

Santiago, 25 de julio de 2004.

OFICIO N° 2.103

EXCELENTISIMO SEÑOR
PRESIDENTE DEL SENADO

Tengo el honor de remitir a V. E. copia autorizada de la sentencia dictada el día de hoy, en los antecedentes **Rol N° 413**, relativos al requerimiento de inconstitucionalidad formulado en contra de un precepto contenido en el proyecto de ley que modifica el Régimen de Jornada Escolar Completa Diurna y otros cuerpos legales.

Dios guarde a V.E.

JUAN COLOMBO CAMPBELL
Presidente

RAEAEL LARRAIN CRUZ
Secretario

A S. E.
EL SENOR PRESIDENTE DEL SENADO
DON HERNAN LARRAIN FERNANDEZ
PRESENTE

Santiago, veintiséis de julio de dos mil cuatro.

VISTOS:

Con fecha 24 de junio de 2004, 15 señores senadores, que representan más de la cuarta parte de los miembros en ejercicio de esa Corporación, han presentado un requerimiento en conformidad a lo dispuesto en el artículo 82, N° 2°, de la Constitución Política de la República, con el objeto de que se declare la inconstitucionalidad del artículo 5°, N° 13, del proyecto de ley que modifica el Régimen de Jornada Escolar Completa Diurna y otros cuerpos legales.

La nómina de los senadores requirentes es la siguiente: Evelyn Matthei Fornet, José García Ruminot, Sergio Romero Pizarro, Carlos Cantero Ojeda, Alberto Espina Otero, Sergio Fernández Fernández, Jorge Martínez Busch, Carlos Bombal Otaegui, Fernando Cordero Rusque, Jorge Arancibia Reyes, Marcos Aburto Ochoa, Andrés Chadwick Piñera, Rodolfo Stange Oelckers, Baldo Prokurica Prokurica y Ramón Vega Hidalgo.

La norma que se impugna modifica el decreto con fuerza de ley N° 1, del Ministerio de Educación, de 1997, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 19.070, que aprueba el Estatuto de los Profesionales de la Educación, agregando los artículos 37 y 38 transitorios nuevos, que se refieren a la concursabilidad de los cargos de Directores de Establecimientos de Educación y Jefes de Departamentos de Administración de Educación Municipal con nombramiento anterior a la fecha de publicación de la Ley N° 19.410.

Expresan los requirentes que dicho precepto incurre en tres vicios de inconstitucionalidad, puesto que viola los artículos 66, 19, N° 2°, inciso final, y 19, N° 24, de la Constitución Política.

En cuanto al artículo 66, señala el requerimiento que las ideas matrices del proyecto, se encuentran en el Mensaje con el cual se inició su tramitación y que, ninguna de ellas, guarda relación con las normas que ponen término a los nombramientos de los Directores de Establecimientos Educativos y de los Jefes de Departamentos de Administración de Educación Municipal a que ellas aluden, ordenando el llamado a concurso de sus cargos a contar de las fechas que en dichas disposiciones se indican.

Dichos preceptos surgen como una indicación del Ejecutivo durante la tramitación del proyecto y constituyen una materia ajena a las ideas fundamentales de la iniciativa, razón por la cual transgreden el artículo 66 de la Constitución.

Respecto al artículo 19, N° 2°, inciso final, de la Carta Fundamental, expone el requerimiento que en dicha disposición se asegura la igualdad ante la ley y se prohíben las diferencias arbitrarias.

Se indica que el Estatuto Docente, como cuerpo legal especial de índole laboral-administrativo, regula en forma igualitaria a la totalidad de los profesionales de la educación del Sector Municipal, reglando derechos, deberes, beneficios y obligaciones de carácter general y especial.

Al ingresar los profesionales de la educación en calidad de titulares, adquieren iguales derechos, que la misma ley se encarga de enumerar.

Se agrega que las normas que se objetan no se aplicarán a otros docentes directivos, que ocupan cargos como sub-directores, inspectores, orientadores, Jefes de Unidades Técnicas Pedagógicas, encargados o docentes de Unidades Técnicas Pedagógicas y docentes técnico-pedagógicos en los Departamentos de Administración de Educación Municipal.

