

Santiago, diecisiete de noviembre de dos mil once.

VISTOS:

Con fecha 6 de enero de 2011, a fojas 1, el señor Víctor Pérez Vera, Rector de la Universidad de Chile, deduce requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad de la parte final del inciso primero del artículo 2° de la Ley N° 20.285, en la causa sobre recurso de queja interpuesto en contra de los Ministros Titulares y el abogado integrante de la Quinta Sala de la Corte de Apelaciones de Santiago, de que conoce actualmente la Corte Suprema bajo el Rol de ingreso N° 9.777-2010.

El precepto legal cuestionado dispone que:

“Las disposiciones de esta ley [léase de la Ley de Transparencia de la Función Pública y Acceso a la Información de la Administración del Estado, contenida en el artículo primero de la Ley N° 20.285, en adelante indistintamente “Ley de Transparencia”] serán aplicables a los ministerios, las intendencias, las gobernaciones, los gobiernos regionales, las municipalidades, las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad pública, y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa,” [la parte final destacada en negritas corresponde al precepto impugnado de inaplicabilidad].

El actor estima que este precepto cuestionado no es aplicable a su respecto, sino el inciso cuarto del mismo artículo 2° de la Ley N° 20.285, que prescribe que *“los demás órganos del Estado se ajustarán a las disposiciones de sus respectivas leyes orgánicas que versen sobre los asuntos a que se refiere el artículo 1° precedente”*.

Como antecedentes de la gestión pendiente en que incide el requerimiento deducido, sostiene el actor que el estudiante de Derecho de la Universidad de Chile, señor Francisco Zambrano Meza, en uso de las disposiciones de la

Ley N° 20.285, en noviembre de 2009, solicitó a la Directora subrogante de la Escuela de Pregrado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile copia íntegra y fiel de las Actas de la comisión Ad-Hoc de Claustro de la Facultad, y de la nómina de personal que desempeña sus funciones en la Facultad, incluyendo su remuneración, beneficios, función, cargo, grado y fecha de inicio de funciones.

La Directora le respondió que dicha información no podía ser entregada porque constituía antecedentes para la adopción de resoluciones que serían configuradas con posterioridad y que, respecto a la nómina del personal, la solicitud se reenviaría a la Unidad de Gestión de la Información Institucional de la Universidad, por estimarse como el órgano competente.

Ante ello, el señor Zambrano dedujo en diciembre de 2009 amparo por denegación de su derecho de acceso a la información ante el Consejo para la Transparencia, organismo que en abril de 2010 acogió el reclamo y requirió al señor Rector la entrega de la información pedida en el plazo de cinco días.

Ante ello, el requirente interpuso ante la Corte de Apelaciones de Santiago un reclamo de ilegalidad en contra de la decisión del Consejo, por estimar que éste había ordenado la entrega de información a una entidad que no se encontraba bajo su competencia, infringiendo el artículo 33 de la Ley N° 20.285. EL 14 de diciembre de 2010, se notificó la resolución de la Corte que, en los autos Rol N° 1802-2010, rechazó dicha reclamación, confirmando la decisión del Consejo de que la Ley N° 20.285 es plenamente aplicable a la Universidad de Chile, por constituir ésta un servicio público creado para el cumplimiento de la función administrativa.

Luego, el 20 de diciembre de 2010, el señor Rector recurrió de queja ante la Corte Suprema, en los autos Rol N° 9.777-2010, que constituyen la gestión en que incide la acción de inaplicabilidad de autos, por estimar que los

Ministros integrantes de la Quinta Sala de la Corte de Apelaciones de Santiago, señor Mauricio Silva y señora Jessica González y su abogado integrante, señor Jaime Guerrero, habían incurrido en faltas o abusos graves al dictar la sentencia confirmatoria aludida, al no aplicar correctamente las disposiciones constitucionales y legales conforme a las cuales, al entender del requirente, la Universidad de Chile, es un órgano de la Administración del Estado que, respecto al principio de transparencia en la función pública, se debe ajustar a las disposiciones de su propia ley orgánica, por aplicación del inciso final del artículo 2° de la Ley N° 20.285 y no a la Ley de Transparencia y, además, que no puede ser considerada como un servicio público, de aquellos contemplados en el inciso primero del artículo 2° de la misma Ley N° 20.285, precepto impugnado de inaplicabilidad.

El requirente estima que la Universidad de Chile no es un órgano ni un servicio creado para el cumplimiento de la función administrativa. En este sentido se refiere a la naturaleza jurídica de la Universidad de Chile, señalando que, en cuanto institución de educación superior autónoma, se diferenciaría de los servicios públicos, por lo que las disposiciones de la Ley de Transparencia no le serían aplicables.

Señala que la Universidad es un órgano del Estado, pero no un órgano o servicio público creado para el cumplimiento de la función administrativa. En este sentido, el artículo 1° del Decreto con Fuerza de Ley N° 3, de 2006, del Ministerio de Educación, que establece los Estatutos de la Universidad de Chile, señala que es una *“Persona Jurídica de Derecho Público Autónoma, es una Institución de Educación Superior del Estado de carácter nacional y público, con personalidad jurídica, patrimonio propio, y plena autonomía académica, económica y administrativa...”*.

Esta institución, entonces, se aleja en sus elementos consustanciales y formales de la noción de servicio público.

Señala que los principios constitucionales de probidad y publicidad, dispuestos en el artículo 8° de la Carta Fundamental, son aplicables a la Universidad de Chile, en su calidad de órgano del Estado que realiza funciones públicas, pero no así las disposiciones de la Ley de Transparencia ya que el mismo legislador excluyó en forma absoluta a dicha entidad estatal de su aplicación, en el inciso cuarto de su artículo 2°, arriba transcrito.

Agrega que la Universidad de Chile tiene su origen en el artículo 1°, inciso tercero, de la Constitución, que la considera como un grupo intermedio y autónomo (citando al efecto la sentencia de esta Magistratura Rol N° 523, en que se declara que las universidades, sean públicas o privadas, constituyen cuerpos intermedios y autónomos), y en el inciso final del N° 11 del artículo 19 de la misma, que ordena al legislador regular por ley orgánica lo vinculado a la libertad de enseñanza. Luego, la Universidad no tiene su origen en el artículo 38 de la Ley Fundamental, por lo que no es un servicio público.

Asimismo, sostiene que este Tribunal Constitucional ha señalado que los grupos intermedios, que pueden realizar funciones públicas, son distintos a los servicios públicos creados para satisfacer una necesidad pública, citando la sentencia Rol N° 1295.

Agrega el actor un acápite relativo a las diferencias entre la Universidad de Chile como grupo intermedio y los servicios públicos creados para la función administrativa, destacando que aquella, a diferencia de éstos, goza de autonomía máxima, por la naturaleza propia de la institución, que la diferencia de otras entidades. Además, la Universidad de Chile, no comparte las características nucleares de los servicios públicos, tales como la continuidad, regularidad,

uniformidad, obligatoriedad formal y material, especialidad universal y permanencia.

