

Santiago, catorce de junio de dos mil cuatro.

VISTOS:

Con fecha 14 de mayo de 2004, 35 señores diputados, que representan más de la cuarta parte de los parlamentarios 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 de las normas que indican del proyecto de ley que modifica el Régimen de Jornada Escolar Completa Diurna y otros cuerpos legales.

La nómina de los diputados requirentes es la siguiente: Rodrigo Álvarez Zenteno, José Ramón Barros Montero, Eugenio Bauer Jouanne, Alberto Cardemil Herrera, Sergio Correa de la Cerda, María Angélica Cristi Marfil, Marcela Cubillos Sigall, Eduardo Díaz del Río, Roberto Delmastro Naso, Julio Dittborn Cordua, Andrés Egaña Respaldiza, Maximiano Errázuriz Eguiguren, Marcelo Forni Lobos, Pablo Galilea Carrillo, René Manuel García García, Alejandro García-Huidobro Sanfuentes, Javier Hernández Hernández, Gonzalo Ibáñez Santa María, José Antonio Kast Rist, Carlos Ignacio Kuschel Silva, Cristián Leay Morán, Rosauro Martínez Labbé, Juan Masferrer Pellizzari, Darío Molina Sanhueza, Nicolás Monckeberg Díaz, Iván Norambuena Farías, Darío Paya Mira, Pablo Prieto Lorca, Carlos Recondo Lavanderos, Felipe Salaberry Soto, Jorge Ulloa Aguillón, Mario Varela Herrera, Alfonso Vargas Lyng, Carlos Vilches Guzmán y Gastón Von Muhlenbrock Zamora.

Con fecha 1 de junio de 2004, el Vicepresidente de la República ha formulado sus observaciones al

requerimiento presentado.

**I. Los requirentes impugnan las siguientes disposiciones del proyecto:**

1) Artículo 2, N° 2, letra a), que incorpora una nueva letra a) bis al artículo 6 del decreto con fuerza de ley N° 2, de 1998, del Ministerio de Educación, sobre Subvención del Estado a Establecimientos Educativos, que establece, como un nuevo requisito para que los establecimientos de enseñanza puedan impetrar el beneficio de la subvención, que al menos un 15% de sus alumnos presenten condiciones de vulnerabilidad socioeconómica, salvo que no se hayan presentado postulaciones suficientes para cubrir dicho porcentaje, entregando al reglamento la forma de medir y ponderar tal vulnerabilidad considerando el nivel socioeconómico de la familia, la escolaridad de los padres o apoderados del alumno y el entorno del establecimiento.

Los requirentes señalan que al exigirse a cada institución de enseñanza un 15% de alumnos en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica como requisito para acceder a la subvención y evitar una eventual pérdida del reconocimiento oficial, se atenta en contra de la libertad de enseñanza reconocida en el artículo 19, N° 11, de la Constitución Política, puesto que se impone una limitación no permitida por ella.

Agregan que puede estimarse, también, que se está en presencia de una violación del derecho a la no discriminación arbitraria en el trato que deben dar el Estado y sus organismos en materia económica comprendido en el artículo 19, N° 22, de la Carta Fundamental.

El Vicepresidente de la República, en sus observaciones, señala que no se está ante un requisito para abrir, organizar y mantener un establecimiento educacional, sino que ante una exigencia para acceder a la subvención estatal.

Por otra parte, a través de esta norma se materializa el deber del Estado de financiar un sistema gratuito de educación básica y media, se amplía la libertad de los padres para escoger un establecimiento de enseñanza para sus hijos y se hace efectivo el deber del Estado de asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional.

Concluye señalando que esta disposición tampoco discrimina a los colegios privados subvencionados respecto de los colegios municipalizados a los cuales no se les impone esta carga.

**2) Artículo 2, N° 2, letra e), que incorpora a la letra e) del artículo 6, del decreto con fuerza de ley N° 2, de 1998, del Ministerio de Educación, un nuevo inciso cuarto, que señala que no podrá aducirse el no pago de compromisos económicos contraídos por el padre o apoderado con el establecimiento como motivo suficiente para no renovar la matrícula de los alumnos que deseen continuar sus estudios en él al año siguiente, excepto en el caso de existir una deuda pendiente al momento de la renovación de la matrícula.**

Expresan los requirentes que esta norma viola la libertad para abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales que consagra el artículo 19, N° 11, de la Constitución, al imponer una limitación que no tiene

fundamento en la moral, en las buenas costumbres, en el orden público ni en la seguridad nacional, como lo exige la Carta Fundamental; tornando ilusoria dicha garantía, puesto que la viabilidad económica de la institución se transforma en imposible.

Señalan que se atenta en contra de la libertad para contratar que garantiza la Constitución, al intervenir en la relación que vincula a las partes - el establecimiento educacional y el apoderado del alumno- la que, de acuerdo a los principios generales de derecho debe regirse por los términos de la convención celebrada entre ellas.

Añaden que se vulnera la igualdad ante la ley, puesto que se establece, respecto de una misma relación contractual, dos regímenes jurídicos diferentes, al disponerse legalmente que la morosidad y el incumplimiento de los alumnos con su establecimiento carecen de sanción legal respecto del incumplidor, mientras que a la institución se la somete al deber de cumplir sin excusa posible, con su obligación de prestar el servicio educacional convenido, consagrándose así una injusta discriminación entre las partes.

Agregan que se viola el principio de igualdad ante las cargas públicas, por cuanto un beneficio social se impone, en cuanto a la carga que implica, a unas pocas y determinadas personas, sin distribuirse entre todos los miembros de la comunidad.

Expresan que se vulnera, además, el derecho de propiedad respecto del contrato de prestación de servicios educacionales al despojar a una de las partes de sus

facultades para exigir el cumplimiento por la otra de lo pactado.

Al respecto, el Vicepresidente de la República expone que la disposición solo precisa y complementa las normas que prohíben a los establecimientos de enseñanza a que se refiere, condicionar el ingreso o permanencia de los alumnos a su situación socioeconómica.

En nada afecta al derecho de propiedad que el sostenedor tiene sobre sus acreencias en contra de los apoderados derivadas de los cobros que excepcional y reguladamente el legislador admite en esta clase de establecimientos. Sólo impone un límite para una forma de cobranza extrajudicial: utilizar el año escolar como forma de presión para obtener el pago de deudas determinadas.

Por otra parte, el precepto no vulnera el derecho a fundar un establecimiento de enseñanza, determinar su estructura, conservarlo y cerrarlo.

Hace presente que el principio básico que rige la actividad de las instituciones subvencionadas es que su financiamiento se sustenta en el aporte estatal.

**3) Artículo 2, N° 2, letra e), que incorpora a la letra e) del artículo 6, del decreto con fuerza de ley N° 2, de 1998, del Ministerio de Educación, un nuevo inciso segundo que dispone que en el caso de establecimientos educacionales que implementen procesos de selección, el monto y condiciones del derecho o arancel que se cobrará a los padres para participar en ellos no podrá superar el valor de la matrícula fijado por el Ministerio de Educación.**

Los requirentes indican que la disposición viola,

por una parte, el artículo 19, N° 11, de la Constitución Política, por cuanto se imponen a la libertad de enseñanza limitaciones no comprendidas en ella y, por otra, el artículo 19, N° 21, de la Carta Fundamental, en atención a que se entrega la regulación del derecho a desarrollar una actividad económica lícita a la potestad reglamentaria del Presidente de la república.

El Vicepresidente de la República en sus observaciones expresa que el legislador tiene derecho a imponer regulaciones por las subvenciones que otorga, garantizando que los establecimientos educacionales no discriminen el acceso igualitario a través de un cobro excesivo en los procesos de postulación. Ello, en atención a que, de otro modo, podría afectarse el derecho de los padres a escoger el establecimiento de enseñanza para sus hijos.

Agrega que la fijación de un arancel en nada se contradice con la libertad para administrar un establecimiento. El sostenedor puede actuar sin restricciones al respecto.

En relación con el artículo 19, N° 21, de la Carta Fundamental, señala que toda actividad económica debe desarrollarse en conformidad a las normas legales que la regulen. Y, en este caso, la disposición que se impugna tiene dicho carácter, de manera que guarda armonía con lo dispuesto en el inciso segundo de dicho precepto.

**4) Artículos 7 y 8 que disponen que en todo establecimiento educacional subvencionado deberá existir un Consejo Escolar, regulándose su composición y naturaleza.**

Los requirentes manifiestan que la obligación de constituir Consejos Escolares en todos los establecimientos educacionales privados subvencionados es inconstitucional.

En primer término, porque el Estado debe reconocimiento y amparo a los cuerpos intermedios a los cuales se les asegura su propia autonomía, principio que constituye una de las bases de nuestra institucionalidad.

En segundo lugar, por cuanto la imposición obligatoria de órganos determinados en la estructura de un establecimiento educacional violenta la libertad de enseñanza en una de sus manifestaciones claves: la libertad de organizarlo conforme libremente sus fundadores o sostenedores lo determinen.

El Vicepresidente de la República expresa al respecto que todos los grupos intermedios tienen una organización interna mínima definida por la ley y, no por ello, se afecta su autonomía. Esto se explica en razón de que el Estado puede regularlos con el objeto de dar cumplimiento a las exigencias del bien común.

Por otra parte, dichos Consejos responden a la necesidad de promover y fortalecer la integración de la comunidad en los procesos educativos, en armonía con el mandato establecido en el artículo 19, N° 10, inciso final, de la Constitución, que dispone "Es deber de la comunidad contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la educación."

Agrega que los Consejos se configuran como órganos asesores a los cuales sólo se les comunica, se les pide su opinión o pueden hacer sugerencias. Es facultad privativa del sostenedor del establecimiento educacional

subvencionado darles carácter resolutivo.

Señala, igualmente, que tienen una competencia delimitada y les está prohibido intervenir en las funciones propias de otros órganos de la institución.

5) Se impugnan, además, los siguientes preceptos del proyecto:

a) Artículo 2, N° 2, letra c), que incorpora una nueva letra d) bis al artículo 6 del decreto con fuerza de ley N° 2, de 1998, del Ministerio de Educación, con el objeto de regular los procesos de selección de alumnos en los establecimientos educacionales subvencionados.

b) Artículo 2, N° 2, letra g), que agrega al artículo 6 del decreto con fuerza de ley N° 2, de 1998, del Ministerio de Educación, nuevos incisos que dicen relación con la aplicación en el tiempo de la JEC. Al respecto, sólo se impugna la norma que dispone "En todo caso, los alumnos atendidos en jornada escolar completa diurna no podrán ser atendidos con posterioridad en un régimen distinto."

c) Artículo 5, N° 2, que modifica el decreto con fuerza de ley N° 1, de 1996, del Ministerio de Educación, agregando un nuevo artículo 7 bis que se refiere a las atribuciones de los directores de establecimientos educacionales para el cumplimiento de sus funciones. Se objeta en cuanto determina nuevas facultades de dichos directores en el ámbito pedagógico.

d) Artículo 9, N° 2, que modifica la Ley N° 18.962, Orgánica Constitucional de Enseñanza, agregando un artículo 9 bis. Se impugna en lo que dice relación con los nuevos requisitos que se establecen respecto de los procesos de selección de alumnos de todos los establecimientos

**educacionales del país. Cabe señalar que este artículo 9 ha pasado a ser 12 en el texto del Informe sugerido por la Comisión Mixta respectiva.**

Señalan los requirentes que estas disposiciones son contrarias a la Constitución, en atención a que, a través de ellas, se vulnera la libertad de enseñanza en una de sus manifestaciones propias, la libertad de organizar interiormente los establecimientos educacionales creados por particulares y sin que los preceptos objetados puedan fundarse en la moral, las buenas costumbres, el orden público o la seguridad nacional.

En relación con las disposiciones a que se alude en las letras a) y d), el Vicepresidente de la República indica que se limitan a consagrar expresamente ciertos principios que informan nuestro ordenamiento jurídico: el respeto a la dignidad de las personas, la igualdad ante la ley, la igualdad de oportunidades, la interdicción de la arbitrariedad y el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana.

El hecho que la libertad de enseñanza sea tal no significa una ausencia total de regulación y que se otorgue la posibilidad de ejercerla de manera absoluta.

Por el contrario, existe una serie de restricciones aplicables en forma genérica a los colegios en la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, como también en cuerpos normativos de rango inferior, que demuestran la necesidad y compatibilidad de la actuación legislativa con la libertad de enseñanza, más aún si ésta materializa el derecho a la educación que el Estado debe asegurar.

