Opinión sobre la acusación constitucional contra el ministro de educación Raúl Figueroa

Pablo Soto Delgado[1]

I. Presentación

El objetivo de esta presentación es entregar una opinión acerca de la acusación constitucional en contra del ministro de educación, Raúl Figueroa, en el entendido de que esta honorable comisión habrá de informar acerca de *si ha lugar o no* a la acusación formulada en contra del señor ministro de educación[2]. Por lo mismo, la mayor parte de la exposición trata acerca de los deberes incumplidos del ministro.

En cuanto a las cuestiones de fondo, esta presentación se circunscribe a tres de ellas:

(i) Omisión regulatoria respecto a las clases a distancia;
(ii) Omisión regulatoria en materia de subvenciones; y
(iii) Omisión regulatoria respecto a las condiciones laborales de las y los trabajadores de la educación.

Antes de comenzar, quisiera hacer una aclaración a esta honorable comisión: yo no he participado en la preparación de la acusación, ni he asesorado a sus autores ni asesores, ni conozco a ninguno de ellos, ni tengo un interés específico en la destitución del ministro. De manera que lo que intentaré hacer aquí es entregar una opinión que pretende ser técnica o jurídica desde mi ámbito de especialidad, y ese es el marco en que trataré de desenvolverme.

II. El ámbito de responsabilidad personal del ministro

El libelo acusa al ministro de educación "por infringir la Constitución y las leyes, y haber dejado estas sin ejecución"[3], conforme al artículo 52 letra b) del texto constitucional de 1980[4]:

---

[1] Profesor del Instituto de Derecho Público, Universidad Austral de Chile. Doctor en Derecho, Universidad Diego Portales.
La presente minuta corresponde a la presentación efectuada ante la Comisión encargada de informar la procedencia de la acusación constitucional en contra del ministro de educación, señor Raúl Figueroa Salas, en la H. Cámara de Diputadas y Diputados de Chile, con fecha 2 de agosto de 2021.

[2] "Artículo 52.- Son atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados: (...)
2) *Declarar si han o no lugar* las acusaciones que no menos de diez ni más de veinte de sus miembros formulen (...)".

[3] Libelo, p. 1.

[4] "Artículo 52.- Son atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados: (...)
2) Declarar si han o no lugar las acusaciones que no menos de diez ni más de veinte de sus miembros formulen en contra de las siguientes personas: (...)
b) De los Ministros de Estado, por haber comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación, *por infringir la Constitución o las leyes o haber dejado éstas sin ejecución*, y por los delitos de traición, concusión, malversación de fondos públicos y soborno".

Desde el punto de vista jurídico, la infracción debe construirse sobre la base de indicar qué deberes se han incumplido; estos deberes han de estar contenidos en la ley o en la Constitución.

Al respecto, se ha discutido ante esta honorable comisión si el ministro Figueroa tiene responsabilidad *personal* sobre los efectos inconstitucionales que se han producido o si, en cambio, no tenía obligaciones directas que cumplir y, por lo tanto, no podría ser considerado responsable.

Sobre este punto, es necesario identificar cuáles son las obligaciones personales del ministro. Este es un estándar correcto que es posible detectar al estudiar las acusaciones constitucionales en las que se ha declarado culpables a los ministros de Estado y se los ha destituido. A modo de ejemplo, precisamente, este es el estándar fijado en la acusación de la entonces ministra Provoste[5].

Pues bien, ¿existen obligaciones *personales* del ministro de educación en la omisión regulatoria de (i) las clases a distancia, (ii) las subvenciones, y (iii) las condiciones de los trabajadores de la educación durante la pandemia? La respuesta es que *sí*.

Veamos.

