



UNIVERSIDAD
Finis Terrae

UNIVERSIDAD FINIS TERRAE

FACULTAD DE DERECHO

MAGISTER EN DERECHO PÚBLICO: TRANSPARENCIA, REGULACIONES Y
CONTROL

**NATURALEZA DE LA POTESTAD SANCIONATORIA QUE LAS
UNIVERSIDADES DEL ESTADO EJERCEN SOBRE SUS
ESTUDIANTES
Y SUS LÍMITES ANTE SITUACIONES OCURRIDAS FUERA DEL
ÁMBITO ACADÉMICO.**

JAVIER RAMÍREZ SAAVEDRA

Artículo Académico presentado a la Facultad de Derecho de la Universidad Finis
Terrae, para optar al grado de Magister en Derecho Público: Transparencia,
Regulaciones y Control.

Profesor Guía: Enrique Navarro Beltrán.

Santiago, Chile

2021

**NATURALEZA DE LA POTESTAD SANCIONATORIA QUE LAS
UNIVERSIDADES DEL ESTADO EJERCEN SOBRE SUS ESTUDIANTES Y SUS
LÍMITES ANTE SITUACIONES OCURRIDAS FUERA DEL ÁMBITO
ACADÉMICO.**

JAVIER ESTEBAN RAMÍREZ SAAVEDRA

Universidad Finis Terrae

Javier.ramirez@umce.cl

Profesor guía: Enrique Navarro.

Resumen:

La potestad disciplinaria que habilita a las Instituciones Públicas de Educación Superior para investigar los hechos que puedan constituir infracción a su normativa interna y sancionar a sus estudiantes constituye en la práctica, una manifestación del principio de autonomía, reconocido en la letra a) del artículo 2º de la Ley N°21.091 sobre educación Superior. Para un correcto ejercicio de esta potestad disciplinaria, se deberá precisar su naturaleza, lo que a su vez, permitirá determinar sus principales límites.

En razón del importante rol social que cumplen estas instituciones en la provisión del derecho a la educación, es esencial que exista, como garantía a sus estudiantes y, a la sociedad en general, un claro límite y equilibrio al poder sancionador que estas ejercen.

El presente trabajo abordará la materia desde la mirada de las Universidades del Estado, (en adelante también me podré referir a ellas únicamente como Universidades) en su calidad de servicio público perteneciente al subsistema universitario de Educación Superior.

Palabras clave: potestad sancionatoria, autonomía universitaria, límites a la potestad sancionadora, protección garantías constitucionales, derecho disciplinario.

Key words: disciplinary authority, university autonomy, disciplinary authority limits, constitutional guarantee protection, disciplinary law

Introducción

El derecho a la educación se encuentra consagrado como derecho fundamental en el numeral 10 del artículo 19 de nuestra Constitución Política. Por su parte, la educación superior es un derecho, cuya provisión debe estar al alcance de todas las personas, de acuerdo a sus capacidades y méritos, sin discriminaciones arbitrarias, para que puedan desarrollar sus talentos; asimismo, debe servir al interés general de la sociedad y se ejerce conforme a la Constitución, la ley y los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes ¹

El Estado reconoce el ejercicio del derecho a la educación superior a través del servicio que otorgan las universidades; y éstas, a su vez, deben garantizar sistemas objetivos de acceso y permanencia, sobre la base de principios fundamentales que rigen el quehacer de las Instituciones de Educación Superior, y que las distingue como pilares fundamentales de la educación, desarrollo del conocimiento y progreso de la sociedad.

El subsistema universitario de provisión de Educación Superior está compuesto por universidades estatales creadas por ley, universidades no estatales pertenecientes al Consejo de Rectores y las universidades privadas reconocidas por el Estado.

En el caso particular de las Universidades del Estado, cuya naturaleza y régimen jurídico se encuentra regulado en la Ley N° 21.094.-, poseen como rasgo propio y distintivo de su misión, el “contribuir a satisfacer las necesidades e intereses generales de la sociedad, colaborando, como parte integrante del Estado, en todas aquellas políticas, planes y programas que propendan al desarrollo cultural, social, territorial, artístico, científico, tecnológico, económico y sustentable del país, a nivel nacional y regional, con una perspectiva intercultural”²

¹ Ley 21.091.-de 2018

² Ley 21.094.-de 2018.

Así entonces, las Universidades del Estado, en el cumplimiento de su misión y aporte al desarrollo cultural y social del País, deben reconocer la exigencia de la creación y promoción, de políticas institucionales de convivencia, que permitan prevenir, sancionar y erradicar todo tipo de actos que atenten contra la dignidad de su comunidad y de toda persona vinculada, de cualquier forma, a las actividades de la respectiva institución, garantizando el respeto a las garantías constitucionales y por supuesto, el buen funcionamiento de la propia institución.

Sobre este punto y pese a los diferentes avances que puedan existir en materia de prevención y educación en el ámbito del respeto y convivencia entre los miembros de las comunidades universitarias, siguen existiendo dificultades fácticas y jurídicas que tensionan el correcto equilibrio entre el ejercicio de los derechos fundamentales de sus usuarios, con la potestad sancionatoria de las mismas.

Dentro de la Administración Pública, las universidades estatales desempeñan una función específica que no siempre se aviene con las reglas aplicables sobre los servicios públicos en general. Por ello, si bien ha de sostenerse que estas instituciones ejercen función administrativa, su concreción es sui generis y requiere el reconocimiento de un status específico.³

El presente trabajo, teniendo en consideración la naturaleza especial de las Universidades del Estado y el vínculo particular que éstas mantienen con sus estudiantes, identifica desde el punto de vista jurídico, algunos obstáculos procesales y fácticos que no permiten tener certeza sobre los límites de la potestad disciplinaria y como consecuencia, en un ejercicio incorrecto, se afecten, perturben o amenacen derechos de sus estudiantes consagrados como fundamentales.