De este modo, se realiza una distinción absolutamente arbitraria respecto de un grupo determinado de personas, cuya función emana de la misma fuente que otro grupo que es regulado por la misma ley, que tiene los mismos derechos y que se incorporaron a la dotación docente de la misma forma.

No existe diferencia entre unos y otros (con excepción de la duración del nombramiento a partir de la Ley N° 19.410), lo que significa que de manera alguna se puede privar a un grupo de ellos del derecho a la titularidad del cargo y mucho menos de la función misma, de su trabajo, obtenido de la forma que la propia ley lo estableció. Al hacerlo, se consagra una discriminación arbitraria respecto al resto de los docentes.

En relación al artículo 19, N° 24, de la Constitución Política, señala el requerimiento que en éste precepto se asegura: “El derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales o incorporales”.

Luego de citar la opinión de diversos profesores de Derecho Constitucional sobre el alcance del derecho de propiedad resguardado por la Constitución, se afirma que es un hecho cierto y sin discusión que el artículo 37 transitorio del proyecto tiene como efecto el hacer cesar en la función de

Directores de Establecimientos Educativos o de Jefes de Departamentos de Administración de Educación Municipal a un grupo de personas que se incorporaron a ella de acuerdo a un procedimiento que estableció el mismo Estatuto Docente.

Ello, puesto que el proyecto de ley ordena que sean llamados a concurso dichos cargos, cesando los que actualmente los desempeñaren durante los siguientes tres años.

Se hace presente que el hecho de haber ingresado, de conformidad con la ley, a desempeñar las funciones antes indicadas, les confirió, a aquellos que lo hicieron, un conjunto de derechos de los cuales, por la presente vía legal, se les está privando.

El más importante es el de la estabilidad en el cargo que consiste en que el docente permanece en él a menos que deba cesar en su ejercicio por alguna de las causales de expiración establecidas en el propio Estatuto, causales que deben estar en vigencia a la fecha de su incorporación.

Se indica que es de toda evidencia que la calidad de Director o jefe de Departamento sin plazo de término de sus funciones, salvo por aplicación de las causales legales que rigen hacia el futuro y no hacia el pasado, constituye un derecho incorporal garantizado por el numeral 24 del artículo 19 de la Constitución Política, del cual, ha de entenderse que aquellos que se encuentran comprendidos en el nuevo artículo 37 transitorio, se ven privados.

Concluye el requerimiento solicitando que se declare la inconstitucionalidad de las normas contenidas en el artículo 5º, N° 13, del proyecto de ley.

Con fecha 13 de julio de 2004, el Presidente de la República ha formulado sus observaciones al requerimiento.

Respecto a la violación del artículo 66 de la Carta Fundamental, el jefe de Estado expresa que ha sido la jurisprudencia del Tribunal Constitucional la que ha señalado qué se entiende por “idea matriz” de un proyecto de ley.

Destaca que es posible reconocer dichas ideas fundamentales en el mensaje o Moción que lo iniciare, en su discusión general y en todo antecedente legislativo del cual sea posible deducirlas.

A su juicio, el precepto legal que según los requirentes contradice las ideas matrices de la iniciativa, se ajusta con toda precisión a ellas, toda vez que guarda íntima relación con los problemas y cuestiones que ésta aborda al modificar el Régimen de Jornada Escolar Completa, los cuales intentó resolver desde un comienzo.

Señala que la primera idea fundamental del proyecto es “asegurar una educación de calidad”. Ahora bien, la norma contenida en el artículo 5º, N° 13, del mismo, tiene por finalidad hacer aplicable el mecanismo de renovación, mediante concurso, a todos los cargos de directores, circunstancia que se explica en función de la necesidad de contribuir al perfeccionamiento de la labor que desempeñan estos profesionales de la educación.

Agrega que ello no es sino una de las herramientas legales que contempla el proyecto para abordar su principal objetivo, cual es, como se ha indicado, “asegurar una educación de calidad”.

Por otra parte, hace presente que en los Informes de Comisión y en la discusión en Sala del proyecto, se reconoció como idea esencial del mismo el “reglamentar y perfeccionar la calidad y función de los directores de establecimientos”.