El cargo de ministro de Estado se encuentra definido en el artículo 32 del texto constitucional de 1980 como "colaborador directo e inmediato" del Presidente en las materias que la ley indique. Esta cláusula constitucional ha sido explicada por el Tribunal Constitucional en varias ocasiones y tiene implicancias para esta acusación; porque la colaboración directa e inmediata con el Presidente significa que:

> (i) "[A] los Ministros de Estado les corresponde proponer las políticas nacionales, las que en todo caso deberán ser de competencia final del Presidente de la República" (STC 591, c. 20º). Entonces, los ministros proponen políticas nacionales y el presidente toma la determinación sobre ellas.
>
> (ii) Por lo mismo, ha dicho el Tribunal Constitucional que los ministros de Estado no son meros ejecutores de la voluntad de quien los nombra en el cargo (STC 2246, c. 31º). Es decir, no son meros receptores de órdenes, sino que su rol es *activo*, han de tener iniciativa.
>
> (iii) Que la colaboración del ministro con el Presidente sea "directa" significa que: "es sin intermediarios. De ahí que los Ministros despachan los asuntos en reuniones directas con el Presidente. Los Ministros tratan cotidianamente con él, reciben sus llamados, asisten a reuniones con él, le reportan e informan sobre la marcha de sus carteras, por escrito o verbalmente, etc., y reciben instrucciones y órdenes directamente" (STC 2246, c. 32º).
>
> (iv) La colaboración del ministro con el Presidente opera en dos materias, como el mismo Tribunal Constitucional indica: en el gobierno y en la Administración del

[5] Sobre este punto, véase Seaman, Lizzy, *La acusación constitucional contra la ministra de educación Yasna Provoste Campillay*, Memoria para optar al grado de Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales, Facultad de Derecho Universidad de Chile, Santiago, 2013, pp. 424 y ss.

> Estado. Sobre esta última cuestión, ha dicho el TC, a propósito de las tareas de los ministros de Estado que: "la labor de administración [se refiera a la] satisfacción de las necesidades públicas. Así [...] todo lo que tenga que ver *con la cobertura de las carencias de modo regular, continuo y sistemático, es propio de la labor administrativa*" (STC 2246, c. 33º).

Ahora bien, es claro que sobre cualquier ministro de Estado pesan deberes *personales* en torno a la proposición de políticas nacionales en materias de satisfacción de necesidades de manera regular, continua y sistemática, como las de educación. Para eso, la ley crea los ministerios.

Los ministerios —que son creados por ley— son —según el Tribunal Constitucional— una "consecuencia"[6] de que existan ministros en la Constitución. Es decir, son la estructura orgánica que le da la ley al ministro para que este ejerza sus obligaciones personales provenientes de la misma Constitución[7], y no al revés: el ministro *no es una extensión* ni un accesorio del ministerio. Por esto mismo, la Ley orgánica constitucional de bases generales de la administración del Estado establece en su artículo 22 que los ministerios son "los órganos superiores de colaboración del Presidente de la República en las funciones de gobierno y *administración* de sus respectivos sectores". Para llevar esa colaboración —que, ya sabemos, es una obligación constitucional *directa* del ministro—, la misma Ley orgánica indica que los ministerios:

> "deberán *proponer y evaluar las políticas y planes correspondientes, estudiar y proponer las normas aplicables a los sectores a su cargo*, velar por el cumplimiento de las normas dictadas, asignar recursos y fiscalizar las actividades del respectivo sector."

Entonces, proponer y evaluar políticas administrativas, y proponer normas en el respectivo sector son *concreciones*, a través del ministerio, del deber constitucional del ministro de colaborar directa e inmediatamente con el Presidente de la República, quien es la cabeza del sistema y quien tomará una determinación final en torno a las políticas y normas que el ministro proponga.

La misma razón que se ha dado respecto a la Ley orgánica constitucional de bases generales de la administración del Estado es aplicable al artículo 2º letras a) y d) de la Ley Nº 18.956 que reestructura el Ministerio de Educación, según los cuales corresponde a esa cartera "[p]roponer y evaluar las políticas y los planes de desarrollo educacional y cultural", y "[e]studiar y proponer las normas generales aplicables al sector y velar por su cumplimiento".

¿A quién debe el ministro efectuar esas proposiciones? Al Presidente, como lo indica certeramente el Tribunal Constitucional.

