



ARCHIVO

PRES.REP.(O) Nº 92/ 3375

ANT.: Oficio Nº669 de la I.
Corte de Apelaciones de
Santiago.

MAT.: Informa

SANTIAGO, 02 JUL. 1992

DE : PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

A : SEÑOR PRESIDENTE DE LA I.CORTE DE APELACIONES
DE SANTIAGO.

Informo el recurso de protección interpuesto por el Sr. Reinaldo Sánchez Olivares y otros, rol Nº 1.197-92, referido al Decreto Supremo Nº 34-92, publicado en el Diario Oficial de fecha 29 de abril de 1992, por el cual se dispuso normas relativas al pase escolar y al de Educación Superior, destinados a acreditar el derecho a la tarifa que rige a estos estudiantes en la locomoción colectiva de pasajeros.

1.- ANTECEDENTES.

Desde muy antiguo, al menos desde la década de 1940, el Estado ha dispuesto la existencia de una tarifa diferenciada para estudiantes en los medios de transporte colectivo de pasajeros. Estas normas especiales se dictaban y se dictan al amparo de la facultad de la autoridad para fijar tarifas a estos medios, que en el presente se encuentra en el Decreto con Fuerza de Ley Nº279-60.

La acreditación de la calidad estudiantil ha pasado por diferentes etapas, rigiendo hasta la dictación del DS. Nº34, materia del recurso, el DS. Nº20, publicado en el Diario Oficial de fecha 1º de marzo de 1982.

En lo que interesa, el DS. Nº20-82 disponía que el denominado "pase escolar" podía ser entregado por las Asociaciones Gremiales de Dueños de Buses y Taxibuses de locomoción colectiva representativas en el ámbito nacional o regional, que lo solicitaran y cumplieran los resguardos que se les impusieran por la autoridad educacional. Señalaba, a continuación, que la entrega se haría en base a los listados que les proporcionarían los Secretarios Regionales de Educación, en sus respectivas jurisdicciones. En cuanto al "pase universitario", sería entregado sobre la base a los listados que les proporcionarían los respectivos organismos de Educación Superior respecto de estudiantes que fueran beneficiarios del "crédito fiscal universitario".



El Decreto N°34, objeto de esta acción, se limitó a sustituir los artículos 3º y 7º del Decreto Supremo N°20, comprendiendo lo relativo a los alcances de los pases escolar y universitario, su confección y entrega, a sus beneficiarios y algunas normas complementarias. Además, hizo una adaptación en el artículo 8º y agregó un artículo 10º sobre coordinación por el Ministerio de Educación.

La exposición anterior ha tenido sólo por objeto delimitar el campo susceptible de un recurso excepcional de la naturaleza del de protección, que no ha podido sino relacionarse con el contenido específico del acto recurrido (pases escolares o universitarios), y no con materias incorporadas en actos diferentes y anteriores, que cumplieron en cada caso con la tramitación de rigor hasta su publicación en el Diario Oficial y que no fueron objeto de recursos como el presente en su oportunidad, como es el caso del N°20-82 ya citado o de los que han determinado el monto de las tarifas escolares, cuyo análisis y las peticiones relacionadas constituyen el grueso del recurso que origina este informe.

II.- EL RECURSO

Los recurrentes estiman que el Decreto N°34 ha afectado sus derechos constitucionales del artículo 19 de la carta fundamental, N°s. 2 (igualdad ante la ley); 20 (igual repartición de los tributos que, dicho sea de paso, no es susceptible de protección); 22 (no discriminación en materia económica), y 24 (derecho de propiedad). Señalan que el mismo es ilegal y arbitrario, por las razones que suscintamente recogemos a continuación:

1.- Porque, a diferencia del DS. N°20 de 1982, introduce en la confección y entrega de los pases, a entidades privadas que podrían no ser las gremiales del transporte como ocurría hasta su dictación, lo que equivocadamente confunde con el otorgamiento del beneficio tarifario que, a su errado entender, se sacaría del ámbito de la autoridad pública en beneficio de las primeras;

2.- Porque sustituye el antiguo "pase universitario" por el pase de Educación Superior, extendiendo desorbitadamente los beneficiarios que antes eran los educandos que gozaban del crédito fiscal universitario, y ahora los de los listados que confeccionará cada establecimiento de entre aquellos de situación socio-económica más desmedrada, en número que deberá inscribirse dentro de cupos máximos que se fijarán por el Ministerio de Educación, con consulta a las entidades gremiales como la de los reclamantes;

3.- Porque entrega la coordinación y supervisión del sistema de pases al Ministerio de Educación, sin ingerencia gremial determinante;



4.- Porque se pretende imponerles una carga pública, lo que sólo puede hacerse por ley;

5.- Porque se discrimina al imponer la carga del pase de Educación Superior sólo al transporte público de microbuses, taxibuses, trolebuses y ferrocarril metropolitano, dejándose fuera a otros medios de transporte urbano o interurbano.

