

Santiago, dieciocho de octubre de dos mil cuatro.

VISTOS:

Con fecha 14 de septiembre de 2004, treinta y nueve señores Diputados, que representan más de la cuarta parte de esa Corporación, requirieron a este Tribunal, de acuerdo a lo establecido en el artículo 82, N° 2°, de la Constitución Política de la República, para que declarara la inconstitucionalidad, por una parte, del artículo 5°, N°s 4), incisos segundo y tercero, y 14), del proyecto de ley que modifica el Régimen de Jornada Escolar Completa Diurna y otros cuerpos legales y, por la otra, del artículo 11 del mismo cuerpo normativo.

La nómina de los diputados requirentes es la siguiente: Claudio Alvarado Andrade, Rodrigo Alvarez Zenteno, Eugenio Bauer Jouanne, Francisco Bayo Veloso, Germán Becker Alvear, Mario Bertolino Rendic, Alberto Cardemil Herrera, Sergio Correa de la Cerda, María Cristina Cristi Marfil, Marcela Cubillos Sigall, Roberto Delmastro Naso, Julio Dittborn Cordua, Andrés Egaña Respaldiza, Marcelo Forni Lobos, Pablo Galilea Carrillo, José Antonio Galilea Vidaurre, René Manuel García García, Alejandro García-Huidobro Sanfuentes, Rosa González Román, Javier Hernández Hernández, Carlos Hidalgo González, Gonzalo Ibáñez Santa María, José Antonio Kast Rist, Cristián Leay Morán, Darío Molina Sanhueza, Nicolás Monckeberg Díaz, Iván Norambuena Farías, Darío Paya Mira, Ramón Pérez Opazo, Lily Pérez San Martín, Pablo Prieto Lorca, Carlos Racondo Lavanderos, Felipe Salaberry Soto, Jorge Ulloa Aguillón, Gonzalo Uriarte Herrera, Ignacio Urrutia Bonilla, Mario

Varela Herrera, Alfonso Vargas Lyng y Gastón Von Mühlenbrock Zamora.

Con fecha 4 de octubre de 2004 el Presidente de la República formuló sus observaciones al requerimiento presentado.

En cuanto a los motivos de inconstitucionalidad que se analizarán en esta sentencia, los requirentes y el Presidente de la República sostienen lo que, en suma, se señalará a continuación.

I.

El artículo 5° del proyecto de ley antes mencionado modifica el Decreto con Fuerza de Ley N° 1, de 1997, del Ministerio de Educación, Estatuto de los Profesionales de la Educación.

En su número 4), agrega dos nuevos incisos finales a su artículo 24 y en el número 14) incorpora el artículo 37 transitorio al mismo cuerpo legal, normas que establecen la acreditación obligatoria para los directores de establecimientos educacionales del sector municipal.

Señalan los requirentes que dichos preceptos son inconstitucionales por cuanto afectan la libertad de enseñanza.

En relación con dicho derecho constitucional, exponen que son titulares de ella todos los establecimientos educacionales, públicos o privados, y que el núcleo esencial de dicha libertad consiste en la facultad de abrir, organizar y mantener establecimientos de esa naturaleza; derecho que el Estado se encuentra obligado a respetar.

La acreditación obligatoria de los directores según los estándares nacionales fijados por el Ministerio de Educación constituye una imposición del Estado Legislador que limita la facultad que tienen los titulares del derecho antes indicado para organizar los establecimientos de enseñanza como lo estimen conveniente. Ellos son los que deben valorar a los candidatos a directores sobre la base de las fortalezas de estos últimos y las necesidades de las instituciones. A ello se agrega que se afecta el derecho a nombrar a un director que no se encuentre acreditado, lo que un municipio podría considerar conveniente según las circunstancias del caso.

Todo lo anterior lleva a la conclusión, a juicio de los reclamantes, que las normas que se impugnan son contrarias a la Constitución Política.