En relación con la violación al artículo 19, N° 2°, inciso final, de la Constitución, el Presidente de la República, en lo esencial, expone que las normas que se impugnan respetan el principio de la generalidad puesto que se aplican “ (. . .) a toda una categoría de sujetos, esto es, todos “los directores y jefes de departamentos de administración de educación municipal, con nombramiento anterior a la fecha de publicación de la ley N° 19.410””. Se explica que sea a éstos, porque todos aquellos que han accedido al cargo con posterioridad se han visto obligados a someterse a concursos públicos de antecedentes con tal objeto.

Añade que el objetivo que se persigue es crear un régimen general que permita que quienes ejercen la función de director de un establecimiento educacional posea las actitudes, calidad e idoneidad necesarias para ello, lo que se alcanza a través de un sistema objetivo de concursos públicos, a los cuales pueden acceder, en igualdad de oportunidades, todos los docentes que estén en condiciones de hacerlo.

Concluye que las normas que se establecen al efecto son “(. . .) adecuadas, necesarias y proporcionadas (. . .)” al fin que se persigue.

Respecto a la violación del artículo 19, N° 24, de la Carta Fundamental, el Jefe de Estado expresa, en lo sustancial, que los Directores de Establecimientos

Educacionales del Sector Municipal desempeñan una función pública. La regulación que los rige es de carácter estatutario y se encuentra comprendida en el Estatuto Docente.

Éste participa de todas las características que definen un cuerpo normativo de esta naturaleza, aplicándose a todo un conjunto de personas, profesionales de la educación, estableciendo el modo de acceso a los cargos que contempla, los derechos y obligaciones de los funcionarios, sus responsabilidades y la forma de cesar en el ejercicio de sus funciones.

Este régimen estatutario es esencialmente evolutivo y cambiante. El Poder Público puede modificarlo unilateralmente. Los funcionarios no pueden alegar al respecto un derecho de propiedad. Este criterio ha sido reiteradamente sostenido por la doctrina y la jurisprudencia.

Concluye indicando que las normas impugnadas ponen término a una situación de excepción que constituye una discriminación respecto a aquellos que sí están obligados a someterse a concurso.

Por último, en atención a lo expuesto en sus observaciones, el Presidente de la República solicita que se declare que las normas objeto del reclamo se ajustan a la Constitución.

Con fecha 19 de julio de 2004, el Director del Centro de Educación y Capacitación dependiente de la Corporación Municipal de Viña del Mar, por sí y en representación de los Directores de Establecimientos Educacionales del Sector Municipal, ha hecho una presentación en la cual expresa que dicha Asociación adhiere

al requerimiento deducido, la que se ordenó agregar al expediente.

El Tribunal decretó autos en relación con fecha 13 de julio de 2004 y, por resolución de 16 del mismo mes, amplió el plazo que tiene para resolver este asunto.

CONSIDERANDO:

Primero. Que para un mejor y más adecuado análisis de las materias sometidas al conocimiento y decisión de este Tribunal, resulta conveniente dividir su examen en los capítulos siguientes: I. Ubicación de las Ideas Matrices; y II. Ideas Matrices y Tramitación Parlamentaria.

I. UBICACIÓN DE LAS IDEAS MATRICES

Segundo. Que los requirentes plantean que, el artículo 5 N° 13 de la iniciativa que modifica el Régimen de Jornada Escolar Completa Diurna y otros cuerpos legales, surgió de “una indicación del ejecutivo durante la tramitación del proyecto”, agregando que no guarda relación alguna con las ideas matrices o fundamentales de éste. En tal sentido, expresan que dichas ideas “se encuentran en el mensaje y en el primer informe de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados, que actuó como Cámara de Origen, y que de acuerdo al texto del primero son:

1. Atendido que aún falta que un número importante de establecimientos educacionales ingrese al régimen del JEC y siendo interés del Estado que todos ellos se incorporen al nuevo sistema, se hace imprescindible ampliar el plazo inicialmente previsto para ese efecto por la ley N° 19.532.

2. La experiencia acumulada en los concursos sobre aporte suplementario por el costo de capital adicional, que son necesarios para realizar las obras de infraestructura indispensables para ingresar a ese régimen, ha demostrado la necesidad de ajustar todas aquellas materias que dicen relación con los mecanismos de inversión de los recursos.

Por esta razón, se establecen nuevos tipos de intervenciones en infraestructura y una mayor flexibilidad para determinar los valores máximos de aporte a entregar por alumno, de tal manera de disponer de herramientas adecuadas que permitan el financiamiento de la totalidad de la infraestructura necesaria para que, aquellos establecimientos que tienen derecho a acceder al aporte, cuenten con esos recursos y puedan ingresar a la JEC.