En efecto, a criterio del autor, la falta de certezas respecto de los límites de esta potestad disciplinaria ha obligado a que las Universidades, con el fin de asegurar la debida convivencia y el respeto al interior de la comunidad, el cumplimiento de sus metas y objetivos;

³ BERNASCONI y BOCKSANG (2014)

extralimiten el ámbito de su potestad disciplinaria a hechos ocurridos fuera del espacio académicos y sus fines.

De esta forma, en este trabajo se busca precisar la naturaleza del derecho disciplinario existente en las relaciones entre estudiantes e institución, destacando su tratamiento especial. A su vez, se pronuncia respecto de los límites en la normativa vigente para finalmente, responder a la tesis planteada; sobre la posibilidad de conocer y sancionar hechos ocurridos fuera del ámbito académico.

Desarrollo

1. La naturaleza jurídica de las Universidades Públicas: Servicios públicos descentralizados

Tal como lo ha resuelto el Tribunal Constitucional, la naturaleza jurídica de las Universidades del Estado, es la de un servicio público descentralizado de la administración del estado⁴. Así entonces, se encuentran dotadas de personalidad jurídica y patrimonio propio, quedando sometidas a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio de Educación.

La Contraloría General de la República, en este mismo orden de idea, ha señalado que “las universidades estatales son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, y constituyen servicios públicos integrantes de la administración descentralizada del estado, por ende, afectas a la ley 18575”⁵

Además, la ley 21.094 sobre Universidades del Estado, las define como instituciones de Educación Superior de carácter estatal, creadas por ley para el cumplimiento de las funciones de docencia, investigación, creación artística, innovación, extensión, vinculación con el medio y el territorio, con la finalidad de contribuir al fortalecimiento de la democracia, al desarrollo sustentable e integral del país y al progreso de la sociedad en las diversas áreas del conocimiento y dominios de la cultura.

⁴ STC Rol 1892-2011

⁵CGR 59.048-2007

Las Universidades del Estado se encuentran llamadas a cultivar, generar, desarrollar y transmitir el saber superior en las diversas áreas del conocimiento y dominios de la cultura, por medio de la investigación, la creación, la innovación y de las demás funciones de estas instituciones.

2. La naturaleza especial de las Universidades del Estado: Comunidad de profesores y académicos destinada al desarrollo del conocimiento

Si bien, previamente ya se identificó la naturaleza jurídica de las Universidades del Estado, es importante también, reflexionar sobre la naturaleza (no jurídica) intrínseca de las Universidades, y que como se verá, las distingue de otros servicios públicos.

Como primer punto, podemos señalar que las comunidades universitarias se encuentran compuestas de tres estamentos: académicos, no académicos y estudiantes. En efecto, los principales receptores del servicio público que otorgan las universidades (o los receptores directos más bien) corresponde al estamento estudiantil. Claro está que quienes en la dinámica de otro servicio público podrían ser considerados únicamente como usuarios de un servicio, para estos efectos, tienen la calidad administrativa especial de estudiante, lo que se reconoce, tanto en obligaciones como en derechos.

A mayor abundamiento, la calidad administrativa especial del estudiante es de tal relevancia en las comunidades universitarias que, el propio legislador, reconoce primero a través de la Ley 20.843⁶- y luego, mediante la referida Ley 21.094.- y además, hace parte del máximo cuerpo colegiado superior⁷ el cual corresponde definir la política general de desarrollo y las decisiones estratégicas de la institución.

Como se puede apreciar, la calidad de estudiante no solo te permita ser el receptor de la prestación del servicio público otorgado por éstas, sino que, adicionalmente y como una característica exclusiva, te hace miembro de una institución a la que se asiste para ser parte de *un algo*.

Sobre este *algo* existen muchas definiciones conceptuales e históricas posibles de utilizar para describirlo, pero, tomando especial atención que no es la materia principal del presente

⁶ Ley 20.843 de 2015.

⁷ Ley 21.094 de 2018

artículo, el concepto que utilizaré será el de una *comunidad de profesores y académicos*⁸ *destinada al desarrollo del conocimiento*.

Adicionalmente, otra característica propia de las universidades, es que, en su calidad de institución esencialmente generadora de conocimiento, evolucionan de la mano de la cultura y de los procesos históricos que viven las sociedades. Las aulas de clases y los espacios universitarios son instancias de encuentro para la discusión de diferentes puntos de vistas; debates sobre los ejes principales de una sociedad, o que es lo que se busca de ella; y además, el escenario indicado para que aquellos llamados a ser las mentes ilustradas de nuestra comunidad, puedan pensar o repensar sobre las transformaciones que el país demanda en la búsqueda de la construcción de una mejor sociedad.

No es de sorprender entonces, que grandes revoluciones sociales en la historia de la humanidad, hayan tenido su origen o sido lideradas por jóvenes universitarios. Diferentes causas como el ecologismo, los derechos civiles, la libertad sexual, la educación igualitaria o el feminismo, son demandas que a lo largo de la historia han sido puestas en el tapete por movimientos universitarios, emanando peticiones concretas y a corto plazo con otras que significan grandes reformas políticas.

“*Bajo los adoquines está la playa*”, “*¡Haz el amor y no la guerra!*” o “*¡Prohibido prohibir!*” son lemas que surgieron de las mentes pensantes de universitarios que salieron a las calles a protestar en el París de 1968, pero que parecen estar más vigentes que nunca en nuestra sociedad.

En el caso de nuestro país y solo en la última década, podríamos señalar que hemos pasado por, a lo menos, seis movilizaciones estudiantiles que lideran y reclaman reformas políticas de diversa índole. La última de ellas, denominada movilización estudiantil feminista del año 2018, en que se reclamaba contra la violencia de género en las universidades, mantuvieron paralizadas las actividades académicas de gran parte de las Instituciones de Educación Superior de nuestro país y lograron visibilizar un problema que siempre ha estado presente pero oculto en las relaciones de poder y asimétricas que se generan al interior de este tipo de instituciones.

