmente con la exigencia legal, pero sin ánimo ninguno de respetar lo que en ella se sugiriera.

Bajo estas premisas, estos Ministros estiman que el afectado carece de la posibilidad real y cierta de oponerse a la medida que importa la elaboración del plan de administración provisional. Lo mismo puede decirse de la norma contenida en el inciso final del artículo 10 del proyecto, según la cual "el administrador provisional, en el desempeño de su cargo, deberá establecer mecanismos de consulta e información con los representantes, elegidos democráticamente, de cada uno de los estamentos de la institución educativa.";

59°. Que similar razonamiento puede realizarse respecto del precepto contenido en el artículo 11 del proyecto, en lo referente a la medida de reestructuración, pues se consulta que ella sea aprobada por la máxima autoridad colegiada de la respectiva institución, vigente a la fecha de nombramiento del administrador provisional, si la hubiere, o por la máxima autoridad unipersonal existente a la misma fecha, pues se





otorga un plazo de quince días para tal efecto. Pero si se rechaza la medida o si dentro de dicho plazo la institución afectada no ha dado respuesta, el administrador podrá requerir la autorización del Consejo Nacional de Educación, mediante una solicitud fundada (incisos tercero y cuarto).

No es difícil constatar que la entidad de educación superior a la que se comunica la medida de reestructuración tiene una sola alternativa: aprobarla dentro del plazo que la ley confiere, pues si la rechaza o si no se pronuncia oportunamente, la autoridad administrativa pasa a suplir su voluntad;

60°. Que, por lo señalado en los considerandos que preceden, estos Ministros concuerdan con el argumento de los diputados requirentes en el sentido de que los artículos 10 y 11 del proyecto de ley impugnado infringen también la autonomía universitaria que es parte de la libertad de enseñanza asegurada en el artículo 19, N° 11°, de la Ley Suprema.

Lo anterior, por cuanto un órgano de la administración del Estado, como es el Consejo Nacional de Educación, puede dictaminar derechamente la reestructuración de la institución de educación superior pasando por sobre la voluntad de la misma en forma incompatible con la autonomía académica, administrativa y económica que supone la autonomía universitaria;

61°. Que, por su parte, el artículo 13 confiere al administrador provisional "plenos poderes" en orden al gobierno y la administración de la entidad de educación superior afectada, correspondiéndole su representación legal y todas aquellas facultades legales o estatutarias propias de las autoridades unipersonales o colegiadas que tengan funciones directivas en ella.





A mayor abundamiento, el artículo 17 del proyecto indica que "desde la fecha de notificación de la medida de administración provisional, las autoridades de la institución de educación superior a que hace referencia el inciso primero del artículo 13 quedarán, para todos los efectos legales, suspendidos en sus funciones, y estarán en consecuencia inhabilitadas para ejercer cualquier función o celebrar cualquier acto o contrato en nombre de la institución de educación superior respectiva. La misma prohibición afectará a los organizadores o propietarios (inciso primero) (énfasis agregado).

Lo mismo sucede con el administrador de cierre de los establecimientos educacionales, pues, según el artículo 20, inciso tercero, del proyecto de ley, tendrá las mismas facultades del administrador provisional;



62°. Que, como ha podido observarse, las facultades que los artículos 13, 17 y 20 del proyecto de ley entregan al administrador provisional y al administrador de cierre de los establecimientos de educación superior no importan sólo limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad de dichas entidades sobre sus bienes y recursos. Por el contrario, ellas importan sustituir la voluntad del propietario en los atributos esenciales del dominio, esto es, en el uso, goce y también en la disposición de sus bienes, lo que permite sostener que, en rigor, estamos frente a una privación de dichos atributos esenciales, sin que se pague previamente la correspondiente indemnización.

Esta sustitución de la voluntad del propietario en el ejercicio de los atributos esenciales del dominio opera, además, sin auténtica audiencia del afectado que



le permita ejercer una defensa efectiva y, aun más, oponerse a las medidas del administrador;

63°. Que, por otra parte, el Ejecutivo ha indicado, en su traslado, que el ejercicio de las atribuciones del administrador provisional sería controlable a través de los tribunales de justicia, lo que mitigaría el impacto de una "limitación expropiatoria" de facultades esenciales del dominio, como se ha explicado.

No obstante, debe hacerse presente que el artículo 9° del proyecto de ley -no impugnado en estos autos- confiere a la institución de educación superior afectada por la medida de nombramiento de administrador provisional, la posibilidad de reclamar de la legalidad de la misma, esto es, del referido nombramiento. Por ende, no se contempla la posibilidad de reclamación de la entidad afectada frente al ejercicio de las atribuciones del administrador provisional y del administrador de cierre contempladas en las normas que se han analizado en este acápite.