Por otra parte, las normas relativas a los procesos de selección de alumnos se fundan en el derecho a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional y, tienen por objeto, asegurar el derecho de los padres a escoger el establecimiento de enseñanza para sus hijos. En este sentido, expresa que la consagración legal de ciertos requisitos de postulación mínimos y objetivos, constituye la única vía para que los padres puedan optar, con conocimiento cabal, por aquel colegio que mejor se adapte a sus necesidades educacionales.

Respecto al precepto a que se refiere la letra b), el Vicepresidente de la República expone que para el legislador, la JEC es el sistema más idóneo para mejorar la calidad de la educación. Ello implica que se establezca que los alumnos que se incorporan a dicho régimen no pueden retornar al anterior, puesto que se trata de reemplazar uno de menor calidad por uno mejor.

Hace presente, también, que los establecimientos que deben funcionar en JEC de aquí al año 2010, son aquellos que se encuentran subvencionados. Por medio de ellos, el Estado materializa su deber de dar una educación obligatoria y gratuita. Por lo mismo, puede fijar las condiciones en que se va a impartir.

Por último, señala que de obligarse al Estado a mantener regímenes paralelos, se vulneraría el principio de igualdad, dado que resulta evidente que los alumnos que estudien en colegios que no se encuentran adscritos al nuevo régimen quedarían en una situación más precaria que aquellos que lo hagan en establecimientos que si lo están.

En cuanto a la norma que se indica en la letra

c), señala el Vicepresidente de la República que el definir con claridad las atribuciones docentes de los directores no se relaciona con la facultad de los particulares para organizar una institución educacional, razón por la cual mantiene todo su vigor la libertad de enseñanza que poseen.

**II. Los requirentes también impugnan otros artículos como el 2, N° 2, letra a, 7 y 8 del proyecto, por ser contrarios a sus ideas matrices.**

Por el mismo motivo, objetan el artículo 2, N° 1, que agrega un nuevo inciso final al artículo 4 del decreto con fuerza de ley N° 2, de 1998, del Ministerio de Educación, que establece que en los servicios educacionales del sector municipal, el presupuesto anual deberá ser aprobado por el Concejo Municipal respectivo, órgano que, además, tendrá que ser informado acerca de su ejecución.

Se indica que dichos preceptos fueron incorporados a través de indicaciones inadmisibles, que no dicen relación directa con las ideas matrices y fundamentales del proyecto, puesto que éste tiene como único fundamento las modificaciones al Régimen de Jornada Escolar Completa Diurna.

En sus observaciones, el Vicepresidente de la República expresa que ello no es así. En lo esencial plantea que el artículo 2, N° 2, letra a), se enmarca en una de las ideas fundamentales del proyecto, cual es la de proteger el derecho a la educación, de acuerdo con los antecedentes contenidos en el Mensaje con el que se inició su tramitación. A su vez, los artículos 7 y 8 tienen por objeto fortalecer la participación de la comunidad escolar en los establecimientos de enseñanza subvencionados, que es

otra de las ideas matrices de la iniciativa.

Por último, lo mismo ocurre con el artículo 2, N° 1, el que establece otra forma de control para el uso de los dineros que los servicios educacionales del sector municipal reciban producto del aporte estatal, materia igualmente comprendida en el proyecto objeto del requerimiento.

Con fecha 1° de junio de 2004 diversos señores diputados han hecho una presentación en que sostienen la constitucionalidad de los preceptos impugnados.

A su vez, **el abogado** de los requirentes, en sendas presentaciones de 24 de mayo, y 4 de junio pasado, ha formulado observaciones en apoyo de sus pretensiones.

El Tribunal decretó autos en relación con fecha 1° de junio de 2004 y por resolución de 4 del mismo mes amplió el plazo que tiene para resolver este asunto.

CONSIDERANDO:

## I

### FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES DE LA LIBERTAD DE ENSEÑANZA

**Primero.** Que para la adecuada resolución del requerimiento que motiva la presente sentencia, este Tribunal estima necesario analizar los principios y normas constitucionales relacionados con la libertad de enseñanza, permitiendo así después y en el marco de tales premisas fundamentales, compararlas con los diversos capítulos de inconstitucionalidad que, en concepto de los requirentes, han sido vulnerados en el proyecto de ley respectivo;

**Segundo.** Que, entre esos principios y normas constitucionales vinculados con la libertad de enseñanza cabe realzar, desde luego, aquellos que el Poder

Constituyente articuló en el Capítulo I de la Ley Suprema, porque son bases del sistema institucional de Chile, de modo que cuanto fluye de ellas se irradia sobre los Capítulos siguientes y, con mayor razón aún, al ordenamiento jurídico completo que ha de respetarlas en todo momento, circunstancia, materia y lugar;

**Tercero.** Que es base del sistema institucional, con la relevancia explicada, aquella contemplada en el artículo 1º inciso cuarto de la Constitución, es decir, que "El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías" que ella establece;

**Cuarto.** Que, igualmente, es base de las instituciones chilenas la prevista en el artículo 1º inciso quinto de la Carta Fundamental, según la cual "Es deber del Estado (...) promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas a participar, con igualdad de oportunidades, en la vida nacional.";

**Quinto:** Que con idéntica jerarquía jurídica suprema y en perfecta armonía con lo expresado en los dos considerandos anteriores, el artículo 5º inciso segundo de la Carta Fundamental agrega que "El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales

derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes.”;

**Sexto.** Que, entre los derechos esenciales aludidos se hallan, precisamente, el derecho a la educación y la libertad de enseñanza, asegurados a todas las personas, naturales y jurídicas, en el artículo 19 N<sup>os</sup> 10 y 11 de la Constitución, numerales que, por su importancia para resolver lo planteado en el requerimiento, resulta necesario transcribir a continuación:

*“Nº 10. El derecho a la educación.*

*La educación tiene por objeto el pleno desarrollo de la persona en las distintas etapas de su vida.*

*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.*

*El Estado promoverá la educación parvularia.*

*La educación básica y la educación media son obligatorias, debiendo el Estado financiar un sistema gratuito con tal objeto, destinado a asegurar el acceso a ella de toda la población. En el caso de la educación media este sistema, en conformidad a la ley, se extenderá hasta cumplir los 21 años de edad.*

*Corresponderá al Estado, asimismo, fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles; estimular la investigación científica y tecnológica, la creación artística y la protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación.*

*Es deber de la comunidad contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la educación.”*

*"Nº 11. La libertad de enseñanza incluye el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales.*

*La libertad de enseñanza no tiene otras limitaciones que las impuestas por la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional.*

*La enseñanza reconocida oficialmente no podrá orientarse a propagar tendencia político partidista alguna.*

*Los padres tienen el derecho de escoger el establecimiento de enseñanza para sus hijos.*

*Una ley orgánica constitucional establecerá los requisitos mínimos que deberán exigirse en cada uno de los niveles de la enseñanza básica y media y señalará las normas objetivas, de general aplicación, que permitan al Estado velar por su cumplimiento. Dicha ley, del mismo modo, establecerá los requisitos para el reconocimiento oficial de los establecimientos educacionales de todo nivel.";*

**Séptimo.** Que si bien el derecho a la educación y la libertad de enseñanza son diferentes, también es cierto que existen numerosos e importantes vínculos entre ellos, evidencia de lo cual resulta ser que el objeto de la educación, esto es, el pleno desarrollo de la persona en las distintas etapas de su vida, de acuerdo con lo dispuesto en el inciso primero del Nº 10 transcrito, se manifiesta, imparte o lleva a la práctica a través de la enseñanza, sea formal o informal, como se señala en el artículo 4 de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza;

**Octavo.** Que, en ligamen con el derecho a la educación ejercido a través de la enseñanza formal, es de la mayor importancia realzar el esfuerzo compartido que fluye del numeral 10º del artículo 19 de la Constitución ya

transcrito. Efectivamente, el inciso quinto de aquel precepto impone al Estado el deber de financiar un sistema gratuito de educación básica y media, destinado a asegurar su acceso a toda la población. Y, confirmando la participación activa que incumbe a la comunidad en la concreción de esta actividad de bien común, el inciso final del numeral 10º establece que ella ha de contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la educación;

**Noveno**. Que, por otra parte, en el numeral 11 antes insertado constan dos grupos de principios y disposiciones relativos a la libertad de enseñanza, cuyo análisis esta Magistratura estima indispensable realizar por separado para su interpretación y aplicación adecuadas. Trátase, respectivamente, del significado de la libertad de enseñanza y de la competencia que el Poder Constituyente ha conferido al legislador con relación a la Ley Orgánica Constitucional respectiva;

**Décimo**. Que, en cumplimiento de la labor analítica enunciada en el razonamiento anterior, cabe detenerse, primeramente, en el sentido y alcance de la libertad de enseñanza, cuyo ejercicio, como ya se ha escrito, la Constitución asegura a todas las personas naturales y jurídicas, sin excepción ni distinción.

Pues bien, el núcleo esencial de tal libertad lo configura el Poder Constituyente, en primer término, al sostener, en cuanto a los titulares del derecho, que éstos son todos los establecimientos de enseñanza, públicos o privados; se hallen reconocidos por el Estado o no lo hayan sido; en fin, trátase o no de establecimientos subvencionados.

En seguida, este mismo núcleo esencial incluye el derecho de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales. En las tres facultades nombradas se condensan, por consiguiente, los elementos, definitorios e inafectables, que tal libertad abarca, de modo que el respeto y protección de ellos es lo que requiere siempre la Constitución. Imperativo resulta detenerse en el examen de cada uno de esos tres derechos para aclarar en qué consiste, con respecto a ellos, la seguridad jurídica o certeza legítima, proclamada a favor de todas las personas, en la Carta Fundamental.

Así y en primer lugar, se reconoce el derecho de abrir, crear o formar establecimientos educacionales de cualquier nivel, de acuerdo con el ideario del proyecto educativo de los fundadores respectivos. 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. Por último, la libertad de enseñanza incluye la facultad de mantener, esto es, conservar o sostener el establecimiento en el tiempo, modificando su organización o, en última instancia, cerrarlo o transferirlo a terceros.

En síntesis, en este primer aspecto, la libertad de enseñanza supone el respeto y protección de la plena autonomía, garantizada por la Constitución en favor del

fundador o sostenedor del establecimiento respectivo, para la consecución de su proyecto educativo, en los ámbitos docente, administrativo y económico, porque sin gozar de certeza jurídica en el cumplimiento de tales supuestos esenciales tampoco es realmente posible afirmar que existe aquella libertad;

**Decimoprimer**. Que, obviamente, es derecho del titular ejercer libremente las tres facultades descritas, esto es, hacerlo sin injerencias o intromisiones lesivas para el núcleo esencial de tal atributo fundamental asegurado por el Código Político. Sin embargo, tanto o más relevante todavía resulta advertir que esas facultades no agotan cuanto la libertad de enseñanza lleva consigo. Efectivamente, la lectura atenta de la norma constitucional pertinente así lo demuestra, al señalar que dicha libertad incluye lo explicado, pero dejando en claro que quedan comprendidos en ella otros elementos que la integran, como es la autonomía de la cual goza el titular para cumplir sus objetivos, obtener el reconocimiento oficial de la docencia que imparte, de conformidad a la ley orgánica constitucional respectiva, o impetrar la subvención estatal correspondiente;

**Decimosegundo**. Que, prosiguiendo con el análisis de la libertad de enseñanza, en la Ley Suprema se encuentra también definido el contenido o sustancia de lo que es legítimo hacer en ejercicio de ella, de manera que exceder o transgredir dichos límites o prohibiciones convierte en ilícito tal ejercicio. Efectivamente, en el inciso segundo del número 11 de su artículo 19, la Carta Fundamental prescribe que dicha libertad no tiene otras

limitaciones que las impuestas por la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional. He aquí, por ende, las únicas cuatro restricciones susceptibles de ser aplicadas, en una y otra hipótesis, sólo por la ley ceñida a la Constitución y con el propósito de precaver o sancionar el ejercicio desviado o ilegítimo de tan importante derecho esencial;

**Decimotercero.** Que cabe realzar la claridad y vigor del texto constitucional referido, pues la locución "no tiene otras limitaciones que" las cuatro enunciadas, utilizada en él, demuestra que se trata de un listado cerrado o taxativo, inexedible mediante interpretaciones extensivas o analógicas, dado que los derechos fundamentales deben ser siempre respetados y promovidos, criterio de hermenéutica aún más inobjetable a la luz de los preceptos, ya insertados, y que obligan al Estado a financiar un sistema gratuito de enseñanza básica y media, como asimismo, a fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles;

**Decimocuarto.** Que, entre las bases constitucionales de la libertad de enseñanza, el artículo 19 N° 11 inciso tercero de la Carta Fundamental impone, a aquella reconocida oficialmente, la prohibición de orientarse a propagar tendencia político partidista alguna. Queda así corroborado, desde este nuevo punto de vista, que los proyectos educativos emprendidos ejerciéndola, deben ser siempre libremente llevados a la práctica, estando vedado tanto al Estado como a los particulares subordinarlos a tales posiciones políticas a raíz de hallarse oficialmente reconocidos;

**Decimoquinto.** Que, por último, es necesario destacar lo previsto en el artículo 19 N° 11 inciso cuarto, porque es el otro aspecto que comprende la libertad de enseñanza. Efectivamente, allí se declara que los padres tienen el derecho de escoger el establecimiento de enseñanza para sus hijos. Este principio, cuya armonía con el homónimo previsto en el numeral 10 inciso tercero de la Constitución es evidente, permite aseverar que la libertad de enseñanza asegurada por ella resulta ser completa o plena, ya que abarca tanto a los fundadores o sostenedores de los establecimientos de enseñanza en la prosecución de sus proyectos educativos, como a los padres en la elección de aquellos que juzguen coherentes con el ideario formativo de sus hijos;

**Decimosexto.** Que, con sujeción a lo indicado en el considerando noveno antecedente, procede ahora detenerse en el segundo grupo de principios y disposiciones cuyo análisis este Tribunal considera imperativo realizar para decidir, acertadamente, el requerimiento que origina la presente sentencia;

**Decimoséptimo.** Que ese segundo grupo de principios y normas versa sobre la competencia que la Carta Fundamental fijó a la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, asunto que aparece en el inciso quinto o final del artículo 19 N° 11 en comentario.