3. De conformidad con la ley N° 18.962 (Orgánica Constitucional de Enseñanza), las Secretarías Regionales Ministeriales de Educación son las encargadas de otorgar el reconocimiento oficial del Estado a los establecimientos educacionales, contando para ello con el personal adecuado para verificar el cumplimiento de todos los requisitos exigidos para el otorgamiento de dicho reconocimiento. Dado que los requisitos para ingresar a la JEC son muy similares, es más razonable que sean revisados, igualmente, por la Secretaría Regional Ministerial de Educación correspondiente.

4. Se ha estimado necesario ampliar el ámbito de aplicación de los reglamentos internos de los establecimientos, en lo relativo a la protección al derecho a la educación, introduciendo algunas modificaciones a las actuales disposiciones contempladas en la ley de subvenciones.”;

Tercero. Que, por otra parte, el artículo 5 N° 13 del proyecto objeto del presente requerimiento preceptúa lo siguiente:

“**Artículo 5.** Modifícase el decreto con fuerza de ley N° 1, de 1997, del Ministerio de Educación, de la siguiente manera:

“13) Agréganse, a continuación del artículo 36 transitorio, los siguientes artículos 37 y 38 transitorios, nuevos:

Artículo 37. Los concursos a que se refieren los artículos 32 y 34 de esta ley, en aquellos casos que actualmente estén siendo desempeñados por directores y jefes de departamentos de administración de educación municipal, con nombramiento anterior a la fecha de publicación de la ley N° 19.410, se efectuarán con la gradualidad que a continuación se indica:

a) Durante el año 2005, las Municipalidades y Corporaciones Municipales llamarán a concurso para renovar aquellos directores y jefes de departamento de administración de educación municipal que los sirvan desde hace más de 20 años al 31 de diciembre de 2004.

- b) Durante el año 2006, las Municipalidades y Corporaciones Municipales llamarán a concurso para renovar aquellos directores y jefes de departamento de administración de educación municipal que los sirvan entre 15 y 20 años al 31 de diciembre de 2005.
- c) Durante el año 2007, las Municipalidades y Corporaciones Municipales llamarán a concurso para renovar aquellos directores y jefes de departamento de administración de educación municipal que los sirvan menos de 15 años al 31 de diciembre de 2006. Los directores y jefes de departamentos de administración de educación municipal a que se refieren los literales a), b) y c) precedentes, que no concursen o que, habiéndolo hecho, no sean elegidos por un nuevo período de cinco años, cesarán durante el año escolar 2005, 2006 y 2007, respectivamente.

Artículo 38. Los Directores a que se refiere el artículo anterior, que no postulen al cargo o que haciéndolo no sean elegidos por un nuevo período de cinco años, tendrán derecho a ser designados o contratados en algunas de las funciones a que se refiere el artículo 5° de esta ley, en establecimientos educacionales de la misma Municipalidad o Corporación, con igual número de horas a las que servían como Director, sin necesidad de concursar, o a percibir la indemnización establecida en el inciso final del artículo 32.

Asimismo, los Jefes de Departamento de Administración de Educación Municipal a que se refiere el artículo anterior, cualquiera sea su denominación, que no postulen al cargo o que haciéndolo no sean nombrados por un

nuevo período de cinco años, tendrán derecho a la indemnización establecida en el artículo 34.”;

Cuarto. Que después de haber revisado la iniciativa presidencial pertinente, el Tribunal ha comprobado que el articulado del proyecto antes transcrito no se encuentra comprendido en el Mensaje con que se dio comienzo a su tramitación;

Quinto. Que confirma la conclusión anterior lo que se expresa en el Segundo Informe de la Comisión de Educación, Cultura, Deportes y Recreación de la Cámara de Diputados recaído en el proyecto, fuente en la cual se manifiesta lo que se reproduce a continuación:

“La Comisión inició el despacho del segundo informe sobre la base de una propuesta de indicaciones solicitada al Ejecutivo, hecha llegar a través de la señora Ministra de Educación, que abordaba tres aspectos.” (págs. 1 y 2).