Por lo tanto, tampoco existe, en el presente caso, una instancia de reclamo ante los tribunales de justicia, que permita impedir la afectación de facultades esenciales del dominio en la forma en que se ha explicado;

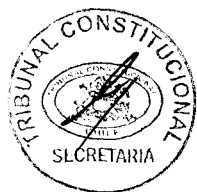
64°. Que, finalmente, y en punto a las inconstitucionalidades alegadas por los diputados requirentes, es posible admitir que detrás de la figura del administrador de las entidades de educación superior (provisional y de cierre) existe una finalidad de interés público como es "el respeto por el derecho a la educación de los y las estudiantes y la fe pública comprometida" (Mensaje Presidencial N° 090-362, de 5 de mayo de 2014).

Sin embargo, la satisfacción del estándar de proporcionalidad de la medida exige que, para atender esa



necesidad vinculada al interés público, no existan alternativas disponibles, lo que no ha quedado demostrado en este proceso constitucional, teniendo presentes, además, las facultades de que hoy goza el Consejo Nacional de Educación según la Ley N° 20.370;

65°. Que, en consecuencia, y a juicio de quienes suscriben esta disidencia, los artículos 13, 17 y 20 del Proyecto de Ley que crea el Administrador Provisional y Administrador de Cierre de Instituciones de Educación Superior y Establece Regulaciones en Materia de Administración Provisional de Sostenedores Educativos, es contrario a la Constitución Política por infringir su artículo 19, N° 24°, al conceder facultades al interventor que importan una privación de atributos esenciales del dominio sin previa indemnización;



66°. Que, sin perjuicio de lo señalado, estos Ministros consideran que los artículos 10 y 11 del proyecto antes mencionado infringen, asimismo, el artículo 19, N° 11°, de la Constitución, que garantiza la libertad de enseñanza y, específicamente, la autonomía universitaria como garantía institucional de aquélla. Lo anterior, por las mismas razones explicadas por estos jueces en lo que atañe a la vulneración de los artículos 4° y 6° del proyecto de ley examinado.

En este caso, han tenido especialmente en consideración que las facultades que el proyecto de ley confiere al administrador provisional y al administrador de cierre de los establecimientos educacionales lesionan la autonomía académica, económica y administrativa, que forman parte de la autonomía universitaria garantizada por la aludida norma constitucional, tal y como se explicó en el considerando 16° del voto de estos Ministros en relación con la inconstitucionalidad de los artículos 4° y 6° del proyecto impugnado.



Los Ministros señores Iván Aróstica Maldonado y María Luisa Brahm Barril dejan constancia de que sólo no comparten el considerando 4º del voto por acoger precedente, por estimar que, efectivamente, es improcedente contraponer el derecho a la educación de los estudiantes para justificar un cercenamiento a la libertad de enseñanza. De donde se sigue que no cabe ponderar cuál debería primar, en una supuesta colisión entre ambos. La Constitución chilena no permite al Estado preterir ningún derecho a favor de otro que sería superior, comoquiera que todos ellos deben regir en plenitud y ser conjuntamente respetados y promovidos por los competentes órganos legislativos y jurisdiccionales.



En concepto de estos jueces constitucionales, cuando a esos efectos se invoca indeterminadamente el derecho a la educación reconocido en el artículo 19, N° 10º, de la Constitución, se hace sin parar mientes en que el fin de tutelar este derecho no valida -como medio- la cuestionada administración provisional. A un tiempo que se evade el hecho de que esta forma de intervención estatal carece de sustento normativo cierto en el N° 11º de ese mismo artículo 19 de la Constitución, que asegura la libertad de enseñanza.

Los Ministros señores Raúl Bertelsen Repetto, Iván Aróstica Maldonado y María Luisa Brahm Barril votaron por acoger el requerimiento contra el artículo 29, número 1), letra a), del proyecto, en cuanto incorpora una nueva letra f) al artículo 89 de la Ley N° 20.529, fundamentado en sus argumentos y en vista de lo siguiente:

1º. Que el artículo 29, número 1), letra a), en cuanto incorpora una nueva letra f) al artículo 89 de la Ley N° 20.529, faculta a la Superintendencia de Educación para nombrar un administrador provisional en un establecimiento municipal por una precisa hipótesis, cual



es, en lo pertinente, cuando "se solicite por parte del sostenedor la renuncia al reconocimiento oficial del establecimiento educacional (...)".

Así, mientras una Municipalidad puede solicitar terminar con la administración de un establecimiento escolar, en virtud de la norma propuesta habría un órgano ajeno a ésta que podría decidir continuar con la prestación del servicio educacional;

2°. La norma en examen posee el carácter de ley orgánica constitucional, pues altera lo prescrito en la Ley N° 18.695, específicamente en los artículos 65, inciso primero, letra a), en relación con su inciso tercero, y además lo prescrito por el artículo 5°, letra b), de la misma Ley. Esto se explica por dos razones:

En primer lugar, por cuanto la norma en análisis, en el evento de que una Municipalidad decida solicitar la renuncia al reconocimiento oficial de un establecimiento de educación por ella administrado, permite que un "administrador provisional" pueda ejecutar actos cuyo propósito o finalidad sea proseguir entregando el servicio educacional.

