



Ius et Praxis

ISSN: 0717-2877

revista-praxis@utalca.cl

Universidad de Talca

Chile

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ROL 352

Ius et Praxis, vol. 8, núm. 2, 2002, pp. 683-697

Universidad de Talca

Talca, Chile

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19780224>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ROL 352

Santiago, quince de julio de dos mil dos.

VISTOS:

Con fecha 6 de junio de 2002, fue formulado a este Tribunal un requerimiento por treinta señores diputados, que representan más de la cuarta parte de esa Corporación, en conformidad al artículo 82, N° 2º, de la Constitución Política de la República, con el objeto de que se declare la inconstitucionalidad del 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.

La nómina de los señores diputados requirentes es la siguiente: Claudio Alvarado Andrade, Rodrigo Alvarez Zenteno, Rodrigo 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 Roman, Javier Hernández Hernández, Carlos Hidalgo González, Gonzalo Ibáñez Santa María, José Antonio Kast Rist, Carlos Kuschel Silva, Rosauro Martínez Labbé, Juan Masferrer Pellizzari, Patricio Melero Abaroa, Darío Paya Lira, 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.

En su presentación los requirentes, después de señalar el origen de la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación y del Liceo Experimental Manuel de Salas, indican que el objeto básico del proyecto es modificar la dependencia del Liceo, trasladándola a la Universidad de Chile.

El Liceo Manuel de Salas depende, según el Decreto con Fuerza de Ley N° 1, de 1986, de Educación, de la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación. A su vez, el derecho de esta Universidad a conservar en su estructura las entidades necesarias para conseguir sus fines está respaldado en leyes orgánicas constitucionales, en cuanto entidad estatal de educación, ya que responde a la autonomía académica, financiera y administrativa que se consagra en preceptos de rango orgánico constitucional.

A las universidades estatales se les confiere, en la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, el derecho a incorporar y mantener las entidades que estimen necesarias para el cumplimiento de sus fines universitarios.

Es del caso, según los requirentes, que este Liceo constituye una entidad fundamental para el fin de formación de profesores al que está abocada la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, por ley.

Así, el Liceo Experimental Manuel de Salas constituye una “estructura necesaria” para esta Universidad estatal con la mayor especialización, tradición y reconocimiento en materia de carreras de la educación. Por lo tanto, su transferencia desde la única Universidad pedagógica de Chile a una que carece de facultades de educación, implica una excepción a la esencia misma del derecho que confiere la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado a las universidades estatales, lo que exige ser establecido por una norma de las mismas características, esto es, orgánica constitucional.

Por otra parte, la Ley N° 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza, otorga a las universidades estatales la más plena autonomía académica, económica y administrativa, lo que implica la capacidad de organizar, mantener y disponer de las organizaciones convenientes en su estructura.

Dado que el proyecto fue aprobado como materia de ley simple, se ha configurado a su respecto un vicio de inconstitucionalidad de forma, puesto que, como se ha indicado, tal transferencia constituye una excepción respecto de la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, a lo que se establece en la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado y en la Ley N° 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza.

Agredan, por otra parte, que la Ley N° 18.575, establece la estructura básica de los servicios públicos, entre los cuales se encuentra la Universidad Metropolitana de Cien-

cias de la Educación, y que, el proyecto altera dicha estructura esencial, razón por la cual debió aprobarse con carácter orgánico constitucional.

Después de citar jurisprudencia del Tribunal Constitucional en abono de sus pretensiones, finalmente los requirentes señalan que el proyecto es inconstitucional por las siguientes razones:

- a) Es una excepción al derecho de las universidades estatales para establecer y mantener institutos bajo su dependencia, establecido en la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado;
- b) Es una excepción al principio básico del Estado-Educador, establecido en la Ley N° 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza, por el cual las universidades estatales gozan de autonomía académica y financiera;
- c) Ambas excepciones deben introducirse por normas de igual rango, esto es, como normas propias de ley orgánica constitucional;
- d) La Cámara de Diputados votó el proyecto como ley simple, y lo aprobó con el voto conforme de sólo 54 diputados, en circunstancias 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, es decir 68 diputados, en este caso.

