

Santiago, treinta y uno de marzo de dos mil quince

VISTOS Y CONSIDERANDO:

I. ACERCA DEL PROYECTO DE LEY REMITIDO PARA SU CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD.

PRIMERO.- Que, por oficio N° 37/SEC/15, de 29 de enero del año en curso -ingresado a esta Magistratura con fecha 30 del mismo mes-, el Senado ha remitido copia autenticada del proyecto de ley que crea la Subsecretaría de Educación Parvularia, la Intendencia de Educación Parvularia y modifica diversos cuerpos legales, aprobado por el Congreso Nacional (Boletín N° 9365-04), con el objeto de que este Tribunal Constitucional, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 93, inciso primero, N° 1°, de la Constitución Política de la República, ejerza el control de constitucionalidad respecto del artículo 3° del proyecto;

SEGUNDO.- Que el N° 1° del inciso primero del artículo 93 de la Carta Fundamental establece que es atribución de este Tribunal Constitucional: *“Ejercer el control de constitucionalidad de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución, de las leyes orgánicas constitucionales y de las normas de*

un tratado que versen sobre materias propias de estas últimas, antes de su promulgación;”;

TERCERO.- Que, de acuerdo al precepto invocado en el considerando anterior, corresponde a esta Magistratura pronunciarse sobre las normas del proyecto de ley remitido que estén comprendidas dentro de las materias que el Constituyente ha reservado a una ley orgánica constitucional;

I. NORMA DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA QUE ESTABLECE EL ÁMBITO DE LA LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL RELACIONADA CON EL CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY REMITIDO.

CUARTO.- Que el artículo 19, N° 11, inciso quinto, de la Constitución Política dispone lo siguiente: *“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;”;*

II. NORMA DEL PROYECTO DE LEY SOMETIDA A CONTROL PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDAD.

QUINTO.- Que el texto de la disposición del proyecto de ley, sometida a control de constitucionalidad, es del siguiente tenor:

"Artículo 3°.- La Subsecretaría tendrá, especialmente, las siguientes funciones y atribuciones:

a) Proponer al Ministro de Educación las políticas, planes y programas en las materias relativas a la educación parvularia.

b) Proponer al Ministro de Educación las normas legales y reglamentarias que regulen la educación parvularia, en particular aquellas relativas a los requisitos para obtener el reconocimiento oficial del Estado y la autorización de funcionamiento de establecimientos de educación parvularia, cuando corresponda.

c) Elaborar y proponer al Ministro de Educación un Plan Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, que contemple estándares de calidad y un sistema de acreditación para establecimientos que impartan enseñanza en dicho nivel, el cual será ejecutado por la Agencia de Calidad de la Educación, de conformidad con lo dispuesto en la ley N° 20.529.

d) Elaborar y proponer al Ministro de Educación políticas y programas destinados a fomentar el acceso de los niños y niñas a la

educación parvularia y a garantizar la continuidad del proceso educativo hacia la enseñanza básica.

e) Desarrollar estadísticas, indicadores, estudios e investigaciones relativas a la educación parvularia, en especial a la enseñanza y aprendizaje, y administrar los sistemas de información del Ministerio en el ámbito de su competencia.

f) Diseñar programas de apoyo técnico-pedagógico en la educación parvularia para las instituciones públicas y privadas que reciban financiamiento estatal y que presten servicios educacionales en dicho nivel.

g) Establecer mecanismos de coordinación con distintos organismos públicos e instituciones privadas, nacionales e internacionales, con competencias en el sector de educación parvularia.

h) Establecer mecanismos de coordinación con instituciones que formen personal docente y técnico en el nivel de educación parvularia.

i) Participar y representar oficialmente al Ministerio de Educación, a nivel nacional e internacional, en el ámbito de la educación parvularia, ante instituciones públicas, privadas y organismos internacionales.

j) Celebrar toda clase de actos y contratos con instituciones públicas o privadas, conforme

a las normas que rigen a la Administración del Estado.

k) Las demás que la ley le encomiende.”;