Por contraste, el artículo 65, letra a), en relación a su inciso tercero, de la Ley N° 18.695, permite al Alcalde, con acuerdo del Concejo, aprobar el presupuesto municipal, debiendo el presupuesto "reflejar las estrategias, políticas, planes, programas y metas aprobados por el Concejo a proposición del Alcalde". Cuestión que se distorsiona o altera esencialmente por la intromisión de un tercero -el administrador provisional- totalmente ajeno a esos órganos superiores de conducción municipal.

En segundo lugar, dado que el precepto incide en la atribución esencial de todo municipio relativa a "administrar los bienes municipales (...)", contenida en el artículo 5°, letra c), de la Ley N° 18.695. Esto es así ya que la norma propuesta permite designar, en el





evento de que una municipalidad solicite la renuncia al reconocimiento oficial de un establecimiento de educación por ella administrado, un órgano externo que suplanta al Alcalde en su facultad de administrar los bienes municipales (artículo 63, letra f), de la Ley 18.695), incluidos aquellos traspasados al patrimonio municipal por aplicación del Decreto con Fuerza de Ley N° 1-3.063, o, bien, otros bienes municipales que se empleen para la prestación del servicio educacional, cuestión que se desprende del artículo 92 de la Ley N° 20.529.

Así, teniendo presente el carácter de ley orgánica constitucional, por los motivos recién señalados, la respectiva norma -para ser constitucionalmente válida- tiene que cumplir con el requisito de haber sido aprobada, en los diversos trámites constitucionales, por los cuatro séptimos de los Diputados y Senadores en ejercicio, quórum que exige el artículo 66 de la Constitución. La norma en examen no cumple con tal requisito, toda vez que en el Senado fue aprobada con quórum de ley simple, razón por la cual adolece de una inconstitucionalidad formal.



El Ministro señor Juan José Romero estuvo por acoger parcialmente el requerimiento en virtud de las consideraciones siguientes:

1°. DISPOSICIONES DEL PROYECTO DE LEY IMPUGNADAS Y QUE SE ACOGEN EN ESTE VOTO: a) la palabra "académicas", incorporada en la parte final de la primera oración del inciso segundo del artículo 3°; b) la frase "*, pudiendo considerar incluso la reestructuración de la respectiva institución*", consignada en la parte final del inciso segundo del artículo 10; c) lo dispuesto íntegramente en el artículo 11; y d) lo señalado en la letra a) del inciso segundo del artículo 13;



2°. Que, en lo que resulta compatible con lo argumentado en este voto, se comparten las apreciaciones que en el voto por acoger de las otras Ministras y Ministros se efectúan respecto de las disposiciones precedentemente mencionadas, específicamente en lo dice relación con la vulneración del inciso primero del numeral 11° del artículo 19 de la Constitución;

ARGUMENTACIÓN CONSTITUCIONAL GENERAL.

3°. Que el artículo 19, N° 11°, inciso primero, de la Constitución garantiza el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales (como parte de la libertad de enseñanza). Es decir, existe un derecho a organizar (y, por ende, administrar) libremente establecimientos educacionales. 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 organizar" fuertemente protegido. Lo anterior no implica que sean, en principio, inadmisibles interferencias por ley a dicho derecho a organizar establecimientos educacionales de educación superior, más aun considerando que le corresponde al Estado otorgar especial protección al ejercicio del derecho a la educación (artículo 19, N° 10°) y establecer los requisitos para el reconocimiento oficial de los establecimientos educacionales de todo nivel (artículo 19, N° 11°, inciso final). Sin embargo, dada la especial protección constitucional existente, las interferencias públicas en el derecho a organizar requieren de especificidad y precisión, además de resguardos en cuanto al control de las mismas. Los resguardos en términos del alcance y control de la intervención no descartan que en





el diseño regulatorio puedan existir espacios de discrecionalidad (lo que puede ser en algunos casos razonable y, hasta cierto punto, inevitable). Sin embargo, dichos espacios de discrecionalidad, así como, en general, el grado de intensidad de la intervención, deben ser acotados (en tiempo y forma) de modo de no desnaturalizar el mencionado derecho y quedar, en definitiva, al arbitrio de la autoridad;

4°. Que, asimismo, debe advertirse que las disposiciones impugnadas que en virtud de este voto son consideradas compatibles con la Constitución, lo son desde la perspectiva de un control preventivo abstracto, como es el que corresponde realizar en esta ocasión. Lo afirmado precedentemente es sin desmedro, debido a la naturaleza de las intervenciones y del derecho protegido, de las conclusiones a las que pueda arribarse en un eventual control represivo concreto de las disposiciones requeridas (sentencia Rol N° 2541);

5°. Que, por último, cabe tener presente que, en general, el examen de constitucionalidad del proyecto de ley es diferente del examen sobre la conveniencia del mismo desde el punto de vista de las políticas públicas. Así, pues, lo que puede resultar inconveniente de acuerdo a un examen de mérito del proyecto no deviene, necesariamente, en la inconstitucionalidad de las disposiciones pertinentes;

ACERCA DEL ADMINISTRADOR PROVISIONAL.