Por lo dicho, resulta claro que el ministro tiene una obligación constitucional directa sobre los aspectos que son materia de la acusación, porque corresponden al ámbito administrativo de su competencia, el educacional, en el cual debe actuar *proponiendo normas y políticas nacionales*. Si no lo hace, resulta que incumple con sus deberes

---

[6] STC 2246, c. 34º.

[7] Los ministerios son, de acuerdo con el artículo 38 inciso 1º de la Constitución, parte de la "organización básica de la Administración Pública".

ministeriales constitucionales y legales, con mayor razón cuando tiene acceso directo y cotidiano con el Presidente sin intermediarios.

Lo que he venido diciendo permite rápidamente entender por qué debe descartarse que sea la Superintendencia de Educación el órgano encargado establecer las políticas generales del sector. Para esto hay además un fundamento normativo en el artículo 49 letra m) de la Ley N° 20.529[8]. Según esta norma, entre las atribuciones de dicha superintendencia se encuentra ""[a]plicar e interpretar administrativamente la normativa educacional cuyo cumplimiento le corresponde vigilar", para lo cual actuará mediante "instrucciones y resoluciones".

La Superintendencia de Educación solo interpreta normas y la potestad de "interpretar" implica, necesariamente, que exista una "normativa educacional" que pueda ser interpretada. Esa creación normativa a nivel general no es competencia de la Superintendencia de Educación, sino que exige su *estudio y proposición* por parte del ministro de educación.

Por lo tanto, la ausencia de propuestas de política pública y de regulación de: (i) las clases a distancia; (ii) en materia de subvenciones; y (iii) respecto a las condiciones laborales de las trabajadoras y los trabajadores de la educación, acarrea como consecuencia la infracción a la Constitución y a la ley por parte del ministro, porque incumple sus obligaciones constitucionales de colaboración con el Presidente, y porque no ha observado las obligaciones legales de proponer normas y políticas contenidas en la Ley de bases generales de la administración del Estado y en la ley Nº 18.956.

III. La imputación específica al ministro a título de negligencia

Desde el punto de vista técnico, junto con la infracción a la Constitución y a la ley, se requiere un elemento de *reproche personal* al ministro, puesto que, como lo indica la Constitución en el artículo 53 numeral 1), el Senado, en definitiva, deberá declarar la *culpabilidad* del ministro[9].

En esta línea —en la línea del reproche personal— corresponde detectar si existió o no dolo o *negligencia* del ministro. Para lo primero, para el dolo, no tengo elementos de juicio que me permitan afirmarlo. Sin embargo, sí existen elementos suficientes para explicar la negligencia del ministro por el resultado ilegal o inconstitucional, porque la negligencia o

[8] Ley Nº 20.529, Sistema nacional de aseguramiento de la calidad de la educación parvularia, básica y media y su fiscalización.

[9] "Artículo 53.- Son atribuciones exclusivas del Senado:
1) Conocer de las acusaciones que la Cámara de Diputados entable con arreglo al artículo anterior. El Senado resolverá como jurado y se limitará a declarar si el acusado es o no *culpable* del delito, infracción o abuso de poder que se le imputa.
La declaración de *culpabilidad* deberá ser pronunciada por los dos tercios de los senadores en ejercicio cuando se trate de una acusación en contra del Presidente de la República o de un gobernador regional, y por la mayoría de los senadores en ejercicio en los demás casos.
Por la *declaración de culpabilidad* queda el acusado destituido de su cargo, y no podrá desempeñar ninguna función pública, sea o no de elección popular, por el término de cinco años.
El funcionario declarado culpable será juzgado de acuerdo a las leyes por el tribunal competente, tanto para la aplicación de la pena señalada al delito, si lo hubiere, cuanto para hacer efectiva la responsabilidad civil por los daños y perjuicios causados al Estado o a particulares".

culpa se construye sobre la base de indicar *deberes de segundo orden* que se han incumplido.