Ahora bien, en lo atinente al requerimiento, interesa recordar lo prescrito en la primera frase de dicha disposición, en el sentido que una ley orgánica constitucional establecerá los requisitos mínimos, que deberán exigirse en cada uno de los niveles de la enseñanza

básica y media, y señalará las normas objetivas, de general aplicación, que permitan al Estado velar por su cumplimiento.

Análogamente pertinente es realzar la segunda oración de aquel precepto, esto es, que incumbe a la Ley Orgánica citada establecer los requisitos para el reconocimiento oficial de los establecimientos educacionales de todo nivel. Útil es observar, en tal orden de ideas, que la Carta Fundamental orienta y restringe el ejercicio de esa competencia, puesto que ha de ser servida "del mismo modo" que a propósito de la atribución otorgada en la primera frase de aquel inciso, es decir, dictando normas objetivas y de general aplicación, sin incurrir en discriminaciones o diferencias arbitrarias, prohibidas en el artículo 19 N° 2 de la Constitución;

**Decimoctavo.** Que la Ley N° 18.962 de 1990, Orgánica Constitucional de Enseñanza, en cuanto resulta atinente al caso en estudio, dedica su Título II a cumplir lo ordenado por la Carta Fundamental en relación con el reconocimiento oficial del Estado a los establecimientos que imparten enseñanza en los niveles básico y medio. Imperativo es advertir, sin embargo, que el artículo 9 de esa Ley aclara que "se podrá, en virtud de la libertad de enseñanza, impartir cualquiera otra clase de enseñanza que no aspire al reconocimiento oficial."

Pues bien, el artículo 21, ubicado en Título II ya citado, contiene los requisitos exigibles para el efecto aludido, mereciendo ser destacado el previsto en la letra a), de acuerdo con la cual los establecimientos deben ceñirse a los planes y programas de estudio, sean los

propios del establecimiento o los elaborados por el Ministerio de Educación, con sujeción a lo señalado en el artículo 18 del mismo cuerpo legal. Semejante énfasis merece lo puntualizado en los artículos 25 y 26 del mismo Título. El primero de tales artículos dispone que la licencia de educación media será otorgada por el Ministerio de Educación; y el segundo de esos artículos aclara que dicha licencia permite optar a la continuación de estudios de nivel superior;

**Decimonoveno.** Que corresponde ocuparse de la subvención o beneficio económico que el Estado otorga a los establecimientos de enseñanza que cumplen las exigencias previstas en la normativa legal respectiva. Pues bien, el fundamento constitucional de tal legislación surge del artículo 19 N° 10 inciso quinto del Código Político, en el sentido que el Estado concurre a financiar el sistema de subvenciones, ya que “La educación básica y la educación media son obligatorias, debiendo el Estado financiar un sistema gratuito con tal objeto, destinado a asegurar el acceso a ellas de toda la población.”

Fluye categóricamente del precepto transcrito que otorgar la subvención no es una decisión de cumplimiento discrecional ni entregada a la magnanimidad del Estado. Por el contrario, trátase de una obligación ineludible, cuya justificación radica en la importancia excepcional que tienen la educación y la enseñanza en el desarrollo libre de la personalidad y de la sociedad en general. Colígese de lo expuesto que pagar la subvención no es únicamente satisfacer una obligación primordial, sino que, ante la imposibilidad del Estado de cumplirla por sí solo, requiere

compartirla con los establecimientos de enseñanza privados que acceden al beneficio referido;

**Vigésimo.** Que, sin duda, existen vínculos, claros y directos, entre el reconocimiento oficial de los establecimientos de enseñanza, por una parte, y el acceso, mantención y pérdida de la subvención que el Estado paga a aquellas de tales entidades que se hallen reconocidas oficialmente, de otra. Evidencia de lo anterior son los requisitos que el DFL (Ministerio de Educación) N° 2 de 1998, contempla tanto para impetrar tal beneficio como a los efectos de perderlo.

Así es, dado que los artículos 1 y 6 de aquel DFL regulan los requisitos a cumplir para solicitar y recibir, por la educación gratuita, la subvención del Estado. En el segundo de aquellos artículos, en su letra a), consta, como primera exigencia, tener el reconocimiento oficial respectivo; en su letra d), inciso segundo se agrega que "durante la vigencia del respectivo año escolar, los sostenedores y/o directores de establecimientos no podrán cancelar la matrícula o suspender o expulsar alumnos por causales que se deriven, exclusivamente de la situación socioeconómica o del rendimiento académico de éstos"; y en la letra e) léese que, para el ingreso o permanencia de los educandos, no figuren cobros ni aportes económicos, directos, indirectos o de terceros.

Por último, necesario es recordar que los artículos 50 y 52 de aquel DFL configuran el régimen sancionatorio aplicable a quienes lo infrinjan;

**Vigesimoprimer.** Que al tenor de lo ya demostrado, el Estado se encuentra obligado, por exigirlo

así diversos y categóricos preceptos de la Carta Fundamental, a financiar por completo y, con mayor razón aún, a contribuir al financiamiento de la enseñanza gratuita, de nivel básico y medio. Obviamente, lo anterior debe entenderse sin perjuicio de otra obligación impuesta por la Constitución al Estado, en el inciso sexto del N° 10 del artículo 19 de ella. Para coincidir con lo aseverado en este razonamiento basta revisar cuanto implica lo dispuesto en las Bases de la Institucionalidad ya recordadas en los considerandos tercero, cuarto y quinto de esta sentencia, principios cardinales que se concretan en el artículo 19 N° 10 incisos quinto y sexto de la Carta Fundamental;

**Vigesimosegundo.** Que la obligación impuesta por la Constitución al Estado, demostrada en el considerando precedente, ha sido honrosamente cumplida a lo largo de nuestra trayectoria republicana. Ello, sin embargo, no exime a los particulares de asumir, en virtud del principio de solidaridad presente en la Carta Fundamental, su deber de contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la enseñanza, en todos sus niveles, de acuerdo a lo que manda el artículo 1° inciso cuarto y artículo 19 N° 10 inciso final de ella;

**Vigesimotercero.** Que el deber del Estado de otorgar la referida enseñanza gratuita ya explicado ha de ser cumplido por iniciativa propia y con diligencia especial, siendo insostenible argumentar, desde el ángulo de la interpretación de buena fe, finalista y razonable de la Constitución que, por no haber sido contempladas acciones y recursos jurisdiccionales de jerarquía constitucional para compeler a los órganos públicos

competentes a cumplir ese trascendental cometido, se hallen en situación de eludirlo, o satisfacerlo discrecionalmente. Nunca cabe olvidar lo mandado en el artículo 6° del Código Político, base institucional que exige de las autoridades públicas, sin salvedad ni omisión, cumplir lo ordenado en él;

**Vigesimocuarto.** Que esta Magistratura estima de la mayor importancia destacar que la libertad de enseñanza, ejercida legítimamente y en el ambiente de certeza jurídica que le asegura la Constitución, se erige en una libertad, como otras, nutriente del vigor con que se disfruta de libertades como las de expresión, reunión y asociación, todas insustituibles para el fortalecimiento y desarrollo del Estado Constitucional de Derecho y de la Democracia. Por eso, resulta obvio que la libertad de enseñanza presupone el pleno y permanente respeto y protección de cuanto ella implica. Surgen así, además, nuevos motivos para cooperar el Estado y la Sociedad Civil, en la integración de sus esfuerzos compartidos para la consecución de esta misión de bien común;

**Vigesimoquinto.** Que, finalmente, es base también del sistema institucional de Chile la contemplada en el artículo 1 inciso tercero de la Constitución. Allí se proclama, en efecto, que “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”;

**Vigesimosexto.** Que tal principio, de autonomía de la asociación correlativo a la subsidiariedad estatal, es de aplicación amplia, cubriendo, entre muchos

otros, a los establecimientos privados o particulares de enseñanza, sean o no subvencionados. Con dicha capacidad de regirse por sí mismos en lo docente o pedagógico, administrativo y económico, los establecimientos aludidos quedan habilitados por la Constitución para ejercer plenamente la libertad de enseñanza, sin intervención o injerencia indebida del Estado ni de terceros, los cuales son, en tal sentido, ajenos a ellos.

Ciertamente y como está ya reconocido en la presente sentencia, para recibir la subvención educacional dichos establecimientos se hallan obligados a cumplir determinadas exigencias legales, las cuales, hasta hoy, son adecuadas y proporcionadas al control que ella lleva consigo y, por lo mismo, resultan ponderadas y razonables en relación con la finalidad lícita referida. En esta medida, por ende, la intervención estatal, originada en el motivo descrito, se concilia con la libertad y autonomía explicadas, resultando así inobjetable desde el ángulo constitucional. Pero la libertad de enseñanza que el Poder Constituyente consagra, asegura y propugna es vulnerada cuando se la subordina, directa o indirectamente, al reconocimiento oficial por el Estado o al otorgamiento de aquel beneficio pecuniario al que tienen derecho los establecimientos particulares correspondientes;

**Vigesimoséptimo.** Que lo razonado en los considerandos precedentes, en lo esencial, coincide con la jurisprudencia de este Tribunal, un testimonio de la cual se encuentra en la sentencia siguiente:

*“Que de lo relacionado fluye, con nitidez, que las normas del proyecto (...) no merecen reparo constitucional, ya que si la*

*Constitución ha encargado a la ley determinar (...) bien puede también esa ley imponer obligaciones y limitaciones medidas y razonables como son las que las normas del proyecto contemplan. Lo anterior se justifica plenamente tanto como una justa contrapartida al derecho selectivo que se otorga, cuanto porque ellas en definitiva las exige el interés general de la colectividad, a fin de dar una estricta aplicación al precepto del artículo 18 de la Carta Fundamental (...)."*

*(Considerando 12º de la sentencia pronunciada el 9 de agosto de 1988, Rol N° 56).*

Despréndese de la doctrina transcrita que ella es aplicable al caso en estudio, porque el Estado, al otorgar subvenciones, tiene el derecho de dictar las normas legales adecuadas para que, los establecimientos de enseñanza que las reciban, sirvan, con transparencia y eficacia, su misión de contribuir así al bien común;

**Vigesimoctavo.** Que en el marco de antecedentes expuestos pasa ahora el Tribunal a pronunciarse sobre los diversos capítulos de inconstitucionalidad de los que, en concepto de los requirentes, adolece el proyecto.