6°. **PLANTEAMIENTO GENERAL.** El proyecto de ley aprobado por el Congreso Nacional busca complementar y pormenorizar la regulación de una materia abordada de manera particularmente escueta por parte de la antigua Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, cuyas normas, en este tema, se mantienen vigentes. En efecto, la regulación aludida descansa fundamentalmente en la



posibilidad de revocación del reconocimiento oficial de las Instituciones de Educación Superior.

Es así como el artículo 64 del DFL N° 2, del Ministerio de Educación, publicado el año 2010 (norma no derogada de la antigua Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza -LOCE-), establece que el Ministerio de Educación, previo acuerdo del Consejo Nacional de Educación, cancelará el reconocimiento oficial a una universidad si no cumple con sus objetivos estatutarios o incurre en infracciones graves a ellos, si realizare actividades contrarias a la moral, orden público, buenas costumbres y seguridad nacional, o si dejare de otorgar títulos profesionales de aquellos que requieren obtener previamente el grado de licenciado;



7°. Que, explicando las carencias de la normativa legal vigente, el Ejecutivo plantea que "la actual normativa no contempla un marco regulatorio que establezca infracciones y sus correspondientes sanciones. Por el contrario, sólo se contempla un sistema binario en el cual, si la institución de educación superior no cumple con sus objetivos estatutarios, si realiza actividades contrarias a la moral, al orden público o a las buenas costumbres y la seguridad nacional, si incurriere en infracciones graves a sus estatutos, debe necesariamente revocarse su reconocimiento oficial, con el correspondiente cierre de la institución" (Mensaje del Proyecto de Ley, Boletín N° 9333-14, p. 2);

8°. Que, como se aprecia, la regulación se reduce, básicamente, a la posibilidad de cierre de una Institución de Educación Superior, siendo dicha situación un elemento de juicio para valorar, en concreto, el grado de compatibilidad constitucional de las normas impugnadas del proyecto de ley sometido a nuestro conocimiento. Igualmente, el proyecto representa, en general (y salvo los reparos constitucionales a los que se hará referencia más adelante), algún grado mayor de precisión y control



en comparación con el proyecto original contenido en el Mensaje del Ejecutivo;

9°. Que, así, debe tenerse presente que la introducción de la figura del Administrador Provisional constituye una medida adicional y de carácter preventivo (en relación al cierre de una Institución de Educación Superior) para enfrentar situaciones de crisis institucional y, en definitiva (tal como se plantea en el artículo 1° del proyecto), "resguardar el derecho a la educación de los y las estudiantes, asegurando la continuidad de sus estudios", objetivo respecto del cual no se ha alegado reproche constitucional alguno en el requerimiento de autos.



En otras palabras, la institución del Administrador Provisional que pretende introducir el proyecto (salvo respecto de las acotadas inconstitucionalidades que es posible advertir) implica mayores garantías desde el punto de vista del derecho a organizar y mantener establecimientos de educación superior en relación a la situación legal existente a la fecha. En efecto, entendiendo que la ley vigente, ante situaciones de crisis, sólo permite al Ministerio de Educación constatar causales infraccionales amplias y aplicar como sanción la cancelación de la personalidad jurídica y la revocación del reconocimiento oficial, la posibilidad de nombrar un Administrador Provisional posibilita, eventualmente, evitar el cierre de una Institución de Educación Superior y, con ello, el desaparecimiento de su proyecto académico y de la comunidad estudiantil;

10°. **POSIBILIDAD DE NOMBRAR UN ADMINISTRADOR PROVISIONAL.** El requerimiento impugna el artículo 4°, inciso primero, letra b), del proyecto, precepto que establece la posibilidad de nombrar un Administrador




Provisional para las Instituciones de Educación Superior. Al respecto, pueden existir básicamente tres posiciones diferentes, de las cuales se sigue, como consecuencia, el rechazo o la aceptación del Administrador Provisional como mecanismo de regulación. Una primera posición descarta la posibilidad de que exista un Administrador Provisional por ser dicha figura jurídica, en esencia, incompatible con el derecho a organizar establecimientos de educación superior, en especial si se consideran las características de la institución propuesta. Una segunda posición acepta la compatibilidad constitucional de la institución del Administrador Provisional considerando, además, que no existe reproche alguno a las disposiciones que sobre el particular establece el proyecto. Por último, una tercera posición acepta como constitucional la posibilidad de nombrar un Administrador Provisional, toda vez que los reproches por inconstitucionalidad que puedan hacerse al proyecto en lo referente a este tipo de Administrador no alcanzan a todas las causales para su nombramiento ni a todas las facultades que se le confieren. Luego, como consecuencia lógica, y aunque se considere que el alcance de la institución del Administrador Provisional debe ser más reducido por consideraciones constitucionales, no corresponde descartar la posibilidad de su existencia establecida en el artículo 4°, inciso primero, letra b), del proyecto. Esta última es la posición de este Ministro;