Aduce que la Universidad de Chile se instituye constitucionalmente en una triada básica: primero, como grupo intermedio (artículo 1º, inciso tercero, de la Constitución); segundo, como ente autónomo de origen constitucional para la realización de sus fines específicos (artículo 1º, inciso tercero, y artículo 19, N° 11, de la Carta Fundamental), y tercero, como entidad amparada por una garantía institucional que permite asegurar la realización de la autonomía universitaria impidiendo las acciones lesivas de terceros (artículo 19, N° 11, del Código Político). Dichas características determinan que esta institución de educación superior tenga una naturaleza jurídica diferente a otros sujetos del Estado, estando regulada constitucional y legalmente de manera diversa, sin perjuicio de que, al ser parte de los órganos del Estado requiera de ciertas interconexiones entre las normas generales de la Administración del Estado y su regulación propia.

Sostiene que la normativa legal que desarrolla las disposiciones constitucionales recién aludidas, distingue la particularidad regulatoria de la Universidad de Chile respecto de los servicios públicos creados para la función administrativa. En este sentido, la Ley N° 18.692, Orgánica Constitucional de Enseñanza, en su artículo 88 reconoce a las universidades estatales existentes al 31 de diciembre de 1981, las que conservarán su naturaleza de entidades autónomas. Esta amplia autonomía determina que siendo la ley N° 20.285 una ley general que no se refiere expresamente a la Universidad de Chile, no le sería aplicable.

Estima también el requirente que, no obstante que en la Constitución de 1980 no se contiene una referencia expresa a la autonomía universitaria, ella sí se deduce de la libertad de enseñanza que la Carta Fundamental contempla. Agrega que la acción reguladora del Estado respecto a esta libertad,

debe interpretarse restrictivamente. Luego, la autonomía universitaria en la Constitución tendría dos fuentes de directo reconocimiento: primero, una garantía institucional genérica como cuerpo intermedio, a los cuales se les debe reconocer, amparar y garantizar su adecuada autonomía (artículo 1º, inciso tercero, de la Constitución); y, segundo, una garantía institucional específica como Universidad, en cuanto al derecho a abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales (artículo 19, N° 11, inciso primero, de la Constitución). Señala también que dicha autonomía tiene reconocimiento legal, al tener las universidades estatales una normativa específica, diferente del resto de los órganos de la Administración del Estado, citando el artículo 88 de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, conforme al cual no se les aplica la legislación general, sino el Título III de dicha ley, en lo que les fuere aplicable; las leyes que hagan referencia a las universidades estatales (como los artículos 32 y 40 de la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado); sus respectivos estatutos y reglamentos y, supletoriamente, las normas de derecho privado.

Añade que este Tribunal Constitucional, en su sentencia Rol N° 523, ha reconocido la autonomía universitaria, consignando que ella tiene fundamento en sede constitucional, toda vez que constituye la garantía institucional de la libertad de enseñanza, tutelada en el artículo 19, N° 11, de la Constitución Política.

Aduce que esta autonomía no puede ser menoscabada en su esencia y que constituye un derecho constitucional adscrito a la libertad de enseñanza que involucra el autogobierno, y la autonomía académica, económica y normativa. Por su parte, la libertad de enseñanza incluye el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales, gozando el titular de la debida autonomía, de modo de poder ejercer estas tres facultades sin injerencias o intromisiones lesivas a ese

núcleo esencial, como lo ha dictaminado esta Magistratura en la sentencia Rol N° 410.

Concluye esta parte el requirente sosteniendo que la Ley N° 20.285 vulnera la autonomía de la Universidad de Chile, en el caso concreto, porque a esta Institución le es aplicable el artículo 8° de la Carta Fundamental, en cuanto al deber de probidad, publicidad y transparencia, pero no la Ley N° 20.285, lo que se desprendería de la historia de la ley y de su contexto, que determina que no es aplicable a ninguna Universidad. Asimismo, aplicarle la Ley de Transparencia a la Universidad de Chile, asimilándola a un servicio público, conculcaría su derecho a la autodeterminación informativa, en el marco del autogobierno. En consecuencia, deben ser los propios órganos internos de la Universidad los que administren la información y las eventuales disputas que se generen en torno a ella. En fin, sostiene el actor que tanto el Consejo para la Transparencia como la Corte de Apelaciones de Santiago han afectado su autonomía universitaria.

Por otro lado, el requirente estima que, en la especie, se conculca el principio constitucional de jurisdicción y competencia, contenido en el artículo 76 de la Constitución. Señala que la jurisdicción es una potestad-deber que se aplica tanto a los tribunales como a aquéllos órganos administrativos que la ejercen, como lo ha reconocido este Tribunal Constitucional en el fallo Rol N° 1438.

Al Consejo para la Transparencia le concurren todos los requisitos de quien ejerce jurisdicción, pudiendo ejercerla para el acceso a la información pública, pero dicho Consejo carece de la competencia para exigir esto respecto de la Universidad de Chile. Las Universidades no fueron incluidas en la Ley N° 20.285, por lo que el fallo de amparo de información del Consejo respecto de esta casa de estudios, así como el fallo posterior de la Corte de Apelaciones de Santiago, han producido un efecto vulneratorio del artículo 76 constitucional.

Por otra parte, estima el actor que se ha infringido el principio de legalidad y juridicidad, prescrito en los artículos 6° y 7° de la Constitución. Conforme a estos preceptos, los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a la ley, y sólo pueden actuar dentro del ámbito de sus atribuciones expresamente señaladas en la ley y siempre que hayan sido nombrados para ejercer aquellas funciones públicas. Luego, si el órgano actúa fuera de la ley, su actuar es ilegal y, por tanto, inconstitucional.

Ello, estima el actor, ocurre en el caso que convoca la presente acción de inaplicabilidad, ya que el Consejo para la Transparencia no estaba facultado por ley para llevar a cabo procedimientos de acceso a la información pública de una entidad como la Universidad de Chile, cuya información está amparada por su naturaleza de cuerpo intermedio, sujeto a las garantías de la libertad de enseñanza y de la autonomía universitaria, y excluida por la propia Ley N° 20.285 ya que, conforme al artículo 2° de esta ley, existen órganos a los cuales la ley de transparencia les es plenamente aplicable; otros a los cuáles sólo se le aplican las normas de esta ley que expresamente así lo señalan, y aquéllos a los que no se les aplica la Ley de Transparencia, sino sus respectivas leyes orgánicas, cuyo sería el caso de la Universidad. De este modo, el Consejo ha quebrantado los artículos 6° y 7° constitucionales.

Finalmente, el requirente considera vulnerado su derecho a no ser discriminado arbitrariamente, establecido en el artículo 19, N° 2°, de la Constitución, lo que tendría lugar al aplicársele la Ley N° 20.285 por parte de la autoridad pública (Corte de Apelaciones de Santiago), tratando igual a entidades que son tratadas legalmente de manera diferenciada. En este caso, se discrimina arbitrariamente al igualar en la aplicación de la ley cuando debía ocurrir un tratamiento desigual. La autoridad le aplicó a la Universidad de Chile la norma del inciso primero del artículo 2° de la Ley N° 20.285, haciéndola equivalente a un órgano o servicio público, en

circunstancias que debió darle un tratamiento diferenciado, utilizando la regla de exclusión del inciso cuarto del mismo artículo 2°.