Los requirentes terminan su presentación señalando que el proyecto al contener materias de ley orgánica constitucional, debe ser “declarado inconstitucional al infringir lo dispuesto en el artículo 63 de la Constitución Política, toda vez que las normas legales de carácter orgánico constitucional requieren para su aprobación, modificación o derogación de las cuatro séptimas partes de los diputados y senadores en ejercicio”.

Con fecha 25 de junio, el Tribunal admitió a tramitación el requerimiento y ordenó ponerlo en conocimiento del Presidente de la República, del Senado y de la Cámara de Diputados, en sus calidades de órganos constitucionales interesados.

El Presidente de la República contestando el requerimiento, con fecha 1º de julio, formula las siguientes observaciones:

En primer término, hace una larga referencia al estatuto jurídico de la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación y al del Liceo Experimental Manuel de Salas.

Expone que, respecto de la “estructura necesaria” de que se estaría privando a la señalada Universidad, para transferirla a otra universidad que carecería de Facultades de Educación, dicha argumentación constituye una apreciación respecto de la bondad o maldad de los eventuales efectos que puede llegar a producir el proyecto. Se formulan así apreciaciones de mérito, de conveniencia u oportunidad de una decisión, que corresponde exclusivamente al legislador.

En este sentido, plantea que las consideraciones de mérito son parte de la libertad configuradora del legislador, no siendo objeto de control constitucional, lo que es reafirmado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Señala, posteriormente, que las leyes orgánicas constitucionales son excepcionales y pretenden que las materias por ellas reguladas tengan mayor estabilidad que aquellas que son propias de las leyes comunes y gocen de una amplia legitimidad expresada en la alta mayoría necesaria para su aprobación. Agrega que las materias de una ley orgánica quedan sujetas a una doble excepcionalidad: por el hecho de ser propias de ley y, por ser propias de ley de carácter especial. Esta doble excepcionalidad se traduce en que el legislador ha de considerar en su ámbito sólo lo medular, lo básico de una regulación.

Expone en sus observaciones que al Presidente de la República le corresponde el Gobierno y la Administración del Estado, para lo cual cuenta con la colaboración de los órganos que forman la Administración Pública.

Dentro de ella, los ministerios son órganos de dirección porque diseñan políticas y planes en conformidad a las instrucciones que les imparte el Presidente. Y las ejecutan los servicios públicos.

Entra el Presidente a analizar, más adelante, a la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, señalando que, en conformidad a las normas legales que la rigen, tiene el carácter de servicio público y que, precisamente el artículo 32 de la Ley de Bases, al referirse a las universidades estatales, lo hace dentro del Título II de dicho cuerpo normativo, que aborda, precisamente, el tema de los servicios públicos y su organización.

Expresa, luego, que es un servicio público descentralizado, de carácter funcional, por cuanto se encuentra dotado de personalidad jurídica, patrimonio propio y está sujeta a un control de tutela.

Agrega, mas adelante, que su condición de servicio público determina que su fuente formal de generación, así como su marco regulatorio, están dados por una ley, la que

establece sus funciones, finalidades y potestades, así como el contenido de ellas, sus normas de administración, su patrimonio y, especialmente, por mandato de la Ley N° 18.962, los mecanismos que aseguran su debida autonomía, la que es de naturaleza distinta a aquella que tienen las universidades privadas.

Por su condición de servicio público, sólo le cabe sujetarse a los parámetros contemplados en las normas que la han creado y que la regulan, los que pueden ser, en consecuencia, modificados por otras normas de igual jerarquía. De modo que la autonomía de que goza la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación la define el legislador.

Para las universidades estatales la referencia a los estatutos y a la ley que hace la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, no opera igual que para las universidades privadas. En ellas, la ley opera como una frontera, pues pueden hacer todo lo que no esté prohibido. Para las universidades públicas, en cambio, dicha referencia expresa el principio de legalidad, puesto que como órganos de la administración, no pueden hacer más que aquello que les está permitido.

Las universidades estatales, como organismos de la Administración del Estado, deben actuar dentro de su competencia y no tendrán más atribuciones que las que expresamente les haya conferido el ordenamiento jurídico. Su autonomía organizativa no puede, por lo tanto, extenderse a las modificaciones o derogaciones introducidas por la ley.