Pues bien, de esos aspectos, el primero no dice relación con el presente requerimiento y el tercero fue examinado en la sentencia de este Tribunal fechada el 14 de junio de 2004 (Rol N° 410). Consecuentemente, resulta necesario tomar en consideración ahora sólo al segundo de ellos, esto es, el que dice relación a “los requisitos, acreditación y concursabilidad para acceder al cargo de director.” (pág. 2);

Sexto. Que con relación a la materia precisa antes señalada, se expresa en el mismo Segundo Informe lo que se inserta enseguida:

“Para resolver las situaciones que se producirían a futuro, el proyecto despachado en este segundo trámite reglamentario establece que los concursos a que se refieren las

disposiciones aprobadas, en aquellos casos que actualmente estén siendo desempeñados por Directores y Jefes de Departamentos de Administración de Educación Municipal, con nombramiento anterior a la fecha de publicación de la ley N° 19.410, se efectuarán con la siguiente gradualidad (...).” (pág. 8);

Séptimo. Que fluye de los antecedentes precedentes que las normas cuya constitucionalidad se impugna fueron incorporadas al proyecto en el primer trámite en la Cámara de Origen, a través de una indicación formulada por el Presidente de la República;

Octavo. Que en relación con las adiciones o correcciones de que puede ser objeto un proyecto de ley durante su tramitación legislativa, el artículo 66 inciso primero de la Constitución establece: “(. . .) en ningún caso se admitirán las que no tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales (. . .)” del mismo. Oportuno es agregar que lo anterior se halla corroborado en el artículo 24 inciso primero de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional;

Noveno. Que este Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse acerca del alcance de dicha prohibición constitucional. En efecto, en el fallo ya citado del 14 de junio de 2004 (Rol N° 410), señaló lo siguiente:

“(.. .) en la sentencia de 22 de septiembre de 1997, Rol N° 259 esta Magistratura, después de un detenido análisis de la norma del artículo 66, inciso primero, desde su origen en la Carta de

1925 hasta su texto vigente en la actual Constitución (...)” en lo atinente, expresó:

“(...) La exigencia de que las indicaciones digan relación “directa” con las ideas matrices o fundamentales del proyecto, merece igualmente cualificarse: “El concepto de relación directa es antagónico en la historia de la reforma al concepto opuesto o ajeno; es decir, la relación debe ser próxima, cercana, pertinente o atinente a la idea del proyecto” (“La Reforma Constitucional”, Cumplido Cereceda Francisco, ob. cit. P. 193).

Finalmente ¿dónde deben estar contenidas las ideas matrices o fundamentales del proyecto? Sobre el particular la preceptiva contenida en la ley N° 18.918, Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, dio respuesta definitiva a esta interrogante, que con anterioridad había preocupado a la doctrina.

En efecto, el inciso final del artículo 23 de la Ley N° 18.918, antes citada, expresa: “(...) se considerarán ideas matrices o fundamentales de un proyecto aquellas contenidas en el mensaje o moción, según corresponda.”

Por su parte, el inciso primero del artículo 24 de la misma ley dice: “sólo serán admitidas las indicaciones que digan relación con las ideas matrices o fundamentales del proyecto””. (considerando trigésimosegundo);

Décimo. Que en la misma sentencia de 14 de junio del presente año, esta Magistratura agregó que “(. . .) se hace necesario complementar lo expuesto en el considerando precedente con dos reflexiones adicionales.

La primera es que la expresión “idea matriz o fundamental” que emplea la preceptiva constitucional “está constituida por la situación, materia, o problemas específicos que el autor del proyecto de ley señale como existentes y a cuya atención, en todas sus implicancias, quiere acudir por la vía de su potestad normativa legal. La idea matriz es la representación intelectual del asunto que se quiere abordar, es el problema que se desea resolver. Los textos legislativos son los medios o instrumentos hipotéticos para lograr la satisfacción de ese objetivo” (Fallo del 17 de mayo de 1972 del Tribunal Constitucional, considerando 12º). La limitación establecida en el artículo 66 de la Constitución tiene como objetivo impedir que al articulado del proyecto se introduzcan normas que no vayan encaminadas directamente a enfrentar el asunto substancial que dio origen a la iniciativa legislativa. Es por ello que, con razón, se señala en la sentencia antes citada que “así se explica que puede darse el caso, sin vulnerar el artículo 48 -hoy 66- en examen, que en definitiva la ley no contenga ninguno de los artículos propuestos en la moción o mensaje originales y que, sin embargo, por

estar las nuevas normas del articulado destinadas a abordar y enfrentar la cuestión que lo motivó, dichos artículos sustitutivos guarden relación con la idea matriz o fundamental.”