El requirente estima que, en la especie, existe una desigualdad esencial, ya que la ley trató desigualmente a los servicios públicos y a la Universidad de Chile, ubicándolos en hipótesis diferentes. Así, la interpretación del Consejo para la Transparencia y de la Sala de la Corte de Apelaciones de Santiago, al aplicarle la Ley de Transparencia a la Universidad, constituye una discriminación arbitraria en la aplicación de la ley.

Por resolución de 12 de enero de 2011, la Segunda Sala de esta Magistratura, admitió a tramitación el requerimiento y ordenó la suspensión de la gestión en que incide y, por resolución de 10 de marzo del mismo año, lo declaró admisible.

Pasados los autos al Pleno para su sustanciación, el requerimiento fue puesto en conocimiento del Presidente de la República, del Senado, de la Cámara de Diputados, y del señor Francisco Zambrano Meza, a fin de que los tres primeros, en su calidad de órganos constitucionales interesados, y el último, en su condición de parte en la gestión *sub lite*, pudieren formular observaciones y presentar antecedentes, dentro del plazo de veinte días.

Mediante presentación de 25 de marzo de 2011, el Director General y representante legal del Consejo para la Transparencia, señor Raúl Ferrada Carrasco, solicitó ser tenido como parte en el presente requerimiento. Por resolución de 5 de abril de 2011, el Pleno del Tribunal accedió a ello y, asimismo, le confirió al Consejo un plazo de veinte días para formular observaciones.

Con fecha 11 de abril de 2011, a fojas 258, la abogada Carola Andrea Canelo Figueroa, en representación del estudiante de derecho de la Universidad de Chile, señor

Francisco Zambrano Meza, en su calidad de parte en el presente requerimiento; de recurrente de amparo por acceso a la información pública ante el Consejo para la Transparencia, y de tercero interesado en el reclamo de ilegalidad seguido ante la Corte de Apelaciones de Santiago y en el recurso de queja de que conoce la Corte Suprema, formuló observaciones, solicitando el rechazo del requerimiento, con costas, y el alzamiento de la suspensión decretada.

Parte consignando que la propia Universidad de Chile se hizo a sí misma aplicable la Ley N° 20.285. En efecto, señala que, de las peticiones de información que efectuó el señor Zambrano, respecto a las Actas de la comisión Ad-Hoc de Claustro, creada por el Consejo de la Facultad de Derecho para estudiar la composición de los académicos y la situación de los profesores que se encuentran excluidos del mismo, y cuyo informe se había divulgado oficialmente por correo electrónico con anterioridad, aunque no en forma completa, la Directora subrogante de la Escuela de Pregrado de la Facultad, denegó su solicitud, invocando la reserva temporal autorizada por la letra b) del número 1 del artículo 21 de la Ley 20.285.

Agrega que el amparo que dedujo con motivo de estos hechos ante el Consejo para la Transparencia fue acogido por la unanimidad de los miembros presentes del mismo, fundado en que las causales de secreto o reserva deben ser interpretadas de manera estricta, toda vez que limitan un derecho fundamental, correspondiendo a quien las invoca probar su concurrencia, lo que no ocurrió en este caso, y que respecto a la nómina del personal y sus remuneraciones, desde la vigencia de la Ley de Transparencia deben ser obligatoriamente publicadas en el sitio web institucional.

Añade que el reclamo de ilegalidad presentado posteriormente por el Rector de la Universidad ante la Corte de Apelaciones de Santiago, tribunal que confirmó la resolución del Consejo, era improcedente por disponerlo así

el artículo 28 de la Ley N° 20.285, cuando la información es denegada por un órgano de la Administración del Estado fundado en el citado artículo 21. Luego, sería también improcedente el recurso de queja y el requerimiento de inaplicabilidad de autos, ya que la Universidad de Chile no habría estado legitimada activamente al efecto.

Manifiesta el señor Zambrano que la Ley de Transparencia es plenamente aplicable a la Universidad de Chile, toda vez que su autoridad denegó el acceso a la información basado en artículos de la misma ley y después su Rector interpuso un reclamo de ilegalidad en virtud, también, de las disposiciones de esa ley, siendo contradictorio e improcedente que ahora desconozca la aplicación a su respecto de este cuerpo legal.

Señala que la Constitución ha sujetado a la Universidad, como órgano del Estado, a los principios de legalidad, probidad, publicidad y transparencia, citando los artículos 6°, 7° y 8° de la Carta Fundamental, debiendo ser públicos sus actos ya que no existe una ley de quórum calificado que, conforme al mencionado artículo 8°, establezca a su respecto la reserva o secreto.

La Ley de Transparencia es clara en su artículo 2°, inciso primero, al señalar que sus disposiciones son aplicables a los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, abarcando así a la citada Universidad, la que también estaría contemplada como parte de la Administración del Estado, conforme al artículo 1° de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, a la que se remite, a su vez, la Ley de Transparencia. Asimismo, en los artículos 32 y 40 de la Ley de Bases se contemplan las Instituciones de Educación Superior de carácter estatal. Por lo tanto, éstas son servicios públicos y sus rectores son los jefes del servicio. Por su parte, el artículo 1° de los Estatutos de la

Universidad de Chile, confirma que ésta es una institución de Educación Superior del Estado.

Agrega que comparte lo señalado por el requirente en cuanto a que el artículo 2° de la Ley N° 20.285 distingue entre los órganos del Estado a los cuales esta ley se les aplica cabalmente (inciso primero); aquéllos a los que se les aplican sólo las normas de la ley que expresamente lo disponen (incisos segundo y tercero), y a los que no se les aplica la Ley de Transparencia, sino sus respectivas leyes orgánicas (inciso cuarto). Sin embargo, a diferencia de lo señalado por el requirente, el señor Zambrano aduce que la Universidad de Chile no puede comprenderse dentro del inciso cuarto de este artículo 2°, toda vez que su ley orgánica no comprende normas sobre el principio de publicidad, sino que la Universidad queda comprendida dentro del inciso primero de la norma, esto es, como un órgano o servicio público creado para el cumplimiento de la función administrativa, al cual se le aplica plenamente la Ley de Transparencia.

Precisa que, en los casos en que los órganos se rigen únicamente por sus respectivas leyes orgánicas, la propia Ley N° 20.285 reformó dichos cuerpos legales en materia de publicidad, como ocurrió, entre otras, con las leyes orgánicas constitucionales del Congreso, del Banco Central, de la Contraloría General de la República y del Tribunal Constitucional.

Cita el señor Zambrano otras disposiciones legales para reafirmar que la Universidad de Chile es un órgano del Estado y un servicio público, sujeto a la Ley N° 20.285 y al deber de publicidad y transparencia.

Añade que el Reglamento de Transparencia de la Gestión y Acceso a la Información Pública de la Universidad de Chile, que el Rector señor Víctor Pérez dictó mediante decreto universitario exento de abril de 2009, instituyéndose como legislador de quórum calificado, al establecer excepciones al

principio de publicidad en el artículo 4° del mismo, es contrario a la Constitución y las leyes.