⁸ Navarrete (2013), pagina 2.

Como respuesta a lo anterior, (o quizás, como reacción tardía a lo que se debió contestar mucho antes), muchas instituciones del país avanzaron en la elaboración de protocolos de actuación para casos sobre violencia de género e investigar las denuncias sobre la materia, que permitan responder a “...uno de los temas masivamente declamados y proclamados por el feminismo internacional, pidiendo la creación o reforzamiento de protocolos para castigar cualquier abuso de género.”⁹

3. Algunos problemas facticos para el ejercicio potestad disciplinaria de las Universidades del Estado

Continuando con la idea señalada en el numeral anterior, durante el año 2018 la cultura patriarcal, pareció explotar en los espacios universitarios y; la denominada funa se transformó en la peor pesadilla para muchos académicos, funcionarios y estudiantes que se vieron enfrentados a denuncias con características propias de aquellos actos de autotutela que no pueden ser amparados en la libertad de expresión¹⁰ y respecto de los cuales, el sistema jurídico no daba respuesta. A su vez, la presunción de inocencia y el debido proceso no eran más que principios formales del derecho cuya materialización no tendría sentido ni eficacia porque la sanción social (y quizás, la institucional) se encontraban firmes y ejecutoriadas.

Lo anterior es, quizás el más reciente, pero solo uno de los ejemplos de aquellas materias que afectan directamente la convivencia dentro de una comunidad universitaria y que obligan a estas a tomar medidas en el asunto, sobre límites jurídicos que no se encuentran del todo precisados.

Cabe preguntarse, a modo de ejemplo, si es competencia de una Universidad, investigar y sancionar un hecho constitutivo de delito, falta o incluso únicamente, de reproche social, cuyo autor, miembro de la comunidad universitaria, lo cometiera en el ámbito de la esfera de su vida privada, ajeno a las acciones universitarias y sin vinculación objetiva con la institución.

Para ilustrar este ejemplo, imaginemos que se difunde un video de un estudiante, en que, durante las vacaciones en su casa de la playa, es captado tratando de manera violenta, abusiva

⁹ RICHARD, NELLY (2018).

¹⁰ CS (7.8.2020, rol 58531-2020)

y denigratoria al que parece ser un trabajador de su hogar. O bien, que, al inicio del año académico, se recibe la denuncia de una persona ajena a la universidad en que relata haber sido víctima de abuso sexual por parte de un miembro de la comunidad luego de una fiesta celebrada en el período de receso institucional. Así como estos, pueden existir un sinnúmero de ejemplos en que, hechos ocurridos fuera del espacio universitario y sin que exista un contexto de vinculación objetiva a la misma, puedan verse puestos en conocimiento de la institución para analizar si corresponde, a través de su potestad disciplinaria, velar por el normal desenvolvimiento del quehacer universitario en razón del principio de eficiencia y eficacia del sector público y de proteger a la comunidad además, de aquellas acciones que alteren la tranquila convivencia.

Así entonces, para avanzar en este análisis, se debe reflexionar sobre la naturaleza que tiene el derecho disciplinario de los estudiantes de Universidades del Estado en nuestro sistema sancionador.

4. Marco legal que une a los miembros de la comunidad universitaria

Respecto del marco legal que une a los miembros de una comunidad universitaria, es posible distinguir a lo menos tres vínculos jurídicos que los une a la institución, uno para cada estamento y que sirven para determinar, la naturaleza a la cual se encuentran sometidos en materia sancionatoria.

Así entonces, no existe duda que en el caso de los funcionarios académicos y no académicos estos tendrán el carácter de funcionarios públicos, rigiéndose por el reglamento especial que dicte la institución y subsidiariamente por el estatuto administrativo, en el caso de los académicos, y; directamente a través del estatuto administrativo en el caso de los funcionarios no académicos.

Dicho lo anterior, tomando en consideración la calidad de funcionario público de los estamentos académicos y no académicos, y en razón de que, a estos, les sería aplicable el principio de probidad administrativa, entendiéndose como aquella obligación de “observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular”, es que no incorporaré en la presente

discusión a dichos estamentos, ya que, a lo menos en forma relativa, la cuestión del límite espacial a la potestad disciplinaria podría encontrarse resuelto.

En cambio, centraré la discusión de manera exclusiva en el estamento estudiantil y su régimen disciplinario.

5. De la autonomía universitaria y la potestad disciplinaria

Como ya se ha señalado, las Instituciones de Educación Superior, gozan de autonomía universitaria; pilar fundamental que permite organizar su quehacer interno; reconocido normativamente en la letra a) del artículo 2° de la Ley 21.091.- Sobre Educación Superior y que la define como *“la potestad para determinar y conducir sus fines y proyectos institucionales en la dimensión académica, económica y administrativa, dentro del marco establecido por la Constitución y la ley”*.

Una expresión de esta autonomía, es la facultad legal con la que cuentan dichas instituciones para dictar reglamentos que regulen su quehacer interno. En el uso de dicha facultad, todo establecimiento universitario deberá contar con un reglamento que regule las relaciones entre los distintos miembros de la comunidad, en el que se especifiquen las conductas que se entienden como sancionables y se señale, además, un justo y racional procedimiento que asegure el derecho a defensa del acusado

6. La necesidad de un régimen disciplinario

Para todo tipo de organización, la disciplina es un elemento fundamental que permite favorecer una sana y correcta convivencia y que constituye la adaptación racional de la conducta de una persona, a las exigencias objetivas de convivencia en un medio determinado. Por su parte, todo acto de indisciplina, según el perjuicio que ocasione, comprometerá la responsabilidad personal del autor.