El Jefe del Estado en sus observaciones señala, en síntesis, que los requirentes han confundido dos materias que son completamente distintas.

Con la acreditación el legislador se ha limitado a regular la forma en que ha de ejercerse una potestad pública por un órgano del Estado, en este caso, el Ministerio de Educación. Ello nada tiene que ver con el goce de un derecho fundamental como es la libertad de enseñanza.

Agrega que la regulación del régimen de los directores de establecimientos de enseñanza es una materia que se encuentra comprendida en la competencia del legislador y no corresponde a las atribuciones de las municipalidades. Es el Estatuto de los Profesionales de la Educación el que se

ocupa de definir la función docente directiva y de normar los diversos aspectos que le son inherentes.

II.

Por otra parte, se sostiene en el requerimiento que el artículo 11 del proyecto de ley en estudio delega facultades legislativas en el Presidente de la República para que, a través de un decreto con fuerza de ley, establezca "las normas necesarias que regulen el proceso de acreditación de directores, a que se refiere los numerales 4) y 14) del artículo 5° de esta ley."

Exponen los requirentes, en lo esencial, que dicha delegación de facultades afecta determinadas garantías constitucionales.

En primer término, la igual "admisión a todas las funciones y empleos públicos, sin otros requisitos que los que impongan la Constitución y las leyes" (artículo 19, N° 17, Constitución Política), en atención a que se encomienda a un decreto con fuerza de ley la regulación de un requisito para acceder a un cargo público, como es el de director de un establecimiento de educación municipal.

En segundo lugar, la "libertad de trabajo" (artículo 19, N° 16, Constitución Política). Las normas que se impugnan establecen una limitación a la libre contratación de directores, como es la acreditación, pero la estructuración, organización y operación del sistema a través del cual ésta ha de hacerse efectiva se entrega al Presidente de la República, quien ha de configurarlo por medio de un decreto con fuerza de ley.

En tercer término, la "libertad de enseñanza" (artículo 19, N° 11, Constitución Política). El proyecto

establece un procedimiento que restringe la facultad para organizar un establecimiento de educación al crear un régimen de acreditación de directores, pero, además, la conformación misma de éste se delega a un decreto con fuerza de ley.

Ahora bien, dado que el artículo 61 de la Carta Fundamental prohíbe la delegación de facultades legislativas respecto a "materias comprendidas en las garantías constitucionales", el artículo 11 del proyecto es inconstitucional.

El Presidente de la República en sus observaciones, expresa que el artículo 11 del proyecto no dice relación con las garantías constitucionales. El precepto se refiere al ejercicio de una potestad pública, puesto que regula una facultad entregada por el legislador a un órgano de la Administración del Estado, cual es el Ministerio de Educación.

Por otra parte, agrega que la acreditación está rigurosamente desarrollada en la ley. De modo que no es el decreto con fuerza de ley el que ha de fijar este requisito, por cuanto dicho cuerpo normativo sólo tiene por objeto permitir que se ponga en ejecución una exigencia que ya ha sido establecida por el legislador.

En suma, a juicio del Jefe del Estado, el artículo 11 del proyecto no vulnera lo dispuesto en el artículo 61 de la Carta Fundamental.

Con fecha 7 de octubre de 2004 los requirentes plantearon diversas observaciones en apoyo de sus pretensiones.

El Tribunal decretó autos en relación con fecha 5 de octubre de 2004, y por resolución de 7 del mismo mes, amplió el plazo que tiene para resolver este asunto.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.- Que, en primer lugar, los diputados requirentes afirman que el artículo 5° N° 4), incisos segundo y tercero, y el artículo 5° N° 14) del proyecto son inconstitucionales, porque infringen lo asegurado en el artículo 19 N° 11 de la Ley Suprema. Fundan tal inconstitucionalidad en que los preceptos citados modifican, en los términos que se indican en el requerimiento, el Decreto con Fuerza de Ley N° 1, de 1997, del Ministerio de Educación, Estatuto Docente: el artículo 5° N° 4) lo hace agregando al artículo 24 dos incisos nuevos que establecen, con carácter absoluto, la acreditación para ser nombrados directores de establecimientos municipales de enseñanza; y el artículo 5° N° 14) lo modifica introduciéndole el artículo 37 transitorio nuevo, en el cual se puntualiza que tal acreditación será obligatoria a contar del año 2007, exigiéndose, mientras no se implemente dicho proceso, contar con el perfeccionamiento pertinente;