El Liceo Experimental Manuel de Salas está asignado a la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación por ley. Por eso, ella no puede disponer de dicha entidad, eso implicaría modificar una ley. Pero puede el legislador alterar dicha asignación. Si la ley común asignó dicho Liceo, la ley común puede cambiar esa dependencia.

La autonomía que invocan los requirentes olvida que la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación es un servicio público y que la propia autonomía que establece la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, sólo se puede ejercer en conformidad a la ley.

Agrega el Presidente, que la Constitución dispone que es materia de ley la creación y supresión de los servicios públicos y la determinación de sus funciones y atribuciones, y que la Ley de Bases precisa la organización interna esencial de todo servicio.

Es el legislador común el que ha creado y configurado a la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, dotándola de recursos humanos y bienes, y autorizando

zándola para establecer su propia organización, pero sólo en aquello no previsto en el estatuto legal.

Tal como sucede con la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, tratándose del Liceo Experimental Manuel de Salas, el legislador común configura su existencia y dependencia para luego confiar al reglamento universitario el establecimiento de su organización y funciones.

El proyecto reconfigura el Liceo, al regularlo con más detalle que los textos legales que lo anteceden. El artículo 9º del mismo proyecto expresamente señala que para todos los efectos legales el Liceo es el continuador y sucesor legal de aquel que depende de la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, de modo que, en un sentido estrictamente jurídico, lo que hace en definitiva es suprimir la unidad académica Liceo dependiente de esa Universidad, para crear una nueva entidad, esta vez dependiente de otro servicio público, la Universidad de Chile, todo lo cual sigue siendo de configuración legislativa común.

Es el legislador común que creó la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, el que autorizó la ubicación del Liceo bajo la dependencia de dicha universidad. Ese mismo legislador, ahora, dispone su traslado y configura con mayor detalle la organización del mismo.

Por otra parte, en relación con el artículo 32, inciso final, de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, expone el Presidente, que se confunde una disposición que traslada una institución, el Liceo, desde un servicio público a otro, con las normas que determinan el orden, jerarquía y denominación que deben tener dichos servicios. En este caso, no se está creando un nuevo orden jerárquico, una nueva denominación, ni tampoco se altera la organización legal de la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación. Sólo se dispone de parte de su patrimonio en la misma forma en que aquella institución lo obtuvo, es decir, a través de una ley común.

Concluye el Presidente solicitando que se rechace el requerimiento y se declare que el proyecto es propio de ley común, sin que se haya vulnerado la Constitución al votarlo como tal en la Cámara de Diputados.

Los Ministros señores Juan Colombo Campbell y Juan Agustín Figueroa Yávar plantearon que podría afectarlos una eventual inhabilidad para entrar al conocimiento de esta causa por ser profesores de la Universidad de Chile.

Con fecha 4 de julio, el Tribunal, con los votos de los Ministros señores Eugenio Valenzuela Somarriva, Marcos Libedinsky Tschorne y Eleodoro Ortiz Sepúlveda y la exclusión de los Ministros señores Juan Colombo Campbell y Juan Agustín Figueroa Yávar, resolvió que no se configuraba inhabilidad alguna.

Con la misma fecha el Tribunal prorrogó el plazo de diez días que tiene para resolver este requerimiento y ordenó traer los autos en relación.

CONSIDERANDO:

1º. Que, en primer término, los requirentes plantean que el proyecto que impugnan afecta la autonomía de la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, por cuanto, una autoridad externa a sus propios órganos de decisión como es el legislador, interviene en su funcionamiento “extrayéndole” un liceo que se encuentra bajo su dependencia, impidiendo a dicha Universidad “decidir por sí misma” el modo como desarrolla sus actividades de docencia, investigación y extensión.

En tal sentido, exponen, que esta autonomía le habría sido concedida a dicho plantel universitario por dos leyes de carácter orgánico constitucional, como son la Ley N° 18.575, de Bases Generales de la Administración del Estado y la Ley N°18.962, de Enseñanza.