Así entonces, al interior de cualquier organización los actos de indisciplina no deben ser tolerados, no solo por el hecho de que estos sean incorrectos y deban o puedan resarcirse, sino que también, porque es una herramienta que permite prevenir situaciones perjudiciales para los intereses de la organización.

En el caso particular de las Universidades del Estado, el derecho disciplinario permite sancionar ciertos actos a fin de que no se transformen en hábitos adquiridos que perjudiquen o atenten contra sus principios, misión, visión, fines y prestigio institucional.

Como se puede apreciar, en su calidad de instituciones públicas de educación superior y, sujetas, además, a los principios generales que rigen a la administración pública, la potestad disciplinaria es una herramienta clave para alcanzar los propósitos institucionales, erradicando aquellas acciones que alteran y afectan a la comunidad.

En este orden de ideas, el profesor Cristián Román ha sostenido que “el Derecho disciplinario no es manifestación del *ius puniendi* del Estado. Por tanto, no es un Derecho que limite el poder de castigo, sino más bien un Derecho a favor de la organización”¹¹

Por su parte, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre la potestad disciplinaria señalando que “la razón de la potestad disciplinaria tiene un componente esencialmente ético, ya que su finalidad, más que el restablecimiento del orden social quebrantado, es la salvación del prestigio y la dignidad corporativa, el servicio de los intereses generales y el funcionamiento eficaz de los servicios públicos”.¹²

Adicionalmente, señaló que “No cabe extender tales razones a la actividad disciplinaria del Poder Judicial, pues ésta no forma parte del *ius puniendi* del Estado ni tiene por objeto la prevención general de sujetos indeterminados sino la disciplina de quienes cumplen una determinada función pública y quedan por ello sujetos a especiales obligaciones cuyo cumplimiento resulta necesario para el buen funcionamiento de un órgano del Estado todo ello en base a sus respectivos estatutos”.

En definitiva, el ejercicio de la potestad sancionatoria se enmarca en la existencia de un derecho disciplinario que nace a la vida, como consecuencia de la autorregulación de la convivencia a través de los propios reglamentos y protocolos de las Universidades del Estado, y cuyo objeto es adecuar el comportamiento de sus miembros al que la organización requiere.

Así entonces, respecto de esta materia parece quedar meridianamente resuelto que, en los hechos, existe una potestad disciplinaria especial que regula la relación entre institución y

¹¹ Roman (2020)

¹² STC Tribunal Constitucional, 27 de septiembre de 2007.

estudiante; derecho disciplinario que, alejándose del derecho administrativo sancionador, permite aproximarse a una eventual ampliación a los límites de la potestad sancionatoria de las Universidades del Estado.

Sin perjuicio de lo anterior, la naturaleza de este derecho disciplinario debe ser precisada con el fin de prevenir y resolver eventuales conflictos entre las garantías constitucionales de los estudiantes y los intereses generales del servicio público.

7. El Derecho disciplinario

El profesor Román señala que “lo característico del Derecho disciplinario es la existencia de una organización a la que una persona –natural voluntariamente pertenece, bajo la lógica de una relación de sujeción especial. En ese marco, dicha persona debe conformar su actuar a las normas, estatutos, ordenes y/o postulados de la organización, que permitan a esta el logro de sus propios fines específicos, así como también el resguardo de su prestigio institucional, de suerte que, si así no lo hace, es dable que esta le imponga sanciones disciplinarias para, valga la redundancia– disciplinarlo”¹³

Por su parte, el Tribunal Constitucional, al referirse a la autonomía universitaria ha dispuesto que “debe tenerse presente que la autonomía universitaria tiene fundamento en la autonomía de los cuerpos intermedios, reconocida en el art. 1º, inc. 3º, CPR”¹⁴ En efecto, “la autonomía de los cuerpos asociativos se configura, entre otros rasgos esenciales, por el hecho de regirse por sí mismos; esto es, por la necesaria e indispensable libertad para organizarse del modo más conveniente según lo dispongan sus estatutos, decidir sus propios actos, la forma de administrarse y fijar los objetivos o fines que deseen alcanzar, por sí mismos y sin injerencia de personas o autoridades ajenas a la asociación, entidad o grupo de que se trata”¹⁵

En los hechos, existe una potestad disciplinaria *especial* que regula la relación entre institución y estudiante; un derecho disciplinario que se enmarca en una relación de sujeción especial, en el contexto de la entrega de un servicio público de educación y cuyo ejercicio, a través de potestades disciplinarias atribuidas, normalmente al Rector, le permiten, con mayor

¹³ Roman (2020)

¹⁴ STC 523 cc. 21 y 24

¹⁵ STC 184 c. 7

discrecionalidad, definir cuáles son los hechos que la Institución considerará como disciplinables para el cumplimiento de sus objetivos.

8. Límites de la potestad disciplinaria de las Universidades del Estado

La argumentación que se ha señalado en los numerales previos, si bien es del todo correcta, aún no permite entregar certezas sobre los límites de la potestad disciplinaria de las Universidades del Estado y, muy por el contrario, pareciera dar luces de que dichos límites no serían más que los que la propia institución se autoimponga a través de sus respectivos estatutos o reglamentos. Lo anterior podría marcar una discriminación en el trato de ciertos ciudadanos que, siendo miembros de una determinada Universidad Pública en calidad de estudiantes, puedan encontrarse sometidos a mayores restricciones que el resto de la ciudadanía al verse sometidos a un código de comportamiento que regule ámbitos que se escapan de los fines institucionales.

Si bien, se reconoce que pueden disciplinar no solo los órganos de la Administración, sino que también otros órganos del Estado, e incluso particulares.¹⁶, a criterio del presente autor se incurre en un error al considerar que, los principios y límites de su potestad disciplinaria, sean equivalentes al de cualquier otro grupo intermedio, ya que, existen marcadas consideraciones en las Universidades del Estado que las diferencia.