SEGUNDO.- Que el Estatuto Docente aludido, en su Título III, denominado De la Carrera de los Profesionales de la Educación del Sector Municipal, Párrafo II, Ingreso a la Carrera Docente, contiene en el artículo 24 cuya constitucionalidad se objeta, el texto que se transcribe a continuación:

“En el caso de los directores de establecimientos educacionales, éstos deberán, además, encontrarse debidamente acreditados.

La acreditación es un proceso de evaluación del cumplimiento de los estándares nacionales de directores, fijados por decreto del Ministerio de Educación, que definen los conocimientos, habilidades y competencias requeridos para ser director de un establecimiento educacional.”.

Idénticamente necesario es insertar el nuevo artículo 37 transitorio que se agrega a aquel Estatuto:

“La acreditación para concursar y desempeñarse como director de establecimiento educacional, será obligatoria a contar del año 2007.

Mientras no se implemente el proceso de acreditación, será requisito para ejercer el cargo de director contar con el perfeccionamiento pertinente.”;

TERCERO.- Que los requirentes aseveran que el artículo 19 N° 11 de la Constitución se aplica a los establecimientos municipales de enseñanza, por lo cual éstos son titulares de los derechos asegurados en esa disposición fundamental, haciendo hincapié en que, el carácter autónomo de los municipios, previsto en los artículos 107 y 111 del Código Político, resulta inconciliable con la acreditación imperativa que se les impone en las disposiciones del proyecto que han sido reprochadas;

CUARTO.- Que para pronunciarse sobre este motivo de inconstitucionalidad se hace necesario recordar lo que preceptúa, en lo atinente, el tantas veces citado

artículo 19, N° 11 de la Constitución, porque en su inciso primero asegura a todas las personas, sin excepción, la libertad de enseñanza, precisando que ésta incluye el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales. Añade el inciso segundo de aquel número 11 que dicha libertad no tiene otras limitaciones que las impuestas por la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional, catálogo al que sólo cabe agregar la prohibición prevista en el inciso tercero del mismo numeral, es decir, que la enseñanza reconocida oficialmente no puede orientarse a propagar tendencia político partidista alguna;

QUINTO.- Que esta Magistratura, en el considerando décimo de su sentencia dictada el 14 de junio de 2004 (Rol N° 410), analizó el sentido y alcance del núcleo esencial de la libertad de enseñanza, concluyendo, “en cuanto a los titulares del derecho, que éstos son todos los establecimientos de enseñanza, públicos o privados”. Además, y en relación específicamente con el derecho a organizar establecimientos de instrucción, en aquél considerando décimo se sostuvo lo que se inserta a continuación:

“En seguida, queda asegurado el derecho de organizarlos o determinar, los fundadores o quienes les sigan, las características del establecimiento en nexos con sus finalidades u objetivos y métodos para lograrlos; rasgos típicos de la docencia y de los profesionales que la lleven a cabo; régimen de dirección, administración y responsabilidad; reglas pertinentes al orden y disciplina en la convivencia

interna; sistema financiero o vínculos con otras instituciones.”;

SEXTO.- Que, con base en las premisas expuestas, en el considerando septuagesimosexto de la misma sentencia (Rol N° 410), este Tribunal desprendió, concretamente, la consecuencia lógica de rigor, declarando:

“Que el ejercicio de las atribuciones pedagógicas señaladas en el precepto en estudio tiene que ser entendido, naturalmente, dentro del marco constitucional de la libertad de enseñanza, siendo aplicables, por ende, los principios y normas de la Carta Fundamental que aseguran a cada establecimiento de instrucción la prosecución libre tanto de su proyecto educativo como del ideario que busca cumplir con él. Consecuentemente, dicho establecimiento conserva inalterada su facultad esencial de organizarse con plena autonomía, incluyendo el nombramiento, control y reemplazo de su Director, en cuanto sea procedente. Entender en otro sentido la norma citada del proyecto sería, por consiguiente, contrario a la Constitución.”;

SÉPTIMO.- Que a la luz de los razonamientos precedentes, fuerza es concluir que los establecimientos educacionales de enseñanza son titulares de la libertad respectiva, cuyo núcleo esencial e inafectable por la ley se estructura, entre otros, con el derecho a organizarlos en los términos y para los efectos ya descritos;

OCTAVO.- Que procede ahora comparar lo preceptuado tanto en el artículo 5° N° 4), incisos segundo y tercero, del proyecto, modificadorio del artículo 24 del

Estatuto Docente, como en el artículo 5° N° 14) de la misma iniciativa que agrega el artículo 37 transitorio a ese Estatuto, por una parte, con lo asegurado por la Constitución en su artículo 19 N° 11 y N° 26, de otra. Pues bien, de tal cotejo fluye, con entera claridad, que las dos normas referidas y en trámite de formación pugnan sustantivamente con el derecho reconocido a los establecimientos municipales de enseñanza, porque les exigen someterse al proceso de acreditación, imperativo cuyo acatamiento impide, en la forma concebida en el proyecto, elegir y designar a quienes se consideren profesionales idóneos para servir la dirección de esos establecimientos, aunque no se hayan sometido al proceso referido.

Queda así de manifiesto el quebrantamiento de la Carta Fundamental en que incurren, por igual, el artículo 5° N° 4) inciso segundo y tercero, y el artículo 5° N° 14) del proyecto en examen, motivo por el cual este Tribunal declarará la inconstitucionalidad respectiva;

NOVENO.- Que, para terminar con este capítulo de inconstitucionalidad, cabe precisar que la conclusión anterior debe entenderse sin perjuicio de que la ley pueda establecer requisitos razonables para desempeñar el cargo de director -como de hecho ocurre con los previstos en el artículo 24 inciso primero del texto legal vigente- destinados a asegurar en forma adecuada y pertinente, un eficiente y legítimo ejercicio de la libertad de enseñanza;

DÉCIMO.- Que, por otra parte, procede examinar, a mayor abundamiento y en un diferente orden de ideas, que el artículo 5° N° 4) del proyecto incorpora al

Estatuto Docente, contenido en el Decreto con Fuerza de Ley N° 1, del Ministerio de Educación, de 1997, dos nuevos incisos segundo y tercero a su artículo 24, como asimismo, que el artículo 5° N° 14) de igual iniciativa introduce a dicho Estatuto un artículo 37 transitorio, preceptos los mencionados que fueron ya reproducidos en el considerando segundo de esta sentencia;

DÉCIMO PRIMERO.- Que el mismo inciso final del artículo 24 conceptualiza la acreditación como requisito para acceder a la dirección de los establecimientos municipales de enseñanza, manifestando que se trata de un proceso de evaluación del cumplimiento de los estándares nacionales de directores, fijados por decreto del Ministerio de Educación, que definen los conocimientos, habilidades y competencias requeridos para la finalidad indicada. A su vez, el artículo 37 transitorio impone carácter obligatorio a tal proceso desde el año 2007;

DÉCIMO SEGUNDO.- Que el referido nuevo inciso final del artículo 24 del Estatuto Docente, para configurar, en concreto y operacionalmente, el sentido y alcance de la acreditación obligatoria que establece, remite, en términos amplios, a lo que se disponga en los decretos pertinentes del Ministerio de Educación, sin precisar los métodos confiables que resulta indispensable aplicar para la medición objetiva del cumplimiento de aquellos estándares, la transparencia, el control y otros conceptos, básicos, generales y configurativos del régimen de acreditación que se proyecta imponer;