11°. CAUSALES QUE PERMITEN LA ADOPCIÓN DE UNA MEDIDA DE NOMBRAMIENTO DE UN ADMINISTRADOR PROVISIONAL. El requerimiento ha impugnado la vaguedad y amplitud de las causales de nombramiento de un Administrador Provisional, así como la ausencia de resguardos o controles suficientes. Un análisis de las causales propuestas para decretar una medida de Administración Provisional permite apreciar que los casos que contempla el artículo 6° del proyecto, representan, en general, infracciones estatutarias (o un riesgo serio de que se concreten).



Esto conlleva a que en vez de abordarse una crisis por situaciones que podrían ameritar la aplicación de una medida de cancelación y revocación (cierre), se busque, con la introducción de una medida de intervención menos drástica, como la Administración Provisional, incrementar las posibilidades de continuidad del proyecto educativo y de la comunidad académica que representan las Instituciones de Educación Superior. La situación actual, como se señaló con anterioridad, se caracteriza por las reducidas posibilidades de gradualidad en la aplicación de las medidas de intervención, las cuales se reducían, fundamentalmente, a concretar el cierre de la Institución de Educación Superior.



El artículo 56, letra d), del DFL N° 2, del Ministerio de Educación, del año 2010, que contiene las normas no derogadas de la LOCE (en relación con los artículos 64, letras a) y c), del mismo cuerpo normativo), señala que los estatutos de las universidades deben contemplar expresamente una mención a "[los] *medios económicos y financieros de que dispone para su realización.*" Asimismo, el artículo 61 del mismo cuerpo legal establece como requisito para el reconocimiento oficial de las universidades que cuenten "(...) *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.*"

En consecuencia, las causales que contempla el artículo 6° del proyecto de ley, en lo relativo al nombramiento de un Administrador Provisional, vienen a especificar las situaciones que hasta el momento significaban el cierre definitivo de una Institución de Educación Superior. Cuando el artículo 6°, letra a), señala como causal de Administración Provisional la afectación de la continuidad educativa provocada por el riesgo serio de no garantizar la viabilidad

administrativa o financiera de una universidad, en la práctica está contemplando una infracción al deber legal de disponer de los medios financieros para ofrecer el servicio educativo, en los términos de los artículos 56, letra d), y 61 del DFL N° 2, de 2010, que contiene las normas no derogadas de la LOCE. Esto, a su vez, debe entenderse en relación con la causal de cancelación de personalidad jurídica y revocación del reconocimiento oficial contemplada en el artículo 64 de la misma norma legal, en lo relativo a la infracción grave a los estatutos universitarios. Lo mismo, a nuestro parecer, se puede aplicar al resto de las causales contenidas en el artículo 6° del proyecto de ley impugnado en este requerimiento, las cuales, en todo caso, están redactadas con mayores grados de precisión que aquellas causales contempladas para el cierre de la Institución de Educación Superior;



12°. Que, a mayor abundamiento, el proyecto de ley contempla la participación de dos órganos en la decisión de nombramiento de un Administrador Provisional: en primer lugar, la decisión administrativa por el Ministerio de Educación, previa aprobación (con quórum calificado) por parte del Consejo Nacional de Educación (órgano colegiado y técnico). Sumado a lo anterior, existe una revisión judicial de la calificación de las causales de nombramiento del Administrador Provisional, por parte de la Corte de Apelaciones respectiva;

13°. FACULTADES DEL ADMINISTRADOR PROVISIONAL, EN ESPECIAL LA FACULTAD DE REESTRUCTURACIÓN Y LA FACULTAD AMPLÍSIMA DE LA LETRA a) DEL INCISO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 13.

(i) En general, quien asume la función de administrar provisionalmente una Institución de Educación Superior goza de las facultades necesarias para gobernar o administrar la institución objeto de intervención (artículo 13, inciso primero, del proyecto) y cumplir, de