En suma, en la resolución del problema debe estarse siempre más al aspecto sustantivo, que al meramente formal, de las ideas matrices o fundamentales del proyecto contenidas en el Mensaje o Moción y de los preceptos originados en una indicación. De allí que la circunstancia que haya coincidencia entre unas y otra, en cuanto a los textos legales afectados, constituye un elemento enteramente secundario que por sí sólo no permite concluir que por existir dicha coexistencia se cumpla con lo preceptuado por el artículo 66 de la Constitución, **pues bien puede ocurrir que el Mensaje o la Moción, por una parte, y determinados artículos nacidos de una indicación, por la otra, modifiquen un mismo cuerpo normativo y, en cambio, no exista relación directa, en lo sustantivo, entre aquellos y éstos.** (el destacado es nuestro).

En relación a este punto sólo resta por agregar una precisión que se señala en el requerimiento, en cuanto al alcance de esta relación de fondo y que este Tribunal comparte sin reservas. Allí se expresa: “Se requiere que la relación sea de fondo, es decir, que se dé entre la indicación y el tema o idea a que se refiere el nuevo proyecto de

ley **una relación causal sincera.**” (el destacado es nuestro).

La segunda reflexión que es necesario expresar, se refiere a que en esta materia debe procederse con prudencia y un equilibrio adecuado, pues no por eliminar los llamados “proyectos misceláneos” debe caerse en el extremo opuesto de rigidizar el sistema, pues en tal caso se corre el riesgo de trastocar todo el régimen formativo de la ley, impidiendo que por la vía de las indicaciones se enriquezca la iniciativa original, propósito básico que deben perseguir los órganos colegisladores en su función primordial de crear normas claras, sistemáticas y coherentes en beneficio de la certeza jurídica;” (considerando trigésimotercero);

Decimoprimer. Que en análogo orden de ideas, el profesor Alejandro Silva Bascuñán, refiriéndose a la relación directa que las adiciones o correcciones han de tener con las ideas matrices o fundamentales del proyecto, expresa una puntualización de gran relevancia para decidir el presente requerimiento:

“El mensaje del Presidente Frei de 1969 no contenía la adjetivación “directa”; fue propuesta en el debate sobre la reforma de 1970 por el diputado Hugo Zepeda Coll, explicando que, si no se agregaba, “en el futuro, con un poco de buena voluntad y de *manga ancha*, pues todas las cosas se relacionan en algo con una disposición

legal, perfectamente podría decirse así: Concédese un empréstito a la Municipalidad de Peñaflor, podrían modificarse *atribuciones* relativas a la Municipalidad de Peñaflor que no tengan nada que ver con el aspecto económico del empréstito; ¿por qué?, porque lejanamente existe alguna relación con la materia. En esto quiero ser preciso; la relación tiene que ser directa y, en consecuencia, inmediata; de tal manera que la disposición legal sea clara. Y cuando uno está frente a una ley sabe que está frente a una determinada y específica materia”.”,

VI Tratado de Derecho Constitucional
(Santiago, Ed. Jurídica de Chile, 2000) p. 122;

Decimosegundo. Que, por otra parte, según se indica en el capítulo denominado “Antecedentes” del Mensaje con el cual fue iniciada la tramitación del proyecto, uno de los pilares de la reforma educacional que se ha venido implementando desde 1990 ha sido la creación del Régimen de Jornada Escolar Completa. Sin embargo, para mejorar su aplicación se hace necesario ampliar el plazo destinado a que los establecimientos educacionales formen parte del mismo.

