



o.f.s.

Santiago, 17 de marzo de 2016.

**OFICIO N°155-2016**

Remite sentencia.

**EXCELENTISIMO SEÑOR  
PRESIDENTE DE LA H. CAMARA DE DIPUTADOS:**

Remito a V.E. copia autorizada de la sentencia definitiva dictada por esta Magistratura con fecha 17 de marzo de 2016, en el proceso **RoI N° 2.978-16-CPR**, respecto al control de constitucionalidad del proyecto de ley que crea el plan de formación ciudadana para los establecimientos educacionales reconocidos por el Estado, correspondiente al boletín N° 10.043-04.

Saluda atentamente a V.E.

**CARLOS CARMONA SANTANDER**

Presidente

**RODRIGO PICA FLORES**

Secretario



A S.E.

**EL PRESIDENTE DE LA H. CAMARA DE DIPUTADOS  
DON MARCO ANTONIO NÚÑEZ LAZCANO  
HONORABLE CAMARA DE DIPUTADOS  
PEDRO MONTT S/N°  
VALPARAISO.-**



Santiago, diecisiete de marzo de dos mil dieciséis.

**VISTOS Y CONSIDERANDO:**

**I. PROYECTO DE LEY REMITIDO PARA SU CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD.**

**PRIMERO:** Que, por oficio N° 12.337, de fecha 26 de enero de 2016 -ingresado a esta Magistratura el día 27 del mismo mes y año-, la Cámara de Diputados ha remitido copia autenticada del **proyecto de ley**, aprobado por el Congreso Nacional, que **crea el Plan de Formación Ciudadana para los Establecimientos Educaciones reconocidos por el Estado** (Boletín N° 10043-04), 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 único, así como del artículo segundo transitorio 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;

## II. NORMAS DEL PROYECTO DE LEY SOMETIDAS A CONTROL PREVENTIVO DE CONSTITUCIONALIDAD.

**CUARTO:** Que las disposiciones del proyecto de ley sometidas a control de constitucionalidad son las que se indican a continuación:

*"Artículo único.- Los establecimientos educacionales reconocidos por el Estado deberán incluir en los niveles de enseñanza parvularia, básica y media un Plan de Formación Ciudadana, que integre y complemente las definiciones curriculares nacionales en esta materia, que brinde a los estudiantes la preparación necesaria para asumir una vida responsable en una sociedad libre y dé orientación hacia el mejoramiento integral de la persona humana, como fundamento del sistema democrático, la justicia social y el progreso. Asimismo, deberá propender a la formación de ciudadanos, con valores y conocimientos para fomentar el desarrollo del país, con una visión del mundo centrada en el ser humano, como parte de un entorno natural y social. En el caso de la educación parvularia, este plan se hará de acuerdo a las características particulares de este nivel y su contexto, por ejemplo, a través del juego.*

*Los objetivos de este plan serán:*

*a) Promover la comprensión y análisis del concepto de ciudadanía y los derechos y deberes asociados a ella, entendidos éstos en el marco de una república democrática, con el propósito de*





formar una ciudadanía activa en el ejercicio y cumplimiento de estos derechos y deberes.

b) Fomentar en los estudiantes el ejercicio de una ciudadanía crítica, responsable, respetuosa, abierta y creativa.

c) Promover el conocimiento, comprensión y análisis del Estado de Derecho y de la institucionalidad local, regional y nacional, y la formación de virtudes cívicas en los estudiantes.

d) Promover el conocimiento, comprensión y compromiso de los estudiantes con los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de la República y en los tratados internacionales suscritos y ratificados por Chile, con especial énfasis en los derechos del niño.

e) Fomentar en los estudiantes la valoración de la diversidad social y cultural del país.

f) Fomentar la participación de los estudiantes en temas de interés público.

g) Garantizar el desarrollo de una cultura democrática y ética en la escuela.

h) Fomentar una cultura de la transparencia y la probidad.

i) Fomentar en los estudiantes la tolerancia y el pluralismo.

El Plan deberá considerar la implementación de acciones concretas que permitan cumplir con estos objetivos, entre las que se podrán considerar:

i. Una planificación curricular que visibilice de modo explícito los objetivos de





aprendizaje transversales que refuerzan el desarrollo de la ciudadanía, la ética y una cultura democrática en las distintas asignaturas del currículum escolar.

ii. La realización de talleres y actividades extraprogramáticas, en los cuales haya una integración y retroalimentación de la comunidad educativa.

iii. La formación de docentes y directivos en relación con los objetivos y contenidos establecidos en esta ley.

iv. El desarrollo de actividades de apertura del establecimiento a la comunidad.

v. Actividades para promover una cultura de diálogo y sana convivencia escolar.

vi. Estrategias para fomentar la representación y participación de los estudiantes.

vii. Otras que el sostenedor en conjunto con la comunidad educativa consideren pertinentes.

Cada sostenedor podrá fijar libremente el contenido del plan de formación ciudadana, en conformidad a lo establecido en los incisos precedentes, debiendo tener a la vista las bases curriculares aprobadas por el Consejo Nacional de Educación, conforme a lo establecido en el artículo 31 del decreto con fuerza de ley N°2, de 2009, del Ministerio de Educación.

