

"Santiago, 26 de junio de 2002.

Oficio N° 1.755.

Excelentísima señora Presidenta  
de la Cámara de Diputados:

Tengo el honor de transcribir a vuestra Excelencia la resolución dictada por este Tribunal, con fecha de ayer, en el requerimiento formulado para que se declare inconstitucional el proyecto de ley "que traspasa la dependencia del Liceo Experimental "Manuel de Salas" desde la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación a la Universidad de Chile", cuyo texto es el siguiente:

"Santiago, veinticinco de junio de dos mil dos.

Vistos y considerando:

"Con el mérito de la presentación de la parte requirente de fojas 95, se admite a tramitación el requerimiento de fojas 1.

"Al primer y segundo otrosí, por acompañados los documentos que se indican.

"Al tercer y cuarto otrosí téngase presente.

"Dando cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 40 y 42 de la ley N° 17.997, Orgánica Constitucional de este Tribunal, póngase en conocimiento de su Excelencia el Presidente de la República, del honorable Senado y de la honorable Cámara de Diputados, en sus calidades de órganos constitucionales interesados, la presente resolución, acompañándoles copia del requerimiento y de los antecedentes adjuntados".

"Rol N° 352".

Pronunciada por el Excelentísimo Tribunal Constitucional, integrado por su presidente don Juan Colombo Campbell, y los ministros señor Eugenio Valenzuela, Somarriva, señora Luz Bulnes Aldunate, señores Hernán Álvarez García, Juan Agustín Figueroa Yávar, Marcos Libedisny Tschorne y Eleorodo Ortiz Sepúlveda. Autoriza el Secretario del Tribunal

Constitucional, don Rafael Larraín Cruz.

Dios guarde a V.E.,

(Fdo.): JUAN COLOMBO CAMPBELL, Presidente; RAFAEL LARRAÍN CRUZ, Secretario.

En lo principal: Deduce requerimiento, en conformidad al artículo 82 N° 2 de la Constitución, en contra del proyecto de ley que indica;

Primer otrosí: Acompaña certificado.

Segundo otrosí: Acompaña documentos.

Tercer otrosí: Designa representante de los requirentes.

Cuarto otrosí: Patrocinio y poder.

### **EXCELENTÍSIMO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

Sergio Correa de la Cerda, Rosauro Martínez Labbé, Claudio Alvarado Andrade, Carlos Kuschel Silva, Rodrigo Álvarez Zenteno, Eugenio Bauer Jouanne, Sergio Correa de la Cerda, María Angélica Cristi Marfil, Eduardo Díaz del Río, Julio Dittborn Cordua, Andrés Egaña Respaldiza, Maximiano Errázuriz Eguiguren, Mario Escobar Urbina, Alejandro García-Huidobro Sanfuentes, Rosa González Román, Javier Hernández Hernández, Carlos Hidalgo González, Gonzalo Ibáñez Santa María, José Antonio Kast Rist, Juan Masferrer Pellizzari, Patricio Melero Abaroa, Darío Paya Mira, Ramón Pérez Opazo, Pablo Prieto Lorca, Carlos Recondo Lavanderos, Manuel Rojas Molina, Felipe Salaberry Soto, Gonzalo Uriarte Herrera, Ignacio Urrutia Bonilla, Mario Varela Herrera y Gastón von Mühlenbrock Zamora, todos diputados del Congreso Nacional, domiciliados para estos efectos en Palacio del Congreso Nacional, Valparaíso, que conformamos la cuarta parte de los miembros de nuestra Corporación, y en ejercicio del derecho que nos confiere el N° 2 del artículo 82 de la Constitución Política del Estado, venimos en deducir requerimiento de inconstitucionalidad en contra del proyecto de ley correspondiente al mensaje N° 127-345, boletín 2838-04,

que traspasa la dependencia del Liceo Experimental "Manuel de Salas" desde la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación a la Universidad de Chile, proyecto que se encuentra en actual tramitación en el Senado luego de haber sido aprobado defectuosamente por la Cámara de Diputados, por adolecer dicho proyecto de claros vicios de inconstitucionalidad de forma en su tramitación, los que, en conformidad a lo prescrito en los artículos 63° inciso segundo, 38° y 19° N° 11 de la Carta Fundamental, hacen nulo e inconstitucional el proyecto; y venimos en solicitar que teniendo por interpuesto este requerimiento lo declare admisible, lo tramite y acoja, declarando en definitiva que el proyecto es inconstitucional y no puede convertirse en ley mientras no se saneen los vicios que lo aquejan, todo con el mérito de los antecedentes de hecho y de derecho que a continuación se exponen.

## I

### ANTECEDENTES

#### **1. ORIGEN DE LA UNIVERSIDAD METROPOLITANA DE CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN Y DEL LICEO EXPERIMENTAL MANUEL DE SALAS (en adelante Umce y Lems o Liceo, respectivamente).**

La ley N° 18.433 creó la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, como sucesora y continuadora legal de la Academia Superior de Ciencias Pedagógicas de Santiago, otorgándole la calidad de servicio público con patrimonio propio, cuyo estatuto orgánico ha sido dado por el decreto con fuerza de ley N° 1 de 1986, de Educación, disponiendo en su artículo 76°, que el Lems depende de la Umce.

Ahora bien, la Academia Superior de Ciencias Pedagógicas de Santiago fue creada por el DFL N° 7 de 1981, de Educación, como sucesora y continuadora legal de la Academia Superior de Estudios Pedagógicos de la Universidad de Chile, que a su vez había sido creada por decreto de esa Casa de Estudios Superiores N° 1171,

de 20 de enero de 1981.

Por su parte, el Liceo Experimental Manuel de Salas fue creado por el decreto supremo N° 604, de Educación, de 28 de marzo de 1932. Posteriormente, por el DFL N° 7.560, de Educación, de 30 de diciembre de 1942, hace depender al Lems de la Universidad de Chile y, específicamente, de su Instituto Pedagógico. Más tarde, esta universidad, adscribió el Lems a su Facultad de Educación y luego a la Academia Superior de Estudios Pedagógicos, a la cual también se adjuntó la Facultad de Educación.