esta manera, el encargo que justifica su nombramiento. Para tal efecto, no resulta irracional que el administrador provisional asuma las funciones que le competen a quienes tienen la autoridad, con las limitaciones propias de la temporalidad del cargo y el objeto que justifica la medida en concreto (sin perjuicio de otro tipo de resguardos). De hecho, e independientemente de las diferencias del caso, aquello es lo habitual, a modo ilustrativo, respecto de la regulación de dicha institución en ámbitos como los de educación escolar o bancos. En un caso, el Administrador Provisional asume las facultades que le competen al sostenedor del establecimiento educacional (artículo 91 de la Ley N° 20.529) y, en el otro, el interventor goza de todas las facultades propias de los directores y gerentes del banco objeto de la medida (artículo 24 de la Ley General de Bancos -DFL N° 3, del Ministerio de Hacienda, de 1997-). Salvo lo dispuesto en la letra a), del inciso segundo, del artículo 13 del proyecto, y lo establecido en relación a la facultad de reestructuración (señalada en los artículos 11 y 10, inciso segundo, última frase), el resto de las facultades específicas identificadas en los literales b) a g) constituye una derivación, con un grado de especificidad mayor, de la facultad general ya comentada. El resto de los incisos del artículo 13, así como el artículo 17 del proyecto, consagran normas accesorias razonablemente vinculadas a aquella disposición general objeto de referencia;

14°. (ii) **Facultad especial de reestructuración** (entre ellas la facultad de enajenar), consagrada en los artículos 11 y 10, inciso segundo, última frase. En el proyecto se reconoce implícitamente que se trata de una facultad especialmente intrusiva. De hecho, se somete a consideración de los dueños. Pero, a pesar de los aparentes resguardos, el Administrador Provisional, en el ejercicio de dichas facultades, puede desnaturalizar completamente el derecho constitucional a organizar (o



administrar) la Institución de Educación Superior. En efecto, el ejercicio de la facultad especial de reestructuración habilita al Administrador Provisional para interferir la Institución adoptando medidas de carácter estructural y con efectos permanentes (siendo la enajenación o venta forzada el ejemplo más agudo de reestructuración). Obviamente, el derecho a organizar autónomamente puede ceder ante un consentimiento voluntario de quien es titular de dicho derecho, pero el reparo constitucional dice relación, en último término, con una imposición pública. Es efectivo que se puede revocar e incluso cancelar la personalidad jurídica, pero para ello existen (o debieran existir) resguardos más elevados;



15°. Que, efectivamente, puede resultar sumamente eficaz para el Administrador Provisional, en el cumplimiento de su propósito, tener la posibilidad discrecional de reestructurar la institución de educación superior incluso con la oposición de sus propietarios. Sin embargo, es constitucionalmente inadmisibles que la figura legítima de un Administrador Provisional, cuyo mandato es esencialmente provisional, se convierta en la práctica en una nueva fundadora de la Institución de Educación Superior intervenida. El proyecto de ley permite una reestructuración de tal magnitud que ni siquiera tiene como límite el proyecto institucional, o el modelo académico o educativo, si ello resulta "indispensable para garantizar la continuidad de estudios o titulación de los y las estudiantes." (Artículo 11, inciso primero, del proyecto de ley);

16°. Que si el proyecto de ley considera admisible la reestructuración al punto de alcanzar al proyecto educativo si fuese necesario para la viabilidad de la institución, más que una reestructuración, en la práctica se estará en presencia de la creación de una nueva universidad, con el mismo nombre que la anterior;



17°. Que, por esta razón, la amplitud de la reestructuración que permite el proyecto de ley y sus efectos con pretensión de permanencia -más allá de lo breve de la duración de la Administración Provisional en el mismo proyecto- no resulta compatible con la libertad para "organizar" establecimientos educacionales contemplada en el artículo 19, N° 11°, de la Constitución;

18°. (ii) **Facultad amplísima del artículo 13, inciso segundo, letra a).** Esta disposición contempla que "[s]in perjuicio de lo señalado en el inciso anterior [referido a la facultad general de administración], el administrador provisional tendrá, especialmente, las siguientes facultades: a) *Ejercer toda acción destinada a garantizar el interés público asociado a la continuidad de los estudios de los y las estudiantes*". La disposición recién transcrita confiere al Administrador Provisional una facultad de tal amplitud (y, por ende, carente de una mínima especificidad) que, incluso, podría entenderse que engloba la reprochada facultad especial de reestructuración, así como cualquier otra facultad propia de medidas más intrusivas como aquellas dirigidas, en su caso, al cierre de una Institución de Educación Superior. La facultad en comento resulta tan poco acotada que cualquier consagración adicional de facultades implicaría una mera singularización parcial implícitamente incorporada en esta omnicompreensiva atribución. Por lo tanto, la facultad establecida en el artículo 13, inciso segundo, letra a), del proyecto resulta, en nuestra opinión, manifiestamente incompatible con el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales consagrado (como parte de la libertad de enseñanza) en el inciso primero del artículo 19, N° 11°, de la Constitución;