Con el objeto de promover una adecuada implementación del Plan de Formación Ciudadana, éste podrá incluirse en el proyecto educativo institucional de los establecimientos y, o en su





plan de mejoramiento educativo, según lo disponga el sostenedor.

El Plan será de carácter público. El director del establecimiento lo dará a conocer a comienzos de cada año al Consejo Escolar y consultará con éste las modificaciones que deban hacerse para perfeccionarlo.

Al Ministerio de Educación le corresponderá apoyar a los sostenedores y establecimientos educacionales que así lo soliciten, en el desarrollo de sus respectivos planes. Asimismo, el Ministerio pondrá a disposición del sistema escolar orientaciones curriculares, ejemplos de planes y recursos educativos con el objeto de facilitar la implementación de aquellos.



Asimismo, el Ministerio de Educación, en el marco de sus atribuciones, fomentará que en la formación inicial docente se incorpore la formación ciudadana y educación cívica.

#### **DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

(...)

**Artículo segundo.**- El Ministerio de Educación impulsará a más tardar durante el año 2017 la incorporación de una asignatura obligatoria de Formación Ciudadana para los niveles de 3° y 4° año de la enseñanza media, de conformidad al procedimiento contemplado en el artículo 31 del decreto con fuerza de ley N°2, de 2009, del Ministerio de Educación, que permite establecer las bases curriculares.”.



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

QUINTO: Que el artículo 19, N° 11°, inciso quinto, de la Constitución Política, señala 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. Dicha ley, del mismo modo, establecerá los requisitos para el reconocimiento oficial de los establecimientos educacionales de todo nivel."*



IV. NORMAS DEL PROYECTO QUE REVISTEN NATURALEZA DE LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL Y PRONUNCIAMIENTO ACERCA DE SU CONSTITUCIONALIDAD.

SEXTO: Que, de acuerdo a lo expuesto en el considerando segundo de esta sentencia, corresponde a este Tribunal 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;

SÉPTIMO: Que la norma contemplada en el Artículo único, incisos primero al sexto, del proyecto sometido a control, es propia de la ley orgánica constitucional indicada en el inciso quinto del N° 11° del artículo 19 de la Constitución Política de la República, al versar



sobre los requisitos mínimos que son exigibles en los niveles de enseñanza básica y media, así como al recaer en aquellas normas objetivas, de general aplicación, que permiten al Estado velar por su cumplimiento.

Ello, por cuanto los incisos señalados inciden en las disposiciones contendidas en el Título II, Párrafo 1° "Requisitos mínimos de la educación parvularia, básica y media y normas objetivas para velar por su cumplimiento", de la Ley N° 20.370, General de Educación, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el Decreto con Fuerza de Ley N° 2, del Ministerio de Educación, de 2010, preceptiva que tiene rango de ley orgánica constitucional, según sentencia de fecha 28 de julio de 2009, Rol N° 1363, de este Tribunal;



**OCTAVO:** Que, en efecto, los incisos primero al sexto del Artículo único del proyecto examinado, al crear el Plan de Formación Ciudadana para los establecimientos educacionales reconocidos por el Estado, especifican en una materia determinada los objetivos generales, conocimientos y actitudes propios de la educación básica y media, a que se refieren -con carácter orgánico constitucional- los artículos 29 y 30, respectivamente, de la citada Ley N° 20.370. De modo que, a estas normas del proyecto bajo control, procede considerarlas asimismo como propias de ley orgánica constitucional, tal como esta Magistratura ha discurrido en casos análogos, según dan cuenta las sentencias roles N°s 223-1995, 319-2001, 474-2006, y 1588-2010.

Por otra parte, el proyecto de ley concibe un especial procedimiento para la adopción del aludido Plan de Formación Ciudadana, parcialmente distinto al previsto en los artículos 31 y 86 de dicho cuerpo normativo, lo que importa introducir una modificación a los mismos, en la materia singular de que se trata, razón por la cual posee igual calidad de norma orgánica constitucional;



**NOVENO:** Que el Artículo 2° transitorio del proyecto de ley preceptúa la forma y oportunidad en que se hará obligatoria la asignatura que señala, para los niveles de enseñanza media que indica, tocando al artículo 31 de la Ley General de Educación, que fue considerado propio de ley orgánica constitucional por la citada sentencia Rol N° 1363 de esta Magistratura, de manera que aquél reviste este mismo carácter;

V. **NORMAS ORGÁNICAS CONSTITUCIONALES DEL PROYECTO DE LEY REMITIDO QUE EL TRIBUNAL DECLARARÁ CONSTITUCIONALES.**



**DÉCIMO:** Que las disposiciones a que hacen referencia los considerandos 7° y 8°, no son contrarias a la Carta Fundamental, habida cuenta que tienen por objeto concretar una materia que tiende a asentar el orden institucional de la República y condice con aquellos objetivos generales previstos en los precitados artículos 29 y 30 de la Ley General de Educación.