## **II**

### **CONSTITUCIONALIDAD DE DETERMINADOS ARTÍCULOS DEL PROYECTO POR NO SER CONTRARIOS A SUS IDEAS MATRICES O FUNDAMENTALES**

**Vigesimonoveno.** Que en el Capítulo quinto del requerimiento se sostiene, y luego en la parte petitoria se solicita, la declaración de inconstitucionalidad de las siguientes normas del proyecto; a) los artículos 7 y 8, relativos al "Consejo Escolar" que

deberá existir en cada establecimiento educacional subvencionado con las modalidades que en dichos preceptos se establecen; b) el artículo 2, N° 1 que agrega al artículo 4 del decreto con fuerza de ley N° 2 de 1998, del Ministerio de Educación, un nuevo inciso final, concerniente a la aprobación por el Concejo Municipal, en determinadas forma y condiciones, del presupuesto anual de los servicios educacionales del sector municipal, ya sean administrados por medio de sus Departamentos de Educación Municipal o por Corporaciones Municipales y c) el artículo 2, N° 2 letra a) que incorpora una nueva letra a) bis al artículo 6 del decreto con fuerza de ley N° 2 antes mencionado, que establece como requisito para impetrar el beneficio de la subvención escolar, en lo esencial, la exigencia que al menos un 15% de los alumnos de los establecimientos educacionales respectivos presenten condiciones de vulnerabilidad socioeconómica.

Se argumenta, en suma, que el proyecto en que se contienen dichos preceptos “. . . tiene como único fundamento las modificaciones al régimen de jornada escolar completa diurna para lo cual modifica la Ley N° 19.532 (Ley JEC), el DFL N° 2 de 1998 (sobre subvenciones) y otras normas”, siendo, a juicio de los requirentes, los preceptos impugnados ajenos a esa idea matriz de dicho texto y, por ende, inconstitucionales;

**Trigésimo.** Que el artículo 66, inciso primero, de la Carta Fundamental prescribe: “Todo proyecto puede ser objeto de adiciones o correcciones en los trámites que corresponda, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado; pero en ningún caso se admitirán las que

no tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto.";

**Trigesimoprimer**. Que es un hecho de la causa que los preceptos objetados, en su versión presente, esto es, al momento de deducirse el requerimiento, no estaban, a lo menos en su redacción actual, en el proyecto contenido en el Mensaje del Presidente de la República, cuya tramitación los origina. En consecuencia, en lo concreto, el problema se reduce a saber: a) cual es el sentido y alcance que tiene en la Constitución la expresión "relación directa con las ideas matrices o fundamentales" de un proyecto de ley y b) si los preceptos objetados en el requerimiento están o no comprendidos dentro de ese concepto;

**Trigesimosegundo**. Que en cuanto al primer aspecto señalado en la letra a), este Tribunal ya ha tenido oportunidad de pronunciarse y conceptualizar dicha expresión.

En efecto, 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 sus razonamientos 15° y 16°, en lo atinente, expresó:

*"Que, del estudio de la norma en cuestión descrito en los considerandos precedentes, aparece que desde su primera formulación hasta el presente, el espíritu del Constituyente ha permanecido inalterable: ordenar el proceso de formación de la ley para evitar que se generen los llamados "proyectos de ley misceláneos".*

Que, no obstante lo anterior, antes de entrar al examen del caso concreto que plantea el requerimiento, parece útil precisar el alcance de algunos términos que se encuentran involucrados en la problemática.

Desde luego, cabe puntualizar que la voz "indicación" referida a un proyecto de ley, comprende para la técnica legislativa, toda proposición tendiente a corregir o adicionar un proyecto durante la etapa de su discusión y aprobación.

Tampoco ofrece mayor tropiezo determinar lo que debe entenderse por "ideas matrices o fundamentales de un proyecto".

En tal sentido se las ha caracterizado: como las "que sirven de sustentación, de base (a un proyecto), y en las cuales se apoyan otras ideas pero de carácter secundarias o derivadas" ("Derecho Constitucional", Molina Guaita, Hernán, Concepción, 1995 p. 371)

La exigencia de que las indicaciones digan relación "directa" con las ideas matrices o fundamentales del proyecto, merece igualmente calificarse: "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° 19.918, 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"";*

**Trigesimotercero.** Que, dada la mayor complejidad que presenta el asunto ahora sometido a la decisión de esta Judicatura, 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 de 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.

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;

**Trigesimocuarto.** Que, precisado el sentido y alcance de la preceptiva constitucional atinente, corresponde ahora examinar si los artículos objetados quedan comprendidos dentro de las ideas matrices o fundamentales del proyecto contenidas en el Mensaje del Presidente de la República;

**Trigesimoquinto.** Que, en primer término, se objetan los artículos 7 y 8 del proyecto. Dichos preceptos disponen:

**"ARTÍCULO 7°.-** *En cada establecimiento educacional subvencionado deberá existir un Consejo Escolar, que será un órgano integrado a los menos por el Director del establecimiento que lo presidirá; por el sostenedor o un representante designado por él; un docente elegido por los profesores del establecimiento; el presidente del centro de padres y apoderados, y el presidente del centro de alumnos en el caso que el establecimiento imparta enseñanza media."*

**"ARTÍCULO 8°.-** *El Consejo Escolar tendrá carácter informativo, consultivo y propositivo, salvo que el sostenedor decida darle carácter resolutivo. En todo caso el carácter resolutivo del Consejo Escolar podrá revocarse por parte del sostenedor al inicio de cada año escolar.*

*El Consejo será informado a lo menos de las siguientes*

*materias:*

*a) Los logros de aprendizaje de los alumnos.*

*b) Informes de las visitas inspectivas del Ministerio de Educación respecto del cumplimiento de la ley N°18.962 y del decreto con fuerza de ley N°2, de 1998, del Ministerio de Educación.*

*c) En los establecimientos municipales, conocer los resultados de los concursos para docentes, profesionales de apoyo, administrativos y directivos.*

*d) En los establecimientos municipales, conocer el presupuesto anual de todos los ingresos y todos los gastos del establecimiento.*

*e) Conocer cada cuatro meses el informe de ingresos efectivamente percibidos y de gastos efectuados.*

*El Consejo será consultado a lo menos en los siguientes aspectos:*

*a) Proyecto Educativo Institucional.*

*b) Programación Anual y actividades extracurriculares.*

*c) Las metas del establecimiento y los proyectos de mejoramiento propuestos.*

*d) El informe escrito de la gestión educativa del establecimiento que realiza el Director anualmente, antes de ser presentado a la comunidad educativa.*

*e) La elaboración y las modificaciones al reglamento interno del establecimiento, sin perjuicio de la aprobación del mismo, si se le hubiese otorgado esa atribución.*

*El Consejo no podrá intervenir en funciones que sean de competencia de otros organismos del establecimiento educacional.";*

**Trigesimosexto.** Que, como puede apreciarse,

la existencia de dicho Consejo Escolar en cada establecimiento educacional subvencionado, persigue una mayor **participación** de toda la comunidad escolar y no sólo de los centros de padres y apoderados, no siendo sus acuerdos necesariamente vinculantes para el sostenedor, en el desarrollo y gestión educativa y presupuestaria del respectivo establecimiento. Es así como se dispone: 1) en primer lugar, una integración amplia de dicho órgano en los términos precisados en el artículo 7 transcrito en el considerando anterior y no sólo circunscrita a los centros de padres y apoderados; 2) enseguida se establecen en las primeras letras a) a e) del artículo 8, también reproducido en el acápite precedente, las materias sobre las cuales, a lo menos, será informado dicho órgano; y 3) asimismo, en las segundas letras a) a e) del mismo precepto se contemplan aquellos aspectos respecto de los cuales dicho Consejo será consultado;

**Trigesimoséptimo.** Que, en el Mensaje del Presidente de la República que origina el texto en estudio se establecen en el párrafo II las Ideas Centrales y en el III los Objetivos del Proyecto.

En cuanto a lo que dice relación directa con el punto en análisis, en el numeral 7 del párrafo III bajo el epígrafe "Participación" se expresa: "En séptimo lugar, se establece que la cuenta sobre gestión educativa del establecimiento que debe rendir el director, sea por escrito y esté dirigida a toda la comunidad escolar, no sólo a los centros de padres y apoderados. Además se deberá dejar constancia de las observaciones presentadas por esa comunidad, las que quedarán a disposición de los

interesados en un registro público.”;

**Trigesimoctavo.** Que un examen del contenido material de los artículos 7 y 8 del proyecto, en los términos precisados en el acápite anteprecedente, a la luz de lo expuesto en el considerando anterior, lleva a la ineludible conclusión que las indicaciones que los originaron guardan relación directa con sus ideas matrices, pues, en ellos se recogen, en lo sustantivo, los tres elementos expresados en el Mensaje. En efecto, mediante la integración acordada para el Consejo Escolar se amplía la participación buscada a toda la comunidad escolar y no sólo a los centros de padres y apoderados; a través de las materias sobre las cuales deben ser informado el nuevo órgano se consigue una efectiva y mas depurada cuenta sobre gestión educativa del establecimiento respectivo y, en fin, al establecer los aspectos sobre los cuales dicho Consejo Escolar será consultado se hace realidad en forma ordenada, sistematizada y mas eficiente el objetivo del proyecto en orden a dejar constancia de las observaciones presentadas por la comunidad escolar.

En suma, la respectiva indicación que dio origen a los artículos 7 y 8 tienen relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto. La circunstancia de que la **fórmula** empleada por los preceptos sea distinta, o no estuviere consagrada en el Mensaje Presidencial, no obsta a lo concluido, ya que, por regla general, para resolver esta materia deberá estarse siempre más a lo sustantivo o material que a lo adjetivo o formal;

**Trigesimonoveno.** Que, en segundo lugar, por las mismas razones señaladas en los considerandos

precedentes, se solicita se declare la inconstitucionalidad del artículo 2 N° 1 del proyecto que agrega en el artículo 4 del decreto con fuerza de ley N° 2 de 1998 del Ministerio de Educación, sobre Subvención del Estado a Establecimientos Educativos, el siguiente inciso final nuevo:

*“En los servicios educacionales del sector municipal, ya sean administrados por medio de sus Departamentos de Educación Municipal o por Corporaciones Educativas, el presupuesto anual deberá ser aprobado por el Concejo Municipal, en la forma y condiciones establecidas en los artículos 81 y 82 de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades. Asimismo, dichas entidades tendrán la obligación de informar mensualmente al Concejo Municipal de la ejecución presupuestaria de los servicios educacionales que administran, de acuerdo a las clasificaciones presupuestarias establecidas conforme al artículo 16 del decreto ley N° 1.263, de 1975, debiendo remitir las municipalidades dicha información a la Contraloría General de la República, en las fechas que ésta determine.”;*

**Cuadragésimo.** Que, del contenido de la disposición antes transcrita, de las normas legales a que se remite, en especial los artículos 82 y 83 de la Ley N° 18.695, y del contexto de la disposición legal en que se inserta este nuevo inciso, resulta de toda evidencia que su objetivo es solamente perfeccionar el sistema de fiscalización existente en esta materia, estableciendo un control más estricto sobre las subvenciones fiscales que reciben los establecimientos educacionales del sector municipal, ya sean administrados por medio de sus Departamentos de Educación Municipal o por Corporaciones

Educacionales;

**Cuadragesimoprimer**. Que en el Mensaje del Presidente de la República que sirve de sustento o fundamentación al texto en estudio, se establece en el párrafo denominado "Ideas Centrales" en su número 2 lo siguiente:

*"La experiencia acumulada en los concursos sobre aporte suplementario por 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."*

Por otra parte, el proyecto original, en su esencia, "tiene por objeto fundamental, modificar ciertos aspectos del régimen de Jornada Escolar Completa Diurna" (Mensaje párrafo 1º). En la consecución de dicho fin entre las ideas matrices de las modificaciones a la Ley N° 19.715 en su punto 5. y bajo el título "Incremento de la Subvención" se señala:

*"Se establece un incremento de la subvención establecida en el artículo 9º del decreto con fuerza de ley N° 2, de Educación, de 1998, para aquellos establecimientos que se encuentran*

funcionando en el régimen de JEC, con el objeto de financiar la hora no lectiva adicional para los docentes con 38 o más horas semanales de contrato."

Basta lo expresado para concluir que entre las ideas matrices o fundamentales del proyecto enviado por el Jefe del Estado se encuentra la de aumentar el aporte fiscal a los establecimientos subvencionados y efectuar ajustes con motivos de los nuevos aportes que se efectuarán para hacerlos compatibles con el régimen de Jornada Escolar Completa Diurna. Entre dichos establecimientos, por cierto, se encuentran aquellos del sector municipal, ya sean administrados por medio de sus Departamentos de Educación o por Corporaciones Municipales;

**Cuadragesimosegundo.** Que si se analiza, ahora, la disposición impugnada reproducida en el considerando trigesimonoveno de esta sentencia y lo expuesto en el razonamiento anterior fuerza es concluir que la norma objetada tiene una relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto en estudio, por cuanto en ella se persigue solamente perfeccionar el sistema de fiscalización de los fondos públicos con motivo del aumento del monto de las subvenciones que percibirán los establecimientos de educación municipal. En palabras de los requirentes existe de manera manifiesta "una relación causal sincera". En las expresiones del Profesor Cumplido aludidas en el considerando trigesimosegundo la relación entre la disposición impugnada es "próxima, cercana, pertinente, o atinente a la idea del proyecto". En otras palabras, a mayor aporte fiscal, más estricta fiscalización y control.