2º. Que, de esta manera, agregan, si se quiere introducir una excepción a la autonomía que el ordenamiento jurídico concede a la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, ello sólo puede hacerse a través de normas de naturaleza orgánica constitucional, lo que en este caso no ha ocurrido, porque el proyecto se aprobó en primer trámite constitucional en la Cámara de Diputados como ley común, y, consecuentemente, con el quórum propio de una ley de esta naturaleza, esto es, 54 diputados, y no con aquél exigido por el artículo 63, inciso segundo, de la Constitución Política, para una ley orgánica constitucional, es decir, los cuatro séptimos de los diputados en ejercicio;

3º. Que, el artículo 1º, inciso tercero, de la Constitución Política establece: “El Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos.”;

4º. Que, en dicho precepto se consagra en la Carta Fundamental el principio de subsidiariedad como uno de los principios rectores del orden social. Al respecto, en el Informe enviado por la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política al

Presidente de la República, con fecha 16 de agosto de 1976, en virtud del cual le hace llegar las proposiciones e ideas precisas que ha de contemplar la nueva Constitución, se expresa que “según él ninguna sociedad superior puede arrogarse el campo que respecto de su propio fin específico pueden satisfacer las entidades menores y, en especial, la familia, como tampoco ésta puede invadir lo que es propio e íntimo de cada conciencia humana” (pág. 42);

5º. Que, el ser humano, por su esencial sociabilidad, constituye a lo largo de su vida, diversos y múltiples cuerpos sociales a través de los cuales desarrolla su existencia. Las sociedades mayores surgen, así, para realizar aquello que las menores, y, en último término el hombre, no pueden hacer por sí solos;

6º. Que, de ello se desprende que el campo de acción de una sociedad mayor comienza donde termina el de una menor y que la primera no puede asumir aquello que es propio de la segunda;

7º. Que, de acuerdo con dicho principio, al Estado no le corresponde, entonces, absorber aquellas actividades que son desarrolladas adecuadamente por los particulares, ya sea personalmente o agrupados en cuerpos intermedios. Ello se entiende sin perjuicio, por cierto, de aquellas que, por su carácter, ha de asumir el Estado. Eso explica el reconocimiento y amparo que el artículo 1º, inciso tercero, de la Constitución, presta a los “grupos intermedios”;

8º. Que, en armonía con lo anteriormente expuesto, el artículo 3º de la Ley N° 18.575, dispone que la Administración del Estado debe garantizar “la debida autonomía de los grupos intermedios de la sociedad para cumplir sus propios fines específicos ...”;

9º. Que, en el plano educacional, el principio de subsidiariedad se expresa en los siguientes preceptos de la Carta Fundamental:

- 1) Artículo 19, N° 10, que dispone: “Los padres tienen el derecho preferente y el deber de educar a sus hijos. Correspondrá al Estado otorgar especial protección al ejercicio de este derecho” (inciso tercero).
- 2) Artículo 19, N° 11, que señala: “La libertad de enseñanza incluye el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales” (inciso primero).
- 3) Artículo 19, N° 11, que expresa: “Los padres tienen el derecho de escoger el establecimiento de enseñanza para sus hijos” (inciso cuarto);

10º. Que, como puede apreciarse, el principio de subsidiariedad, por su propia naturaleza, no tiene aplicación respecto del Estado concebido en sí mismo y en las relaciones entre éste y los órganos que lo constituyen, que, en cuanto tales, forman parte del propio Estado. Estos carecen, por lo tanto, de autonomía, salvo que sea el mismo Estado, a través de la Constitución o la ley, el que, al estructurarlos, atendido su carácter, los haya dotado de ella, como ocurre respecto de las instituciones de Educación Superior;

11º. Que, la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación es una institución de Educación Superior del Estado, creada por Ley N° 18.433, de 4 de septiembre de 1985. Su Estatuto Orgánico se encuentra comprendido en el Decreto con Fuerza de Ley N° 1, de Educación, de 23 de abril de 1986;

12º. Que, según lo dispone el artículo 1º, de la Ley N° 18.433 y el artículo 2º, del Decreto con Fuerza de Ley N° 1, de Educación, de 1986, la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación es una corporación de derecho público, autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituyendo un servicio público funcionalmente descentralizado, órgano integrante de la Administración del Estado;

13º. Que, resulta ilustrativo en este sentido, tener presente lo que indica al respecto el Informe de la Comisión Conjunta que analizó el proyecto que daría origen a la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, en relación con las instituciones estatales de Educación Superior. Expresa que el texto original propuesto por el Ejecutivo no las afectaba “atendida la definición que efectuaba de “Administración Pública”, la que excluía, entre otras, a estas instituciones. Del estudio efectuado ... se concluyó que no existían fundamentos constitucionales que permitieran excluir de la aplicación de todas las normas del proyecto a las instituciones de Educación Superior de carácter estatal, como ocurría inversamente con otros organismos, dado que nada autoriza a diferenciarlos(las) de los servicios públicos.” (págs. 51-52).

