Moción de los diputados señores Tuma y Hales.

Regula el contrato de prestación de servicios educacionales y establece normas sobre derechos de los alumnos, padres y apoderados en el proceso educacional. (boletín Nº 2862-04)

“Vistos:

Lo dispuesto en los artículos 60, 62 y 19 números 10 y 11 de la Constitución Política de la República.

Considerando:

1º Que en nuestro derecho público, la educación es definida como “el proceso permanente que abarca las distintas etapas de la vida de las personas y que tiene como finalidad alcanzar su desarrollo moral, intelectual, artístico, espiritual y físico mediante la transmisión y el cultivo de valores, conocimientos y destrezas, enmarcados en nuestra identidad nacional, capacitándolas para convivir y participar en forma responsable y activa en la comunidad”. (Artículo 2º de la ley Nº 18.962 Orgánica Constitucional de Enseñanza).

De la definición dada, resulta evidente que para nuestro ordenamiento jurídico la educación, en tanto proceso formativo y los actores que en ella participan, tienen una importancia y connotación especial. Al hablar de educación, al menos para el mundo del derecho, estamos hablando de instituciones y valores (políticos, éticos y por cierto jurídicos) de la más alta jerarquía, atendida su capacidad para generar las condiciones que permiten el desarrollo integral de la persona humana.

2º En esta misma línea de ideas, ya nuestra Carta Constitucional, y fruto del desarrollo histórico institucional de la nación, hace referencia explícita a la educación en el capítulo sobre los derechos y deberes de las personas.

Dentro del capítulo De los derechos y deberes constitucionales de nuestra carta fundamental, se encuentra consagrado el derecho a la educación, en los números 10 y 11 del artículo 19º. De acuerdo a la primera disposición, "los padres tienen el derecho preferente y el deber de educar a sus hijos. Corresponderá al Estado otorgar especial protección al ejercicio de este derecho". Asimismo, se señala: "Es deber de la comunidad contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la educación".

Al tratar de desentrañar el verdadero sentido y el alcance de estas normas se puede colegir, en primer lugar, que se establece una facultad y a la vez el deber para los padres de determinar tanto el contenido y dirección de la educación los hijos -y eso también se extiende a los guardadores respecto de sus pupilos bajo su cuidado y responsabilidad- como las diversas instancias en que ésta se desarrollará; y en segundo término, se establece el deber de la comunidad, así como su facultad, en tanto ente distinto del Estado y de los individuos, de velar por el desarrollo y perfeccionamiento de la educación; es decir, se responsabiliza a la sociedad civil a través de sus organismos y grupos intermedios de la educación en sus distintas etapas de desarrollo como del progreso en la técnica y los contenidos educacionales.

Asimismo, y en un acto que es propio de una tradición política republicana y liberal, en donde la educación a lo largo de los años, va siendo considerada una responsabilidad pública por su

capacidad de alentar el desarrollo humano y dar libertad plena al individuo tercero (sin duda, consecuencia del valor dado por la Luces de la Ilustración del Siglo XVIII), se obliga al Estado a dar la adecuada protección al ejercicio de estas facultades.

Por otra parte, en el numeral 11º del artículo 19º de la Constitución Política de la República, se reconoce la libertad de enseñanza y, dentro de ella, se indica que “Los padres tienen el derecho de escoger el establecimiento de enseñanza para sus hijos”.

De este modo, una de las proyecciones de la libertad de enseñanza consiste en la libertad de los padres de escoger un establecimiento educacional al cual asistirán sus hijos. Así, se indica que el establecimiento educacional es la unidad o instancia en la cual concurrirán los derechos de los padres y de la comunidad de velar tanto por los métodos y contenidos educacionales que reciben sus hijos, como por el desarrollo y perfeccionamiento educativos. La facultad de elegir el establecimiento educacional de los padres, deriva entonces tanto de la libertad de enseñanza, como de las facultades-deberes que tienen los progenitores respecto a la educación de sus hijos. Por estos motivos, la libertad de elegir de los padres, también debe proyectarse, en la medida adecuada, a los contenidos, métodos y organización de la educación en el establecimiento escolar.