Por ende, el transcrito es el fin que se persigue con la iniciativa, cuyas “Ideas Centrales” y “Objetivos” se explican en la exposición de motivos del Mensaje pertinente, concretándose en el articulado del proyecto que se somete al Congreso Nacional a través de la modificación de cuatro cuerpos legales;

Decimotercero. Que uno de los textos legales aludidos es el decreto con fuerza de ley N° 1 de 1997, del Ministerio de Educación, en el cual incide el requerimiento que se resuelve en la presente sentencia. Pues bien, la única modificación a dicho texto legal que se propone en la iniciativa hoy en trámite consiste en introducir, en su artículo 80 y en estricta armonía con la razón de ser del proyecto, una norma que dice relación con la extensión de la docencia de aula semanal, aplicable a “(. . .) los docentes que se desempeñen en establecimientos educacionales que estén afectos al régimen de jornada escolar completa diurna (. . .).”;

Decimocuarto. Que el precepto que se objeta en el reclamo y que ha sido transcrito en el considerando tercero de esta sentencia agrega, en cambio, un nuevo conjunto sistemático de disposiciones, el cual no tiene vinculación directa alguna con las ideas matrices o fundamentales del proyecto, como tampoco con sus “Antecedentes” y “Objetivos”, criterio esencial que, con sujeción a lo ya explicado, debe tomarse como parámetro para determinar su constitucionalidad.

En efecto, las normas respecto a la concursabilidad de los cargos de Directores de Establecimientos Educacionales del Sector Municipal y Jefes de Departamentos de Administración de Educación Municipal con nombramiento anterior a la fecha de publicación de la Ley N° 19.410, se refieren a una materia ajena al Mensaje a través del cual, según se indica y ha quedado ya establecido, se propone “un proyecto de ley que tiene por objeto fundamental modificar ciertos aspectos del Régimen de Jornada Escolar Completa

Diurna”. Así es, porque el examen de la iniciativa en trámite permite constatar, con rasgos evidentes, que ninguna alusión o mención siquiera se efectúa en él a la concursabilidad de los cargos mencionados, ausencia que es también patente en las cuatro ideas centrales del proyecto en él descritas. Tal omisión queda de manifiesto, en fin, en los objetos esenciales que la iniciativa persigue alcanzar, como asimismo, en la descripción de las modificaciones que se proponen y concretan en los artículos permanentes y único transitorio que componen la normativa que el Presidente de la República sometió al conocimiento del Congreso Nacional.

En síntesis, esta Magistratura concluye que los preceptos contenidos en el artículo 5 N° 13 carecen de relación directa con las ideas matrices o fundamentales de él, **en su aspecto esencial o sustantivo**, motivo por el cual se declarará la inconstitucionalidad correspondiente.

II. IDEAS MATRICES Y TRAMITACION PARLAMENTARIA

Decimoquinto. Que este Tribunal estima necesario formular ciertas precisiones acerca de las observaciones que ha efectuado el Presidente de la República las cuales se hallan vinculadas con la intervención de parlamentarios durante la tramitación de la iniciativa;

Decimosexto. Que se indica, primeramente, que durante aquel debate se consideró como idea matriz la “concurabilidad de directores”. Sin embargo, con sujeción a lo ya demostrado, el artículo 5 N° 13 fue añadido a la iniciativa, en el caso *sub lite*, mediante una indicación del Jefe de Estado, formulada en el primer trámite constitucional,

hecho que deja de manifiesto la falta de relación directa entre dicha concursabilidad y sus efectos, por una parte, y las ideas matrices del proyecto, de otra;

Decimoséptimo. Que las referencias a que se alude en dichas observaciones, en las cuales se plantea que la “concurabilidad de directores” es una idea fundamental del proyecto, fueron hechas en el segundo y tercer trámite constitucional, como se reconoce expresamente por el Primer Mandatario. Consecuentemente, es claro que esas ideas no figuran en el Mensaje respectivo y que, por tal razón, se apartan de lo exigido en el artículo 66 inciso segundo del Código Político;

Decimoctavo. Que fluye de lo expuesto que la normativa contenida en el artículo 5 N° 13 del proyecto se relaciona con el texto aprobado por la Cámara de Diputados, pero no con aquel que fue propuesto por el Presidente de la República al Congreso Nacional, en el Mensaje correspondiente, iniciativa ésta, que en el caso en análisis, es la única que debe tomarse en consideración para determinar la constitucionalidad de las adiciones o correcciones que, durante su tramitación, le fueron introducidas;

Decimonoveno. Que en semejante orden de razonamientos, esta Magistratura debe reiterar que, las ideas matrices o fundamentales del proyecto en examen, son las contenidas, única y exclusivamente, en el Mensaje de rigor, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 66 inciso primero de la Constitución y en el artículo 23 inciso tercero de la Ley N°18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional;