DÉCIMO TERCERO.- Que, ante tan amplia remisión a la potestad reglamentaria, imperativo se torna recordar lo expuesto en los artículos 1º inciso cuarto oración final, 6º, 7º y 19 N.ºs. 11 y 26 de la Constitución, pues de todos los preceptos citados fluye que el ejercicio de la libertad de enseñanza sólo puede ser regulado por la ley. Esta, en consecuencia, tiene que contemplar los elementos normativos suficientes, en contenido y precisión, que respeten el principio de reserva legal, dejando a la potestad reglamentaria el desarrollo, pormenorizado y adjetivo, de la legislación que se trata de ejecutar;

DÉCIMO CUARTO.- Que es imprescindible detenerse en el principio de reserva legal, para puntualizar cuándo y en qué medida debe ser ejercido, ya que la Constitución no habilita al legislador para desempeñar su potestad cuando decida hacerlo, sino que sólo, como se lee en el artículo 19, N.º 26, cuando por mandato de la Constitución sea menester regular o complementar los derechos y garantías fundamentales, y en tal hipótesis debiendo el legislador, además, obrar sin afectar los derechos en su esencia;

DÉCIMO QUINTO.- Que el derecho a organizar establecimientos de enseñanza no se halla entregado a lo que se disponga por la potestad legislativa discrecionalmente, sino que, por el contrario y como lo declaran, categórica y repetidamente los artículos 1º inciso cuarto, 5º inciso segundo, 6º y 7º de la Constitución, esa potestad es la que se encuentra al servicio del ejercicio legítimo de los derechos

fundamentales, debiendo ser desempeñada en términos de respetarlos y promoverlos;

DÉCIMO SEXTO.- Que examinados, desde la perspectiva recién expuesta, los nuevos incisos segundo y tercero incorporados al artículo 24 y el artículo 37 transitorio del Estatuto Docente, incluido en el proyecto que motiva la presente sentencia, esta Magistratura concluye, una vez más, que ese precepto infringe, sustantivamente, el principio de reserva legal, motivo por el cual procede declarar la inconstitucionalidad correspondiente;

DÉCIMO SÉPTIMO.- Que, los requirentes sostienen, asimismo, que es igualmente inconstitucional el artículo 11 del proyecto de ley de Jornada Escolar Completa, en cuanto contiene una delegación de atribuciones al Presidente de la República para dictar un decreto con fuerza de ley que contemple las normas necesarias para regular el proceso de acreditación de directores, a que se refieren los numerales 4) y 14) del artículo 5° del proyecto;

DÉCIMO OCTAVO.- Que, se afirma en el requerimiento que este artículo autoriza al Presidente de la República para regular el proceso de acreditación de directores, toda vez que, de acuerdo a las facultades antes aludidas, podrá normar la forma en que se organizará y operará el proceso de acreditación y fijará los elementos necesarios para su estructura y funcionamiento. Se agrega que se le otorga al Jefe del Estado atribuciones para determinar los mecanismos y procedimientos para verificar programas de evaluación de directores; las bases de las

convocatorias pertinentes, y finalmente, establecer los derechos y obligaciones de los docentes acreditados como directores, los requisitos para mantener dicha calidad y el periodo de validez de ésta;

DÉCIMO NOVENO.- Que, enfrentado a resolver este capítulo del requerimiento, debe tenerse presente lo que se resolverá sobre la inconstitucionalidad del artículo 5º N°s. 4) y 14) del proyecto, ya que como lo ha decidido anteriormente esta Magistratura, tal inconstitucionalidad trae como necesaria consecuencia, en este caso, la inconstitucionalidad del precepto del mismo que se encuentre tan ligado con aquellos, que por si solo carezca de sentido, se torne inoperante o, dada la íntima relación o conexión entre sí, se pueda presumir razonablemente que los órganos colegisladores no lo hubieren aprobado.