III. NORMAS SOBRE LAS CUALES ESTE TRIBUNAL NO SE PRONUNCIARÁ.

SEXTO.- Que la disposición sometida a control no regula una materia propia de la ley orgánica constitucional a que se refiere el artículo 19, N° 11, inciso quinto, de la Constitución Política, por lo que esta Magistratura no emitirá pronunciamiento alguno a su respecto. Lo anterior, desde el momento que no establece requisitos para el reconocimiento oficial de los establecimientos educacionales de enseñanza parvularia ni altera los existentes (en similar sentido, sentencia Rol N° 2.055);

SÉPTIMO: Que, teniendo en consideración la jurisprudencia asentada por este órgano jurisdiccional, en orden a que el control preventivo de un proyecto de ley no se limita a las disposiciones sometidas a examen por el Parlamento, sino que se extiende eventualmente a otras que, en opinión de la mayoría de esta Magistratura, revistan el carácter de ley orgánica constitucional, se sometió a votación la jerarquía normativa de los artículos 7°, N° 1°, y 11 del proyecto, decidiéndose que éstos

no regulan una materia propia de ley orgánica constitucional;

OCTAVO: Que el Tribunal, en decisión acordada con el voto dirimente de su presidente que resolvió el empate de votos producido sobre el punto, no emite pronunciamiento, en esta oportunidad, acerca de las disposiciones contenidas en los artículos 7° y 11 del proyecto de ley bajo examen, por entender que las mismas no tienen carácter orgánico constitucional, sobre la base de las siguientes consideraciones:

1. Que las modificaciones que introduce el artículo 7° del proyecto a la ley que regula la Agencia de Calidad de la Educación y las que, a su vez, efectúa el artículo 11 del mismo a la ley que regula el Consejo Nacional de Educación, podrían, en principio, ser consideradas como orgánicas constitucionales, por dos razones. Por una parte, por así disponerlo el artículo 38 de la Constitución y, por la otra, porque las disposiciones modificadas por el proyecto de ley fueron consideradas como orgánicas constitucionales por las STC 1363/2009 y STC 2009/2011;

2. Que las modificaciones que se introducen por estos artículos tienen que ver con lo siguiente. De un lado, se establece que el Consejo de la Agencia de Calidad de la

Educación tiene que incluir un miembro, de los cinco con que cuenta actualmente dicho órgano, que posea reconocido prestigio, conocimiento y experiencia en la educación parvularia. Del otro, el artículo 11 cambia de dos maneras la composición del Consejo Nacional de Educación. Por una parte, aumenta de dos a tres el número de los académicos o profesionales con reconocido prestigio en el área de la educación parvularia, básica o media que deben integrar el órgano. Asimismo, establece que, de esos tres, debe haber uno de cada nivel de enseñanza;

3. Que la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado establece que la regla general en materia de dirección de los servicios públicos es que ella esté a cargo de un jefe superior, denominado director. Pero asimismo permite que, en circunstancias excepcionales, la ley pueda establecer consejos u órganos colegiados en la estructura de los servicios, incluyendo la de la dirección superior (artículo 31 de la Ley N° 18.575).

Como se observa, la mencionada ley orgánica reconoce la existencia de estructuras colegiadas en la dirección superior de los servicios públicos;

4. Que lo anterior cobra relevancia en este caso, por la estructura peculiar tanto de la Agencia de Calidad de la Educación como del Consejo Nacional de Educación.

En efecto, la Agencia es un servicio público funcionalmente descentralizado (artículo 9°, Ley N° 20.529). Los órganos de dirección de la Agencia, de acuerdo al artículo 32 de la citada ley, son dos: el consejo y el secretario ejecutivo. El secretario ejecutivo es el jefe superior del servicio (artículo 41). El consejo de la Agencia es un órgano colegiado, resolutivo y de conducción (artículos 33 y 35).