Vigésimo. Que, por otra parte, cuanto se manifiesta en los informes de Comisiones, debates de la Sala y otras etapas del proceso formativo de la ley en el Congreso Nacional, debe siempre entenderse, en el asunto preciso en estudio, con el carácter de comentarios, explicaciones, juicios u opiniones vertidas sobre tales ideas matrices, pero que no significan, por esa circunstancia única y para finalidad alguna, que sólo mediante tales intervenciones se incorporen o agreguen nuevas ideas fundamentales al Mensaje en que, original y definitivamente, se hallan ellas manifestadas;

Vigésimoprimer. Que lo expuesto guarda perfecta armonía y coherencia con lo decidido por este Tribunal en la sentencia de 4 de octubre de 1992 (Rol N° 174). En efecto, razonando en ese fallo sobre la base que las ideas matrices o fundamentales del proyecto son únicamente las comprendidas en el Mensaje o Moción pertinente, esta Magistratura agregó, en el considerando tercero, que para determinar, con mayor detalle y precisión, cuáles son ellas en concreto, y decidir, con base en tal señalamiento, la admisibilidad de las adiciones o correcciones que se proponen sólo cuando tienen relación directa con aquellas, reconoció que es conducente a tal objetivo el análisis del proyecto mismo; de los antecedentes, comentarios o justificaciones que obran en el Mensaje o Moción; o, en fin, de cuanto fluya, para la finalidad declarativa explicada, de los debates y acuerdos que consten de los documentos parlamentarios oficiales atinentes al proceso formativo de la ley;

Vigésimosegundo. Que, consiguientemente, el cúmulo de comentarios, observaciones y puntualizaciones

hechos por las autoridades competentes durante la tramitación parlamentaria referida, tiene carácter aclaratorio o, como máximo, declarativo del sentido y alcance de las ideas matrices o fundamentales del proyecto, tal como se encuentran formuladas en el Mensaje o la Moción correspondiente. Por ende, resulta inconciliable con el texto, contexto y espíritu de la Constitución y de su legislación complementaria, claramente manifestados en los artículos 66 inciso primero de ella y 23 inciso final de la Ley N° 18.918, sostener que adquieren la cualidad de ideas matrices o fundamentales del proyecto aquellas contenidas en indicaciones formuladas en el proceso formativo de la ley, o bien, en intervenciones de parlamentarios que constan en los informes de Comisiones o en las actas de Sesiones de la Sala respectiva;

Vigesimotercero. Que el razonamiento que consta en los considerandos precedentes guarda la debida correspondencia y armonía, como ya se ha dicho, con el contenido en la citada sentencia Rol N° 410, porque así como no es razonable interpretar el artículo 66 inciso primero de la Constitución en término rígidos, tampoco lo es hacerlo con caracteres de flexibilidad extrema y que privan de sentido a la prohibición contenida en ese precepto fundamental;

Vigesimocuarto. Que, finalmente, debiendo acogerse el requerimiento por el vicio antes indicado, este Tribunal no emite pronunciamiento sobre las inconstitucionalidades sustanciales que se hacen consistir en la violación del artículo 19 N° 2, inciso final, y N° 24 del Código Supremo.

VISTOS lo dispuesto en los artículos 6, 7, 66 inciso primero y 82 N° 2 e incisos cuarto a sexto de la Constitución; lo previsto en las disposiciones citadas de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional; y lo previsto en los artículos 38 a 45 de la Ley N°17.997, Orgánica Constitucional de este Tribunal,

SE RESUELVE: Que se acoge el requerimiento deducido, declarándose que el artículo 5 N° 13 del proyecto en análisis, que incorpora al decreto con fuerza de ley N° 1, de 1997, del Ministerio de Educación, los nuevos artículos 37 y 38 transitorios, es inconstitucional.

Redactaron la sentencia los Ministros que la suscriben.

Comuníquese, regístrese y archívese.

Rol N° 413.-

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente don Juan Colombo Campbell, y los Ministros señores Eugenio Valenzuela Somarriva, Hernán Álvarez García, Juan Agustín Figueroa Yávar, Marcos Libedinsky Tschorne y José Luis Cea Egaña.

Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, don Rafael Larrain Cruz.