En consecuencia, desde el año 1942, el Lems depende directamente del Instituto Pedagógico, cuyo sucesor y continuador legal es la Umce y no la Universidad de Chile, como malamente lo ha pretendido el mensaje del Ejecutivo y la argumentación a favor del proyecto de ley dado por la ministra de Educación y por los diputados que lo apoyaron.

## **2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY.**

Para determinar el objeto central o matriz del proyecto que venimos en impugnar, recurriremos al mensaje y a dos preceptos contenidos en el proyecto.

El mensaje presidencial con que se inició la tramitación de este proyecto de ley, N° 127-345, de 13 de noviembre de 2001, fue titulado por el Presidente de la República bajo la siguiente frase:

“Mensaje de su Excelencia el Presidente de la República con el que se inicia un proyecto de ley que modifica la dependencia del Liceo Manuel de Salas a la Universidad de Chile”. (Subrayado nuestro).

Es así como el objeto básico del proyecto de ley es claro: modificar la dependencia del Liceo Manuel de Salas, en adelante el Liceo, trasladando dicha dependencia desde la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación a la Universidad de Chile.

En efecto, el artículo 1° del proyecto dispone lo siguiente:

“El Liceo Experimental Manuel de Salas, en adelante el Liceo, es un establecimiento de enseñanza

preescolar, básica y media, cuyo fin es la aplicación y experimentación de nuevas organizaciones, métodos y programas de enseñanza académica, que dependerá orgánicamente de la Universidad de Chile, y que se regirá por las normas de la presente ley complementadas, además, por lo que señale el Reglamento Orgánico que se dicte para estos efectos, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 7° de esta ley". (el destacado es nuestro).

El artículo 2°, a su vez, dispone:

"El reglamento a que se refiere el artículo anterior, deberá otorgar al Liceo el mayor grado de independencia económica, administrativa y funcional que los estatutos y decisiones del Consejo Universitario de la Universidad de Chile puedan otorgarle, resguardando los valores y principios educacionales que inspiran dicho establecimiento educacional".

Se concluye con precisión, entonces, que el proyecto pretende derogar el artículo 76 del decreto con fuerza de ley N° 1 de 1986, de Educación, Estatuto Orgánico de la Umce, vigente a esta fecha, en cuyo pasaje pertinente se lee:

"El Liceo Experimental Manuel de Salas, es un establecimiento de enseñanza preescolar, básica y media, dependiente de la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación...".

Habiendo determinado con precisión y sin motivo alguno de dudas cuál es la idea matriz del proyecto, consistente en extraer de la Umce un liceo o instituto educacional que pertenece a su actual organización, y trasladarlo a la Universidad de Chile, corresponde ahora revisar detalles de su tramitación que son relevantes para este requerimiento.

### **3. TRAMITACIÓN DEL PROYECTO EN EL CONGRESO NACIONAL Y CUESTIONES DE CONSTITUCIONALIDAD.**

3.1. Aprobación en la Sala de la Cámara de Diputados:

El proyecto se aprobó en la Sala de la Cámara de Diputados con fecha 20 de marzo de 2002, por un total

de 53 votos a favor, 44 votos en contra, tres votos de abstención y un diputado que no votó, para un total de 114 diputados presentes en la Sala. Acompaño copia del documento "Sistema de Registro de Votación Electrónica", emitido por la Cámara de Diputados para el proyecto de que trata este requerimiento.

### 3.2. Aprobación en la Sala del Senado.

En la Sala del Senado, el proyecto fue votado en sesión del día 7 de mayo de 2002. El resultado de la votación fue el siguiente: 27 votos a favor, 11 votos en contra y un voto de abstención, para un total de 39 senadores presentes en la Sala.

### 3.3. Cuestiones de Constitucionalidad.

De conformidad al artículo 82 N° 2 de la Carta Fundamental, US Excelentísima deberá abocarse a resolver las cuestiones de constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de este proyecto de ley, las que se desarrollarán en este requerimiento.

Al respecto, la historia de la ley registra al menos dos ocasiones en que se levantaron controversias entre parlamentarios respecto de la constitucionalidad del proyecto. En ellas, se planteó por un señor diputado y luego por un señor senador, primero en Sala de la Cámara de Diputados, y luego en la Sala del Senado, que el proyecto vulneraba la Constitución Política de la República de Chile en las materias que expresamente indicaron.

En primer término, en la sesión de fecha 20 de marzo de 2002, que consta de la página 33 de las Actas Oficiales de las sesiones de la Cámara, cuya copia acompaño en el otrosí, el diputado Sr. Gonzalo Ibáñez Santa María expresó:

"Sra. Presidenta, antes de que finalice este proceso, quiero hacer expresa reserva de la constitucionalidad del proyecto, por cuanto viola el número 11° del artículo 19, sobre la libertad de enseñanza, y el número 24° del artículo 19, en lo relativo al derecho de propiedad, ambos de la Constitución Política. Además, porque este proyecto, en cuanto se refiere a un tema sustancial en la administración de un establecimiento de educación

superior, debió aprobarse con quórum calificado. He dicho”.

El diputado señor Ibáñez, que se encuentra entre los parlamentarios que suscribimos este requerimiento, planteó entonces cuestionamientos de constitucionalidad relativos al fondo del proyecto (infracción a la libertad de enseñanza) y de forma (necesidad de aprobación mediante quórum especial). Hacemos presente a US. Excelentísima que la expresión “quórum calificado” del señor Ibáñez fue usada en su sentido lato, como un quórum especial, exigente, distinto del común. Hacemos esta precisión por cuanto, como señalaremos más adelante, el quórum con que debió aprobarse el proyecto es el correspondiente a una ley orgánica constitucional, esto es, cuatro séptimos de los diputados y senadores en ejercicio.