En efecto, las Universidades del Estado, por su naturaleza, no solo buscan el cumplimiento de los intereses del órgano, sino que tributan al desarrollo de la sociedad y el bien común; por otro lado, su acceso no responde meramente a una opción, sino que como se ha dicho, a una garantía constitucional y por tanto, el ejercicio de su poder disciplinario se debe ejercer en estricto resguardo de los derechos fundamentales de sus miembros.

Así entonces, si bien, se reconoce la existencia de una facultad discrecional de los Jefes Superiores de servicios de las Universidades del Estado para que, en el ejercicio de la autonomía universitaria dicten sus propios reglamentos; se reconocen dos grandes criterios que limitan su ámbito de disciplinar:

¹⁶ Roman (2020)

8.1 El debido proceso

En el derecho internacional, existen múltiples instrumentos que consagran a nivel regional y universal la garantía del debido proceso. Lo anterior da cuenta de la relevancia y de la evolución en la concepción de este derecho, tal como lo ha señalado Ferrer Arroyo¹⁷. La Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, del año 1948, reconoce en su artículo 28 que *“toda persona gozará de la garantía de concurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos y a disponer de un procedimiento sencillo y breve que ampare contra actos de autoridad que violen sus derechos”*. Por su parte, la Declaración Universal de Derechos Humanos, redactada en el mismo año, consagra en su artículo 10 que *“Toda persona tiene derecho, en condiciones de igualdad, a ser oída públicamente por un tribunal independiente e imparcial (...)”*, agregando nuevos elementos al concepto de debido proceso.

A su vez, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos del año 1966 establece en su artículo 14 que *“todas las personas son iguales ante los tribunales, teniendo derecho a ser oídas públicamente con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido, tanto en materia penal como civil”*, incorporando la publicidad del procedimiento a la definición.

Finalmente, la Convención Americana de Derechos Humanos, de 1969 reúne todos los elementos contenidos en los instrumentos que la precedieron, y en sus artículos 8 y 25 se consagra el concepto actual del debido proceso legal, estableciendo en su artículo 8.1 que *“toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”*. Esta norma, contiene una serie de estándares que deben cumplirse en las distintas instancias procesales para entender que se ha respetado este derecho a todas las personas, de modo que, tal como ha sostenido la Corte IDH, *“pueda hablarse de verdaderas y propias garantías judiciales según la Convención”*

¹⁷ FERRER (2015)

En Chile La Constitución Política de la República señala que “*Las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos*”, principio reconocido en diferentes artículos y además expresamente en el catálogo de derechos que consagra el artículo 19 de la Constitución, en cuyo numeral 2° dispone que “*La Constitución asegura a todas las personas 2.- La igualdad ante la ley. En Chile no hay persona ni grupo privilegiados. En Chile no hay esclavos y el que pise su territorio queda libre. Hombres y mujeres son iguales ante la ley. Ni la ley ni autoridad alguna podrán establecer diferencias arbitrarias;*”³ *La igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos.*

Así entonces y aunque parezca de perogrullo, las Universidades del Estado deben observar las garantías mínimas del derecho al debido proceso en sus procedimientos sancionatorios, sin poder ampararse en su autonomía para no hacerlo. Los procedimientos administrativos que las Universidades del Estado implementen para determinar la responsabilidad de los miembros de su comunidad se enmarcan en la rama del derecho administrativo sancionador, en donde se reconoce indudablemente el debido proceso como garantía esencial del mismo. Así tal como señala Ferrer, existen ciertos elementos propios del debido proceso en sede administrativa “*la notificación previa sobre la existencia del proceso; la audiencia para la determinación de los derechos en juego; lo cual incluye el derecho a ser asistido jurídicamente; ejercer la defensa de los derechos; disponer de un plazo razonable para preparar alegatos; producir prueba; contar con una decisión fundada en un plazo razonable; la publicidad de la actuación administrativa, y, proporcionalidad entre medios y fines*”¹⁸.

Por tanto, el principio del debido proceso garantiza que las personas afectadas por una investigación, tengan la real posibilidad de participar en esa instancia de toma de decisión, pudiendo conocer cuáles son los hechos por los cuales se le investiga, hacerse parte del procedimiento y presentar todos sus medios de prueba que le permitan asegurar su defensa.

Por otro lado, a la hora de ponderar si es que el ejercicio de la potestad disciplinaria se encuentra ajustado al debido proceso, se debe tener presente a lo menos tres elementos:

¹⁸ *Ibíd*, p.164.

- Que se cuente con una fuente normativa en que se tipifiquen las conductas sancionables y que, en dicha fuente normativa, se establezca un justo y racional procedimiento:
- Por último, que la sanción aplicada sea racional y justa.

De este modo, resulta clave detenernos en cada uno de los puntos previamente señalados.

8.1.1 Elementos que de acuerdo a la jurisprudencia comprenden el justo y racional proceso.

El Tribunal Constitucional ha expresado, a propósito del ejercicio por la Administración de las referidas potestades, al controlar preventivamente algunos proyectos de ley, que se infringe el artículo 19 N° 3 “porque no establece normas que le aseguren a quien resulte afectado por la resolución del Director del Servicio Electoral un justo y racional procedimiento, ya que no contempla entre otras garantías, ni el emplazamiento a la persona respectiva, ni la oportunidad para defenderse ni tampoco la posibilidad de deducir recurso alguno ante otra autoridad para reclamar de una eventual cancelación indebida”¹⁹, o bien que “ineludible conclusión de que él infringe los incisos 1° y 5° del N° 3 del artículo 19 de la Carta Fundamental, porque no establece normas que aseguren al partido político en formación que resulte afectado un justo y racional procedimiento, ya que no contempla ni el emplazamiento de dicho partido en formación ni tampoco la oportunidad para defenderse”²⁰