En efecto, al declararse la inconstitucionalidad del sistema de acreditación de directores de establecimientos educacionales, carece de sentido la existencia de un precepto que faculte al Presidente de la República para dictar un decreto con fuerza de ley que contenga normas que regulen tal proceso de acreditación y, por ende, será igualmente declarada su inconstitucionalidad;

VIGÉSIMO.- Que, no obstante y a mayor abundamiento, este Tribunal reflexionará en torno a si las materias sobre las cuales recae la delegación, quedan o no comprendidas en el marco de las garantías constitucionales consagradas por nuestra Carta Fundamental, impidiéndose, por tanto, ser objeto de delegación;

VIGÉSIMO PRIMERO.- Que, en relación a este propósito, debe tenerse presente lo dispuesto por el artículo 19, N° 11, de la Constitución, en concordancia con el N° 10, y el N° 26, que se refieren respectivamente a la libertad de enseñanza, al derecho a la educación y a la esencia de los derechos, materias que han sido objeto de recientes decisiones de esta Magistratura recaídas en los Roles N°s. 410 y 413.

En dichas sentencias se decide que las materias objeto de la delegación inciden en la libertad de enseñanza que incluye el derecho a organizar los establecimientos educacionales y no admite, como ya se dijo, otras limitaciones que las impuestas por la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional;

VIGÉSIMO SEGUNDO.- Que, finalmente resulta útil considerar la forma en que los temas objeto de la delegación, pudiesen incluir materias comprendidas en la expresión "garantías constitucionales" a que se refiere el artículo 61 de la Carta Fundamental.

La lectura individual de cada una de las letras del citado artículo 11, podría llevar a la conclusión que las áreas que regulan, en cuanto se refieren a elementos parciales del sistema de acreditación de directores, consideradas aisladamente, permitiría, en algunos casos, ser objeto de delegación.

No obstante, la norma propuesta debe considerarse como un todo armónico y hacerse de ella una lectura e interpretación global. Lo anterior conducirá indudablemente a concluir que, considerada en esa perspectiva, las materias que regula inciden y, por ende, quedan

comprendidas en la libertad de enseñanza, garantía consagrada en el N° 11 del artículo 19 de la Constitución. En consecuencia, no pueden ser objeto de delegación de facultades legislativas;

VIGÉSIMO TERCERO.- Que, finalmente, admitidos los motivos de inconstitucionalidad anteriores respecto de este proyecto, se hace innecesario entrar al análisis de los otros aducidos en el requerimiento.

Y, VISTOS, lo prescrito en los artículos 1°, inciso cuarto, 5°, inciso segundo, 6°, 7°, 19 N°s. 10, 11 y 26, 60, 61, 82 N° 2, e incisos cuarto a sexto, de la Constitución Política de la República y 38 a 45 de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional de este Tribunal.

SE RESUELVE:

Que se acoge el requerimiento deducido a fojas 1, y se declara la inconstitucionalidad de las siguientes disposiciones del proyecto:

- a) artículo 5°, N° 4), incisos segundo y tercero, y N° 14),
y
- b) artículo 11.

Redactó la sentencia el Presidente señor Juan Colombo Campbell.

Comuníquese, regístrese y archívese.

Rol N° 423.-

Se certifica que el Ministro señor José Luis Cea Egaña concurrió a la vista de la causa y al acuerdo del fallo, pero no firma por estar ausente fuera del país.

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente don Juan Colombo Campbell y los

Ministros señores Eugenio Valenzuela Somarriva, Juan Agustín Figueroa Yávar, Marcos Libedinsky Tschorne, Eleodoro Ortíz Sepúlveda y José Luis Cea Egaña.

Autoriza el Secretario subrogante del Tribunal Constitucional, señor Jaime Silva Mac-Iver.