Por otro lado, sostiene que no pone en duda la autonomía académica, económica y administrativa de la Universidad, pero que ello no la hace ser un órgano exento de cumplir el mandato constitucional y legal de publicidad y transparencia, a su arbitrio. En efecto, el propio artículo 8° constitucional ha establecido las excepciones al principio de publicidad, entre las que no se encuentra la autonomía de un órgano. Asimismo, la Universidad no dejará de ser autónoma por aplicársele la Ley de Acceso a la Información Pública.

Concluye sosteniendo que tanto esta Magistratura Constitucional, en la sentencia Rol N° 352, como la Contraloría General de la República, en diversos dictámenes, han manifestado de modo invariable la calidad de servicio público, descentralizado e integrante de la Administración del Estado, que tiene la casa de estudios aludida.

Con fecha 2 de mayo del presente año, a fojas 342, el abogado Enrique Rajevic Mosler, en representación del Consejo para la Transparencia, formuló observaciones al requerimiento, instando, asimismo, por su rechazo, con costas.

Parte señalando que este Tribunal Constitucional, en la sentencia Rol N° 1051, ejerciendo en control preventivo y abstracto de constitucionalidad del inciso primero del artículo 2° de la Ley de Transparencia, cuestionado, declaró que era constitucional, por lo que, conforme a los artículos 51 y 84 de su Ley Orgánica Constitucional, no podría esta Magistratura inaplicarlo en la gestión *sub lite*.

No obstante ello, señala que las universidades estatales tienen la naturaleza jurídica de un servicio público creado para el cumplimiento de la función administrativa, conforme se desprende con nitidez de los artículos 1°, número 5, y 2°, de la Ley de Transparencia, y de los artículos 1°, inciso

segundo; 32 y 40, inciso tercero, de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, a la que alude expresamente la Ley de Transparencia. Asimismo, el artículo 88 de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza establece que las universidades estatales se regirán por las leyes que hagan referencia a ellas, entre las cuales se encuentra la Ley de Bases que considera a las instituciones de educación superior de carácter estatal como integrantes de la Administración del Estado. Así, carece de fundamento lo dicho por el requirente en orden a que a las universidades estatales no les sería aplicable la Ley de Transparencia.

Cita la sentencia de esta Magistratura Rol N° 352, en que se declaró que la Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación constituye un servicio público funcionalmente descentralizado, integrante de la Administración del Estado, y manifiesta que ese razonamiento es plenamente aplicable a la Universidad de Chile. Agrega que la jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República también confirma el criterio seguido por el Consejo para la Transparencia y la Corte de Apelaciones de Santiago, en cuanto a considerar a las universidades estatales dentro de la definición de órganos y servicios públicos del artículo 1° de la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado.

En el mismo orden de ideas que lo expuesto por el señor Zambrano, agrega el Consejo que el artículo 2° de la ley N° 20.285 distingue tres ámbitos de aplicación, siendo el inciso primero el que corresponde aplicar a la Universidad de Chile, como servicio público, y no el cuarto como forzosamente pretende el señor Rector de esta casa de estudios, pues ello se aparta de los objetivos de la Ley de Transparencia que optó por su aplicación íntegra a las universidades del Estado. De otro modo, se restaría del cumplimiento de esta ley a esa Universidad, siendo eso lo que sí constituiría una discriminación arbitraria.

Aduce el Consejo que la aplicación de la Ley de Transparencia no afecta la autonomía de la Universidad, ni la garantía constitucional de la libertad de enseñanza.

La autonomía académica, económica y administrativa de las universidades, consagrada en el artículo 104 de la Ley General de Educación y cuyo fundamento también se encuentra en el artículo 1° de la Constitución, como lo ha consignado esta Magistratura en el fallo Rol N° 523, no se ve afectada por la instauración de un control heterónimo de la publicidad de sus actos (siguiendo lo dicho en el voto disidente de los Ministros señores Vodanovic y Correa en la sentencia Rol N° 1051). Si se entendiera la autonomía universitaria como pretende el actor, el Consejo para la Transparencia no podría tener competencia sobre ningún órgano autónomo, lo que se ve desvirtuado por el propio artículo 2° de la Ley de Transparencia que señala a las municipalidades como sujetos obligados, que son órganos autónomos. Además, la autoridad universitaria podrá seguir adoptando libre y soberanamente sus decisiones y autorregularse, sin que el Consejo pueda intervenir en ello en forma previa, sino que en forma ex post y básicamente a petición de los ciudadanos y mediante el juicio de la opinión pública. Pero la autonomía no es absoluta ni puede implicar desvincular a un órgano autónomo del sometimiento a la Constitución y las leyes.

Por otro lado, se indica que no existen argumentos jurídicos que permitan sostener que la Universidad de Chile queda excluida de la aplicación de la Ley de Transparencia, máxime cuando ella misma ha invocado las normas de esta ley (artículo 21, N° 1, letra b) para declarar la reserva temporal de la información que se le solicitó, y cuando utilizó los mecanismos de la misma ley (artículo 28) para impugnar ante la Corte de Apelaciones de Santiago la decisión de amparo adoptada por el Consejo para la Transparencia.

En otro orden de ideas, expone el Consejo que si ninguna de las disposiciones de la Ley de Transparencia son

aplicables a la Universidad de Chile, no se explica entonces por qué su Rector al mismo tiempo que dicha ley entró en vigencia, dictó un Reglamento para regular la Transparencia de la Gestión y Acceso a la Información Pública de la Universidad. Agrega que, al igual como lo mencionó el señor Zambrano, este reglamento establecido mediante decreto universitario sería inconstitucional e ilegal, al establecer el propio Rector la posibilidad de reserva, en circunstancias que el artículo 8° de la Constitución exige que ello se establezca por ley de quórum calificado.

Señala el Consejo también que otras universidades estatales en contra de las cuales se han presentado amparos al derecho de acceso a la información, no han objetado su sujeción a las obligaciones de la Ley de Transparencia y a la competencia del Consejo.

Y concluye manifestando que se ha limitado a ejercer sus competencias legales, sin que puedan entenderse conculcados de modo alguno los artículos 6° y 7° de la Constitución.

Traídos los autos en relación, en audiencia de 11 de agosto de 2011, se procedió a la vista de la causa, escuchándose la relación y los alegatos de los abogados Tomás Jordán Díaz, por el requirente; Rolando Pantoja Bauzá, por el señor Francisco Zambrano Meza, y Enrique Rajevic Mosler, por el Consejo Para la Transparencia.

Y CONSIDERANDO:

CUESTIONES PRELIMINARES.

PRIMERO: Que, en estos autos, se ha presentado la Universidad de Chile, solicitando que se declare inaplicable -a su respecto- la parte final del inciso primero del artículo 2° de la Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado, aprobada por la Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública (artículo Primero).