La facultad de elegir los padres, en todo caso, debe armonizarse con la libertad de enseñanza y los demás agentes educativos, cuales son los profesores, los sostenedores y los directivos del establecimiento educacional, y los mismos educandos, en la medida en que su desarrollo lo permita. También debe armonizarse con la

responsabilidad del Estado, derivada de su compromiso con el bien común, de asegurar contenidos y una calidad mínimos en la educación, que se materializa en la actividad orientadora, normativa y fiscalizadora de las agencias estatales en materia educacional.

3º Que a nivel de la ley reguladora de estos derechos y deberes, como es la ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, estas normas constitucionales son precisadas en cuanto a los límites y alcances, al decir que “La educación es un derecho de todas las personas. Corresponde, preferentemente, a los padres de familia el derecho y el deber de educar a sus hijos; al Estado, el deber de otorgar especial protección al ejercicio de este derecho; y, en general, a la comunidad, el deber de contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la educación” (inciso 2º, artículo 2º Loce).

4º Otro aspecto que revela la importancia que nuestro ordenamiento jurídico asigna a la educación es la regulación in extenso de los operadores del sistema educacional, en cada una de sus fases. Desde la educación prebásica hasta el complejo de subsistemas que conforman la educación superior, pasando por los más antiguos y consolidados niveles de educación básica o primaria y de enseñanza media, en sus varias facetas (educación científico-humanística y técnico-profesional).

Asimismo, los actores que interactúan en el complejo educacional, sean docentes (Estatuto Docente), sostenedores, dueños de establecimientos particulares pagados y la institucionalidad orgánica y funcional de la enseñanza superior se encuentran regidos por un corpus legal y reglamentario amplio, complejo y profundo.

5º Que, sin embargo, pese a los esfuerzos de institucionalización y regulación, hasta la fecha y en parte fruto de las innovaciones habidas en los últimos 20 años en el modelo escolar chileno, hay un espacio, esencial, que ha quedado exento de regulaciones que garanticen los derechos esenciales de los alumnos y de los padres y apoderados en el proceso de enseñanza-aprendizaje y muy especialmente en las relaciones jurídicas que se producen entre quienes ofertan servicios educacionales en el mercado y quienes los demandan, que son en definitiva las familias chilenas.

Más allá de diferentes y legítimas concepciones que puedan existir acerca de la naturaleza de la educación, y pese a los esfuerzos ya históricos por asegurar el derecho al acceso a la educación y la mantención al interior del sistema educacional, no cabe duda que existe un mercado de la educación y que este mercado no se encuentra al margen de los problemas comunes que enfrentan todos los demás mercados de bienes materiales o de servicios.

6º En consecuencia, a nuestro juicio, hay que avanzar en un esfuerzo normativo, que fundado en una concepción contractualista, asegure más allá de las particularidades de cada sistema o subsistema de educación y enseñanza un mínimo de derechos para los estudiantes y para los padres de familia, y de esta forma se dote de un sentido mínimo de equidad y justicia a este importante sector de la economía.

Así destacamos el esfuerzo realizado por el Ministerio de Educación Pública, orientado a establecer un conjunto mínimo de derechos de los estudiantes, que incluso ha dado lugar a iniciativas participativas muy loables como ha sido la convocatoria a centros de padres y apoderados, directores de establecimientos educacionales, organizaciones de sostenedores, docentes e incluso

parlamentarios, quienes de manera democrática han podido consensuar un verdadero catálogo de los derechos de los estudiantes, el cual, ha servido de instrumento para promover acuerdos voluntarios al interior de distintas comunidades educacionales a lo largo del país.

Sin embargo, a nuestro juicio, estos esfuerzos no han concluido de la mejor manera. Por tratar de privilegiar un mecanismo participativo y democrático de generación de normas, se ha caído en una suerte de estado de anomia en la materia. Para nosotros el Estado no puede desvincularse de su rol regulador en áreas tan sensibles para el desarrollo de las personas. Ni siquiera la búsqueda de espacios de libertad y autonomía para las comunidades educativas, puede ser obstáculo para llevar a cabo un acto de soberanía estatal que verdaderamente reclama la sociedad, como es la regulación justa de las relaciones patrimoniales y no patrimoniales a que dan lugar los procesos educativos.