No existe en este caso, entonces, en manera alguna, un proyecto misceláneo que es lo que la gran reforma de 1970 a nuestra Constitución quería evitar. Se trata simplemente de una proposición del Ejecutivo de aumentar la subvención fiscal a los establecimientos educacionales municipalizados y una aprobación del Parlamento de dicha iniciativa, pero cumpliendo, en forma debida, con su rol de órgano colegislador, se complementa con la atinente y pertinente disposición que tiene un doble propósito: exigir el perfeccionamiento del sistema de fiscalización sobre los mayores desembolsos provenientes del erario nacional, por una parte, y un más completo control sobre los respectivos establecimientos municipales que van a recibir dicha mayor cantidad de dinero fiscal, por la otra;

**Cuadragesimotercero.** Que, por último, se solicita la declaración de inconstitucionalidad del artículo 2, N° 2, letra a) del proyecto que incorpora una nueva letra a) bis al artículo 6 del decreto con fuerza de ley N° 2, de 1998, del Ministerio de Educación, sobre subvenciones del Estado a Establecimientos Educacionales. Se considera por los requirentes que tal norma es inconstitucional por infringir el artículo 66 de la Carta Política, ya que su contenido es ajeno a las ideas matrices o fundamentales del proyecto en análisis. La disposición objetada expresa:

*“Para que los establecimientos de enseñanza puedan impetrar el beneficio de la subvención, deberán cumplir con los siguientes requisitos:*

*a) bis.- Que al menos un 15% de los alumnos de los*

*establecimientos presenten condiciones de vulnerabilidad socioeconómica, salvo que no se hayan presentado postulaciones suficientes para cubrir dicho porcentaje.*

*El reglamento determinará la forma de medir y ponderar la vulnerabilidad debiendo considerar el nivel socioeconómico de la familia, el nivel de escolaridad de los padres o apoderados del alumno y el entorno del establecimiento.”;*

**Cuadragesimocuarto.** Que como se explicará más adelante al estudiar este precepto en otro de los Capítulos del requerimiento, esta disposición tiene como objetivo esencial extender el derecho a la educación, en el actual sistema y en el nuevo régimen de Jornada Escolar Completa Diurna, a aquellos alumnos que presenten condiciones de “vulnerabilidad socioeconómica”. Al exigirse como un requisito para que los establecimientos de enseñanza puedan impetrar el beneficio de la llamada subvención escolar se establece como una contraprestación razonable a la subvención que se otorga y encuentra su fundamento final en lo prescrito en un precepto vital de nuestra Constitución como lo es el inciso cuarto de su artículo 1º, en cuanto dispone que es finalidad del Estado promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece;

**Cuadragesimoquinto.** Que el Mensaje del Presidente de la República después de precisar los Antecedentes, Ideas Centrales, Objetivos y Contenido del

proyecto que somete a la consideración del Congreso, y antes de entrar a su articulado específico, termina con una oración final, a modo de resumen general, expresando: "Con este proyecto, en suma, el Gobierno espera continuar con el objetivo de asegurar una educación de calidad equitativamente distribuida.";

**Cuadragesimosexto.** Que analizado el contenido de la norma impugnada a la luz de este propósito básico y fundamental del proyecto, no puede menos que concluirse, en forma indubitada, que existe una relación directa entre aquella disposición y esta finalidad, pues ella no es más ni menos que la simple concreción positiva de "la representación intelectual del asunto que se quiere abordar", o tal vez en términos más sencillos, es el instrumento idóneo para solucionar el problema que se persigue resolver: mayor posibilidad de educación para aquellos que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica. En palabras del Mensaje "una educación de calidad equitativamente distribuida". En consecuencia, este motivo de inconstitucionalidad también deberá ser desestimado;

**Cuadragesimoséptimo.** Que para terminar este Capítulo del requerimiento, es necesario dejar testimonio que no se entrará a analizar las alegaciones formuladas **por el abogado** de los requirentes en su escrito de "Téngase presente" que rola a fojas 342 y en el cual sostiene que todas las normas impugnadas, con excepción de una, son inconstitucionales por ser ajenas a las ideas matrices o fundamentales del proyecto. La decisión anterior se funda en que este Tribunal no puede aceptar que tal escrito

importe una modificación o complemento del requerimiento, único medio idóneo para entrar a considerarlo, en cuanto se pretende ampliar la "causa de pedir", esto es, el fundamento inmediato del beneficio jurídico que se reclama, por las siguientes razones: 1) porque quien suscribe dicho documento carece de legitimación activa para hacerlo, pues como lo resolvió este Tribunal en sentencia de 20 de octubre de 1998, Rol N° 280, "sólo los requirentes tienen legitimación procesal para ampliar su requerimiento y que tal facultad es indelegable", y 2) porque aceptarlo significaría vulnerar el artículo 41 de la propia Ley Orgánica Constitucional del Tribunal, ya que dicho precepto, y sólo en la hipótesis que el requerimiento hubiese sido declarado inadmisibile, permite "subsana los defectos de su requerimiento o completar los antecedentes que hubiere omitido", **dentro del plazo fatal de tres días**, lo que en la especie no ha ocurrido.

### III

#### CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS IMPUGNADAS

##### A

#### Artículo 2 Numeral 2 letra a) del Proyecto

**Cuadragesimoctavo.** Que los requirentes solicitan, en primer lugar, que este Tribunal declare la inconstitucionalidad del artículo 2 numeral 2 letra a) del proyecto, disposición por la cual se incorpora en el artículo 6 del DFL (Ministerio de Educación) N° 2 de 1998, sobre Subvención del Estado a Establecimientos Educativos, la letra a) bis nueva siguiente, agregando así un requisito para impetrar tal beneficio:

*"a) bis. Que al menos un 15% de los alumnos de los*

*establecimientos presenten condiciones de vulnerabilidad socioeconómica, salvo que no se hayan presentado postulantes suficientes para cubrir dicho porcentaje.*

*El reglamento determinará la forma de medir y ponderar la vulnerabilidad, debiendo considerar el nivel socioeconómico de la familia, el nivel de escolaridad de los padres o apoderados del alumno y el entorno del establecimiento".*

La norma transcrita debe ser relacionada con lo dispuesto en el número 9 del mismo artículo 2 del proyecto, pues allí se intercala, a continuación del inciso primero del artículo 50 del DFL N° 2 citado, el inciso segundo siguiente:

*"Se considerarán infracciones menos graves:*

*h) No dar cumplimiento a la exigencia del artículo 6 letra a) bis, salvo que no se hayan presentado postulantes suficientes para cubrir el porcentaje requerido."*

Pues bien, los requirentes reprochan la primera de las normas recién reproducidas objetando que no se defina con precisión en el proyecto el concepto de vulnerabilidad socioeconómica, pues el legislador se remite para ello a la potestad reglamentaria del Presidente de la República. Agregan que tal disposición vulnera lo asegurado en el artículo 19 N° 22 de la Constitución, porque la exigencia establecida en la disposición impugnada discrimina en perjuicio de los establecimientos de enseñanza privados que reciben del Estado la subvención estatal, especialmente si se los compara con los establecimientos municipales. Argumentan, a mayor abundamiento, que tal norma colisiona con el artículo 19 N° 11 de la Carta Suprema, ya que contempla una limitación a

la libertad de enseñanza que no puede ser incluida en los límites de la moral, las buenas costumbres, el orden público ni la seguridad nacional, a que se refiere el inciso segundo del precepto constitucional citado;

**Cuadragesimonoveno.** Que en su respuesta a este capítulo del requerimiento, el Vicepresidente de la República asevera que la norma objetada se aplica a todos los establecimientos educacionales subvencionados. Prosigue observando que tal beneficio lo otorga el Estado para asegurar el cumplimiento del derecho a la educación, correlativo al deber que la Constitución le impone en orden a financiar un sistema gratuito con dicho objeto, concluyendo que los establecimientos respectivos no están obligados a solicitarlo. Agrega que la legislación vigente ya consagra otros factores de no discriminación, a favor de alumnos de estratos socioeconómicos bajos. Aclara el Vicepresidente que la disposición pretende impedir que la subvención no sea destinada a sectores de alumnos que realmente necesitan tal subsidio. Continúa aseverando que la remisión a la potestad reglamentaria de ejecución satisface las exigencias formuladas por la Constitución y desarrolladas por la jurisprudencia de este Tribunal en relación con la habilitación legal, previa y suficiente, para tal finalidad. Culmina afirmando que la disposición no quebranta la libertad de enseñanza, pues se refiere sólo a la subvención y no a las tres facultades que la Carta Fundamental contempla como integrantes de aquel derecho esencial. Por el contrario, el Vicepresidente observa que la norma fortalece el derecho que la Constitución asegura a los padres y apoderados, en cuanto a escoger el

establecimiento de enseñanza para sus hijos. Finaliza desestimando la objeción de los requirentes vinculada a la discriminación en que incurriría el precepto, manifestando que los colegios municipalizados se encuentran sujetos a obligaciones que no pesan sobre los establecimientos privados subvencionados, como es tener que recibir a todos los educandos, residentes en la comuna, que pidan ser admitidos, sin cuota alguna al respecto;

**Quincuagésimo.** Que este Tribunal ha analizado acuciosamente el mérito sustantivo de la norma cuya constitucionalidad ha sido reprochada, arribando a las conclusiones que se resumen a continuación.

En relación, primeramente, con el ejercicio de la potestad reglamentaria de ejecución de la ley y subordinada a ésta, es claro que en la norma impugnada se halla bien definido el asunto o materia sobre la cual ella versa, esto es, sólo los establecimientos cuyos alumnos presenten condiciones de vulnerabilidad socioeconómica. Semejante nitidez se advierte en nexa con los únicos tres parámetros legítimos para reglamentar, pormenorizadamente, la idea matriz presente en la norma legal señalada. A mayor abundamiento, la disposición reproducida precisa la regla general y la excepción para su aplicación, sin que en ello sea procedente ejercer tal potestad. Asimismo, el precepto acota o restringe el ámbito reglamentario a determinar nada más que la forma de medir y ponderar dicha vulnerabilidad. Por último, la sanción aplicable a los infractores se halla contemplada en la ley y puede ser impuesta satisfaciendo los requisitos del proceso justo que aparecen contemplados también en el estatuto legal respectivo.

Fluye de lo expuesto que, apreciado en su conjunto el cúmulo de criterios trazados en el proyecto y que se imponen al Presidente de la República para reglamentarlo, se halla cumplido, en la especie, cuanto la Constitución exige respetar a propósito de la reserva legal y la potestad administrativa destinada a implementar los preceptos que dicte el legislador. Se han satisfecho, por ende, los resguardos que la Carta Fundamental ha previsto para el respeto de los principios de la reserva legal y de la seguridad jurídica;

**Quincuagesimoprimer**. Que, en relación con la discriminación o diferencia arbitraria que se configuraría en la disposición examinada, esta Magistratura deja constancia que el pago de la subvención lo hace el Estado con sujeción al principio de igualdad, beneficiando así a los establecimientos de enseñanza, tanto públicos como privados, de la misma manera y con el correspondiente monto. A mayor abundamiento, relevante es destacar que la norma objetada tiene aplicación común o general para todos los establecimientos de enseñanza subvencionados involucrados en ella, cualquiera sea el proyecto educativo de sus sostenedores y los niveles de enseñanza básica y media a los cuales alcanza. En fin, procede realzar que la libertad de enseñanza no es lesionada por tal exigencia, porque ésta tampoco la afecta, especialmente, en sus facultades previstas en el artículo 19 N° 11 inciso primero de la Constitución, por las razones ya analizadas en la parte primera de esta sentencia.

En suma, el Tribunal concluye que el precepto

objetado dista de ser inconstitucional por los motivos aducidos en el requerimiento, procediendo, en definitiva, rechazarse tal reproche.

## **B**

### **Artículos 7 y 8 del Proyecto**

**Quincuagesimosegundo.** Que, en seguida y en otro orden de materias, sostienen los requirentes "que cabe dejar constancia que la idea de establecer Consejos Escolares posee méritos y debe ser así reconocida. La idea de que existan al interior de los establecimientos educacionales Consejos Escolares que permitan mayores espacios de coparticipación en el proceso educativo, encierra desde luego nobles propósitos y, según cabe esperar en un país como el nuestro que posee una muy baja cultura asociativa, puede llegar a ser con el tiempo una iniciativa que contribuya a mejorar o perfeccionar los mecanismos de participación que, según se expresa, tienen en el marco de las actividades de la educación mucha importancia como generalmente se reconoce".