El tenor de la norma que se pide no aplicar es el siguiente:

“Las disposiciones de esta ley serán aplicables a los ministerios, las intendencias, las gobernaciones, los gobiernos regionales, las municipalidades, las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública, y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa” (se destaca lo objetado);

SEGUNDO: Que, lo medular del planteamiento de fondo, extensamente desarrollado por ese plantel educacional, consiste en negar su pertenencia al conjunto señalado, por cuanto dice no encuadrar dentro de aquella categoría alusiva a *“los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa”*, atendida su propia naturaleza y específica legalidad.

De donde desprende que, de por sí, no le alcanzarían los preceptos de dicha ley, sino en la forma que prevé el inciso cuarto del artículo 2° citado (*“Los demás órganos del Estado se ajustarán a las disposiciones de sus respectivas leyes orgánicas que versen sobre los asuntos a que se refiere el artículo 1° precedente”*). Ubicación que, en la práctica, le permitiría determinar autónomamente cuáles antecedentes en su poder pueden ser catalogados como secretos o reservados;

TERCERO: Que, desde luego, no es del caso apartarse aquí del criterio sostenido precedentemente por este Tribunal, en orden a que la Administración del Estado a que hace mención el artículo 38 de la Constitución, así como la Ley N° 18.575 (artículo 1°) dictada en su virtud, comprende, de manera amplia, a todos los órganos y servicios creados para el cumplimiento de la función administrativa del Estado (Rol N° 39), incluidas las universidades estatales (Rol N° 352). Tal como reitera, en la materia de que se trata, el artículo 1°, N° 5, de la propia Ley de Transparencia.

Ello, sin perjuicio de anotar que en la gestión judicial en que ha de recaer esta sentencia, la adscripción de la Universidad de Chile como servicio público de la Administración del Estado involucra, al mismo tiempo, una cuestión de interpretación legal, que naturalmente solo a los jueces del fondo, y en definitiva a la Corte Suprema, les incumbe disipar;

CUESTIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD.

CUARTO: Que, asumida esta identidad de la Universidad de Chile, como institución estatal con personalidad jurídica propia de derecho público, entonces su más elemental aplicación es que necesariamente debe subsumirse en algunas de las clases genéricas con que la Constitución concibe al Estado. E integrar, por tanto, su Administración, habida cuenta que no cabe enmarcarla en el Poder Judicial ni en el Congreso Nacional, ni ha sido incorporada expresamente en el texto supremo en una categoría diferenciada, al modo del Ministerio Público o del Tribunal Constitucional.

Siendo de agregar que la unanimidad de la jurisprudencia y la doctrina, reconocen a la Universidad de Chile como un servicio público descentralizado correspondiente a la Administración del Estado;

QUINTO: Que en esta sede, pues, no procede sino afirmar esa premisa que representa el punto de partida aceptado por la jurisprudencia constitucional, cual es que la Universidad de Chile, al igual que las otras universidades estatales, se perfila con todos los rasgos peculiares y distintivos que caracterizan a los servicios públicos de la Administración del Estado.

Mas, se vislumbra una cuestión distinta -a despejar ahora por esta Magistratura- cuando tal calificación sale del campo de las normas generales referentes a ciertos postulados básicos, y se la traslada en función de hacer operativas otras normas más específicas de carácter complementario. Como

acontecería en la especie, donde aceptado que integra los cuadros orgánicos de la Administración del Estado, a los efectos del artículo 38 de la Constitución y de quedar regida por las bases generales de la Ley N° 18.575, a continuación a dicha casa de estudios superiores se la transpone e incluye dentro de los sujetos afectos a la susodicha Ley de Transparencia;

SEXTO: Que, de conformidad, entonces, con el artículo 93, incisos primero, N° 6, y decimoprimer de la Constitución Política de la República, este Tribunal está en condiciones de resolver únicamente aquella parte concreta del requerimiento, donde se impugna que la aplicación de aquel determinado cuerpo legal vulneraría la "autonomía constitucional", que esa institución dice poseer al amparo de los artículos 1°, inciso tercero, y 19, N° 11, de la Carta Fundamental (fs. 95-110), de la manera que describe en su reclamo (fs. 111-125).

Corroborando que no es tanto que pertenezca a la Administración como el hecho de quedar supeditada a la ley en comento y al Consejo para la Transparencia, la Universidad ocurrente reclama un ámbito de "autodeterminación informativa", merced al cual -a su juicio- deben ser las reglas del autogobierno las que regulen la normativa atinente a la transparencia y publicidad de sus actos, tanto como el suministro de información a terceros.

Al paso, objeta que no pueda entablar el pertinente reclamo judicial contra las decisiones del individualizado Consejo cuando invoque la afectación del "debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido", en el caso del artículo 21, N° 1, de la ley. Situación que le impediría evitar la entrega de las investigaciones académicas, fórmulas científicas, procedimientos médicos, reglas de ingeniería, astronomía y otras informaciones que son producto de sus cometidos;

UNIVERSIDADES ESTATALES Y PRINCIPIO DE JURIDICIDAD.

SÉPTIMO: Que el principio de juridicidad, a que se encuentran sometidas las personas jurídicas administrativas por mandato de los artículos 6° y 7° del texto constitucional, no significa que deben sumisión solo a las normas imperantes en el área de su respectiva especialidad, puesto que aquél abarca a todo el ordenamiento jurídico en su integridad. Así, las universidades estatales, junto con ceñirse a las reglas atinentes a su función, conducente a la concesión de títulos profesionales, diplomas y grados, además, deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella, sean estas generales o específicas, cuando a cualquier título son tenidas como destinatarias.

En esta lógica el artículo 88 de la Ley N° 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza, actual artículo 113 del DFL N° 2, del Ministerio de Educación, de 2009, acota que estas entidades, existentes al 31 de diciembre de 1981, “se regirán” por las disposiciones que indica y “por las leyes que hagan referencia a ellas” (inciso 2°). Ya que si este precepto se interpreta coordinadamente con el contexto en que se halla inserto, aparece claro su reducido objeto, consistente en delimitar cuáles normas vigentes del sector educacional rigen a las universidades estatales, en este específico campo de acción. Sin que quepa entender -por ende- que su propósito haya sido eximir las de la obligación de sujetarse a las demás leyes generales que disciplinan a la Administración del Estado;

OCTAVO: Que tampoco la autonomía o independencia frente al poder central, con que cuentan para actuar estas entidades administrativas descentralizadas, puede concebirse en contradicción con la plena vigencia del nombrado principio de juridicidad. De esta forma, la autonomía académica, económica y administrativa que su estatuto orgánico, contenido en el DFL N° 3, del Ministerio de Educación, de 2006, artículos 1° y 7°, le confiere a la Universidad de Chile, debe entenderse con el alcance que a estas especies de autogestión le otorga

el artículo 104 del precitado DFL N° 2, ninguna de las cuales conlleva la posibilidad de marginarse de las normas generales aplicables a la Administración.

Tales atributos legales, aún cuando pudieran considerarse vinculados, de alguna manera, con la libertad de enseñanza asegurada en el artículo 19, numeral 11°, de la Carta Fundamental (Rol N° 523), no permiten inferir la existencia de una autonomía constitucional de que serían titulares las universidades estatales. Ni facultan suponer que habrían de regirse por un estatuto cerrado que, más allá del campo educativo, tendría que reservarles un régimen legal separado del resto de la Administración del Estado;

PUBLICIDAD Y AUTONOMÍA NORMATIVA.