En resumen, y después de analizar cómo se ven afectados sus derechos constitucionales de los números antes referidos del artículo 19 de la Constitución, se sostiene en cada caso que ello proviene de que, a su entender, se les grava con una tarifa diferenciada para estudiantes, lo que en realidad no es la materia del Decreto Supremo recurrido.

III.- RECHAZO DEL RECURSO

a) El recurso debe ser rechazado de plano porque no se relaciona con lo dispositivo del Decreto Supremo recurrido el que -como se ha visto- sólo modifica ciertos aspectos de los pases escolar y universitario y otorga una función coordinadora al Ministerio de Educación, lo que no es lo mismo que imponer la carga o gravamen que les causa el supuesto menoscabo en sus derechos y que constituye el grueso de la instancia. La tarifa escolar es materia de otras normas anteriores en el tiempo y que están a firme.

b) En cuanto a que con el Decreto N°34 se afectaría la garantía constitucional de igual repartición de los tributos del N°20 del artículo 19, es preciso recordar que ese derecho no se encuentra amparado por el recurso de protección de conformidad con el artículo 20 de la Constitución.

c) Debe ser desestimado también porque, aún cuando lo que es el contenido propio del Decreto no es alegado en la instancia sino sesgadamente cuando se refiere a las entidades privadas que podrían confeccionar y entregar los pases, el acto administrativo, en todo caso, no es ilegal. A este respecto -sobre lo que nos extenderemos más adelante- debe recordarse que el decreto fue objeto de toma de razón por la Contraloría General de la República, lo que lo ampara con la presunción de legalidad implícita en ese trámite.

d) El Decreto tampoco es arbitrario. Debe subrayarse que si bien el recurso señala la existencia de una supuesta arbitrariedad, no la precisa, de modo que, sobre la materia, sólo cabe señalar que su justificación se encuentra en el ánimo de perfeccionar el sistema de acreditación y control de un beneficio tarifario de otro origen que, por su parte, encuentra su fundamento en necesidades sociales que es innecesario señalar. A su vez, el Decreto cuestionado tiene las consideraciones que



al dictarse se estimó conveniente dejar establecidas por escrito en su texto.

En todo caso, está claro que no hubo una actitud caprichosa ni arbitraria al dictar el decreto impugnado, sino sólidos fundamentos.

IV.- LEGALIDAD DEL DECRETO N°34-92.

Sobre la ilegalidad del Decreto que ya ha sido desmentida y en que se ha hecho presente su toma de razón por la Contraloría, es útil sin embargo abrir este acápite especial para precisar algunos conceptos.

a) El Decreto fue dictado dentro de las atribuciones que lleva implícita la potestad reglamentaria del Presidente de la República y las funciones o atribuciones de cada uno de los Ministerios involucrados.

Modificar ciertas características de los pases escolar o universitario preexistentes a la fecha de su dictación, no es materia de ley de aquellas indicadas taxativamente en el artículo 60 de la carta fundamental.

Debe tenerse presente, además, que los servicios de locomoción de pasajeros tienen el carácter de públicos, porque están destinados a cubrir una necesidad pública. Desde este punto de vista, ellos están sujetos a la normativa que les imponga el Estado, y así está dispuesto especialmente por el artículo 3º de la Ley N°18.696, en su texto fijado por la Ley N°19.011. Dice esta ley que estos servicios se efectúan libremente, "sin perjuicio que el Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones establezca las condiciones y dicte las normativas dentro de la que funcionarán...en lo relativo a condiciones de operación..."

La disposición transcrita es la que habilita al Estado para regular una actividad que, ejerciéndose libremente, no puede desvincularse de su carácter de servicio público que obliga la participación tutelar de aquél, definida en el artículo 1º de la Constitución Política de la República.

En cumplimiento de sus funciones básicas de estar al servicio de la persona humana, promover el bien común, dar protección a la población, etc., el Estado, representado por el Presidente de la República, determinó nuevas normas aplicables al documento consistente en el pase estudiantil que permite acceder a una tarifa predeterminada.

b) El Decreto N°34, como hemos visto, no estableció el mismo algún sistema de privilegio tarifario, aunque pudo hacerlo desde que la administración tiene la facultad de fijar precios a la locomoción de pasajeros (D.F.L. N°279 artículo 4º). De hecho, las tarifas estudiantiles se encuentran establecidas en el Decreto N°45 (D.Of. de 23-II-89), que no fue objeto de recursos en su

oportunidad.