Sobre la defensa jurídica, el TC ha sostenido: “*Que, de lo razonado en los considerandos precedentes, fluye que los principios del artículo 19 N° 3 de la Constitución, en la amplitud y generalidad ya realizada, se aplican, en lo concerniente al fondo o sustancia de toda diligencia, trámite o procedimiento, cualquiera sea el órgano estatal involucrado, trátase de actuaciones judiciales, actos jurisdiccionales o decisiones administrativas en que sea, o pueda ser, afectado el principio de legalidad contemplado en la Constitución, o los derechos asegurados en el artículo 19 N° 3 de ella, comenzando con la igual protección de la ley en el ejercicio de los atributos fundamentales. Además y de los mismos razonamientos se sigue que los principios contenidos en aquella disposición constitucional rigen lo relativo al proceso racional y justo, cualquiera sea la naturaleza, el órgano o el procedimiento de que se trate, incluyendo los de índole administrativa, especialmente cuando se*

¹⁹ Sentencia Rol N° 38 C-24°

²⁰ Sentencia Rol N° 43, C-61°

ejerce la potestad sancionadora o infraccional. Por consiguiente, el legislador ha sido convocado por el Poder Constituyente a ejercer su función en plenitud, esto es, tanto en cuestiones sustantivas como procesales, debiendo en ambos aspectos respetar siempre lo asegurado por la Carta Fundamental en el numeral referido”²¹

Respecto al Derecho de presunción de inocencia el Tribunal Constitucional ha establecido – en relación a la responsabilidad penal, pero aplicable igualmente, “por lo general”, a la responsabilidad administrativa-: *“la prohibición de presumir de derecho la responsabilidad penal constituye “un principio que es concreción de la dignidad de la persona humana, consagrada como valor supremo en el artículo 1º de la Constitución Política, y del derecho a la defensa en el marco de un debido proceso, en los términos que reconoce y ampara el artículo 19 N° 3 de la Ley Fundamental”, como esta Magistratura sentenció en fallo recaído sobre la causa Rol N° 519-2006. Acercándonos a la especie, la prohibición señalada representa un soporte sustancial a gran parte de las garantías de la doctrinariamente bien llamada igualdad ante la justicia que en nuestro ordenamiento adoptó la peculiar denominación “igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos”, dando sustento a la presunción de inocencia en materia penal, de unánime reconocimiento doctrinario, legislativo y jurisprudencial;”²²*

Sobre el acceso a la justicia, el Tribunal Constitucional ha establecido: *“No se repetirán aquí los razonamientos que, en las sentencias referidas, han fundado tal conclusión, la que además parece evidente: el derecho de acceso a la justicia forma parte de la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos y del derecho al debido proceso, consagrado por la Constitución.”²³*

Así entonces, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional es concluyente en señalar que el justo y racional en un procedimiento de Derecho Administrativo Sancionador²⁴, implica ciertas condiciones mínimas, a saber:

²¹ STC Rol N° 437, C-17º En el mismo sentido se han pronunciado las sentencias Rol N°s 389 C-13º y 376 C-35º.

²² STC Rol N° 825 C-24º

²³ STC Rol N° 1279 C-14º

²⁴ Se alude al Derecho Administrativo Sancionador y no al Derecho Disciplinario porque el desarrollo jurisprudencial sobre las garantías del debido proceso se ha efectuado a propósito del DAS, por lo que podemos entender que son extensibles.

- Emplazamiento
- Oportunidad para defenderse
- Recursos
- Derecho a defensa jurídica
- Derecho a la presunción de inocencia
- Derecho al acceso a la justicia.

8.1.2 La tipicidad y legalidad en la aplicación de sanciones.

El principio de legalidad constituye uno de los principios capitales de nuestro Derecho público y es, al mismo tiempo, uno de los ejes centrales sobre los cuales se construye el Derecho administrativo. Así lo confirma nuestra Constitución en sus artículos 6 y 7, y es ratificado por el artículo 2 de la Ley N° 18.575. Por tal razón, no resulta necesario *prima facie* recurrir a los principios del Derecho penal, en particular a la fórmula “*nullum crimen nulla poena sine lege praevia*”, para justificar su aplicación. Los órganos administrativos, como todo órgano del Estado, sólo puede ejercer las potestades y atribuciones que expresamente les atribuye la Constitución y las leyes, por lo que, ni aún a pretexto de circunstancias extraordinarias, pueden atribuirse otra autoridad o derechos.

Por su parte, el principio de tipicidad significa que los comportamientos prohibidos o preceptuados y las sanciones a imponer, sean descritos clara e inequívocamente, de forma que no se genere inseguridad jurídica.

8.2 Sus fines y proyectos institucionales

Este criterio es, a mi juicio, determinante para la definición de los límites de la potestad disciplinaria de las Universidades del Estado, toda vez que, tratándose de una manifestación de la autonomía que gozan las universidades, según lo dispuesto en la letra a) del artículo 2° de la Ley N°21.091, sobre Educación Superior, como: “(...) *la potestad para determinar y conducir sus fines y proyectos institucionales en la dimensión académica, económica y administrativa, dentro del marco establecido por la Constitución y la ley*”.

Así entonces, el ejercicio de la jurisdicción disciplinaria por la autoridad universitaria sólo podría recaer en hechos que tengan una vinculación objetiva con el plantel, ya sea determinada por la actividad o por el lugar; impidiéndose en consecuencia, conocer de hechos que habrían ocurrido fuera del ámbito académico.

9. La sanción de hechos ocurridos fuera de la Universidad en la jurisprudencia:

Sobre este punto, la jurisprudencia de nuestros tribunales no ha sido determinante, existiendo casos en que, se reconoce la potestad disciplinaria de las Universidades fuera del ámbito educacional.