NOVENO: Que, justamente aquel principio de juridicidad es el que obliga a todos los órganos del Estado, sin distinción ni excepción alguna, a someterse a lo ordenado en el artículo 8°, inciso segundo, de la Carta Fundamental, en cuya virtud son públicos los actos y resoluciones que de ellos provengan, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen (Roles N°s 1.732 y 1.800, acumulados, considerando 8°).

Precepto que, como se sabe, fue incorporado a su texto por la Ley de Reforma Constitucional N° 20.050, a fin de asegurar que solo una ley de quórum calificado pudiera establecer la reserva o secreto de aquéllos o de éstos, por las causales que taxativamente señala (Rol N° 634, considerando 27°). Por lo que, al quedar radicada esta determinación privativamente en ese tipo de leyes, ello implicó restársela tanto a la potestad reglamentaria presidencial como a las facultades normativas de cualquier otra autoridad administrativa, por el solo ministerio de aquella reforma constitucional;

DÉCIMO: Que, por consiguiente, procede constatar que a contar del 26 de agosto de 2005, fecha en que dicha reforma

fue publicada en el Diario Oficial, dentro de la Administración del Estado cesó toda posibilidad de establecer o instituir estas materias por medio de decretos reglamentarios u otro tipo de actos administrativos generales.

Lo que hace insostenible la pretensión de la recurrente de que su autonomía normativa le permitiría regular por sí misma cómo habrían de aplicarse, al interior de esa Universidad, el aludido principio constitucional y aquellas consiguientes excepciones reservadas a leyes de quórum calificado, por cuanto ello equivaldría a postular que no operó a su respecto la reforma constitucional introducida por la Ley N° 20.050;

DECIMOPRIMERO: Que, dicho esto, es necesario aclarar que tampoco la Universidad de Chile puede aducir menoscabo alguno por el solo hecho de haber quedado afecta, enseguida, a las prescripciones de la Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado, la que se hizo extensiva a todos los servicios públicos que la componen en tanto fue aprobada por la Ley N° 20.285, con base en lo pertinente del artículo 8° constitucional. Comoquiera que la autonomía que le ha sido asignada para obrar dentro de su respectiva esfera de funciones legales, no resulta inconciliable con sus deberes constitucionales de brindar acceso a la información pública que obre en su poder, al tenor exacto de la legislación vigente dictada conforme con la Constitución.

Máxime cuando, en sí misma examinada, esta Ley de Transparencia constituye una modalidad inobjetable tendiente a facilitar a la ciudadanía el conocimiento de dicha información, sin causar con ello un perjuicio al Estado ni al funcionamiento normal de sus entidades;

CONSEJO PARA LA TRANSPARENCIA Y AUTONOMÍA DE GESTIÓN.

DECIMOSEGUNDO: Que tocante a la situación de dependencia en que se encontraría la Universidad de Chile frente al Consejo para la Transparencia, en los términos reseñados en el considerando 6° anterior, valga recordar -en primer lugar- que uno de los asertos más sólidos e indiscutidos que permite el derecho administrativo nacional es que autonomía y control no son términos antagónicos sino complementarios.

Es decir, que el hecho de contar la Universidad de Chile con la facultad para ejecutar sus funciones administrativas con independencia y sin sujeción a la jerarquía del Jefe de Estado, excluye el control por parte de éste, pero no obsta otras modalidades determinadas de fiscalización, como la que ejerce el referido Consejo a efectos de velar por que se cumplan cabalmente las obligaciones que impone la Ley de Transparencia, tal como lo manifestara anteriormente este Tribunal (Roles N°s 1.732 y 1.800, acumulados, considerando 19°);

DECIMOTERCERO: Que menos aprensiones puede infundir ese Consejo, cuando se observa que también se trata de un servicio autónomo afecto a las reglas generales y principios básicos que orientan a todas las instituciones de la Administración del Estado. Entre otras razones, porque la misma Ley N° 20.285 (artículo 2°, N° 2) intercaló al Consejo para la Transparencia en el listado del artículo 21, inciso segundo, de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional sobre Bases Generales de la Administración del Estado, donde figuran las entidades al margen de las normas especiales del Título II de esta, pero regidas íntegramente por las normas generales consagradas en su Título I (artículos 1-20).

Siendo esta afirmación correcta, el corolario es que dicho ente colegiado no detenta poderes omnímodos e ilimitados, como tampoco es capaz de autogenerarse atribuciones ni de adoptar resoluciones sin control. Toda vez que al deber someter su acción a la Constitución y a las leyes, según el artículo 6° constitucional, la citada Ley N°

18.575 le exige actuar dentro de su competencia, sin tener más atribuciones que las que expresamente le haya conferido el ordenamiento jurídico, de suerte que cualquier abuso o exceso en el ejercicio de sus potestades puede dar lugar a las acciones y recursos correspondientes (artículo 2°). Tanto más cuando en el ejercicio de sus cometidos ha de guardar irrestrictamente, entre otros, los principios de coordinación, control e impugnabilidad de los actos administrativos, según prevé la misma Ley N° 18.575 (artículo 3°, inciso segundo);

DECIMOCUARTO: Que, lo anterior, a propósito del reparo formulado en este proceso por la Universidad de Chile, en el sentido que el artículo 28, inciso segundo, de la Ley de Transparencia niega a los órganos de la Administración del Estado la posibilidad de reclamar judicialmente las resoluciones del Consejo que den acceso a la información, cuando ellos la hubieren denegado excusándose en que su publicidad, comunicación o conocimiento, afecta el debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido.

Situación en la que cobra sentido, además, la salvedad hecha por esta Magistratura, al revisar preventivamente la Ley N° 20.285, en cuanto a que las restricciones impuestas en el entonces proyecto de ley de transparencia (artículo 43, inciso quinto) a la acción fiscalizadora de la Contraloría General de la República, se entienden constitucionales si ello *“deja a salvo el control amplio de legalidad que le confiere a este órgano el artículo 98, inciso primero, de la Constitución, en lo que fuere procedente”* (Rol N° 1.051). Donde naturalmente se inserta la facultad que le reconoce su *“ley orgánica constitucional respectiva”*, a que se remite tal artículo 98, para informar sobre todos los asuntos que se relacionen con el funcionamiento de los servicios públicos sometidos a su fiscalización;

DECIMOQUINTO: Que, tocante a las demás cuestiones planteadas hipotéticamente en la presente impugnación, en

cuanto a que el ejercicio de las atribuciones que la ley le acuerda al Consejo para la Transparencia podría obstaculizar las funciones y hasta perjudicar la discreción con que deben realizarse las labores de investigación que lleva a cabo la Universidad, vale subrayar -una vez más- el criterio que manda conjugar las reglas vigentes de derecho constitucional, de modo que todas ellas sean eficaces y produzcan resultados. Lo que traído acá significa que el principio de publicidad no puede aplicarse a costa del principio de servicialidad del Estado, a que hace mención el artículo 1°, inciso cuarto, de la Constitución, y que lógicamente presupone la regularidad en sus operaciones. Mismo que para la Administración se traduce en el deber de atender las necesidades públicas en forma continua y permanente, según la Ley N° 18.575, artículo 3°, inciso primero.