7º Por lo dicho, es que proponemos, en primer lugar, la tipificación como contrato de las convenciones de derecho privado que se celebran entre los agentes ofertantes de servicios educacionales y quienes los contraten padres y/o apoderados o los propios estudiantes, según sea su edad y capacidad relativa para contratar, con las diferentes instituciones educacionales.

Creemos, que más allá de cuál sea la institución o el grado de enseñanza que en ellas se oferte, o incluso de cuáles son las contraprestaciones pecuniarias exigidas a los alumnos o sus padres, la figura del contrato, con su carácter de convención bilateral, permite asegurar derechos y obligaciones recíprocas entre los actores involucrados.

Pero como sabemos, que éstos no son cualquier tipo de contrato, hemos recurrido a la figura del dirigismo contractual, como forma de precaver las falencias de los contratos forzosos, en que no existe de verdad plena igualdad y libertad de las partes contratantes para fijar el contenido regulatorio de los contratos.

Asimismo, y más allá del hecho de si existe o no, obligación de pago de aranceles mensuales o anuales por parte de los estudiantes o sus padres, creemos, que ellos igual tienen obligaciones con el sistema educacional con lo cual legítimamente pueden aspirar a una regulación fundada en la institución del contrato.

Por otra parte, y habida cuenta de los impactos sicológicos, sociales y técnico-pedagógicos que puede tener una regulación contractual de la prestación de servicios educacionales, hemos creído conveniente distinguir, como se hace en otras instituciones del derecho privado, entre efectos patrimoniales y derechos pecuniarios en relación a los efectos no patrimoniales o si se quieren derechos morales que emanan de los contratos, de forma tal de relativizar el principio de la bilateralidad y, por ende, impedir la aplicación de instituciones del derecho contractual privado como son la excepción del contrato no cumplido, y la condición resolutoria tácita del contrato por incumplimiento de la contraparte.

8º Asimismo, aparte del contrato de prestación de servicios educacionales y del catálogo análogo de derechos de los estudiantes y de los padres y apoderados, es necesario regular al menos ciertos derechos mínimos de los padres y apoderados, especialmente la participación de estos últimos al interior de las comunidades educativas, de forma tal, que sean partícipes efectivos tanto del

proyecto educacional del establecimiento como del proceso de enseñanza-aprendizaje de sus hijos.

En este sentido hemos considerado especialmente, el hecho de que las organizaciones y en general la participación de los de padres y apoderados, encuentran su justificación constitucional en el denominado principio de la subsidiariedad, y está así expresado en el inciso 3º del artículo 1º de la Constitución: “El Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos”.

Esta disposición citada implica el reconocimiento del Estado hacia la sociedad civil, estructurada por un conjunto de organizaciones y grupos que persiguen sus propias finalidades, sean éstas de índole pública y privada. Estos órganos y grupos se encuentra en una zona intermedia entre el individuo y la sociedad, y posibilitan la inserción y el desarrollo social de la persona y sus facultades, por ello el texto constitucional los ha reconocido como “grupos intermedios”. El Estado garantiza la esfera de la sociedad civil al proteger la adecuada autonomía de esos grupos. Esa protección alcanza a velar por que los grupos intermedios puedan perseguir el cumplimiento de sus propios fines específicos.

Más allá de la esfera de la sociedad civil, asegurando su adecuada autonomía, y proveyendo aquellos recursos que no puede otorgar esos grupos intermedios, se encuentra el Estado, quien actúa en subsidio de los particulares y sus grupos y organizaciones. En eso precisamente consiste el principio de subsidiariedad.

Ello es lo que justifica que existan organizaciones de padres que persigan sus propios fines, esto es, colaborar en la educación de sus hijos o de las personas a su cuidado. Estas organizaciones deben recibir protección legal a su adecuada autonomía y debe ser posibilitada la consecución de sus fines específicos, relacionados con la excelencia de la educación de las personas a su cuidado.