Luego, en sesión de sala del Senado de fecha 7 de mayo de 2002, el senador señor Hernán Larraín Fernández planteó también una cuestión de constitucionalidad. En la oportunidad, el parlamentario arguyó -como reiteramos aquí- que de conformidad con las leyes orgánicas constitucionales de Bases Generales de la Administración del Estado (Nº 18.575), y de Enseñanza (Nº 18.962), el proyecto se refería a materias que deben ser aprobadas por quórum de ley orgánica constitucional.

Ante el planteamiento de inconstitucionalidad, el senador don José Antonio Viera-Gallo replicó que, por tratarse la cuestión planteada de una argumentación seria, el tema debía resolverlo el Tribunal Constitucional, e invitó al parlamentario a recurrir a SS. Excelentísima.

Ambas intervenciones dan lugar a cuestiones de constitucionalidad promovidas durante la tramitación del proyecto, lo que autoriza a los suscritos a solicitar a US su resolución.

3.4. Dependencia del Liceo Experimental Manuel de Salas y Derecho de la Umce a preservar su estructura interna según la ley vigente.

La dependencia del Liceo Experimental Manuel de Salas se desprende del texto de la ley Nº 18.433 y,

principalmente, de su Estatuto Orgánico, dado por el decreto con fuerza de ley de Educación N° 1, dictado en el año 1986.

De conformidad a lo prescrito en el artículo 76 de este Estatuto Orgánico, el Liceo Experimental Manuel de Salas depende de la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación.

Dicho artículo 76°, precepto único del Título X, establece expresamente que:

“El Liceo Experimental “Manuel de Salas” es un establecimiento de enseñanza pre-escolar, básica y media, dependiente de la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, a cargo de un Director que será nombrado por el Rector. Un Reglamento dictado por el Rector determinará su organización y funciones.

En todo caso les será aplicable a sus funcionarios lo establecido en el artículo 75° precedente”.

A su vez, el derecho de la Umce a conservar en su estructura las entidades necesarias para conseguir sus fines, se encuentra respaldado en leyes orgánicas constitucionales. En efecto, la autonomía académica, financiera y administrativa de la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, en cuanto entidad estatal de educación, se encuentra expresamente consagrada a nivel legal, en preceptos de rango orgánico constitucional.

Permítasenos insistir a SS Excelentísima que los preceptos legales que citaremos confieren a la Umce autonomía, pero lo hacen en cuanto se trata de una universidad estatal, de una entidad educadora perteneciente a la Administración del Estado. Es decir, la autonomía que se citará en este libelo no es aquella autonomía genérica que se confiere a todas las personas en el artículo 19 N° 11 inciso primero de la Constitución, como “...el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales”. La autonomía que ilustra este requerimiento es más precisa que aquélla, puesto que ha sido ideada y diseñada especialmente para entidades estatales.

En efecto, el artículo 29° de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la

Administración del Estado, en su inciso 4º, establece:

“Las instituciones de Educación Superior de carácter estatal podrán, además, establecer en su organización Facultades, Escuelas, Institutos, centros de Estudios y otras estructuras necesarias para el cumplimiento de sus fines específicos”.

Es decir, más que una autonomía genérica, a las universidades estatales se les confiere, en la Ley de Bases, un derecho a incorporar y mantener las entidades que estimen necesarias para el cumplimiento de sus fines universitarios.

Allí se ubica el Instituto Manuel de Salas, porque, como demostraremos, se trata de una entidad fundamental para el fin de formación de profesores al que está abocada la Umce, por ley.

En la citada norma de la Ley de Bases, US Excelentísima apreciará que el Estado ha decidido intervenir descentralizadamente en este ámbito administrativo, permitiendo a las universidades estatales establecer, y por consiguiente “mantener”, las estructuras que estimen necesarias para el cumplimiento de sus fines específicos.

Dentro de estas estructuras se encuentra, respecto de la Umce, el Liceo cuya dependencia el proyecto se propone cambiar.

Ahora, el precepto recién citado es plenamente coherente con una segunda norma de rango orgánico constitucional referido a las universidades estatales.

El artículo 84 de la ley orgánica constitucional de Enseñanza, N° 18.962, en su inciso tercero, luego de comenzar en su inciso primero refiriéndose a “Las universidades estatales...”, dice:

“En materias académicas, económicas y administrativas estas universidades e institutos profesionales gozarán de plena autonomía”.

Como se ve, el legislador orgánico ha sido aún más preciso en materia de enseñanza para las universidades estatales, concediéndoles “plena autonomía” académica, económica y administrativa, lo que envuelve innegablemente la capacidad de organizar, mantener y disponer de las organizaciones que estimen convenientes

en su estructura, como ya lo expresaba el artículo 29 de la ley N° 18.575.

Respecto de lo anterior no puede haber ni asomo de duda, en cuanto la Umce es la universidad estatal con más especialización, tradición y reconocimiento en materia de carreras de la educación, y el liceo Experimental Manuel de Salas es precisamente una estructura esencial para la experimentación de programas docentes. Ambas afirmaciones son tan obvias y de público conocimiento que, en abono del tiempo de SS Excelentísima, nos dirigiremos directamente a describir al Tribunal los vicios de constitucionalidad del proyecto.

Sólo recordaremos a US, antes de avanzar al siguiente acápite, que ya los mismos nombres de las entidades que están envueltas en el proyecto corroboran las afirmaciones del párrafo anterior: la Umce es una universidad estatal, heredera del antiguo Pedagógico de la Universidad de Chile, que tiene por fin "las ciencias de la educación", y el Liceo, es un "liceo experimental".

3.5. El Liceo Manuel de Salas es una "Estructura Necesaria" para los fines de la Umce.

Hemos comprobado que la Ley de Bases establece el derecho de las universidades estatales para mantener en sus estructuras aquellas entidades "necesarias para el cumplimiento de sus fines". ¿Es el Liceo Manuel de Salas una estructura necesaria para el cumplimiento de los fines de la Umce? En caso afirmativo, el proyecto constituiría una excepción al derecho conferido por la ley N° 18.575, y por tanto, exigiría norma de igual rango.