Sin embargo, se solicita la inconstitucionalidad, ahora, de los artículos 7 y 8 del proyecto que los consagran, porque la exigencia de constituirlos "... obligatoriamente ... en todos los establecimientos educacionales privados subvencionados, es inconstitucional."

**Se fundamenta** la petición en que " no pueden exigirse requisitos ni imponerse limitaciones extra constitucionales a la libertad de organización de los establecimientos educacionales porque, ante todo, la Constitución reconoce como una de las bases de la

institucionalidad la autonomía de los cuerpos intermedios, exigiéndole al Estado su amparo y reconocimiento". La Libertad de enseñanza constitucional - se agrega - sólo admite aquellas limitaciones que se originen en razón de la moral, las buenas costumbres, el orden público y la seguridad nacional";

**Quincuagesimotercero.**- Que antes de entrar a razonar sobre este motivo de inconstitucionalidad, y a fin de evitar repeticiones inútiles, el Tribunal estima necesario hacer dos precisiones: la primera es que basta la simple lectura del Capítulo I de la presente sentencia, para demostrar que **este fundamento** de los requirentes es compartido por esta Magistratura, siendo cosa distinta, en cambio, la aplicación que de él se hace al caso concreto que nos ocupa. La segunda es que el texto de las normas impugnadas no se reproducirá en este párrafo por estar integralmente transcrito en el considerando trigesimoquinto de este fallo, con motivo del análisis que de estas normas hubo que efectuar, a raíz del vicio de inconstitucionalidad formal que los requirentes les atribuyen, por estimarlos que no dicen relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto en estudio;

**Quincuagesimocuarto.** Que para una adecuada resolución del problema resulta del todo conveniente señalar, con la mayor precisión, las características esenciales de estos Consejos Escolares, según deriva de un análisis detenido de los artículos 7 y 8 del proyecto que los consagran. Ellas son las que pasan a señalarse en los considerandos siguientes;

**Quincuagesimoquinto.** Que el ámbito de

aplicación de estas normas sólo comprende a los establecimientos educacionales subvencionados y se inserta dentro del marco legal regulatorio que es necesario establecer, a fin de que el Estado, mediante la modalidad de establecimientos educacionales subvencionados, cumpla en forma cabal, adecuada y eficiente la obligación que la Constitución le impone en su artículo 19 N° 10, inciso quinto, que dispone: "La educación básica y la educación media son obligatorias, debiendo el Estado financiar un sistema gratuito con tal objeto, destinado a asegurar el acceso a ellas de toda la población." La obligación de crear este Consejo Escolar, por su naturaleza, funciones y finalidad resulta razonable y ponderada dentro de este contexto y de las prestaciones recíprocas que origina el sistema de educación subvencionado;

**Quincuagesimosexto.** Que se trata de órganos colegiados integrados, a lo menos, por las siguientes personas: el sostenedor o un representante designado por él, el Director del establecimiento que lo presidirá, un docente elegido por los profesores, debiendo señalarse que tanto aquel como éstos son nombrados o contratados por el sostenedor o fundador del establecimiento, el presidente del centro de padres y apoderados y el presidente del centro de alumnos en el caso que el establecimiento imparta enseñanza media.

Como puede apreciarse, en primer lugar, el legislador ha sido respetuoso respecto del beneficiario directo del derecho a la libertad de enseñanza, ya que la mayoría de los miembros son de su elección o designación. En segundo término es necesario destacar que los otros dos

miembros del Consejo en estudio, son representantes de personas fundamentales en todo el proceso educacional, pues no hay nadie más interesado, en lo inmediato, que los propios padres de los alumnos y los educandos mismos en que el proyecto educativo diseñado funcione en forma eficiente y adecuada. Si la libertad de enseñanza, como se expresó en el Capítulo primero de este fallo, comprende también el derecho de los padres de escoger el establecimiento educativo para sus hijos, no parece constitucionalmente reprochable que ellos tengan el derecho a ser informados y a emitir opiniones no necesariamente vinculantes sobre el respectivo establecimiento elegido. Por último, integrarán este Consejo las personas en quienes radica la mayor responsabilidad respecto de la enseñanza que se imparta: el Director y los profesores del correspondiente establecimiento;

**Quincuagesimoséptimo.** Que las funciones del Consejo se encuentran delimitadas en el artículo 8 y todas ellas se reducen, en lo substancial, por una parte, **a ser solamente informados** y, por la otra, **a ser meramente consultados** sobre algunos aspectos básicos relativos al funcionamiento de los establecimientos escolares, sin que puedan "... intervenir en funciones que sean de la competencia de otros órganos del establecimiento educacional" (inciso final de artículo 8);

**Quincuagesimoctavo.** Que, por último, y sin duda esta es su característica esencial, el Consejo Escolar será un órgano únicamente informativo, consultivo y propositivo, "... salvo que el sostenedor decida darle carácter resolutivo". Es más, si el sustentador del

establecimiento le da esa naturaleza y luego concluye que este órgano le es inconveniente en cuanto a su organización interna, la ley le otorga la facultad de modificar su resolución, ya que el inciso primero, oración segunda del artículo 8 del proyecto dispone textualmente: "En todo caso el carácter resolutivo del Consejo Escolar podrá revocarse por parte del sostenedor al inicio de cada año escolar";

**Quincuagesimonoveno.** Que se ha calificado esta última característica como esencial, pues si el proyecto de ley, por ejemplo, hubiese impuesto la creación de este Consejo Escolar en los establecimientos educacionales subvencionados con facultades resolutorias, sin mediar la voluntad del sostenedor, naturalmente la situación sería distinta de la que ahora se examina, pues la norma generaría un eventual vicio de inconstitucionalidad, ya que estaría afectando el derecho de organizar su establecimiento, cual es uno de los contenidos de la libertad de enseñanza asegurada por el artículo 19 N° 11 de la Constitución, con sólo las limitaciones indicadas en ese precepto;

**Sexagésimo.** Que analizados los artículos 7 y 8 en estudio, atento a lo expresado en los cinco considerandos precedentes, fuerza es concluir que los mencionados preceptos del proyecto no vulneran el artículo 19 N° 11 de la Carta Fundamental, ya que no afectan, en su esencia, una de las facultades de la libertad de enseñanza que se reprocha en el requerimiento, pues no privan ni limitan la atribución del titular de dicho derecho a ejercer en plenitud su prerrogativa de "organizar" su establecimiento educacional, en atención a su naturaleza de

organismo subvencionado destinado a la educación, a la composición razonable y atinente de dicho órgano, a sus funciones acotadas y pertinentes, a la prohibición de intervenir en funciones que sean de la competencia de otros órganos del establecimiento educacional y, especialmente, al carácter de sólo eventualmente vinculante de sus resoluciones respecto del sostenedor.

### C

#### **Artículo 2 Numeral 2 letra e) inciso primero del Proyecto**

**Sexagésimoprimer**. Que cabe examinar en este Capítulo de inconstitucionalidad, referente a la disposición contenida en el artículo 2 número 2 letra e) inciso primero del proyecto, disposición que modifica el artículo 6 letra e) del DFL (Ministerio de Educación) N° 2 de 1998, sobre Subvención del Estado a Establecimientos Educacionales, agregándole, como nuevo inciso segundo, el siguiente:

*“En el caso de los establecimientos educacionales que implementen procesos de selección, el monto y condiciones del derecho o arancel que se cobrará a los padres por participar no podrá superar el valor de la matrícula fijado por el Ministerio de Educación.”;*

**Sexagésimosegundo**. Que, desde luego, cabe advertir que la disposición cuya constitucionalidad se impugna es aplicable sólo a los establecimientos de enseñanza subvencionados y, entre éstos, nada más que a aquellos que lleven a cabo procesos de selección de alumnos;

**Sexagésimotercero**. Que la norma en gestación establece un límite específico, el cual guarda

correspondencia y armonía con el precepto, hoy vigente, contemplado en el artículo 6 letra e) del DFL (Ministerio de Educación) N° 2 de 1998. Pues bien, fuerza es recordar que este precepto requiere, para impetrar el beneficio de la subvención, que los establecimientos de enseñanza se abstengan de incluir, entre las exigencias de ingreso o permanencia de sus educandos, cobros ni aportes económicos, directos, indirectos o de terceros, tales como fundaciones, corporaciones, entidades culturales, deportivas, etc., o de cualquier naturaleza que excedan los derechos de escolaridad y matrícula autorizados por la ley;

**Sexagésimocuarto.** Que efectuada la comparación de rigor, fluye con rasgos evidentes la coherencia sustantiva que existe entre la norma legal vigente ya recordada, por un lado, y la que se proyecta incorporarle como nuevo inciso segundo, de otro, al punto que esta última completa a aquella, asegurando mejor la satisfacción de la finalidad que justifica el pago de la subvención estatal, esto es, que tal beneficio lo perciban establecimientos de enseñanza que cooperan con el Estado en el cumplimiento de la obligación que la Constitución le impone, de mantener un sistema gratuito en los niveles de enseñanza básica y media, destinado a garantizar el acceso a ellas de toda la población. A mayor abundamiento, el Tribunal observa que la norma cuya constitucionalidad se analiza contribuye a que no sea distorsionado el sentido de la subvención estatal a la enseñanza, porque ésta es inconciliable con el pago de aranceles cuando alcanzan tal magnitud que la tornan muy onerosa o inaccesible;

**Sexagésimoquinto.** Que, el proyecto de norma

legal cuya constitucionalidad se impugna tampoco es contrario a la libertad de enseñanza, porque no lesiona las facultades que integran el núcleo esencial de aquella libertad ni representa una limitación o restricción ilegítima a su ejercicio. Efectivamente, la disposición en análisis no afecta la autonomía de los sostenedores para decidir cuanto estimen conveniente sobre la organización y mantención del establecimiento, con sujeción al ideario del proyecto educativo respectivo, de acuerdo a lo expuesto en los razonamientos décimo y décimoprimeros de la presente sentencia. Sólo se trata, por consiguiente, de fijar un monto máximo al arancel correspondiente, sin prohibirlo cuando sea inferior, armonizando así los principios constitucionales que establecen la gratuidad de la enseñanza básica y media, tanto pública como la privada subvencionada, de una parte, con la igualdad de oportunidades y el derecho de los padres a escoger el establecimiento escolar para sus hijos, por otra.

En suma y sobre la base de lo razonado, el Tribunal desestimaré la inconstitucionalidad de la disposición examinada y, en su lugar, declarará que ella se ajusta a lo preceptuado en la Carta Fundamental.

#### **D**

#### **Artículo 9 Numeral 2 del Proyecto**

**Sexagésimosexto.** Que prosiguiendo en el análisis de los capítulos de inconstitucionalidad formulados en el libelo, los requirentes se refieren a lo dispuesto en el artículo 9 número 2 del proyecto, disposición con la cual se introduce el artículo 9 bis a la Ley N° 18.962, Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza.

Es conveniente precisar que el artículo 9 citado pasó a ser número 12 en el texto del Informe sugerido por la Comisión Mixta respectiva.