**ACERCA DE OTRAS FACULTADES MENOS INTRUSIVAS EN RELACIÓN A
LA ADMINISTRACIÓN PROVISIONAL.**






19°. FACULTADES EN LA INVESTIGACIÓN PRELIMINAR DE CARÁCTER INDAGATORIO. La finalidad de la investigación preliminar de carácter indagatorio contemplada en el artículo 3° del proyecto de ley es esencialmente distinta al nombramiento de un administrador provisional. En efecto, la investigación preliminar es un instrumento de carácter temporal que el proyecto confiere al Ministerio de Educación para la adopción de una decisión oportuna, comprobada, y por ende informada, sobre la viabilidad de una Institución de Educación Superior. En este sentido, dicha instancia, desde una perspectiva sistémica, aporta elementos de gradualidad y puede constituir una garantía de cara a facultades incrementalmente más intrusivas como la elaboración de un plan de recuperación, el nombramiento de un Administrador Provisional o la revocación del reconocimiento oficial de una Institución de Educación Superior (artículo 4°). De hecho, las constataciones derivadas del período de investigación preliminar son el resultado de un procedimiento que contempla resguardos procesales que permiten a la institución investigada tomar conocimiento de los cargos (si los hubiere), realizar descargos y solicitar que se abra un período probatorio (artículo 3°, inciso tercero);

20°. Que la investigación preliminar de carácter indagatorio tiene por objeto tomar conocimiento de antecedentes graves por medio del acceso y recopilación de información, algo de la esencia de este tipo de medidas. Como es esperable de una medida poco intrusiva, el inciso segundo del artículo 3° reconoce que el ejercicio de las facultades inherentes a esta medida no puede impedir el normal funcionamiento de las actividades de la institución, pero limita tal restricción sólo a las actividades académicas, lo cual merece reparos desde el punto de vista constitucional. En efecto, la palabra "académicas" da lugar a que se abra un amplio espacio de afectación del derecho a organizar establecimientos educacionales (artículo 19, N° 11°, inciso primero, de la



Constitución), en virtud del ejercicio de las facultades de acceso y recopilación de información. La posibilidad de impedir el normal funcionamiento de las actividades administrativas esenciales de la Institución de Educación Superior no resulta proporcionada en atención al fin que justifica una indagatoria preliminar y a los menores resguardos que este tipo de medidas presenta en comparación a las otras medidas ya señaladas. Por consiguiente, estimamos que la palabra "académicas" aludida precedentemente vulnera el derecho constitucional antes individualizado;



21°. FACULTADES PARA SUPERVIGILAR EL CUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN DE LA INSTITUCIÓN DE EDUCACIÓN SUPERIOR DE ELABORAR UN PLAN DE RECUPERACIÓN (inciso tercero del artículo 5° del proyecto). Esta competencia también puede ser consecuencia de la resolución adoptada luego de la investigación preliminar y es menos intrusiva que el nombramiento de un Administrador Provisional. De hecho, el plan no lo elabora la autoridad administrativa. Por el contrario, se trata de la imposición de una obligación a la Institución de Educación Superior, quien tiene que confeccionar un plan de recuperación teniendo como base las constataciones que deriven de una investigación preliminar que, como se comentó, cuenta con resguardos procesales;

ACERCA DE OTRAS DISPOSICIONES QUE BUSCAN COMPLEMENTAR SITUACIONES ACTUALMENTE RECONOCIDAS POR LEY.

22°. ADMINISTRADOR DE CIERRE Y DISPOSICIONES ESPECIALES PARA LA REVOCACIÓN DEL RECONOCIMIENTO OFICIAL (artículo 20 del proyecto). Los requirentes estiman que el artículo 20 del proyecto de ley, en atención a la creación de la figura de un Administrador de Cierre de una institución de educación superior con las mismas facultades que el Administrador Provisional, es inconstitucional por vulnerar el artículo 19, N°s 11° y 24°, de la Carta Fundamental;



23°. Que, como se ha expresado con anterioridad, con la actual regulación la situación de cierre de una universidad está contemplada en el DFL N° 2, del Ministerio de Educación, del año 2010, exclusivamente en cuanto a las causales de cancelación de la personalidad jurídica y revocación del reconocimiento oficial. La Constitución Política de la República, al señalar que la ley determinará los requisitos para el reconocimiento oficial de las Instituciones de Educación Superior y su personalidad jurídica (artículo 19, N° 11°, inciso final), está permitiendo una interferencia de mayor intensidad al derecho de, libremente, "abrir, organizar y mantener" establecimientos educacionales de todo nivel;



24°. Que el sistema aprobado en el proyecto de ley innova, fundamentalmente, al crear una Administración de Cierre de la Institución de Educación Superior, cuyo objetivo es la ejecución de la medida de cancelación de la personalidad jurídica y revocación del reconocimiento oficial, acordada por el Ministerio de Educación y el Consejo Nacional de Educación. Dentro del marco ya aludido, el proyecto de ley agrega como obligación esencial de su encargo la adopción de "las medidas conducentes al aseguramiento de la continuidad del servicio educativo de los y las estudiantes", debiendo tomar "en consideración la situación particular" de ellos (artículo 24 del proyecto de ley);