No puede haber duda alguna en cuanto a que el Liceo es esencial para los fines docentes de la Umce, según US desprenderá de las siguientes afirmaciones de público conocimiento:

- a) La Umce es la única universidad exclusivamente pedagógica de Chile: es una universidad de educación, y su fin es la formación de profesores;
- b) La Umce es continuadora legal de la Academia Superior de Estudios Pedagógicos de la Universidad de

Chile, a su vez continuadora del Instituto Pedagógico de la Casa de Bello;

- c) La Umce está comprometida, por sus estatutos, a avanzar en la innovación de los métodos pedagógicos del magisterio, formando profesores cada vez más útiles y modernos para Chile;
- d) El Liceo Experimental Manuel de Salas es, como su nombre lo indica, un establecimiento esencialmente destinado a la experimentación de nuevos planes de estudio y técnicas de docencia: ésa es la razón por la que se le adscribió al Instituto Pedagógico de la Universidad de Chile.

En un otrosí acompañamos copias de las declaraciones del Consejo de Rectores de las universidades chilenas, del presidente del Consorcio de Universidades Estatales de Chile y del mismo Consejo Académico de la Umce que, por las mismas o análogas razones, han expresado su oposición al proyecto.

Empero, el proyecto de ley, de prosperar, produciría la siguiente situación absurda:

- a) Se transferiría un liceo experimental de docencia desde la única universidad pedagógica de Chile -la Umce- a una universidad que carece de facultades de educación, como es la Universidad de Chile.
- b) Lo anterior contradiría la esencia misma del derecho que confiere la ley orgánica de Bases a las universidades estatales, porque si para la Umce mantener el Liceo es esencial con miras a sus fines, para la Universidad de Chile, que carece de facultades de educación, el Liceo jamás podrá ser considerado "necesario" para el cumplimiento de sus fines universitarios. Es por ello que el introducir tamaña excepción al principio administrativo contenido en el artículo 29 de la ley N° 18.575, exige fuerza de ley orgánica constitucional.

## II.

### INCONSTITUCIONALIDAD DE FORMA DEL PROYECTO DE LEY

En este acápite se demostrará que el proyecto ley

Manuel de Salas (Mensaje N° 127-345, boletín N° 2838-04), que traspasa la dependencia del Liceo Experimental Manuel de Salas desde la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación a la Universidad de Chile, contiene materias propias de ley orgánica constitucional.

En consecuencia, habiendo sido aprobado por la Cámara de Diputados, en sesión de fecha 20 de marzo de 2002, como materia de ley simple, y con votación propia de ley simple (53 votos a favor y 44 en contra), se configura a su respecto un vicio de inconstitucionalidad de forma, que infringe el artículo 63 inciso segundo, en relación con el artículo 38 y el artículo 19° 11 inciso final, todos de la Constitución Política de la República.

En efecto, por mandato del artículo 63 de la Carta, el proyecto de ley que impugnamos debió ser aprobado por un mínimo de cuatro séptimos de los diputados y senadores en ejercicio, esto es, 68 señores diputados, en tanto lo fue sólo por 53 de ellos. Por consiguiente, la falta de al menos 15 votos de aprobación, vician irremisiblemente e insanablemente el proyecto de ley que fue por tanto inconstitucionalmente aprobado el 20 de marzo pasado en la Sala de la Cámara de Diputados.

A continuación demostraremos a US que el proyecto de ley de autos contiene materias propias de ley orgánica constitucional.

Además, demostraremos que este Excelentísimo Tribunal Constitucional, en sentencia rol N° 115, de 3 de diciembre de 1990, resolvió que las excepciones al artículo 29° de la ley N° 18.575, en adelante Ley de Bases, deben ser introducidas por ley de rango orgánico constitucional. Demostraremos también, que el proyecto pretende exactamente eso, esto es, introducir una excepción a los principios administrativos contenidos en dicho precepto orgánico constitucional.

## 1. EXCEPCIÓN AL DERECHO CONFERIDO A UNIVERSIDADES ESTATALES PARA ESTABLECER INSTITUTOS EXIGE DE LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL.

El derecho de la Umce, y de todas las universidades estatales, para establecer institutos dentro de su organización, le está conferido por una ley orgánica constitucional.

Toda excepción permanente a ese derecho -como la del proyecto de ley que impugnamos ante US- debe introducirse también por medio de una ley orgánica constitucional.

1.1. Artículo 29° LOC N° 18.575 de Bases de la Administración del Estado, confiere derecho a la Umce para mantener I. Manuel de Salas.

Valga la reiteración de que la ley orgánica constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado dispone en el inciso 4° de su artículo 29 lo siguiente:

“Las instituciones de Educación Superior de carácter estatal podrán, además, establecer en su organización Facultades, Escuelas, Institutos, Centros de Estudio y otras estructuras necesarias para el cumplimiento de sus fines específicos”.

En consecuencia, el derecho de la Umce para mantener el Liceo Manuel de Salas no emana primeramente de sus estatutos propios, ni del artículo 73 del DFL N° 1, de 1986, que dispone la dependencia del liceo de la Umce. Ni siquiera emana originalmente del artículo 84 de la ley N° 18.962, ley orgánica constitucional de Enseñanza (1990), que confiere “autonomía académica” a las universidades estatales.

Mucho antes, en el tiempo (1986) y en el concepto, el derecho de la Umce emana directamente de la ley orgánica constitucional de Bases de la Administración del Estado, que lo ha incorporado dentro de las bases del sistema educacional público.

1.2. Artículo 29 de la Ley de Bases formula un principio administrativo básico del estado-educador.

El artículo 29 de la ley N° 18.575 (LOC de bases), en cuanto otorga a las universidades estatales derecho para crear institutos, está formulando un principio operativo básico para la administración pública chilena.