Por su parte, el Consejo Nacional de Educación es un servicio público descentralizado (artículo 85). Sus órganos superiores son el Consejo y el Secretario Ejecutivo. El primero es un órgano colegiado (artículo 89), de carácter resolutivo (artículos 86 y 87) y de conducción (artículos 86 y 87);

5. Que, en consecuencia, la existencia de órganos colegiados de dirección con que cuentan ambos organismos, no es una excepción a la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado;

6. Que, además, lo que es materia de ley orgánica constitucional, de acuerdo al artículo

38 de la Constitución, es la regulación de la "organización básica de la administración".

El proyecto, en ambas disposiciones, no innova ni en las potestades ni en las funciones del órgano correspondiente. Sólo introduce un cambio en su integración. Por lo mismo, no afecta dicha organización básica;

7. Que, finalmente, las materias propias de leyes orgánicas constitucionales deben interpretarse restrictivamente, porque son excepcionales, dado que la regla general es la regulación por ley común (STC 160/1992, 260/1997 y 255/1997) y porque estas leyes están destinadas a regular sólo lo medular de una institución (STC 160/1992 y 255/1997);

IV. CUMPLIMIENTO DE LOS QUÓRUM DE APROBACIÓN DE LA NORMA DEL PROYECTO DE LEY EN EXAMEN.

NOVENO.- Que consta que el artículo 3° del proyecto de ley fue aprobado en ambas Cámaras del Congreso Nacional con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 66 de la Carta Fundamental.

Y TENIENDO PRESENTE, además, lo dispuesto en los artículos 66, inciso segundo; 93, inciso primero, N° 1°, e inciso segundo, y demás disposiciones citadas de la Constitución Política de la República y lo prescrito en los artículos 48 al 51 de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional de esta Magistratura,

SE RESUELVE:

Que no se emitirá pronunciamiento respecto de los artículos 3°, 7°, N° 1, y 11 del proyecto, por no versar sobre materias propias de ley orgánica constitucional.

El carácter no orgánico constitucional de los artículos 7°, N° 1, y 11 del proyecto, por haberse producido empate de votos, fue decidido con el voto dirimente del Presidente del Tribunal Constitucional, de acuerdo a lo dispuesto en la letra g) del artículo 8° de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional.

Acordado el carácter no orgánico constitucional de los artículos 7°, N° 1), y 11 del proyecto de ley sometido a control, con el voto en contra de los Ministros señora Marisol

Peña Torres, señor Iván Aróstica Maldonado, señora María Luisa Brahm Barril y señor Cristián Letelier Aguilar, quienes consideran que éstos regulan materias propias de ley orgánica constitucional, atendidas las siguientes consideraciones:

1°. Que el artículo 7°, N° 1), del proyecto de ley examinado dispone: *"Introdúcense las siguientes modificaciones en la ley N° 20.529, sobre Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media y su Fiscalización: 1) Reemplázase, en el inciso primero del artículo 33, la oración final que señala: "En su conformación se velará por garantizar el pluralismo del mismo.", por la siguiente: "En su conformación se velará por garantizar el pluralismo del mismo, debiendo, al menos, uno de ellos contar con un reconocido prestigio, conocimiento y experiencia en la educación parvularia."*;

2°. Que el inciso primero del artículo 33 de la Ley N° 20.529 -que se viene modificando por el artículo 7°, N° 1), del proyecto de ley- se refiere a la composición del Consejo en cuanto órgano de la Agencia de Calidad de la Educación;

3°. Que en sentencia recaída en el Rol N° 2009, referida al control preventivo obligatorio del proyecto de ley sobre el

Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media y su fiscalización, este Tribunal sentenció expresamente: *“Que los artículos 32 y 33 del proyecto de ley enviado son propios de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, N° 18.575, en relación con el artículo 38, inciso primero, de la Carta Fundamental, al crear órganos y consejos vinculados al artículo 2° de la Ley Orgánica mencionada.”* (Considerando 15°);

4°. Que, por su parte, el artículo 11 del proyecto de ley sometido a control dispone: *“Reemplázase, en la letra c) del inciso primero del artículo 89 del decreto con fuerza de ley N° 2, del Ministerio de Educación, promulgado el año 2009 y publicado el año 2010, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 20.370, la frase: “debiendo dos de ellos contar con un reconocido prestigio en el área de la educación parvularia, básica o media”, por la siguiente: “debiendo al menos, tres de ellos contar con un reconocido prestigio en el área de la educación parvularia, básica o media, correspondiendo uno a cada nivel”;*