14º. Que, el artículo 60 de la Carta Fundamental dispone que: “Sólo son materias de ley: 14) Las demás que la Constitución señale como leyes de iniciativa exclusiva del Presidente de la República.” A su vez, el artículo 62, inciso cuarto, N° 2º, de la misma Carta establece que: “Corresponderá, asimismo, al Presidente de la República la iniciativa exclusiva para: Crear nuevos servicios públicos o empleos rentados sean fiscales, semifiscales, autónomos, o de las empresas del Estado; suprimirlos y determinar sus funciones y atribuciones.”;

15º. Que, de un análisis armónico de los preceptos antes transcritos, se infiere que la organización interna de un servicio público, como también las atribuciones de sus cargos o empleos, es materia de ley común de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, por expreso mandato de la Constitución;

16º. Que, el artículo 32 de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, establece la estructura esencial de un servicio público. En su inciso tercero dispone: “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.”;

17º. Que, como puede apreciarse, la Ley N° 18.575, teniendo presente su naturaleza propia y la importancia que para las instituciones estatales de Educación Superior tiene el contar con autonomía, se las atribuyó expresamente en la forma que en dicha disposición se establece. A su vez, debe tomarse en consideración el artículo 75, de la Ley N° 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza, que expresa: “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”;

18º. Que, se desprende de lo expuesto en los considerandos anteriores, que las universidades estatales, dotadas, como están, de autonomía por mandato de la ley, deben ejercerla dentro del marco legal que establece su estructura interna, su organización y atribuciones, en conformidad con lo que dispone el artículo 64, inciso cuarto, N° 2, de la Constitución, antes mencionado;

19º. Que, el Liceo Experimental Manuel de Salas, creado originalmente por Decreto Supremo N° 604, de 28 de marzo de 1932, fue radicado en la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación en virtud de lo dispuesto en una norma de ley común, el artículo 76 del Estatuto Orgánico de dicha Universidad, que dispone que dicho Liceo “es un establecimiento de enseñanza preescolar, básica y media, dependiente de la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, a cargo de un Director que será nombrado por el Rector.” No nació, por lo tanto, el mencionado Liceo, como consecuencia de una decisión de la Universidad de la cual pasó a depender con posterioridad a su creación, en uso de la autonomía que, a ésta última, le atribuye la ley;

20º. Que, por tal motivo, a través de otra norma legal común, como es la contenida en el proyecto objeto del presente requerimiento, puede trasladarse dicha dependencia

a otra institución estatal de Educación Superior, la Universidad de Chile. Así, es como, en el artículo 1º del mismo, se dispone que 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...”;

21º. Que, en consecuencia, un proyecto de ley que modifica el Decreto con Fuerza de Ley N° 1, de Educación, de 1986, esto es, el marco legal regulatorio de la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, en conformidad con el cual ésta ha de hacer uso de su autonomía, que tiene por objeto traspasar la dependencia del Liceo Experimental Manuel de Salas, que no ha sido establecido por dicha institución en ejercicio de tal autonomía, en nada puede afectar a esta última y, en consecuencia, no se observa razón alguna por la cual ha de tener carácter orgánico constitucional;

22º. Que, en segundo término, se expresa en el requerimiento que el artículo 29-actual artículo 32- de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, contempla la estructura esencial de los servicios públicos entre los cuales, según ya se ha señalado, quedan comprendidas las universidades estatales;

23º. Que, según los requirentes, el proyecto objeto del presente requerimiento alteraría, respecto de la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, dicha estructura esencial y, en consecuencia, en conformidad con lo que dispone el inciso final del mencionado artículo 32 y lo resuelto al respecto por esta Magistratura, debió ser aprobado con carácter orgánico constitucional, lo que no sucedió, como antes se ha indicado;

24º. Que, el artículo 32 de la Ley N° 18.575 establece:

“En la organización interna de los servicios públicos sólo podrán establecerse los niveles de Dirección Nacional, Direcciones Regionales, Departamento, Subdepartamento, Sección y Oficina.