En efecto, en plena concordancia con los principios

constitucionales de subsidiariedad y autonomía de las sociedades intermedias, que exigen una intervención descentralizada del Estado-educador (art. 1º CPR), la LOC de bases confirió autonomía a las universidades estatales para establecer y mantener los institutos que estimen necesarios para sus fines.

Con ello, el legislador busca evitar que sea el Estado mismo en su estructura centralizada -Ministerio de Educación- o bien el legislador mismo, los que definan las estructuras internas de las universidades estatales.

1.3. Coherencia entre principio de subsidiariedad, intervención estatal descentralizada y artículo 29º de la Ley de Bases.

Huelga decir que nuestro ordenamiento constitucional está inspirado en el principio de subsidiariedad, consagrado primeramente en el artículo 1º, incisos tercero y cuarto, de nuestra Carta Fundamental.

Una de las facetas menos conocidas del principio de subsidiariedad es aquella que opera cuando el Estado ha resuelto intervenir o mantener una intervención directa en alguna actividad de la vida social.

En efecto, en materia de educación, si el Estado ha resuelto crear o conservar universidades estatales porque estima que están reunidas las condiciones para ello ante los parámetros de la subsidiariedad, surge la pregunta, ¿cómo debe materializarse esta intervención?

Quizá el más autorizado intérprete constitucional de este principio, el profesor Jaime Guzmán Errázuriz, nos enseña que en estos casos el Estado debe intervenir descentralizadamente, "estimulando siempre a los particulares para que suplan ese vacío cuanto antes y en la mayor medida posible" (Derecho Político-Apuntes de las clases del profesor Jaime Guzmán E., Universidad Católica, 1996, p.51).

En materia educacional, la visión anterior la destacan con precisión San Francisco Reyes (Jaime Guzmán y el Principio de Subsidiariedad Educacional en la Constitución de 1980, Revista Chilena de Derecho, Vol 19 N° 3, p. 527), y Covarrubias Cuevas (El

Principio de Subsidiariedad en 20 años de la Constitución chilena, 1981-2001, Ed. Univ. Finis Terrae, 2001, p. 69). Es decir, el Estado, siguiendo su deber de "fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles", debe crear y mantener aquellos establecimientos educacionales que la iniciativa privada no produzca, pero cuidando la intensidad de la intervención, de manera de no ahogar la posibilidad de que la iniciativa privada se haga cargo de esas tareas.

Ésa es exactamente la ratio legis de los artículos 29 de la ley N° 18.575 y 89 de la ley N° 18.962: permitir una intervención descentralizada del Estado en materia educacional, concediendo autonomía a las universidades estatales.

Y esta forma subsidiaria de consagrarlo, se transforma así en un principio básico para la Administración del Estado. Por ello, el legislador orgánico la introduce en la Ley de Bases, N° 18.575.

Es por eso que el proyecto de ley Manuel de Salas es regresivo constitucionalmente: contraviene la filosofía misma del principio de subsidiariedad que inspiró la Constitución y las leyes N°s 18.575 y 18.962. Lejos de propender a una mayor intervención de los privados en el Liceo, lejos de fomentar una eventual intervención municipal, por una parte, y por otra lejos de permitir o fomentar a la Umce aplicar esos criterios de descentralización, dispone exactamente lo contrario: la traslada a la institución más central de nuestro sistema educativo superior. Ello, independientemente del prestigio de nuestra primera casa universitaria, no fue querido ni por el constituyente ni por el legislador orgánico. Por ende, aun si se estima admisible el fondo del proyecto, sólo puede tolerarse que sea ordenado por otra norma del mismo rango de aquella que la especificó: orgánico constitucional.

1.4. Toda excepción al Derecho de Universidades Estatales de mantener institutos es materia de Ley Orgánica Constitucional.

Si sabemos entonces que el derecho de las universidades estatales de fundar y mantener institutos

es básico para los principios de toda la Administración del Estado, entonces una excepción a esta regla debe tener la misma fuerza jurídica.

En otras palabras, lo que la Ley Orgánica Constitucional de Bases de la Administración del Estado formuló como principio básico, no puede desdibujarse mediante excepciones particulares introducidas por ley común. Ello sería privar de eficacia la voluntad del legislador, que expresamente incorporó este principio de autonomía en dos preceptos legales, ambos de rango orgánico constitucional: el artículo 29, inciso 4° de la ley N° 18.575, y el artículo 84, inciso 3° de la ley N° 18.962.

Si se admitiese que las excepciones a los principios rectores de la Administración del Estado como el ya indicado, pueden introducirse por ley común, entonces no tendrá sentido la insistencia del legislador por consagrarlos en una Ley Orgánica Constitucional. Habría franca vulneración del artículo 63° de la Carta Fundamental.

1.5. Sentencia del Tribunal Constitucional, rol N° 15, de 3 de diciembre de 1990, confirma rango orgánico constitucional a excepciones de artículo 29° de la ley N° 18.575.

Hemos afirmado que la temática del artículo 29 de la Ley de Bases, inserto en el párrafo 1°, "De la organización y funcionamiento", dice relación con la organización interna de los servicios públicos y universidades estatales. Al respecto, este artículo establece ciertas jerarquías en relación a las direcciones y departamentos de los servicios públicos, y sabemos que en el inciso cuarto confiere el derecho a las universidades estatales para establecer Facultades, Escuelas, Institutos, Centros de Estudios y otras estructuras en su organización".

No obstante, el inciso final contiene una remisión para introducir excepciones. En efecto, la ley N° 18.890, de 6 de enero de 1990, introdujo un inciso final del siguiente tenor:

"No obstante lo dispuesto en los incisos anteriores, en circunstancias excepcionales, la ley

podrá establecer niveles jerárquicos distintos o adicionales, así como denominaciones diferentes”.