El mismo artículo 1º reconoce que "la familia es el núcleo fundamental de la sociedad". Esta centralidad o fundamentalidad de la familia, más que una aseveración antropológica, materia en la cual la Constitución es incompetente, hace referencia a la anterioridad normativa de las familias respecto del Estado, o sea, a la necesidad en que está el Estado de respetar el orden de la familia, y sus finalidades básicas para la convivencia humana y la estructura social. El Estado no puede oponerse, en general, a las finalidades de la familia, pues reconoce que en ella se gesta el desarrollo primordial de la personalidad humana, razón por la cual debe estar dotada; y es más, debe promover y proteger las finalidades propias del grupo familiar. En la última parte del inciso final del artículo 1º se establece que el Estado tiene el deber de brindar protección a la familia y velar por el fortalecimiento de ésta.

Una de las finalidades propias de la familia, por cierto, consiste en la preocupación por la educación de sus hijos, en los términos que señala la misma Constitución y el Código Civil.

9º Que en Chile, como ya hemos dicho más arriba, el modelo de economía y sociedad que hemos, de manera más o menos participativa, creado, en los últimos años, nos obliga a comenzar un proceso que asegure derechos mínimos para las personas, que las

dignifique y las proteja del abuso y del atropello, que se produce cuando se deja que operen de manera libre y sin control las fuerzas del mercado. De un mercado, que como todos sabemos, no reconoce la natural desigualdad fáctica entre los actores del mismo. Con esa misma lógica, con esa fuerza con que antes hemos planteado regulaciones en áreas de claro componente económico y fuertes implicancias sociales, como son la contratación de servicios de utilidad pública, o las relaciones de crédito y consumo, hoy presentamos a consideración de la opinión pública y de este Parlamento un proyecto, que sin duda puede tener muchos vacíos, pero que se convierte en una propuesta concreta para abordar conflictos cotidianos a los cuales se enfrentan los estudiantes de Chile y sus familias.

Confiamos, en que como ha ocurrido otras tantas veces, encontraremos en el seno de esta Corporación, asamblea democrática por excelencia, la acogida que permita una discusión profunda y con altura de miras, para superar el actual estado de cosas. Es en ese espíritu que nos permitimos venir en presentar el siguiente

PROYECTO DE LEY

CAPÍTULO PRIMERO

DEL CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS EDUCACIONALES

Artículo primero.- El contrato de prestación de servicios educacionales, es aquel mediante el cual una parte se compromete a prestar servicios educacionales consistentes en la aplicación de un programa progresivo de enseñanza de conformidad a las normas técnicas aprobadas por el Ministerio de

Educación Pública, en condiciones de seguridad y bienestar para sus estudiantes y otra a remunerar de manera completa o parcial, mediante el pago de un arancel anual o semestral, denominado derecho de matrícula y pagos mensuales, denominados colegiaturas por la prestación de tales servicios.

Artículo segundo.- La capacidad para celebrar estos contratos se regirá por las normas comunes y generales del Código Civil, sin perjuicio de que no sea menester que en el caso de menores de edad, que quienes celebren el contrato para su beneficio se encuentren habilitados legalmente para ejercer como tutores o guardadores.

Artículo tercero.- La celebración por escrito del contrato de prestación de servicios educacionales será siempre obligatorio, sin importar la naturaleza jurídica del oferente de los servicios en el mercado, el nivel de enseñanza que se ofrezca ni la cuantía de las obligaciones pecuniarias contraídas por las partes.

La no escrituración del mismo, hará presumir en caso de controversia, que su contenido sea el señalado por el alumno o su representante.

Artículo cuarto.- Cuando se trate de contratos celebrados para la prestación de servicios educacionales de nivel técnico o profesional, sin importar qué institución lo preste, será obligatorio, que se consigne en el contrato, la primera vez que se celebra, el monto total del arancel anual, semestral o mensual de la carrera, sin perjuicio de la existencia de cláusulas de reajustabilidad de los mismos, las que deberán expresarse de manera clara y precisa.

