

Administrador Provisional: Un side-step constitucional

Tribunal	Tribunal Constitucional
Rol	2731-14
Fecha	24 de octubre de 2014
Materia	Derecho Constitucional
Submateria	Vulneración de garantías constitucionales
Procedimiento	Requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad
Hechos	Con fecha 24 de octubre del 2014, varios diputados, que representan más de un cuarto de los miembros en ejercicio de la Cámara de Diputados, requirieron la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 3°, inciso segundo, 4°, 5°, inciso tercero, 6°, 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.
Tema central discutido	¿Es constitucional el 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?
Considerandos relevantes	<p>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;</p> <p>DECIMOQUINTO: Que los criterios interpretativos que guiarán esta sentencia son tres. Primero, que el derecho de recibir educación exige que la libertad de enseñanza concrete 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;</p> <p>QUINCUGÉSIMO QUINTO: 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</p>

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 M. 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 M., 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 M. debe hacer en el Rol N° 2.732;

OCTOGÉSIMO CUARTO: 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 M., 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);

CENTESIMO SEXAGESIMO PRIMERO: 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;

CENTESIMO SEXAGESIMO SEGUNDO: 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”

	<p>(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 (...) CENTESIMO NONAGESIMO TERCERO: 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; DUCENTÉSIMO CUARTO: 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 1° de la Constitución). Por lo tanto, cabe rechazar el requerimiento en esta objeción final.</p>
<p>Decisión</p>	<p>Rechazado</p>
<p>Voto de minoría de los ministros Peña, Bertelsen, Aróstica y Brahm, quienes estuvieron a favor de acoger la casi totalidad del requerimiento.</p>	<p>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</p>

	<p>comunicación privada;</p> <p>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.</p> <p>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.”;</p> <p>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.</p> <p>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;</p> <p>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.</p> <p>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.</p>		
<table border="1"> <tr> <td data-bbox="201 1661 475 1759">Resumen del comentario</td> </tr> <tr> <td data-bbox="201 1759 475 1850">Rodrigo Delaveau Swett</td> </tr> </table>	Resumen del comentario	Rodrigo Delaveau Swett	<p>El presente comentario jurisprudencial aborda la sentencia del Tribunal Constitucional referida al proyecto de ley que crea el Administrador Provisional en instituciones de educación superior. El análisis se enfoca en la eventual consistencia del fallo con la jurisprudencia anterior del tribunal, no desde la perspectiva del derecho sustantivo, sino más bien del rol de los tribunales respecto de sus doctrinas o precedentes, particularmente cuando se trata del control preventivo constitucional. Al respecto, el comentario reconoce el esfuerzo del sentenciador en relación a abordar las razones y fundamentos que justifican</p>
Resumen del comentario			
Rodrigo Delaveau Swett			

Sentencias
Destacadas 2014

su cambio de postura en relación a las potestades invasivas de los órganos del Estado, pero deja planteada la duda respecto del mismo ejercicio que en cuanto a su compatibilidad o incompatibilidad, en relación a la jurisprudencia constitucional relativa a la autonomía universitaria y a la libertad de enseñanza.