Ahora, suponiendo que el proyecto de autos establece una excepción al artículo 29 afectar la autonomía de una universidad estatal, surge la pregunta: ¿de qué rango debe ser la ley que introduzca una excepción al artículo 29?

Pues bien, este Excelentísimo Tribunal Constitucional, al pronunciarse sobre el proyecto de ley de la ley N° 18.892, de Pesca y Acuicultura, en sentencias rol N° 115, de 3 de diciembre de 1990, se hizo exactamente la misma pregunta, y concluyó que el rango de la ley de excepción no puede ser otro que orgánico constitucional.

Citaremos textualmente al Tribunal, en considerando 7°, letras b) y c), de esa sentencia:

“b) El inciso que agregó la ley N° 18.891, en el artículo 24 y en el artículo 29 de la ley N° 18.575, permitiendo que tanto en la organización de los ministerios como de los servicios públicos se crearan entidades distintas a las señaladas en dichas disposiciones, indica que será la ley la que podrá establecer estos distintos organismos.

¿Puede acaso la norma orgánica constitucional delegar atribuciones en la ley común u ordinaria?

En estricto derecho y habida consideración a que el campo de acción de la ley en nuestro ordenamiento constitucional está determinado en forma expresa, por el artículo 60 de la Carta, no es posible la delegación de la ley orgánica a la ley común, pues la competencia de ambas emana de la propia Constitución”.

Seguidamente el Tribunal Constitucional respaldó esta clara e inobjetable línea de interpretación citando al profesor don Manuel Daniel Argandoña, indicándose en la letra c) del referido considerando séptimo lo siguiente:

“c) El profesor de Derecho Administrativo don Manuel Daniel en Gaceta Jurídica N° 37 de 1983 opina en el mismo sentido diciendo:

El principio de juridicidad y el de la competencia, que obligan a todos los órganos públicos y no solamente

a los administrados ha sido recogido, como es sabido, por nuestro ordenamiento constitucional y muy singularmente en los artículos 6º y 7º de la Carta.

No es posible, entonces, concluir en otra aseveración que en la siguiente: como no hay autorización constitucional para que las materias asignadas a una ley orgánica de esta categoría puedan ser delegadas y reguladas por una ley común, es inadmisibles que, válidamente y de acuerdo con nuestro ordenamiento jurídico, se produzca tal acto del legislador. La ausencia de una prohibición expresa no tiene la virtud de alterar esta conclusión, porque no encontrándose el acto comprendido dentro de la competencia señalada por el legislador en el ámbito de una ley orgánica, tal prohibición resulta superflua”.

Finalmente, el Tribunal Constitucional, habida consideración de los argumentos antes expuestos, concluye en el punto c) del citado rol 115 lo siguiente:

“Teniendo en consideración lo anterior no cabe en nuestro ordenamiento jurídico la delegación de la ley orgánica a la ley común, por lo que si en los ministerios o servicios públicos se crean en circunstancias especiales niveles jerárquicos distintos o adicionales, así como organismos de denominación diferentes, éstos deben ser establecidos por normas orgánicas constitucionales y no por normas de ley común u ordinaria”.

Es decir, queda evidencia palmaria y categórica del criterio de este excelentísimo Tribunal Constitucional, en cuanto a estimar que la delegación contenida en el inciso final del artículo 29 de la ley N° 18.575, no está hecha a la ley común, sino directamente a la Ley Orgánica Constitucional.

En consecuencia, en dictamen el rol N° 115 el Tribunal ha dicho en definitiva y en otras palabras, lo siguiente: si el legislador desea afectar el derecho de una universidad estatal a mantener institutos y organizaciones en su estructura -derecho contenido en ese artículo 29 de la ley N° 18.575- deberá recurrir a una norma del mismo rango que lo establece, es decir, a

una ley orgánica constitucional.

Y esto es lo que no ha ocurrido con el proyecto, porque ha sido presentado y votado como ley ordinaria o común, desatándose la inconstitucionalidad.

1.6. Doctrina: Instituto de Libertad y Desarrollo.

Sin saberlo los suscritos sino hasta mucho después, en marzo de 2002 el Instituto de Libertad y Desarrollo, en adelante también "Libertad y Desarrollo", había arribado a la misma conclusión que se ha expresado en los puntos anteriores, en cuanto a que la cuestión referida al cambio de dependencia orgánica y administrativa del Liceo Manuel de Salas es materia privativa de una Ley Orgánica Constitucional y no de ley simple.

Como se ilustra con documento acompañado en el otrosí, la opinión del Instituto consta de un informe elaborado en el marco del trabajo regular de esta entidad independiente, emitido con fecha 8 de marzo de 2002 que comenta el boletín N° 2839-04 de la Cámara de Diputados en que consta el proyecto de ley que por esta vía se impugna. En el Punto II titulado "Comentarios", número 1) expone textualmente lo siguiente:

"El proyecto, al modificar la organización de dos universidades para traspasar una dependencia entre ellas, incide en estos aspectos, lo cual, por lo dicho, es materia de una ley de rango orgánico constitucional".

Para arribar a dicha conclusión, Libertad y Desarrollo se basa exactamente en las mismas ya citadas disposiciones contenidas en la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, esto es, los artículos 28 y 29 de dicho cuerpo legal, citando textualmente norma antes referida que señala que las instituciones de Educación Superior de carácter estatal podrán establecer en su organización Escuelas o Institutos para el cumplimiento de sus fines específicos.

Agrega: "Como se observa, dentro de la Administración del Estado, las universidades estatales tienen una organización distinta de la común a los servicios públicos, y están autorizadas para establecer

otras estructuras necesarias para el cumplimiento de sus fines específicos". "Lo anterior significa que, junto a las normas sobre organización y funcionamiento de los organismos del Estado, contenidas en el párrafo 1º del Título II de la ley N° 18.575, existen normas especiales para la organización y funcionamiento de las universidades estatales". (destacado es nuestro).

1.7. Confirmación del criterio de autonomía de las Universidades Estatales para establecer Institutos: LOC 18.962, de Enseñanza.