5°. Que el artículo 89 del D.F.L. N° 2, referido precedentemente, dice relación con la

composición del Consejo Nacional de Educación creado por la Ley General de Educación;

6°. Que en sentencia recaída en el Rol N° 1363, sobre control preventivo obligatorio del proyecto de ley que establece la Ley General de Educación, este Tribunal sentenció expresamente que el artículo 56 (que correspondía al actual artículo 89) era propio de ley orgánica constitucional de aquellas "*transcritas en los considerandos cuarto y quinto de esta sentencia.*" Aunque no lo especificó, en este caso, resulta lógico concluir que incidía en la ley orgánica constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, a que se refiere el artículo 38, inciso primero, de la Constitución Política, transcrito en el considerando 5° de dicha sentencia. No debe extrañar, entonces, que esta Magistratura haya seguido, en esta materia, el mismo standard utilizado en la sentencia Rol N° 2009 (considerando 15°), recordado en el considerando 3° de este voto particular;

7°. Que, así, los artículos 7°, N° 1), y 11 del proyecto de ley sometido a control regulan materias que este Tribunal ya calificó previamente como propias de ley orgánica constitucional, por lo que, al tenor del artículo 66, inciso segundo, de la Carta Fundamental, corresponde que las normas que las

modifican participen de esa misma naturaleza (STC roles N°s 437, c. 3°; 438, c. 6°; 474, c. 8°; 663, c. 4°; 830, c. 6°; y 1577, c. 7°, entre otras);

8°. Que habiendo estimado los Ministros que suscriben este voto que las normas del proyecto aludidas en el considerando anterior son propias de ley orgánica constitucional, debieron ser sometidas al control preventivo obligatorio a que se refiere el artículo 93, inciso primero, N° 1°, de la Constitución Política, para decidir que son conformes a ella, por no pugnar con ninguno de sus preceptos y por haberse cumplido el quórum exigido para estos efectos, según certificación que rola a fojas 35.

Los Ministros señores Iván Aróstica Maldonado, María Luisa Brahm Barril y Cristián Letelier Aguilar estuvieron por prevenir que el artículo 8°, numeral 1), letra a), del proyecto examinado, no reviste el carácter de ley orgánica constitucional, en el entendido de que se inscribe dentro de la nomenclatura de entidades que actualmente contempla la Ley N° 18.575, sobre Bases Generales de la Administración del Estado, artículos 1°, inciso segundo, 21, inciso primero, y 28 al 32.

En efecto, la indicada norma del proyecto enmienda la Ley N° 17.301, de 1970, sustituyendo su artículo 1° por otro, nuevo, que sigue caracterizando a la Junta Nacional de Jardines Infantiles como una “corporación autónoma” funcionalmente descentralizada.

Debe entenderse que, no obstante tal denominación, dicha entidad continúa formando parte de la Administración del Estado, dentro de la categoría de “servicios públicos” a que hacen mención los precitados artículos de la Ley N° 18.575, para todos los efectos previstos en este cuerpo legal y en otros derivados, de conformidad con el artículo 38, inciso primero, de la Carta Fundamental.

Redactaron la sentencia los Ministros que la suscriben, y las prevenciones los Ministros señora Marisol Peña Torres y señor Iván Aróstica Maldonado.

Comuníquese al Senado, regístrese y archívese.

Ro1 N° 2785-15-CPR.

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Carlos Carmona Santander, y los Ministros señora Marisol Peña Torres, señores Francisco Fernández Fredes, Iván Aróstica Maldonado, Juan José Romero Guzmán, señora María Luisa Brahm Barril y señores Cristian Letelier Aguilar y Nelson Pozo Silva.

Autoriza la Secretaria del Tribunal Constitucional, señora Marta de la Fuente Olguín.