La sentencia de la Ilustre Corte de Apelaciones de la Serena, Rol N° 3620-2019; dispuso en su considerando *SEXTO*: *“Que, por otra parte, fluye de la denuncia de la Srta. Javiera Araya, corroborada por la investigación sumarial, que los hechos investigados dan cuenta de una agresión de carácter psicológico en contra de la denunciante por su compañero de carrera don Darnis Órdenes Altamirano, con quien había sostenido una relación sentimental. En efecto, no se discute por el recurrente la circunstancia de haber enviado una serie de comunicaciones que, analizadas, dan cuenta se claros indicios de violencia psicológica, así como también de intentos de manipulación emocional que constituyen una situación de gravedad manifiesta y un atentado a la integridad psíquica de la víctima, los que justifican la sanción formulada en orden a suspender al afectado de sus actividades académicas por dos semestres.*

Asimismo, se advierte que los hechos objeto de la investigación sumarial afectan a dos estudiantes de la carrera de derecho de la Universidad Católica del Norte, los que se manifiestan en las diversas actividades que allí se desarrollan, lo que se encuentra acreditado en el sumario con la declaración de diversos testigos que allí depusieron, por lo que no resulta admisible la alegación del recurrente en cuanto a que el contexto fáctico investigado se habría producido fuera del campus universitario”.

Sin embargo, es importante destacar la argumentación de los votos en contra de la Ministra señora Sandoval y del Abogado Integrante señor Pierry pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema, en recurso de apelación Rol N° 33.389-a través del cual, se señaló que “*TERCERO: Las disposiciones que se vienen analizando deben ser entendidas como una*

manifestación de la autonomía de que gozan las universidades, descrita en la letra a) del artículo 2º de la Ley N°21.091, sobre Educación Superior, como: “(...) *la potestad para determinar y conducir sus fines y proyectos institucionales en la dimensión académica, económica y administrativa, dentro del marco establecido por la Constitución y la ley* Dicha autonomía permite a la recurrida ejercer una potestad disciplinaria independiente; pero, también, delinea la extensión que ésta puede abarcar, confinándola, en lo sustantivo, a los fines y proyectos institucionales”

“CUARTO: Que, a la luz de lo expuesto se colige, entonces, que el ejercicio de la jurisdicción disciplinaria por la autoridad universitaria sólo puede recaer en hechos que tengan una vinculación objetiva con el plantel, ya sea determinada por la actividad o por el lugar -el recinto universitario-. No resulta suficiente, entonces, la sola conexión personal, esto es, la mera circunstancia de estar involucrados en los hechos personas relacionadas con la universidad por algún vínculo docente o funcionario o de otra naturaleza análoga, porque, precisamente, las potestades que derivan de la autonomía universitaria se extienden, como lo dispone la norma transcrita, hasta donde alcancen sus fines y proyectos institucionales”

En efecto, es este último criterio es el que, desde mi opinión deberá primar en la materia, permitiendo de esta forma, contar con un derecho disciplinario de estudiantes de Universidades del Estado, con marcados límites a la potestad sancionatoria y otorgando certezas para sus estudiantes respecto de sus derechos y obligaciones y, previniendo la afectación a sus derechos fundamentales.

En esta misma línea argumental ha sido acogida por la Corte Suprema, en sentencia rol 144081-2020 disponiendo que la potestad disciplinaria de Universidades es parte de su autonomía, pero sólo alcanza hechos ocurridos en su recinto o en relación con sus actividades y que no es suficiente para el ejercicio de esa potestad, la simple conexión personal entre sus miembros. De este modo, en su considerando quinto señala que “el ejercicio de la jurisdicción disciplinaria por la autoridad universitaria sólo puede recaer en hechos que tengan una vinculación objetiva con el plante, ya sea determinada por el lugar –el recinto universitario – o su vínculo con la actividad universitaria” continúa señalando que “las potestades que derivan de la autonomía universitaria se extienden, como lo dispone la norma transcrita

(artículo 2° de la Ley N° 21.092.-) hasta donde alcancen sus fines y proyectos institucionales”.

Como se puede apreciar, la jurisprudencia de la Corte Suprema ha avanzado en resolver la problemática presentada inicialmente, delimitando y delineando la extensión de la potestad disciplinaria de las Universidades al cumplimiento de sus fines y proyectos institucionales, lo que, a su vez, permite ejercer una informada y efectiva defensa a quienes son sujetos del derecho disciplinario.

Conclusión:

A la luz de todo lo dispuesto previamente se concluye que:

- a) La naturaleza de la potestad sancionatoria de las Universidades del Estado sobre sus estudiantes, corresponde a la de un derecho disciplinario especial y es una manifestación del principio de autonomía universitaria.
- b) La potestad disciplinaria tiene su origen en un vínculo de sujeción administrativo especial, en el contexto del servicio público de la educación superior, el cual no se encuentra sometido a los límites y principios del derecho administrativo sancionador, existiendo una mayor discrecionalidad para determinar sus límites y cuyo objeto es el cumplimiento de normas de convivencia que la institución estima necesarias para su correcta marcha institucional.
- c) Sin perjuicio de lo anterior, en razón de la naturaleza especial del servicio público de las Universidades del Estado, que las distingue de otros servicios de la administración, resulta de particular interés definir los límites a su potestad disciplinaria, con el objeto de otorgar certeza y garantías a sus estudiantes y a la sociedad.
- d) El derecho disciplinario de los estudiantes de Universidades del Estado se encuentra sometido principalmente a dos grandes límites; estos son, el cumplimiento del debido proceso y, el logro de sus fines y proyectos institucionales.
- e) El ejercicio de la jurisdicción disciplinaria por la autoridad universitaria sólo podrá aplicarse a situaciones ocurridas fuera del ámbito educacional cuando éstos tengan una vinculación objetiva con el plantel.

- f) La regla general, es que los hechos ocurridos fuera del ámbito académico y respecto de los cuales no exista una vinculación objetiva con la institución, no podrán ser materia de sanción disciplinaria por parte de la autoridad universitaria, y no podrán considerarse los protocolos internos como fuente normativa suficiente para aplicar sanciones ante este tipo de situaciones.