Artículo quinto.- El contrato de prestación de servicios educacionales produce efectos patrimoniales y no patrimoniales.

Son entre otros efectos patrimoniales, el pago de los aranceles, de matrícula y colegiaturas y el pago de otros ítemes libremente acordados por las partes, como son, por ejemplo, gastos de transporte escolar, pago de actividades programáticas y extraprogramáticas, seguros médicos o por accidentes, pago de materiales de uso para el proceso de enseñanza y aprendizaje.

Son, entre otros, efectos no patrimoniales, el derecho de los estudiantes a concluir el año escolar y egresar del sistema educacional respectivo si cumple con las obligaciones académicas y conductuales establecidas por la autoridad o por la comunidad educativa: asistir a todas sus clases, hacer uso de los medios de apoyo técnico-pedagógicos, como bibliotecas, laboratorios, espacios e implementación deportiva, etc. Asimismo, los estudiantes siempre tendrán derecho a rendir las evaluaciones o examinaciones necesarias para obtener la promoción de cursos o grados; obtener las certificaciones de sus estudios realizados y recibir de manera completa los servicios educacionales por los cuales han pagado, entre ellas, la realización de las actividades lectivas programadas al inicio del año escolar de manera íntegra. Siempre que por causas ajenas a la voluntad de los estudiantes no se realizare una clase, ésta deberá ser recuperada dentro del horario normal de actividades educacionales.

En ningún caso, los establecimientos podrán limitar el cumplimiento de sus obligaciones no patrimoniales al cumplimiento de las obligaciones patrimoniales de sus alumnos o padres o apoderados.

Artículo sexto.- El contrato de prestación de servicios educacionales no podrá ser resuelto por incumplimiento de las obligaciones pecuniarias de las partes.

Sin perjuicio de lo anterior, en el caso de los establecimientos particulares pagados, éstos podrán condicionar la renovación de las matrículas o el acceso a los establecimientos al hecho de que la familia demuestre o rinda caución suficiente de su capacidad económica para solventar los gastos por concepto de aranceles vigentes.

Si una familia o un alumno cayere en insolvencia, durante la vigencia del contrato, se deberá perseguir el pago de sus obligaciones por la vía ordinaria y en ningún caso se podrá dejar de cumplir con el clausurado contractual ni mucho menos limitar ni restringir de manera alguna el respeto de los derechos mínimos de los estudiantes y sus familias, ni su derecho a la continuidad de sus estudios ni a la promoción de curso o grado.

Artículo séptimo.- Los establecimientos educacionales podrán convocar a procesos de selección de sus alumnos nuevos, y someterlos, en ellos, a evaluaciones exclusivamente de carácter sicológico y académico, mediante métodos objetivos, que no dañen los derechos mínimos de los alumnos y sus familias.

No existirá este derecho en el caso de la selección de alumnos nuevos que ingresen a la educación prebásica.

CAPÍTULO SEGUNDO

DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS ESTUDIANTES

Artículo octavo.- Son derechos mínimos e irrenunciables para los alumnos los siguientes:

a) Derecho a un trato digno y no discriminatorio. No se podrá impedir el acceso o la continuidad de estudios a personas que tengan discapacidades físicas o síquicas, que objetivamente no los hagan inhábiles de participar en el proyecto educacional del establecimiento.

b) Derecho a asistir a clases y a todas las actividades lectivas de carácter académicas o formativas complementarias.

c) Derecho al respeto de la propia identidad personal y sus manifestaciones físicas. La utilización de uniformes, insignias y otros distintivos de los establecimientos no será obligatorio, salvo acuerdo expreso de la comunidad escolar. En todo caso, dichos deberán ser compatibles con la capacidad económica de las familias.

d) Derecho de los estudiantes a asociarse entre ellos, para la consecución de fines comunes de desarrollo personal y social.

e) Derecho a ser evaluados de manera objetiva y no discriminatoria. En todos los establecimientos se deberán establecer sistemas que permitan la recusación de los evaluadores, por causas graves, que pongan en riesgo inminente su independencia e imparcialidad. Asimismo, será obligatorio, el establecimiento de procedimientos que permitan obtener la revisión de las calificaciones o evaluaciones obtenidas por parte de la autoridad docente superior.