La organización interna de los servicios públicos que se creen para desarrollar su actividad en todo o parte de una región, podrá considerar solamente los niveles de Dirección, Departamento, Subdepartamento, Sección y Oficina.

Para la creación de los niveles jerárquicos se considerará la importancia relativa y el volumen de trabajo que signifiquen las respectivas funciones y el ámbito territorial en que actuará el servicio. Las instituciones de Educación Superior de carácter estatal podrán, además, establecer en su organización Facultades, Escuelas, Institutos, Cen-

etros de Estudios y otras estructuras necesarias para el cumplimiento de sus fines específicos.

No obstante lo dispuesto en los incisos anteriores, en circunstancias excepcionales, la ley podrá establecer niveles jerárquicos distintos o adicionales, así como denominaciones diferentes.”;

25º. Que, del examen de la norma antes transcrita se desprende que en ella se establecen los lineamientos generales de la “organización interna” de los servicios públicos que forman parte de la Administración del Estado;

26º. Que, sin embargo, en ella se hace una clara distinción entre los servicios públicos en general y las instituciones de Educación Superior de carácter estatal. En efecto, en el inciso primero se indica que en los servicios sólo podrán “establecerse los niveles de Dirección Nacional, Direcciones Regionales, Departamento, Subdepartamento, Sección y Oficina” y, en el inciso segundo se agrega que, tratándose de servicios públicos de carácter regional, sólo se podrán considerar “los niveles de Dirección, Departamento, Subdepartamento, Sección y Oficina.”

En cambio, en el inciso tercero, al contemplarse la situación de las instituciones estatales de Educación Superior sólo se indica que “podrán, además, establecer en su organización Facultades, Escuelas, Institutos, Centros de Estudios y otras estructuras necesarias para el cumplimiento de sus fines específicos.”;

27º. Que, según el tenor literal de la norma, sería posible concluir que dichas instituciones deberían contemplar los niveles jerárquicos que se establecen para todos los servicios públicos en los incisos primero y segundo y, además, que podrían establecer los que se señalan en el inciso tercero;

28º. Que dicha interpretación no parece razonable por los motivos que se pasan a indicar:

- a) No se observa como la estructura de una institución estatal de Educación Superior podría considerar los órganos indicados para todo servicio público conjuntamente con aquellos a que se refiere el inciso tercero. Ello conduciría, necesariamente, a una duplicidad de autoridades o niveles jerárquicos en las universidades estatales que sería difícilmente conciliable, lo que no puede estimarse que haya sido la voluntad del legislador.

- b) La propia Ley de Bases se aparta, en relación con las instituciones en análisis, de los niveles jerárquicos que establece en el artículo 32 para todos los servicios públicos. Al indicar, en el artículo 40, quiénes son funcionarios de la exclusiva confianza del Presidente de la República, hace expresa referencia, para excluirlos de dicha categoría, a las autoridades máximas de las instituciones de Educación Superior de carácter estatal calificándolas de “rectores”.
- c) A igual conclusión se llega si se examina la historia fidedigna del establecimiento del artículo 32 de la Ley N° 18.575. En el Informe de la Comisión Conjunta que estudió el proyecto se expresa: “mención aparte merece el inciso cuarto (tercero) del artículo 30 (32), que se refiere específicamente a las unidades que las instituciones de Educación Superior de carácter estatal podrán establecer en su estructura, para los efectos de cumplir con sus fines específicos. Esta norma fue incluida expresamente a fin de salvar eventuales dificultades prácticas, que pudieran derivarse de la aplicación de la estructura propia de los servicios públicos a tales entidades.”

