

PROBLEMAS DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PROYECTO DE LEY SOBRE EDUCACIÓN SUPERIOR BOLETÍN 10.783-04

El proyecto de ley sobre educación superior aprobado en enero por el Congreso Nacional contiene, entre otros problemas, disposiciones que riñen con la Constitución y que se obviaron durante su tramitación, a saber:

1. El artículo 63 prohíbe que las instituciones de educación superior de derecho privado sin fines de lucro tengan controladores con fines de lucro, lo que tiene diversas implicancias constitucionales:

1.1. Afecta el ejercicio del derecho de asociación, consagrado el numeral 15 del artículo 19 de la Constitución.

1.2. Afecta libertad de enseñanza, establecida en el numeral 11 del artículo 19 de la Constitución.

Lo anterior por cuanto impide a las personas jurídicas con fines de lucro la creación o participación en instituciones de educación, lo que impacta el derecho de asociación en general, y a “abrir” y “mantener” establecimientos educacionales, lo que infringe la libertad de enseñanza. Cabe tener en cuenta que su efecto es prohibitivo ya que no establece ninguna regulación que permita ejercerlos.

Las limitaciones a las mencionadas garantías están contempladas en la propia Constitución que señala en relación al derecho de asociarse sin permiso previo que se prohíben “las asociaciones contrarias a la moral, al orden público y a la seguridad del Estado; y sobre la libertad de enseñanza que ésta “no tiene otras limitaciones que las impuestas por la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional.” Sin embargo, el proyecto restringe dichos derechos sin que exista un fundamento que lo justifique y excediéndose del marco que fija la Constitución.

La exigencia para las universidades de derecho privado de constituirse como persona jurídica sin fines de lucro sumada a la obligación de destinar sus recursos y reinvertir sus excedentes de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 65 del proyecto; a las sanciones asociadas al incumplimiento de dicha obligación; a la regulación para las operaciones con personas relacionadas; al delito que se crea y a las facultades de la Superintendencia son medios suficientes para lograr uno de los principales propósitos de este proyecto de ley que es evitar el lucro. Así, se observa que el impedimento de tener controladores sin fines de lucro carece de sentido, transgrediendo el principio de proporcionalidad puesto que la prohibición del lucro se puede hacer efectiva por las mencionadas disposiciones que son menos invasivas que la prohibición de tener controladores con fines de lucro.

2. La prohibición de contar con controladores con fines de lucro tiene efecto retroactivo.

El artículo 63 del proyecto exige que las instituciones de educación superior reestructuren su organización para lo que en su artículo décimo octavo transitorio les concede un plazo de dos años contado desde la publicación de esta ley. En esta materia nos encontramos con una disposición con efecto retroactivo ya que no sólo rige para el futuro sino que tiene efectos sobre relaciones jurídicas existentes afectando derechos adquiridos.

3. El artículo 80, inciso segundo, del proyecto exime a las universidades Austral, de Concepción y Técnica Federico Santa María de los artículos 63 a 70 del proyecto.

Este inciso no sólo las excluye de la prohibición de contar con controladores con fines de lucro, sino que de la aplicación todas las reglas, obligaciones y prohibiciones que contiene el proyecto para todas las instituciones de educación superior de derecho privado sin fines de lucro. Éstas son: la obligación de regirse por las disposiciones de este proyecto; la informar a la Superintendencia quién es su controlador o si no lo tienen; la de destinar sus recursos y reinvertir sus excedentes de acuerdo a lo que dispone el artículo 65 y de las sanciones respectivas; y de la de contar con un órgano colegiado de administración superior.

4. El artículo 6 establece la posibilidad de que las universidades se integren al Consejo de Rectores en la medida de que cumplan con determinados requisitos.

Dentro de los mencionados requisitos están “contar al menos con acreditación institucional avanzada cuya vigencia mínima sea por un plazo de cinco años, incluida la dimensión de acreditación referida en el artículo 17, inciso cuarto, de la ley N° 20.129”, que es investigación, creación e innovación.

Al respecto, es importante señalar que algunas de las universidades del CRUCH no cumplen con este requisito, lo que vulnera el artículo 19 número 2 de la Constitución, que establece la igualdad ante la ley y la prohibición a la autoridad de establecer diferencias arbitrarias. No existen fundamentos para imponer mayores exigencias a las universidades que pretenden formar parte del CRUCH que a las que ya lo integran.

5. Fijación de aranceles a los deciles no beneficiados por la gratuidad.

El artículo trigésimo quinto transitorio establece la fijación de aranceles para alumnos no beneficiados con la gratuidad que asistan a instituciones de educación superior adscritas a la gratuidad. Esto atenta contra la autonomía de dichas instituciones.

En este ámbito se debe tener presente que la entrega de fondos públicos no es un título constitucional válido para limitar la autonomía de las instituciones y la fijación de aranceles atenta contra la independencia administrativa y económica que, entre otras facultades, comprende la autonomía. En este caso ni siquiera existe una transferencia de recursos por parte del Fisco que justifique en parte la fijación de aranceles para los alumnos no gratuitos.

6. El proyecto de ley no está financiado.

El artículo trigésimo cuarto regula la implementación de la gratuidad comprometiendo presupuestos futuros a través de una ley simple. De esta forma se infringen el artículo 67 inciso cuarto de la Constitución que señala que el Congreso no podrá aprobar ningún nuevo gasto con cargo a los fondos de la Nación sin que se indiquen, al mismo tiempo, las fuentes de recursos necesarios para atender dichos gastos.

El artículo trigésimo cuarto no establece ninguna fuente de recursos sino que se limita a establecer hipótesis condicionadas al crecimiento económico del país.