En la educación superior, las evaluaciones finales, siempre estarán a cargo de cuerpos colegiados, constituidos por docentes especialistas en el área que se examina.

f) Derecho a ser promovido y obtener los títulos, grados y certificaciones que imponen la ley y los reglamentos. En el caso de la educación superior, será obligatorio, para impedir retrasos excesivos de la marcha curricular de los estudiantes, que se ofrezcan segundos cursos de repetición en el período lectivo inmediatamente posterior al cual han sido cursado.

Artículo noveno.- Son derechos mínimos de los padres y apoderados:

a) El derecho a ser informados de manera periódica sobre la situación académica y personal de sus hijos o pupilos en los establecimientos educacionales.

b) El derecho a un trato digno, respetuoso y no discriminatorio.

c) El derecho a que no se interfiera durante el proceso de enseñanza y aprendizaje en los valores y creencias éticas, religiosas, filosóficas o políticas de las familias, ni en su armonía o estabilidad emocional.

d) El derecho a ser escuchados por los docentes que tiene a cargo la educación de sus hijos y por las autoridades pedagógicas y administrativas de los establecimientos.

e) El derecho a organizarse para la consecución de fines comunes como la promoción académica y social de los establecimientos y de la comunidad escolar.

En ningún caso podrán buscarse fines políticos por parte de las asociaciones de padres y apoderados.

f) El derecho a participar en el proceso de enseñanza y aprendizaje y en la formación valórica de sus hijos.

g) El derecho a participar en el proceso de formación del proyecto educacional del establecimiento y a velar por su vigencia e integridad en el tiempo.

h) El derecho a no ser objeto de cobros indebidos, ilegales o arbitrarios. Siempre que se acuerden por parte de las comunidades escolares el pago de derechos o aportes que no sean aranceles, en los términos previstos por el artículo 1º de esta ley, no se podrá condicionar la continuidad de los estudios de los pupilos o hijos, al pago de estos derechos o aportes.

Artículo décimo.- Son deberes de los estudiantes:

a) Asistir a las actividades lectivas y extraprogramáticas debidamente planificadas por la autoridad académica del establecimiento.

b) Brindar un trato respetuoso y no discriminatorio a todos los partícipes del proceso de enseñanza y aprendizaje, y especialmente del resto de los alumnos, de sus docentes, autoridades pedagógicas y administrativas, del personal paradocente y administrativo del establecimiento.

c) Llevar una vida privada acorde con los valores que inspiran el proyecto educativo del establecimiento.

d) Cumplir con los deberes escolares y con las exigencias impuestas de manera legal y legítima por

los docentes y las autoridades académicas del establecimiento.

e) Participar en el proyecto educativo del establecimiento.

El incumplimiento de estos deberes, generará las responsabilidades que determinen los respectivos reglamentos de disciplina del establecimiento.

Artículo undécimo.- Son deberes de los padres y apoderados:

a) Participar de manera sistemática en el proceso de enseñanza y aprendizaje de sus hijos o pupilos.

b) Acudir a las citaciones, reuniones u otras actividades para los cuales fueren especialmente convocados por el establecimiento.

c) Participar en la promoción del proyecto educativo del establecimiento.

d) Cumplir con las obligaciones pecuniarias que contrajese con el establecimiento, sin perjuicio de lo dispuesto en las normas anteriores sobre derechos mínimos de los estudiantes.

e) Brindar un trato respetuoso, deferente y no discriminatorio a todos los actores del proceso de enseñanza y aprendizaje.

El incumplimiento de estas obligaciones, dará derecho, de conformidad a los reglamentos internos de los establecimientos a tomar medidas correctivas que, en ningún caso, podrán limitar los derechos de los alumnos o estudiantes”.