25°. Que la creación de un Administrador de Cierre resulta, en consecuencia, una derivación de la regulación propia de la medida de cancelación de la personalidad jurídica y revocación del reconocimiento oficial, admitida constitucionalmente, pero ahora dotando a dicho sistema de una institución que persigue asegurar no sólo el cierre de la institución de educación superior, sino que también asegurar el derecho de los alumnos matriculados a continuar sus estudios, sea en dicho establecimiento o en otro distinto;



26°. NORMA RELATIVA A ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES MUNICIPALES (artículo 29, apartado 1), nueva letra f) añadida al artículo 89 de la Ley N° 20.529 por la letra a) de este precepto. En relación a la vulneración de la autonomía municipal en lo relativo a la nueva causal aprobada para el nombramiento de un Administrador Provisional en establecimientos educacionales municipales, es necesario recordar que -como lo ha señalado este Tribunal anteriormente- la autonomía consagrada en la Constitución no puede confundirse con una autarquía incompatible con el sistema de controles externos propios de un régimen democrático (sentencia Rol N° 995, considerando 10°). De esta manera, "no obstante la autonomía con que la Constitución dota a los municipios, éstos mantienen ciertos vínculos con la autoridad central." (Sentencia Rol N° 1669, considerando 22°);

27°. Que, desde la perspectiva utilizada precedentemente, las Municipalidades -en cuanto sostenedores de establecimientos educacionales- están sujetas a una extensa regulación relativa a la impartición de educación parvularia, básica y media. A modo de ejemplo, el DFL N° 1, de 1997, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 19.070, que aprobó el Estatuto de los Profesionales de la Educación, y de las leyes que la complementan y modifican; el DFL N° 2, de 1998, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del DFL N° 2, de 1996, sobre Subvención del Estado a Establecimientos Educacionales; la Ley N° 19.532, que crea el Régimen de Jornada Escolar Completa Diurna y dicta normas para su aplicación; la Ley N° 19.609, que permite efectuar anticipos del Fondo Común Municipal, en los casos que indica; la Ley N° 19.961, sobre Evaluación Docente; la Ley N° 19.979, que Modifica el Régimen de Jornada Escolar Completa Diurna y otros cuerpos legales; la Ley N°





20.248, de Subvención Escolar Preferencial, y la Ley N° 20.370, General de Educación, entre otras. Asimismo, son sujetos de fiscalización por parte de la Superintendencia de Educación Escolar, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley N° 20.529, sobre Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica, Media y su Fiscalización;

28°. Que, por las razones indicadas, la autonomía municipal en nada se ve afectada por estar ésta sometida a la regulación jurídica educativa, al igual que todo sostenedor de establecimientos parvularios y de enseñanza básica y media.



La Ministra señora Marisol Peña Torres deja constancia de que comparte con el Ministro Juan José Romero los argumentos desarrollados en los tres últimos considerandos de su voto en relación con la impugnación del artículo 29°, 1). a), f) del proyecto de ley examinado.

Redactaron esta sentencia los Ministros señores Carlos Carmona Santander y Gonzalo García Pino. La disidencia por acoger el requerimiento respecto del inciso segundo del artículo 3°, del inciso tercero del artículo 5°, de las letras a) y b) del artículo 6° en relación con el artículo 4°, letra b), y de los artículos 10, 11, 13, 17 y 20 del proyecto fue redactada por la Ministra señora Marisol Peña Torres; la disidencia por acoger respecto del artículo 29, número 1), letra a), del proyecto, en cuanto incorpora una nueva letra f) al artículo 89 de la Ley N° 20.529, fue redactada por la Ministra señora María Luisa Brahm Barril, y la disidencia por acoger parcialmente el requerimiento respecto de la



palabra "académicas" incorporada en la parte final de la primera oración del inciso segundo del artículo 3º; la frase ", pudiendo considerar incluso la reestructuración de la respectiva institución" consignada en la parte final del inciso segundo del artículo 10º; lo dispuesto íntegramente en el artículo 11º; y lo señalado en la letra a) del inciso segundo del artículo 13º fue redactada por el Ministro señor Juan José Romero Guzmán. Las constancias fueron redactadas por sus autores, respectivamente.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 2731-14-CPT.



[Handwritten signatures and initials]

mauro fernández

Hernández

[Signature]

[Signature]

[Signature]

[Signature]



[Handwritten signature]

[Handwritten signature]



Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Carlos Carmona Santander, la Ministra señora Marisol Peña Torres, los Ministros señores Raúl Bertelsen Repetto, Hernán Vodanovic Schnake, Francisco Fernández Fredes, Iván Aróstica Maldonado, Gonzalo García Pino, Domingo Hernández Emparanza, Juan José Romero Guzmán y la Ministra señora María Luisa Brahm Barril.

Autoriza la Secretaria del Tribunal Constitucional, señora Marta de la Fuente Olguín.

Se certifica que el Ministro señor Hernán Vodanovic Schnake concurrió al acuerdo y fallo, pero no firma por encontrarse haciendo uso de feriado.

[Handwritten signature]