No obstante, debe subrayarse que actualmente, no existe tarifa general fijada para la locomoción colectiva, sino que ella es libre o, lo que es lo mismo, la determinan soberanamente los propios empresarios.

En lo que se refiere a la tarifa estudiantil, rige el DS. N°45 publicado en el Diario Oficial de 23 de febrero de 1989 recién aludido, que liga el precio estudiantil al que libremente determinan los prestadores para el público adulto.

De esta manera, la supuesta carga que esa tarifa significaría para los empresarios no es tal, toda vez que ellos la nivelan, o compensan sus costos a través de determinar el precio que cobran a la generalidad de las personas.

c) Dice el recurso que el Decreto recurrido introdujo la eventual participación de "entidades privadas" en la confección y entrega de los pases -lo que es efectivo- pero agrega que con ello la resolución sobre el otorgamiento del beneficio no queda entregada a la autoridad pública como serían el Ministerio de Educación, y el de Transporte y Telecomunicaciones, lo que es un error derivado de la mala lectura al Decreto.

En efecto, la posible participación de entidades privadas en la confección y entrega del documento no sólo es subsidiaria de la responsabilidad que previamente se asigna al Ministerio de Educación, sino que tal como se dice literalmente, alcanza sólo a la fabricación del pase y al acto material de entregarlo a quienes acrediten su derecho. Ahora bien, ¿Quiénes son los habilitados para gozar de un pase?. Contestan los mismos artículos 3º y 7º del Decreto, que son los estudiantes designados en listados oficiales emanado de las Secretarías Regionales Ministeriales de Educación o dentro de cupos máximos predeterminados por el Ministerio del ramo con consulta a los gremios, según el tipo de pase.

Vale decir, incurren en un error los recurrentes al asimilar las expresiones "confección y entrega" a "determinación de los beneficiarios".

d) Expresa también el recurso que el cambio de nombre del antiguo pase universitario por el de pase de Educación Superior extendería desorbitadamente a sus beneficiarios.

La verdad es que no corresponde fundar una ilegalidad del Decreto en la mayor o menor cantidad de acreedores a un beneficio. Esa es materia distinta que nada tiene que ver con un recurso de la naturaleza del presente.

Por lo demás, el Decreto pretende precisamente acotar el número de beneficiarios a los de menor nivel socio económico según determinación de autoridad y no indiscriminadamente a los beneficiados con el crédito fiscal universitario, como ocurría antes.

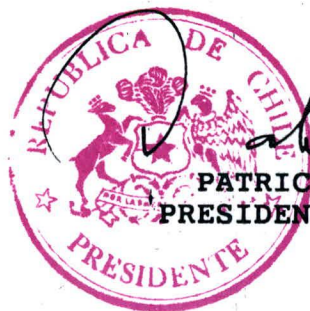
e) En cuanto a que la coordinación del sistema de pases la entregue el Decreto al Ministerio de Educación en su artículo 4º, "sin ingerencia determinante" del gremio, es una conceptualización subjetiva que tampoco se vincula con la legalidad del Decreto.

A mayor abundamiento, el recurso no objeta allí la participación que se entrega al Ministerio de Educación ni el fundamento legal para hacerlo, ni desconoce la ingerencia que se da a los gremios del transporte (que es un hecho presente permanentemente en el Decreto), sino que los recurrentes habrían deseado que ésta hubiese sido determinante. No señalan el límite en que, a su juicio, se empezaría a cumplir esa condición.

f) Respecto a la imputación de imponérseles la carga de transportar estudiantes a precios especiales en sus vehículos, ya se ha analizado que esa imposición no se encuentra en el Decreto Supremo Nº34 por lo que el recurso no es atinente. Además, se ha señalado que los servicios de utilidad pública como es el caso se encuentran bajo poder de regulación del Estado como lo afirma la doctrina y porque existen las normativas expresas que lo facultan para ello, tal cual ha sido transcrito.

Con lo expuesto sírvase US.I. tener por evacuado el informe solicitado y proceder a rechazar el recurso en que incide.

Dios guarde a US.



Patricio Aylwin Azocar
PATRICIO AYLWIN AZOCAR
PRESIDENTE DE LA REPUBLICA