El principio basal que permite a todas las universidades estatales el establecer institutos está reafirmado específicamente por otra ley de rango orgánico constitucional.

El Artículo 84 inciso 2º de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, N° 18.962, refiriéndose a las entidades educacionales estatales, establece que:

"En materias académicas, económicas y administrativas, universidades e instituciones profesionales gozarán de plena autonomía".

Si una universidad estatal como la Umce goza de autonomía académica, entonces queda autorizada a mantener un instituto educacional bajo su dependencia. Si el legislador quiere contrariar este principio, inserto en una Ley Orgánica Constitucional, entonces debe recurrir a una norma de igual rango.

Ahora, ¿en qué consiste la autonomía? ¿Está afectada la autonomía de la Umce por la privación de un liceo completo extraído por ley desde su estructura interna?

Al tenor de la misma ley N° 18.962, la respuesta es indudablemente afirmativa. En efecto, el concepto de autonomía y sus aspectos fundamentales se encuentra perfectamente descrito en el artículo 75º de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, en adelante Loce.

El tenor del precepto es el siguiente:

"Se entiende por autonomía 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.

“La autonomía académica incluye la potestad de las entidades de educación superior para decidir por sí mismas la forma como se cumplan sus funciones de docencia, investigación y extensión y la fijación de sus planes y programas de estudio.

“La autonomía económica permite a dichos establecimientos disponer de sus recursos para satisfacer los fines que le son propios de acuerdo con sus estatutos y las leyes.

“La autonomía administrativa faculta a cada establecimiento de educación superior para organizar su funcionamiento de la manera que estime más adecuada de conformidad con sus estatutos y las leyes”.

De la sola lectura de este precepto, se infiere que el proyecto de ley que impugnamos afecta tanto la autonomía académica como la autonomía administrativa de la Umce. Ello porque un ente externo a sus órganos propios de decisión -el legislador-, interviene en su funcionamiento extrayéndole un liceo que funciona bajo su dependencia y de esta forma, ese órgano externo impide a la Umce “decidir por sí misma” el modo en que desarrolla su docencia, investigación y extensión.

Sobre el sentido y alcance de la autonomía no puede haber duda. El autor don Tomás Ramón Fernández en su obra: “Autonomía Universitaria: Ámbito y Límites”, resalta el valor de este concepto, destacando que: “La autonomía de los institutos profesionales como cuerpos intermedios consiste en un poder de autonormación para la mejor satisfacción de sus tareas y necesidades, definidas en el artículo 75° de la Loe, en sus proyecciones académicas, económicas y administrativas”.

En este mismo orden de ideas, este mismo Excelentísimo Tribunal Constitucional en el famoso caso “Ley de Prensa”, ha señalado que la autonomía de los cuerpos intermedios, como lo es la Umce, implica: “la necesaria e indispensable libertad... para fijar los objetivos que desean alcanzar, para organizarse..., para decidir sus propios actos y la forma de administrar la entidad... sin más limitaciones que la que imponga la Constitución... no interviniendo la

autoridad pública sino en la medida que infrinjan el ordenamiento o su propio estatuto o ley social" (STC, rol 226, de 1995, considerando 29).

Habiendo precisado el concepto abstracto de la autonomía, US Excelentísima observará que tenemos dos normas de rango orgánico constitucional, plenamente armónicas entre ellas y con la Constitución, que conceden tal beneficio jurídico a las universidades estatales. Asimismo, esas dos normas conceden a la Umce el derecho de retener el Liceo Manuel de Salas en su organización. ¿Puede el legislador contrariar ese derecho? Efectivamente puede hacerlo, pero para ello debe recurrir a una norma orgánica constitucional, aprobarla por 4/7 de los diputados y senadores en ejercicio. ¿Por qué? Porque se trata de contrariar un principio básico para la Administración Pública de nuestro Estado.

1.8. Sumario de la inconstitucionalidad de forma del proyecto.

En síntesis, el proyecto de ley que cambia la dependencia del Instituto Manuel de Salas desde la Umce a la Universidad de Chile:

- a) Al privar a la Umce, de una entidad necesaria para el cumplimiento de sus fines educativos, introduce una excepción al principio operativo básico que sustenta la Administración del Estado, contenido en una LOC (18.575, art. 29), consistente en el derecho de las universidades estatales para establecer y mantener institutos bajo su dependencia;
- b) Introduce una excepción de vasto alcance a un principio básico del Estado-Educador, contenido en la LOC de Enseñanza (18.962, art. 84), consistente en el derecho de las universidades estatales para gozar de autonomía académica y financiera;
- c) Ambos principios son coherentes con el artículo 1º de la Carta Fundamental, en cuanto promueve una intervención descentralizada del Estado en sus funciones, entre las que se cuenta la educacional;
- d) Las excepciones a ambos principios deben introducirse por norma de igual rango (Ley Orgánica Constitucional, art. 63 CPR), como fluye de la lógica

y como lo resolvió con precisión el Excmo. Tribunal Constitucional en sentencia rol N° 115, de 3 de diciembre de 1990;

- e) La Cámara de Diputados procedió a votar el proyecto como de ley simple, y lo aprobó en la Sala el día 20 de marzo de 2002, con el voto conforme de sólo 54 diputados, en circunstancias de que el artículo 63 inciso segundo de la Constitución, en relación con el artículo 38 y el artículo 19 N° 11 inciso final de la Carta, exigen cuatro séptimos de los diputados y senadores en ejercicio, esto es, 68 diputados para este caso.
- f) En consecuencia, y por aplicación de los preceptos señalados y los artículos 6° y 7° de la carta Fundamental, el proyecto ha incurrido en una causal de inconstitucionalidad y que deberá ser declarada por SS. Excma.