La norma citada se transcribe a continuación:

*“Los procesos de selección de alumnos deberán ser objetivos y transparentes, asegurando el respeto a la dignidad de los alumnos, alumnas y sus familias, de conformidad con las garantías establecidas en la Constitución y en los tratados suscritos y ratificados por Chile.*

*Al momento de la convocatoria, el sostenedor del establecimiento deberá informar:*

- a) Número de vacantes ofrecidas en cada nivel;*
- b) Criterios generales de selección;*
- c) Plazo de postulación y fecha de publicación de los resultados;*
- d) Requisitos de los postulantes, antecedentes y documentación a presentar;*
- e) Tipos de pruebas a las que serán sometidos los postulantes; y*
- f) Monto y condiciones del cobro por participar en el proceso.*

*Una vez realizada la selección, el establecimiento publicará en un lugar visible la lista de los seleccionados. A quienes no resulten seleccionados o a sus apoderados, cuando lo soliciten, deberá entregárseles un informe con los resultados de sus pruebas firmado por el encargado del proceso de selección del establecimiento.”;*

**Sexagésimoseptimo.** Que la disposición del proyecto antes transcrita se halla ubicada en el Título Preliminar de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza,

sobre Normas Generales y Conceptos, siendo menester deducir de ello que tiene sentido y alcance aplicable a todos los establecimientos educacionales para los efectos previstos en el artículo 19 N° 11, inciso final, del Código Político;

**Sexagésimoctavo.** Que cabe centrar el examen de constitucionalidad referido recordando el contenido de la disposición fundamental aludida en el considerando precedente, cuyo sentido y alcance fue precisado en los razonamientos decimoséptimo y siguientes de esta sentencia. Basta ahora realzar, por ende, que la reserva legal contemplada en la disposición aludida faculta al legislador orgánico constitucional para establecer los requisitos mínimos que deberán exigirse en cada uno de los niveles de la enseñanza básica y media, señalando las normas, objetivas y de general aplicación, que permitan al Estado velar por su cumplimiento;

**Sexagésimonoveno.** Que las exigencias previstas en el artículo que se proyecta introducir en la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza se insertan en lo preceptuado en el inciso quinto del número 11 del artículo 19 de la Constitución, porque a través de normas legales objetivas y de general aplicación, es decir, iguales y no discriminatorias, se fijan los requisitos mínimos exigibles en los procesos de selección de alumnos de los niveles de instrucción básico y medio, enfatizando que han de ser ecuánimes y transparentes, debiendo, además, respetarse la dignidad de los sujetos involucrados, de conformidad con lo asegurado en la Carta Fundamental y en los tratados internacionales

respectivos;

**Septuagésimo.** Que, en análogo orden de ideas, cabe observar que lo dispuesto en el inciso segundo del artículo impugnado no es más que un conjunto de antecedentes e informaciones, que el establecimiento debe proporcionar a quienes postulen para ingresar a él, mediante los cuales el legislador pormenoriza, con las garantías de objetividad y generalidad ya destacadas, los aspectos más importantes de la transparencia subrayada. Tales antecedentes e informaciones son, sin duda, razonables para la implementación de la finalidad recién recordada, adecuados a la consecución de cuanto tal propósito implica y necesarios en relación con la competencia conferida al legislador en la norma constitucional mencionada.

En conclusión, este Tribunal no acogerá la inconstitucionalidad del artículo del proyecto que ha sido impugnado.

## E

### **Artículo 2 Numeral 2 letra g) oración final del Proyecto**

**Septuagésimoprimer.** Que los parlamentarios requirentes objetan la constitucionalidad sólo de la oración final del inciso primero del artículo 2 número 2 letra g) del proyecto, norma por la cual se agregan dos incisos nuevos al artículo 6 del DFL N° 2 de 1998, del Ministerio de Educación. No obstante lo expuesto, para la debida comprensión de la norma objetada, el Tribunal estima necesario transcribirla junto con las disposiciones que no lo han sido y que se relacionan con ella:

*“Los establecimientos educacionales que a contar del año 2005*

*impetren por primera vez la subvención educacional, por todos sus niveles o por un nuevo nivel o modalidad de enseñanza, para tener derecho a ella, deberán funcionar en el régimen de jornada escolar completa diurna por los alumnos correspondientes a los niveles de enseñanza de 3º hasta 8º año de educación general básica y de 1º hasta 4º año de educación media. **En todo caso, los alumnos atendidos en jornada escolar completa diurna no podrán ser atendidos con posterioridad en un régimen distinto. (énfasis agregado).***

*Excepcionalmente, por resolución firmada del respectivo Secretario Regional Ministerial de Educación, se podrá eximir a un establecimiento educacional del cumplimiento de lo señalado en el inciso precedente, cuando por aplicación de dichas normas se impida de manera insalvable el acceso a la educación de alumnos que carezcan de cobertura escolar.”;*

**Septuagésimosegundo.** Que la disposición en la cual se halla la frase cuya constitucionalidad se impugna establece la gradualidad en la vigencia del régimen de jornada escolar completa diurna, permitiendo así su implementación eficiente y proporcionada a los recursos disponibles, incluyendo los humanos y de infraestructura que se requieren para tal objeto. A lo expuesto, menester es añadir que la oración impugnada resulta plenamente razonable, pues al alumno que se ha incorporado ya al nuevo régimen de escolaridad nombrado debe serle reconocido el derecho a proseguirlo, atendido que la jornada escolar completa diurna implica un perfeccionamiento, obvio y encomiable, de la instrucción que se imparte en los establecimientos respectivos. Por último, en nada perjudica la frase impugnada el derecho de los padres a escoger el

establecimiento de enseñanza para sus hijos, más todavía si se tiene presente el progreso evidente que la implementación de dicho régimen pedagógico lleva consigo.

Por consiguiente, el Tribunal no declarará inconstitucional la frase del precepto que ha sido examinada en este capítulo.

## F

### **Artículo 5 Numeral 2 inciso primero del Proyecto**

**Septuagésimotercero.** Que, finalmente, los parlamentarios requirentes tachan de inconstitucional el artículo 5 numeral 2 inciso primero del proyecto, precepto que se intercala, como nuevo artículo 7 bis, al DFL N° 1 (Ministerio de Educación) de 1996, Estatuto de los Profesionales de la Educación, y cuyo texto es el siguiente:

*“Los Directores de establecimientos educacionales, para dar cumplimiento a las funciones que les asigna el inciso segundo del artículo anterior y para asegurar la calidad del trabajo educativo, contarán en el ámbito pedagógico, como mínimo, con las siguientes atribuciones: formular, hacer seguimiento y evaluar las metas y objetivos del establecimiento, los planes y programas de estudio y las estrategias para su implementación; organizar y orientar las instancias de trabajo técnico-pedagógico y de desarrollo profesional de los docentes del establecimiento, y adoptar las medidas necesarias para que los padres o apoderados reciban regularmente información sobre el funcionamiento del establecimiento y el progreso de sus hijos.”;*

**Septuagésimocuarto.** Que la norma cuya inconstitucionalidad se objeta se refiere a los Directores

de establecimientos de enseñanza en general, a quienes les confiere una serie de atribuciones de índole pedagógica, destinadas, exacta y únicamente, a cumplir las funciones que otro precepto del proyecto les asigna, como asimismo, a asegurar la calidad del trabajo académico que se realiza en ellos. Ahora bien, revisadas dichas atribuciones, otorgadas con carácter mínimo en la disposición objetada, se constata que todas ellas son, esencialmente, de naturaleza técnica o, por excepción, orientadas a mantener informados a los padres y apoderados acerca del funcionamiento del establecimiento y del progreso en la enseñanza de sus pupilos;

**Septuagésimoquinto.** Que lo expuesto en el razonamiento precedente permite afirmar, sin margen de duda, que el ejercicio de la libertad de enseñanza, con el sentido y alcance explicados en la primera parte de esta sentencia, no es afectado en sentido alguno por la norma objetada. Por el contrario, ella tiene que ser calificada, una vez más, como razonable en ligamen con la complejidad del proceso pedagógico correspondiente y, además, coincidente con la idoneidad profesional que tal proceso exige;

**Septuagésimosexto.** 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.

En conclusión, en atención a lo antes explicado, el Tribunal desestimaré la inconstitucionalidad del precepto analizado en este Capítulo de la presente sentencia.

#### IV

#### INCONSTITUCIONALIDADES

##### A

#### Artículo 2 Numeral 2 letra c) del Proyecto

**Septuagésimoseptimo.** Que los requirentes impugnan el mérito constitucional del artículo 2 N° 2 letra c) del proyecto, por medio del cual se incorpora al artículo 6 del DFL N° 2 de 1998 del Ministerio de Educación, sobre Subvención del Estado a Establecimientos Educativos, la letra d) bis que es del tenor siguiente:

*"d) bis.- Los procesos de selección de alumnos deberán ser objetivos y transparentes, asegurando el respeto a la dignidad de los alumnos y alumnas y sus familias, de conformidad con las garantías establecidas en la Constitución, la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Convención de los Derechos del Niño.*

*Al momento de la convocatoria, el sostenedor del establecimiento deberá informar sobre lo siguiente:*

- a) Número de vacantes ofrecidas;*
- b) Criterios generales de selección;*

- c) *Plazo de postulación;*
- d) *Requisitos de los postulantes;*
- e) *Etapas del Proceso;*
- f) *Monto y condiciones de cobro por participar, y*
- g) *Proyecto Educativo.*

*Una vez finalizado el proceso, el colegio publicará en un lugar visible la lista de los seleccionados. Sólo en el caso que se solicite por escrito, el colegio deberá dar al interesado que no haya sido seleccionado, un informe sobre el proceso.";*

**Septuagésimoctavo.** Que el artículo 19 N° 11, inciso final, de la Carta Fundamental reserva a la competencia de la Ley Orgánica Constitucional respectiva establecer los requisitos mínimos que deberán exigirse en cada uno de los niveles de la enseñanza básica y media, como asimismo, señalar las normas, objetivas y de general aplicación, que permitan al Estado velar por su cumplimiento;

**Septuagésimonoveno.** Que confrontado el texto de la disposición del proyecto cuyo valor constitucional ha sido objetado, por un lado, con lo previsto en la Carta Fundamental, a propósito de la competencia reservada a la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, de otro, fluye con entera claridad que esa disposición regula materias propias de la Ley Orgánica citada. De lo anterior resulta, con nitidez, que el precepto del proyecto es contrario a lo ordenado en el artículo 19 N° 11 inciso final del Código Político, por cuanto está entregando, mediante una ley común, la regulación de una materia que es propia de una

Ley Orgánica Constitucional, como lo demuestra, por lo demás, el propio legislador en el contenido del artículo 9

numeral 2 del proyecto;

**Octogésimo.** Que el artículo 44 de la Ley N° 17.997 faculta a esta Magistratura para fundar la declaración de inconstitucionalidad, respecto de la norma cuestionada, en la infracción de cualquier precepto constitucional, **haya sido o no invocado en el requerimiento.** Por consiguiente, constatada la inconstitucionalidad expuesta en los considerandos precedentes, el Tribunal, haciendo uso de la facultad antes indicada, declarará que el artículo 2 N° 2 letra c) del proyecto vulnera la Carta Fundamental.

## **B**

### **Artículo 2, Numeral 2 letra e) del Proyecto**

**Octogésimoprimer.** Que los parlamentarios requirentes plantean la inconstitucionalidad de lo dispuesto en el artículo 2 numeral 2 letra e) del proyecto, en virtud del cual se incorpora al artículo 6, letra e) del DFL N° 2 de 1998, del Ministerio de Educación, un nuevo inciso cuarto que dispone:

**e) inciso cuarto:** *"Tampoco podrá aducirse esta causal como motivo suficiente para no renovar la matrícula de los alumnos que deseen continuar estudios en el establecimiento el año siguiente, excepto en el caso de existir deuda pendiente al momento de la renovación de matrícula."*

Cabe precisar que **la casual** a que se refiere este precepto está señalada en el inciso anterior de la misma disposición y **consiste en el no pago de los compromisos económicos contraídos por el padre o apoderado del alumno con motivo del contrato de matrícula u otros con el establecimiento educacional respectivo;**

**Octogésimosegundo.** Que los requirentes afirman que el referido texto del proyecto, reproducido en el considerando anterior, incentiva el pago retrasado de las mensualidades de escolaridad. Agregan que el legislador interviene así en la relación convencional libremente pactada entre las partes, alterando los derechos y obligaciones que emanan de cláusulas contractuales bilaterales, conmutativas y onerosas celebradas con sujeción a la Constitución y a la ley, infringiendo el derecho de propiedad. Prosiguen observando que, de tal manera, se limita, indebidamente, el derecho que la Constitución asegura a propósito de la libertad de enseñanza, específicamente, en relación con la facultad de organizar establecimientos educacionales y, en fin, sostienen que se vulnera la igualdad ante la ley "estableciendo discriminatoriamente, para unas mismas convenciones, estatutos jurídicos diferentes y privilegiados.";

**Octogésimotercero.** Que, a juicio del Tribunal, la norma impugnada, transcrita en el acápite anteprecedente, produce una grave alteración en el sistema de prestaciones entre las partes de la respectiva relación jurídica, lo cual puede acarrear graves consecuencias.