Al punto que, si no es posible equilibrar armónicamente ambos objetivos, igualmente deseables, el propio artículo 8°, inciso segundo, constitucional prevé que una ley de quórum calificado puede establecer el secreto o reserva respecto de ciertas materias administrativas *“cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos”* estatales;

CONCLUSIONES.

DECIMOSEXTO: Que, en razón de las consideraciones expuestas, es posible afirmar las siguientes conclusiones:

1) La Universidad de Chile, sin perjuicio de regirse por las normas específicas que imperan en el campo de su especialidad, reúne todas las condiciones que permiten reconocerla como un servicio público creado para el cumplimiento de la función administrativa estatal, para cualquier efecto legal.

Alcanzándole, por ende, todas las normas constitucionales y legales que, al estatuir o desarrollar aquellos principios básicos atingentes al orden institucional

de la República, deben acatarse unánimemente dentro de la Administración del Estado, con arreglo al principio de juridicidad recogido en los artículos 6° y 7° de la Carta Fundamental.

2) Desde que entró en vigencia la reforma introducida por la Ley N° 20.050 al artículo 8° constitucional, con fuerza obligatoria directamente vinculante, ninguna autoridad administrativa pudo establecer como secretos o reservados los antecedentes a que ella se refiere y que existan en su poder, toda vez que esta determinación se radicó única, exclusiva y excluyentemente en leyes de quórum calificado.

Por consiguiente, fue esta Ley N° 20.050, y no su posterior inclusión en las normas de la Ley N° 20.285, la que privó a dicha casa de estudios superiores de toda opción para regular a través de decretos internos qué materias concernientes a ella se pueden divulgar o retraer del conocimiento público.

3) Contra lo que dice el recurso, no existe inconstitucionalidad de suyo por el hecho de que la Ley de Transparencia, aprobada por la Ley N° 20.285, haya incorporado en sus normas a los servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, abarcando, de esta forma, a la Universidad de Chile, comoquiera que ello no significa privarla de alguna autonomía de índole constitucional que, en todo caso, únicamente puede desplegarse en el ámbito estrictamente educacional.

Sostener lo contrario, implicaría otorgar a ese plantel universitario un estatus constitucional propio de un poder separado de la Administración del Estado, del que carece, amén de reconocerle posesión sobre una capacidad reglamentaria absoluta e ilimitada, que tampoco le ha sido otorgada.

4) Tampoco dicho plantel universitario puede estimar lesionada su autonomía de gestión administrativa, para

adoptar independientemente las decisiones que corresponda dentro de su competencia y especialidad, por la circunstancia de quedar afecto a la fiscalización del Consejo para la Transparencia.

El eventual trastorno o peligro que la aplicación de esta ley pudiere ocasionar a la Universidad de Chile, a falta de mayores antecedentes, no puede ser considerado en esta oportunidad. Sin perjuicio de hacer notar, este Tribunal, los cauces institucionales que el ordenamiento vigente contempla a los efectos de resguardar la marcha normal de los servicios que componen la Administración del Estado.

Y TENIENDO PRESENTE, además, lo dispuesto en los artículos 8°, 93, inciso primero, N° 6°, y decimoprimer, de la Carta Fundamental, así como en las disposiciones pertinentes de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional,

SE RESUELVE:

QUE SE RECHAZA EL PRESENTE REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD.

DÉJASE SIN EFECTO LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA A FOJAS 189. OFÍCIESE AL EFECTO A LA CORTE SUPREMA.

NO SE CONDENA EN COSTAS AL REQUERENTE POR ESTIMARSE QUE TUVO MOTIVOS PLAUSIBLES PARA DEDUCIR SU ACCIÓN.

Acordada con el voto concurrente de los Ministros señora Marisol Peña Torres y señores Francisco Fernández Fredes y Carlos Carmona Santander, quienes estuvieron, asimismo, por rechazar el requerimiento, pero estimando que el mismo debió ser declarado improcedente, por las siguientes razones:

1°. Que la gestión pendiente en estos autos es un reclamo de ilegalidad, interpuesto ante la Corte de Apelaciones de Santiago por la Universidad de Chile en contra de la decisión del Consejo para la Transparencia que ordenó entregar, por resolución C 59309, de 17 de diciembre de 2009,

la información solicitada por Francisco Zambrano Meza respecto de las actas de la Comisión *ad hoc* de Claustro de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, así como copia íntegra y fiel de la nómina de personal que desempeña sus funciones en dicha Facultad, incluyendo la remuneración, beneficios, función, cargo, grado y el inicio de sus funciones.

El reclamo fue resuelto por la Corte de Apelaciones de Santiago el 14 de diciembre de 2010 (Rol 1802/2010), rechazándolo.

Contra esa decisión, la Universidad de Chile presentó un recurso de queja ante la Corte Suprema el 20 de diciembre de 2010. Estando pendiente la resolución de este recurso, dicha Universidad presentó la presente acción de inaplicabilidad;

2°. Que la Universidad alega que la aplicación en la gestión pendiente del inciso primero del artículo 2° de la Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado, contenida en el artículo primero de la Ley N° 20.285, es inconstitucional. Dicha norma establece lo siguiente:

“Artículo 2°.- Las disposiciones de esta ley serán aplicables a los ministerios, las intendencias, las gobernaciones, los gobiernos regionales, las municipalidades, las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública, y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa.”;

3°. Que la mencionada Universidad sostiene que la inconstitucionalidad se produciría al aplicársele un cuerpo normativo (la Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado) en base a supuestos falsos, toda vez que no es un servicio público creado para el cumplimiento de una función administrativa; y que toda disposición especial que se le quiera aplicar, requiere que se la mencione expresamente. Agrega que al aplicarse dicha normativa a su funcionamiento, no obstante lo anterior, se afecta su autonomía universitaria, establecida en los artículos 104 y siguientes

de la Ley General de Educación (D.F.L. N° 2, del Ministerio de Educación, publicado en el Diario Oficial de 2 de julio de 2010). Dicha autonomía, sostiene la Universidad, tendría un sustento constitucional en la autonomía de los grupos intermedios (inciso tercero del artículo 1° de la Ley Fundamental) y en la libertad de enseñanza (artículo 19, N° 11, de la misma), apoyándose para ello en la sentencia de esta Magistratura Rol N°523/2006;

4°. Que, como se observa, el razonamiento de la referida Casa de Estudios se construye sobre una secuencia argumental. El primer paso del razonamiento es afirmar que ella no se encuentra comprendida en los supuestos del artículo 2° de la Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado. Una vez establecido lo anterior, afirma que su inclusión en dicho marco jurídico viola la autonomía universitaria.

Antes de seguir adelante y hacernos cargo de este planteamiento, debemos preguntarnos si este primer paso es un asunto de constitucionalidad;

5°. Que la pregunta es válida, porque esta Magistratura tiene una doctrina establecida en torno a que su competencia se limita sólo a los vicios de constitucionalidad, no extendiéndose a los de legalidad.