Por tanto:

Los comparecientes solicitamos al H. Tribunal Constitucional se sirva declarar:

1. Que el proyecto contenido en el Boletín N° 2839-04, por el cual se modifica el Estatuto Orgánico de la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, contiene materias de ley orgánica constitucional y que, habiéndose aprobado en la Cámara de Diputados con votación inferior a la exigida en el artículo 63° de la Carta Fundamental, es inconstitucional y no podrá convertirse en ley.
2. Que el proyecto contenido en el Boletín N° 2839-04, por el cual se modifica el Estatuto Orgánico de la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, eliminando de su estructura al Liceo Experimental Manuel de Salas, afecta al principio de la autonomía universitaria que le corresponde a la citada Universidad y que, por lo mismo, significa una modificación de ese Estatuto Orgánico.
3. Que el desconocimiento de la autonomía universitaria con respecto a cualquiera de esas entidades regidas por la ley orgánica constitucional de la Educación, debe ser objeto de una ley que cumpla las normas contenidas en el inciso 2° del artículo 63

de la Constitución Política del Estado.

4. Que el proyecto contenido en el Boletín de la Cámara de Diputados N° 2839-04, al referirse a materias comprendidas en aquellas señaladas en el artículo 38 inciso primero de la Carta, y a las referidas en el artículo 19 N° 11 inciso final de la Carta, al afectar seriamente el derecho a la autonomía de la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación requiere, para su aprobación, del quórum constitucional establecido para las leyes orgánicas constitucionales en el inciso 2° del artículo 63 de la Constitución Política del Estado y que, al haber fallado ese quórum en la votación en general en el primer trámite constitucional, no puede llegar a convertirse en ley ni puede tener el efecto de producir la modificación legislativa que por su intermedio se pretende.

Primer Otrosí: Sírvase US. tener por acompañado el Certificado emanado del señor Secretario General de la Cámara de Diputados, a que se refiere el artículo 38 de la ley N° 18.997.

Segundo Otrosí: Ruego a US. Excma. tener por acompañados los siguientes documentos:

1. Copia del Mensaje del Presidente de la República N° 127-345, de fecha 13 de noviembre de 2001, que envía a la Cámara de Diputados el proyecto de ley cuya inconstitucionalidad solicitamos se declare;
2. Copia Oficial de las actas de la Sesión 4ª de la Cámara de Diputados, de fecha miércoles 20 de marzo de 2002, en cuya página 33 figura la reserva de constitucionalidad efectuada por el diputado señor Gonzalo Ibáñez Santa María en relación al proyecto objeto de este libelo, que configurándose la cuestión de constitucionalidad en que se funda este requerimiento.
3. Certificado a que se refiere el artículo 38 inciso final de la ley N° 17.997, expedido por el Secretario General de la Cámara de Diputados, don Carlos Loyola Opazo, con fecha 9 de mayo de 2002.
4. Boletín 2839-04, de 8 de marzo de 2002, del Instituto Libertad y Desarrollo, que se refiere al

proyecto de ley objeto de este requerimiento.

5. Copia del Acta Resumen de la Votación electrónica en la Sala de la Cámara de Diputados de fecha 20 de marzo de 2002, referida al proyecto de ley objeto de este requerimiento.
6. Copia de la carta del Presidente del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas, de fecha 30 de noviembre de 2001, en que da cuenta del Acuerdo N° 434, de 29 de noviembre de 2002 de esa entidad.
7. Copia de la carta de 29 de noviembre de 2001, del Presidente del Consorcio de Universidades Estatales de Chile, en que da cuenta de la oposición de esa organización al proyecto de ley que impugnamos en este requerimiento;
8. Copia de la declaración del Consejo Universitario de la Umce de fecha 21 de noviembre de 2001.

Tercer Otrosí: Rogamos a US. tener presente que designamos representante de los requirentes al diputado señor Rodrigo Álvarez Zenteno, con domicilio en el Congreso Nacional, Valparaíso.

Cuarto Otrosí: Rogamos a US. Excma. tener presente que designamos abogado patrocinante a don Arturo Ismael Fernandois V., patente 414.311-7, domiciliado en Nueva Tajamar 481, Torre Sur, oficina 801.

Firmas para la presentación de un requerimiento al Tribunal Constitucional respecto del proyecto de ley que modifica dependencias del liceo Manuel de Salas a la Universidad de Chile, Boletín N° 2839-04.

Certifica que, confrontadas las firmas consignadas en las páginas precedentes con el registro oficial que se guarda en la Secretaría de la Corporación, éstas pertenecen a los siguientes honorables diputados y diputadas: Claudio Alvarado Andrade, Rodrigo Álvarez Zenteno, Eugenio Bauer Jouanne, Sergio Correa De la Cerda, María Angélica Cristi Marfil, Eduardo Díaz Del Río, Julio Dittborn Cordua, Andrés Egaña Respaldiza, Maximiano Errázuriz Eguiguren, Mario Escobar Urbina, Alejandro García-Huidobro Sanfuentes, Rosa González Román, Javier Hernández Hernández, Carlos Hidalgo González, Gonzalo Ibáñez Santa María, José Antonio Kast Rist, Carlos Kuschel Silva, Rosauro Martínez Labbé, Juan

Masferrer Pellizzarri, Patricio Melero Abaroa, Darío Paya Mira, Ramón Pérez Opazo, Pablo Prieto Lorca, Carlos Recondo Lavanderos, Manuel Rojas Molina, Felipe Salaberry Soto, Gonzalo Uriarte Herrera, Ignacio Urrutia Bonilla, Mario Varela Herrera y Gastón von Mühlenbrock Zamora quienes a la fecha se encuentran en ejercicio.

Certifica, asimismo, que los diputados que suscriben constituyen la cuarta parte de los miembros en ejercicio.

Valparaíso, 9 de mayo de 2002.

(Fdo.): CARLOS LOYOLA OPAZO, Secretario General Cámara de Diputados.

A LA EXCENTÍSIMA SEÑORA PRESIDENTA  
DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS  
DOÑA ADRIANA MUÑOZ D'ALBORA  
PRESENTE".