Efectivamente, los fundadores o sostenedores de los establecimientos afectados por el respectivo no pago no podrán postergar las obligaciones que exige su funcionamiento, dado que siguen compelidos a pagar sus compromisos contraídos, pero sin que les sea permitido obtener la solución de lo que se les debe hasta

el inicio del año escolar siguiente. En otras palabras, el fundador o sostenedor del establecimiento para su debida **mantención** deberá continuar cumpliendo con todas las obligaciones que de ello deriva, tales como sueldos de profesores, pagos periódicos provenientes del inmueble en que funciona y proveedores en general. No obstante, su contraparte, por el contrario, sin siquiera tener que dar una explicación o actuar por causa justificada, sino tan sólo porque el legislador se lo permitiría incondicionalmente, podría postergar sus obligaciones pecuniarias, sin dificultad hasta el inicio del año escolar siguiente. Semejante desequilibrio en el cumplimiento de las prestaciones de las partes involucradas resulta definitivamente inaceptable, porque la norma proyectada se erige en un aliciente a la morosidad y puede conducir a la generalización de esta conducta, la cual traería necesariamente, como consecuencia, la imposibilidad de que los fundadores o sostenedores puedan seguir manteniendo su respectiva entidad educativa;

**Octogésimocuarto.** Que, por otra parte, debe considerarse que en el complejo sistema de financiamiento diseñado para el adecuado funcionamiento de los establecimientos educacionales subvencionados, se parte de la **base real** que el aporte estatal no es suficiente para que dichas entidades puedan cumplir su cometido. De allí, que ellas tengan la facultad de cobrar matrícula y, en determinadas circunstancias, derechos de escolaridad a los padres o apoderados de los alumnos. Pues bien, de aceptarse que las obligaciones de estos últimos pueden

postergarse durante un periodo escolar hasta el inicio del año siguiente se está atentando contra el sistema mismo, pues se desconoce la **base real** sobre la cual se halla estructurado, todo lo cual significa, en último término, que se está colocando en grave riesgo de subsistencia a los establecimientos educativos subvencionados.

En este orden de ideas, por último, procede dejar establecido que, el carácter subvencionado de un establecimiento educacional, no permite a los órganos estatales, el legislador incluido, aducir el otorgamiento de tal beneficio para cargar sobre quienes los reciben el cumplimiento de condiciones, prohibiciones o requisitos que les impidan, o tornen muy difícil o gravoso el ejercicio de un derecho constitucionalmente asegurado;

**Octogésimoquinto.** Que un examen de la norma del proyecto en estudio, a la luz de lo expuesto en los dos considerandos precedentes y de lo expresado en el razonamiento décimo de esta sentencia, conduce a la inevitable conclusión que el precepto impugnado vulnera lo prescrito en el artículo 19 N° 11 de la Carta Fundamental, pues impide o puede impedir que entidades educativas subvencionadas, sean personas naturales o jurídicas, ejerzan el legítimo derecho de **organizar y mantener** establecimientos educacionales en el contexto que se les asegura en la preceptiva constitucional indicada y, por ende, procede declarar su inconstitucionalidad;

**Octogésimosexto.** Que admitido uno de los motivos de inconstitucionalidad invocados respecto de esta

norma, se hace innecesario entrar al análisis de los otros aducidos en el requerimiento.

Y, VISTOS, lo prescrito en los artículos 1º, 5º, inciso segundo, 19 Nos. 2º, 10º, 11º, 21º, 22º, 24º y 26º, 32 N° 8º, 60, 66, 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:

1. Que se acoge el requerimiento deducido, que rola a fojas 1, sólo en cuanto se declara la inconstitucionalidad de los siguientes artículos del proyecto:

a) Artículo 2 numeral 2 letra c) que incorpora una nueva letra d) bis al artículo 6 del decreto con fuerza de ley No 2 de 1998, del Ministerio de Educación;

b) Artículo 2 numeral 2 letra e), en la parte concerniente a la incorporación de un nuevo inciso cuarto al artículo 6, letra e) del decreto con fuerza de ley No 2 de 1998, del Ministerio de Educación.

2. Que en todo los demás se desestima el requerimiento interpuesto.

Se previene que el Ministro señor Juan Agustín Figueroa Yávar no acepta lo que se expresa en el considerando decimonoveno.

Acordada la sentencia, en cuanto acoge el requerimiento de inconstitucionalidad del artículo 2º, N° 2 letra e), inciso final del proyecto, que incorpora una nueva disposición al artículo 6 del DFL N° 2 de 1998 del

Ministerio de Educación, con el voto en contra de los Ministros señores Juan Agustín Figueroa Yávar y Marcos Libedinsky Tschorne, quienes fueron de parecer de igualmente rechazarlo. Para así opinar, tuvieron en vista las siguientes consideraciones:

1°. Que la norma en análisis parte del supuesto que en el contrato de educación se encuentra incorporada una estipulación que permite al establecimiento no renovar una matrícula para el año lectivo siguiente, cuando por el año anterior hubiese obligaciones impagas, aún cuando el deudor las solventara inmediatamente antes de dicha renovación. Como puede observarse, la voluntad legislativa apunta a que esta facultad que se reconoce al acreedor, no subsista, y sea así posible la nueva matrícula poniéndose al día hasta poco antes que dicho acto se consume. Se dice de inconstitucionalidad de esta norma, en primer término, por quebrantar la libertad de enseñanza, en cuanto conculca la facultad de organizar libremente los establecimientos, siendo sólo lícito limitar este derecho por razones de moral, buenas costumbres, orden público y seguridad nacional. Agrega que en la medida que la nueva norma que se impone no es encuadrable en ninguno de los motivos de lícita restricción, se produce el quebrantamiento denunciado.

2°. Que para el debido análisis de esta impugnación, es de suma importancia tener en vista la debida correspondencia y armonía que existe entre los numerandos 10° y 11° del artículo 19 de la Constitución, toda vez que ambos legislan en torno a la misma temática - la educación- el primero como derecho de carácter social al

que deberá acceder todo habitante de nuestro territorio; y el segundo en cuanto al libre ejercicio de la actividad educacional. Es menester detenerse en los incisos penúltimo y último de la primera disposición, en cuanto se refiere al deber del Estado de fomentar el desarrollo de la educación, en todos sus niveles, y el deber de la comunidad de contribuir a dicho desarrollo. Resulta de esta manera evidente que el fomentar el acceso a la educación, es un principio constitucional, al que debe someterse tanto el Estado como la comunidad toda. Y no podía ser de otra manera, toda vez que el postulado fundamental de nuestra Carta, que abomina de la existencia de personas y grupos privilegiados (artículo 19, N 2, de la Constitución), se logra en gran medida gracias al efecto liberatorio y de movilidad social que se produce gracias al acceso al conocimiento. De esta manera, el no impedir este acceso por razones económicas, es un principio de orden público, que mira a la deseada organización social y al bien común.

3°. Que mirado en esta perspectiva, el impedir la subsistencia de estipulaciones contractuales que por razones económicas dificultan el acceso a la educación, es una legítima limitación a la libertad de enseñanza, toda vez que se funda en insoslayables requerimientos de orden público y de interés social.

4°. Que informaciones fidedignas permiten afirmar que el costo de la educación en los establecimientos subvencionados, se financia en más o menos las dos terceras partes, con el aporte fiscal, siendo las otras fuentes los pagos periódicos de los educandos y otros recursos a los

que acude el sostenedor. También hemos sido informados fidedignamente que la morosidad en los pagos periódicos es minoritaria, de manera que con moderados ajustes presupuestarios es posible -durante el año- encarar la morosidad, que de esta manera no debería poner en riesgo, a la postre, la garantizada libertad de enseñanza.

5°. Que dada la estructura legal de nuestro sistema de enseñanza subvencionada, el sostenedor se adentra en esta actividad necesariamente sin fines de lucro, debiendo suponerse en él una vocación altruista, en procura de valores superiores. Le es, en consecuencia, atingente la obligación a que alude el inciso final del N° 10 del artículo 19 de la Constitución, en cuanto debe contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la educación. Se le puede entonces exigir máximos esfuerzos para lograr los equilibrios presupuestarios de su establecimiento, superando el moderado impacto que le puede producir la morosidad durante el respectivo ejercicio.

6°. Que la continuidad en el proceso escolar es un elemento particularmente ponderable para su éxito, de manera que debe estimularse, en la medida que el educando lo pretenda, su permanencia en un mismo establecimiento. Ello poderosamente contribuye al desarrollo y perfeccionamiento de la educación, de manera que deben ser razones sólo muy gravitantes que permitan interrumpir dicha permanencia, entre las cuales no se encuentran aquellas que miran a un más holgado desarrollo presupuestario.

7°. Que el término de la escolaridad por las razones económicas apuntadas, atenta contra la libertad de enseñanza en cuanto a que limita el derecho de los padres a

escoger el establecimiento de su preferencia. En efecto, una matrícula no renovada por razones económicas en uno subvencionado, probablemente no permitirá el acceso a ningún otro de la misma categoría, con lo cual la facultad de elección se limita severamente y queda restringida a sólo los gratuitos de la respectiva comuna. Además, debe considerarse que un condicionamiento al derecho fundamental de la educación, como el que se establece en la norma que aquí se estudia, puede llegar a limitar de manera desproporcionada e, incluso, definitiva, ese derecho fundamental.

8°. Que es útil también tener presente que la subvención a la educación particular es una carga económica que soporta la sociedad toda, no para beneficiar a la educación particular, sino para contribuir a hacer una realidad el derecho a la educación. De esta manera, si a quien recibe la subvención se le imponen requisitos o exigencias precisamente orientadas a que aquel derecho social, de rango constitucional, se haga realidad, lejos de quebrantar la Carta, se le da explícita aplicación, tanto en su letra como en su espíritu.

9°. Que se dice también, en relación con la misma norma, de violación de la libertad de contratación, sin indicar la disposición específica que la contemplaría. Pero aun cuando se aceptara la consagración constitucional de esta libertad, que se podría derivar de la recogida en el N° 21, del artículo 19 de la Carta, es preciso distinguir entre el contenido del contrato, en cuanto a sus estipulaciones, y la decisión de celebrarlo o no. En cuanto al primer extremo -contenido del contrato-, es un punto

pacífico en la doctrina jurídica universal que el Estado puede intervenir en el contenido de ciertos y determinados contratos, cuando razones de orden público social así lo requieren, ya imponiendo cláusulas obligatorias, ya prohibiendo otras, ya limitando su ámbito o extensión. En estos contratos, llamados "dirigidos", la libertad contractual puede quedar fuertemente restringida en relación a su contenido, y solo subsiste "*in integrum*" respecto del derecho de celebrarlo o no. De esta manera, el prohibir una cláusula contractual, como sería aquella que autoriza al establecimiento a no renovar las matriculas de aquellos alumnos que hubiesen tenido un comportamiento moroso durante el año anterior, cae de lleno dentro de las facultades del legislador. A lo expresado es necesario agregar que el contrato entre el establecimiento y los padres o apoderados del educando, es uno de adhesión, donde las cláusulas están dictadas por el sostenedor y la contraparte queda limitada a aceptarlas o -en teoría- rechazarlas, de manera que ésta relación refleja una desigualdad inicial, germen de posibles abusos, que el Estado debe paliar mediante sus potestades de dirigismo contractual, máxime cuando se trata de bienes jurídicos tan sensibles como el derecho a la educación y la libertad de enseñanza.

**10°.** Que también se dice que la norma en comento quebrantaría la igualdad ante la ley. Pero este reproche no se explica debidamente ni se desprende con claridad del texto del requerimiento, por lo que éste, a juicio del disidente, tampoco debería prosperar.

**11°.** Que asimismo se dice de desconocimiento del

derecho de propiedad, en cuanto la norma cercena derechos a uno de los contratantes, al privarlo de facultades libremente convenidas, todo ello con el debido contenido patrimonial y sin compensación alguna. Para dilucidar esta cuestión es fundamental analizar si el nuevo precepto pretende tener efecto retroactivo, modificando contratos vigentes y desconociendo derechos de alguna de las partes, incorporadas a su patrimonio, o sólo es una norma que rige para el futuro y entra a dirigir el contrato que se celebrará entre el establecimiento y el alimentante del educando. Si nos colocamos en la primera hipótesis, sería atendible el requerimiento, toda vez que derechos personales derivados de un contrato, incorporados al patrimonio del acreedor, serían desconocidos por la ley, sin ninguna contraprestación. Pero si examinamos la norma sólo como disponiendo para el futuro y no afectando en consecuencia las estipulaciones de los contratos actualmente vigentes, estamos sólo frente a una expresión de dirigismo contractual, que no afecta derechos adquiridos de ninguna naturaleza, sino que meras expectativas. Del análisis de la norma que se pretende incorporar, no se desprende la voluntad de darle efecto retroactivo, situación que siempre es excepcional debe aparecer inequívocamente recogida. De esta manera y en esta precisa perspectiva, fuerza es concluir que aquella no vulnera el derecho de propiedad, como equivocadamente se pretende por los requirentes.

Redactaron la sentencia los Ministros señores Eugenio Valenzuela Somarriva y José Luis Cea Egaña y la prevención y el voto en contra el Ministro señor Juan Agustín Figueroa

Yávar.

Comuníquese, regístrese y archívese.

Rol N° 410.-

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

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