En efecto, esta Magistratura ha señalado al respecto:

***“TRIGESIMOTERCERO:** Que sobre este punto se ha resuelto por esta Magistratura que la acción de inaplicabilidad no es la vía para examinar si en un determinado procedimiento administrativo se han aplicado o no correctamente los preceptos legales a los que el mismo debió ceñirse (STC Rol 1141/09). De igual forma se ha sentenciado que no le corresponde al Tribunal resolver cuestiones vinculadas a interpretación de las leyes o conflictos de leyes (STC Rol 980/07). Por lo mismo se han desechado presentaciones referidas a conflictos de aplicación de normas legales, lo que debe ser competencia del juez de fondo (STC Rol 513/06. En el mismo sentido, roles 1201 y 1240);*

***TRIGESIMOCUARTO:** Que, como ya se ha señalado, la acción de inaplicabilidad supone esencialmente un*

control concreto de contradicción entre dos normas, en una gestión pendiente, debiendo primar la Ley Fundamental. En efecto, como se ha resuelto por esta misma Magistratura, "debe estarse siempre en presencia de un conflicto de constitucionalidad, esto es, frente a una contradicción directa, clara y precisa entre determinado precepto legal que se pretende aplicar en el caso concreto, con la propia Constitución, pues el juez constitucional no puede interpretar o corregir la ley ordinaria si no es con relación a su constitucionalidad". Lo anterior en atención a que "la tarea de interpretar la ley le corresponde a los tribunales de justicia, sean ordinarios o especiales, y, en nuestro sistema judicial, el órgano llamado a unificar su interpretación es la Corte Suprema" (STC Rol 810/08, consid. 9º) (STC Rol 1295/2009);";

6º. Que, por lo tanto, definir si estamos ante un alegato de constitucionalidad o de legalidad, es un asunto de previo y especial pronunciamiento a cualquiera otra decisión de fondo que pueda emitir esta Magistratura. En ello va envuelto el reparto de competencias que establece la Constitución entre los distintos órganos encargados de resolver disputas de relevancia jurídica, y que este Tribunal debe respetar al ser un órgano del Estado que debe *"someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella"* (artículo 6º constitucional), al tiempo que ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, puede atribuirse otra autoridad o derechos que los que expresamente se le hayan conferido por la Constitución o las leyes (artículo 7º, inciso segundo, constitucional);

7º. Que, con este examen, no estamos retrotrayendo nuestra decisión a la etapa de admisibilidad de este requerimiento. Tal admisibilidad se acordó por la Sala respectiva el 10 de marzo del presente año, con los antecedentes que tenía a la vista en ese momento y que había aportado la Universidad. Requerido el Consejo para la Transparencia a informar sobre la admisibilidad, éste no evacuó su informe, según consta en el considerando 4º de la resolución de admisibilidad (fojas 223). Y el peticionario de la documentación que originó el conflicto sólo fue tenido como parte en la misma fecha en que la Sala declaró admisible el presente requerimiento (fojas 226).

Desde el 10 de marzo a la fecha, se ha acompañado una gran cantidad de antecedentes y se realizó la vista de la causa.

Dichos antecedentes enriquecieron los diversos puntos de vista y han hecho reflexionar a esta Magistratura, ahora como Pleno, sobre la procedencia de este requerimiento;

8°. Que esa reflexión nos lleva a considerar que la Universidad plantea un problema de legalidad. En primer lugar, porque no niega estar regida por el artículo 8° de la Constitución. Sostiene que las universidades estatales *“son órganos que forman parte del Estado, pero no integran la denominada administración del Estado, en los términos establecidos y definidos en el artículo 1°, inciso segundo, de la Ley N° 18.575”* (fojas 12). *“Al constituir la Universidad de Chile un órgano del Estado, no hay dudas que el principio de publicidad constitucional se le aplica”* (fojas 26). Distinto hubiera sido que negara su aplicación, porque eso hubiere importado un desafío directo a un precepto constitucional.

En segundo lugar, porque lo que plantea es un asunto de conflicto de leyes. La Universidad sostiene que, conforme a su Estatuto (artículo 10, D.F.L. N° 3, del Ministerio de Educación, publicado en el Diario Oficial de 2 de octubre de 2007) y de acuerdo a lo establecido en el artículo 113 de la Ley General de Educación (D.F.L. N° 2, del Ministerio de Educación, publicado en el Diario Oficial de 2 de julio de 2010), la aplicación a ella de normas como las contenidas en la Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado requiere que las mismas se refieran expresamente a la Universidad de Chile. Dicha ley, en su artículo 2°, que es la norma impugnada en estos autos, no la menciona. Sólo se refiere a los *“órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa”*. No obstante ello, sostiene, tanto el Consejo para la Transparencia como la

Corte de Apelaciones, al resolver el reclamo de ilegalidad, consideraron que se le aplicaba dicha ley.

Dicho planteamiento es un caso típico de conflicto de leyes, pues implica decidir cuál es la norma que debe aplicarse para resolver el asunto controvertido. De hecho, parte central de la sentencia de la Corte de Apelaciones (considerandos 6° a 14°) se destinó a resolver si la Ley de Transparencia era o no aplicable a la Universidad, concluyendo (considerando 14°) que sí se le aplica. Por ende, no procede referirse a las alegaciones sobre una infracción de las normas constitucionales que la requirente estima colateralmente vulneradas, como son los artículos 6°, 7°, 19, N° 2°, y 76 de la Constitución Política, toda vez que las infracciones aducidas dependen de la resolución del conflicto de legalidad planteado y no viceversa;

9°. Que si el legislador, en la norma impugnada, en el ámbito de su libre configuración, no menciona a la Universidad de Chile, y ello genera un problema de cómo se llena el vacío que se habría supuestamente generado, no es un problema de constitucionalidad, sino de estricta legalidad, que le corresponde resolver a otros órganos, no a esta Magistratura;

10°. Que, por lo tanto, el requerimiento debe ser declarado improcedente, por formular un conflicto de legalidad.

Se previene que el Ministro señor José Antonio Viera-Gallo Quesney concurre a la sentencia, pero sin compartir sus considerandos decimotercero y decimocuarto.

Redactó la sentencia el Ministro señor Iván Aróstica Maldonado, y el voto concurrente y la prevención, los Ministros que, respectivamente, los suscriben.

Notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 1892-11-INA.

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Raúl Bertelsen Repetto, y por los Ministros señores Marcelo Venegas Palacios, Hernán Vodanovic Schnake, Marisol Peña Torres, Francisco Fernández Fredes, Carlos Carmona Santander, José Antonio Viera-Gallo Quesney e Iván Aróstica Maldonado.

Se certifica que los Ministros señores Marcelo Venegas Palacios y Hernán Vodanovic Schnake concurrieron al acuerdo y

fallo, pero no firman por encontrarse enfermo, el primero, y en comisión de servicio, el segundo.
Autoriza la Secretaria del Tribunal, señora Marta de la Fuente Olguín.