Bibliografía:

RICHARD, NELLY (2018) “La insurgencia feminista de mayo 2018” en Zerán F. (editora) *Mayo feminista. La rebelión contra el patriarcado*, (Santiago, LOM Ediciones), p.121.

TC Tribunal Constitucional, sentencia de fecha 27 de septiembre de 2007, Rol N° 781-2007

¹ FERRER ARROYO, Francisco Javier (2015) “El debido proceso desde la perspectiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, en *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, N°1, año 14, p.158.

O.E.A., Corte Interamericana de Derechos Humanos, Garantías judiciales en estados de emergencia (Arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC 9/87, serie A No. 9. 6 de octubre de 1987, párr 28.

ROMAN CORDERO, Cristián “Derecho administrativo sancionador en Chile: “Ubicación” y “Limites” *Revista Derecho & Sociedad*, N° 54 (I), Junio 2020

NAVARRETE CASALEZ, Zaira, La universidad como espacio de Formación profesional y constructora de identidades *Universidades*, núm. 57, julio-septiembre, 2013, pp. 5-16 Unión de Universidades de América Latina y el Caribe Distrito Federal, Organismo Internacional

Citas:

1. Artículo 1° Ley 21.091 Sobre Educación Superior- *La educación superior es un derecho, cuya provisión debe estar al alcance de todas las personas, de acuerdo a sus capacidades y méritos, sin discriminaciones arbitrarias, para que puedan desarrollar sus talentos; asimismo, debe servir al interés general de la sociedad y se ejerce conforme a la Constitución, la ley y los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes.*
2. Art. 4° Ley 21.094.- sobre Universidades del Estado “*contribuir a satisfacer las necesidades e intereses generales de la sociedad, colaborando, como parte integrante del Estado, en todas aquellas políticas, planes y programas que propendan al desarrollo cultural, social, territorial, artístico, científico, tecnológico, económico y sustentable del país, a nivel nacional y regional, con una perspectiva intercultural*”

3. BERNASCONI y BOCKSANG (2014) concurso políticas publicas propuestas para Chile Disponible en: http://politicaspUBLICAS.uc.cl/wp-content/uploads/2015/01/Propuestas-para-Chile-2014_sin-hojas-en-blanco.pdf (visitado el 16/08/2020)
4. Sentencia Tribunal Constitucional Rol 1892-11, 06-01-2011 en requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad presentado por Víctor Pérez Vera respecto del artículo N°2 de la parte final en su inciso primero de la Ley 20.285 en rol de ingreso N° 977-2010 en recurso de queja ante la Corte Suprema.
5. Dictamen Contraloría General de la República N° 59048 de fecha 27 de diciembre de 2007
6. Ley N° 20.843- que elimina la prohibición de participación de estudiantes y funcionarios en el gobierno de las instituciones de educación superior.
7. Art 14, Ley 21.094. sobre Integrantes del Consejo Superior. El Consejo Superior estará integrado por los siguientes miembros: b) Cuatro miembros de la universidad nombrados por el Consejo Universitario de conformidad al procedimiento establecido en los estatutos de cada institución. De ellos, dos deben ser académicos investidos con las dos más altas jerarquías, y los dos restantes deben corresponder a un funcionario no académico y a un estudiante, respectivamente, de acuerdo a los requisitos que señalen los estatutos de cada universidad.
8. Navarrete Cazales, Zaira (2013) “La universidad como espacio de Formación profesional y constructora de identidades Universidades,” núm. 57, julio-septiembre, 2013, pp. 2, Unión de Universidades de América Latina y el Caribe Distrito Federal, Organismo Internacional
9. RICHARD, NELLY (2018) “La insurgencia feminista de mayo 2018” en Zerán F. (editora) *Mayo feminista. La rebelión contra el patriarcado*, (Santiago, LOM Ediciones), p.121.
10. Nicolás Mendoza Candia/Carolina Ramirez Fernández (2020) Apelación en recurso de protección.
11. Roman Cordero, Cristian “Derecho administrativo sancionador en Chile: “Ubicación” y “Limites” Revista Derecho & Sociedad, N° 54 (I), Junio 2020

12. Sentencia de tribunal Constitucional Rol 747-07, de fecha 19 de marzo de Requerimiento de inaplicabilidad por 2007, en inconstitucionalidad presentado por María Isabel Reyes Kokisch respecto del inciso tercero del artículo 551; inciso segundo del artículo 539; inciso segundo del artículo 541; inciso segundo del artículo 539; artículos 536, 537 y 542; número 4º del artículo 544; artículos 557 y 558, todos del Código Orgánico de Tribunales, en la causa Antecedentes de Pleno Rol N° 1920-2006 ad, seguida ante el Ministro en Visita don Juan Escobar Zepeda. Roman Cordero, Cristian “Derecho administrativo sancionador en Chile: “Ubicación” y “Limites” Revista Derecho & Sociedad, N° 54 (I), Junio 2020.
13. Roman Cordero, Cristian “Derecho administrativo sancionador en Chile: “Ubicación” y “Limites” Revista Derecho & Sociedad, N° 54 (I), Junio 2020
14. Sentencia de Tribunal Constitucional en Rol N° 523-2006 sobre requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del texto completo del D.FL n° 153 de 1981 del Ministerio de Educación.
15. Sentencia de Tribunal Constitucional en Rol N° 184, proyecto de ley que modifica las leyes de mercado de valores, administración de fondos mutuos, de fondos de inversión, de fondos de pensiones, de compañías de seguro y otras materias que indica.
16. Roman Cordero, Cristian “Derecho administrativo sancionador en Chile: “Ubicación” y “Limites” Revista Derecho & Sociedad, N° 54 (I), Junio 2020.
17. FERRER ARROYO, Francisco Javier (2015) “El debido proceso desde la perspectiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, en *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, N°1, año 14, p.158.