Se agrega más adelante: “considerando la necesidad de recoger en el proyecto la particular naturaleza de estas entidades y su tradicional estructura académica, se incluyó la norma en comentario para salvar toda dificultad práctica.” (págs. 51-52);

29º. Que, de todo lo anterior se desprende, inequívocamente, que el legislador orgánico, apartándose de la regla general que había contemplado en el artículo 32, de la Ley de Bases, para todos los servicios públicos, no quiso establecer en dicho precepto la estructura básica de las instituciones estatales de educación superior, tomando en consideración sus especiales características y la autonomía de la cual están dotadas, encargando a la ley común, el configurarla en cada caso específico;

30º. Que, por lo tanto, debe concluirse que no tiene aplicación en la especie el inciso final del artículo 32 de dicho cuerpo legal, invocado por los requirentes;

31º. Que, por otra parte, el Liceo Experimental Manuel de Salas tuvo su origen en el Decreto Supremo N° 604, de 28 de marzo de 1932, del Ministerio de Educación. Posteriormente, sería adscrito a la Universidad de Chile, a la Academia Superior de Ciencias Pedagógicas de Santiago y por último a la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación. Esta última fue creada por Ley N° 18.433, de 4 de septiembre de 1985;

32º. Que, a su vez, el Liceo Experimental Manuel de Salas y la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación son dos instituciones distintas y diferentes. El Liceo es “un establecimiento de enseñanza preescolar, básica y media” y la Universi-

dad Metropolitana de Ciencias de la Educación es una universidad estatal. El primero nace en 1932, y la segunda en 1985;

33º. Que, por lo mismo, cada una de ellas tiene su propio ordenamiento jurídico. El Estatuto Orgánico de la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación está contenido en el Decreto con Fuerza de Ley N° 1, de 1986, de Educación. Tratándose del Liceo, el artículo 76, de este último cuerpo legal, dispone que un reglamento “determinará su organización y funciones.”;

34º. Que, demostrado como está, que la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación y el Liceo son dos instituciones diferentes, lo que se expresa en los fines que les son propios y en la organización que las sustenta, no se observa como, un proyecto de ley que se limita a traspasar la dependencia del Liceo a un órgano estatal distinto, la Universidad de Chile, al cual, por lo demás, había estado adscrito anteriormente, puede alterar la estructura básica de una entidad distinta, como es la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, habida consideración, además, de que el Liceo, en sí mismo, no forma parte de la estructura básica de esa Universidad.

Dicha organización esencial, como se dijo, no sufre modificación alguna, razón por la cual, en el supuesto planteado por los requirentes, tampoco recibe aplicación el artículo 32, inciso final, de la Ley de Bases y el proyecto, en tal caso, es, igualmente, propio de ley común;

35º. Que, por otra parte, no puede dejar de manifestarse que no resulta razonable ni prudente, que una ley que se limita tan solo a traspasar la dependencia de un establecimiento de enseñanza de una universidad estatal a otra, tenga el carácter de orgánica constitucional. Como ha tenido ocasión de señalarlo este Tribunal, resulta evidente que, de acuerdo con el sentido con que dichas leyes fueron incorporadas a la Constitución Política y con las características que les son propias, ellas deben contemplar la organización básica, el contenido substancial de las instituciones que están llamadas a regir, tratándose, como ocurre en la especie, de la conformación de la Administración Pública, atendido el claro tenor del artículo 38, inciso primero, de la Carta Fundamental.

Ha de concluirse, por lo tanto, que sólo le corresponde al legislador orgánico determinar la estructura esencial de las instituciones que constituyen la Administración del Estado para que éstas alcancen un armónico y adecuado funcionamiento, lo que no se aviene con el contenido del proyecto objeto del presente requerimiento.

36º. Que, por las consideraciones anteriores debe concluirse que el proyecto de ley en virtud del cual se traspasa la dependencia del Liceo Experimental Manuel de Salas desde la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación a la Universidad de Chile es propio de ley común y, en consecuencia, ha sido aprobado con el quórum constitucional correspondiente.

Y, VISTOS lo dispuesto en los artículos 1º, inciso tercero, 19, N°s. 10 y 11, 60, N° 14, 62, inciso cuarto, N° 2º, y 82, N° 2º, de la Constitución Política de la República, y lo prescrito en los artículos 38 a 45 de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional de este Tribunal Constitucional,

SE RESUELVE: Que se rechaza el requerimiento de fojas 1.

Redactaron la sentencia los Ministros que la suscriben.

Comuníquese, regístrese y archívese.

Rol N° 352.