Así, junto con el resultado antijurídico, es decir, junto con la infracción a la Constitución o a la ley por incumplimiento de sus propios deberes de proponer políticas en su ámbito y efectuar propuestas regulatorias al Presidente, para indicar que el ministro ha sido negligente, se necesita señalar que ha habido otros *deberes de cuidado* que han sido incumplidos. Estos deberes de cuidado son, sencillamente:

> (i) el deber de *prever* la producción del resultado inconstitucional e ilegal (en este caso, el resultado antijurídico es: no proponer regulación ni políticas en las materias de que se tratan, con tal de que no se generen, además, impactos en el derecho a la educación, a los establecimientos, ni a los derechos de los trabajadores); y
> (ii) el deber de *adoptar medidas o resguardos* para evitar el resultado ilegal o inconstitucional, lo que incluye, ciertamente, el deber de *informarse* acerca de la actividad que se lleva a cabo, en este caso, el ámbito de la política pública en materia educacional.

Entonces, la imputación por negligencia a un ministro acusado constitucionalmente lo que reprocha es que *pudiendo* haber previsto las consecuencias inconstitucionales o ilegales de su omisión, el ministro *no adoptó los resguardos adecuados* para que esas consecuencias no acontecieran, *pudiendo evitarlas* porque tenía a su disposición los medios para hacerlo: la comunicación directa con el Presidente y una estructura orgánica —el ministerio— en el cual se pudo estudiar y hacer propuestas al jefe del Estado.

Pues bien:

> (i) ¿pudo haber previsto el ministro que no actuar en la regulación o propuesta de política sobre (i) las clases a distancia; (ii) subvenciones; y (iii) condiciones laborales de las trabajadoras y los trabajadores de la educación, implicaba un incumplimiento a sus deberes constitucionales y legales? *Sí*.
>
> (ii) ¿pudo haber previsto el ministro que, ante una situación en la que se suspendieron las clases presenciales, cuya regulación es extensa, quedó desregulada la educación a distancia? *Sí*.
>
> (iii) ¿pudo haber previsto el ministro que se producirían efectos con las clases a distancia que implicarían una afectación en el derecho a la educación de las y los estudiantes? *Sí*.
>
> (iv) ¿pudo haber previsto el ministro que se producirían efectos con la regulación de la subvención que implicarían una afectación en los establecimiento? *Sí*.
>
> (v) ¿pudo haber previsto el ministro que se producirían efectos con el vacío regulatorio de la situación de los trabajadores, afectando sus derechos laborales? *Sí*.

Y finalmente:

(vi) ¿pudo haber tomado el ministro medidas para impedir que no se produjeran los efectos inconstitucionales? Sí, porque tiene comunicación directa ("sin intermediarios") con quien debía tomar las determinaciones finales en torno a estos temas: el Presidente y porque la estructura orgánica del ministerio de educación está a su disposición para llevar a cabo este trabajo.

Hay que indicar que la excepción constitucional de catástrofe por calamidad pública no significa que las obligaciones ministeriales se suspendan. No es lo que ordena la Constitución. En términos simples, la pregunta que debe hacerse un ministro de Estado es: ¿cómo cumplo con mis obligaciones constitucionales y legales en el contexto de la excepción? y no, en cambio, concluir, como se ha señalado ante esta honorable comisión, que queda eximido de cumplirla porque han cambiado las condiciones desde la normalidad hacia las circunstancias extraordinarias que impone la calamidad pública. El Congreso, entonces, no puede fijar el estándar de actuación de un ministro en su inacción porque hay excepción constitucional. Ese estándar no es constitucionalmente defendible.

IV. Conclusión

La acusación, en los términos señalados aquí, es plausible, como para que haya lugar a ella, según la exigencia constitucional para la honorable Cámara y pase al Senado.

Por lo mismo, me resulta difícil compartir algunas aseveraciones que se han efectuado aquí en torno al libelo acusatorio, porque se basan en el mismo error que atribuyen a la acusación, esto es, el poco conocimiento del diseño de la estructura orgánica del Estado, y de la imputación de responsabilidad.