Igualmente, es conforme con la Constitución el Artículo 2° transitorio, a que hace alusión el considerando precedente;

VI. **DISPOSICIONES SOBRE LAS CUALES ESTE TRIBUNAL NO EMITIRÁ PRONUNCIAMIENTO DE CONSTITUCIONALIDAD, POR NO ABORDAR MATERIAS PROPIAS DE LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL.**

**DÉCIMOPRIMERO:** Que, en la medida que no conciernen a los requisitos mínimos que deben exigirse en cada uno de



los niveles de enseñanza básica y media, las normas consagradas en los incisos séptimo y octavo del Artículo único del proyecto en revisión, no regulan materias propias de ley orgánica constitucional.

Lo anterior, por cuanto tales incisos conciernen al ejercicio de aquellos cometidos ordinarios que corresponden al Ministerio de Educación, conforme a la Ley N° 18.956, estatuto orgánico de esa Secretaría de Estado;



## VII. CUESTIONES DE CONSTITUCIONALIDAD.

**DÉCIMOSEGUNDO:** Que, de conformidad al mérito de autos, se suscitó durante el primer trámite constitucional del proyecto de ley, cuestión de constitucionalidad respecto del literal g) del inciso segundo del Artículo único. Al efecto, según consta en el *"Informe de la comisión de educación acerca del proyecto de ley que crea el plan de formación ciudadana para los establecimientos educacionales reconocidos por el estado"*, evacuado con fecha 20 de agosto de 2015, el H. Diputado don Jaime Bellolio Avaria, exponiendo respecto de la indicación sometida a debate, introducida por la H. Diputada doña Yasna Provoste Campillay, que reemplazaba la palabra *"promover"* por *"asegurar"*, expresó: *"El diputado Bellolio observó que con esta indicación se visualiza que lo que se quiere es un modelo único regulado a través del Estado. Además, si lo que se quiere es asegurar, lo más importante es asegurar el conocimiento. Consultó como se asegura y si, de aprobarse, implica que el sistema se llenará de recursos de protección"*, agregando el mencionado informe, *"El diputado Bellolio efectuó reserva de constitucionalidad, respecto de esta indicación, toda vez que irroga gastos,*



no dice relación con las ideas matrices o fundamentales del proyecto y desconoce la institucionalidad vigente”.

A su turno, en la discusión producida en la Sala de la Cámara de Diputados, el referido parlamentario, en la Sesión 64<sup>a</sup> de la Legislatura 363<sup>a</sup>, celebrada con fecha 2 de septiembre de 2015, argumentó: “(...) En el mismo sentido, desde el Ministerio de Educación, y sin saltarse la institucionalidad, ahora se nos señala que se incorporará este plan. Hasta ahí, todo bien. El problema es que, lamentablemente, en la discusión que hubo en la comisión, nuevamente, a través de indicaciones presentadas por algunos señores diputados -según mi opinión, se van al chancho con las propuestas-, se termina en puntos improcedentes. Por ejemplo, en una de ellas se indica cuáles deben ser los objetivos del plan, así como las acciones a promover, fomentar y garantizar. ¿Cuál podría ser el problema de garantizar una determinada materia? Bastante sencillo: si algo se garantiza significa que hay un estándar de cumplimiento, y si este no se cumple debe haber un mecanismo de apelación. En consecuencia, ante el incumplimiento de los objetivos del plan o bien se abre la posibilidad de que el tema se judicialice -mecanismo de apelación-, o bien se ponen a disposición los recursos para propender a esa garantía. Repito, esa fue una de las discusiones que hubo al interior de la comisión. Hago reserva de constitucionalidad respecto de esta materia, porque no es posible garantizar algo sin establecer los recursos y el estándar para ello” (fojas 32);



**DÉCIMOTERCERO:** Que, el inciso final del artículo 48 de la Ley Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional dispone que “si durante la discusión del proyecto o del tratado se hubiere suscitado cuestión de constitucionalidad de uno o más de sus preceptos, deberán enviarse al Tribunal, además, las actas de las sesiones,



de sala o comisión, o el oficio del Presidente de la República, en su caso, donde conste la cuestión de constitucionalidad debatida o representada". Por su parte, el inciso quinto del artículo 49 de la misma ley establece que "si el Tribunal encontrare que el proyecto es constitucional y se hubiere producido la situación prevista en el inciso final del artículo anterior, el Tribunal deberá declarar la constitucionalidad del proyecto fundándola respecto de los preceptos que, durante su tramitación, hubieren sido cuestionados". Lo anterior, según consta fojas 45 y 46 del oficio remitido a esta Magistratura;

DÉCIMOCUARTO: Que, de la lectura de los argumentos vertidos en la discusión parlamentaria por el H. Diputado don Jaime Bellolio, cabe consignar que la reserva de constitucionalidad planteada, ha sido formulada en términos amplios, esgrimiéndose un aumento de recursos respecto de la indicación aprobada, cuestión que no sería armónica con las ideas matrices del proyecto en discusión. Así, no se explicita la forma en que se produciría la infracción constitucional en relación con el precepto contenido en el literal g) del inciso segundo del Artículo único, presupuesto indispensable para que esta Magistratura pueda emitir un pronunciamiento fundado a su respecto, sin perjuicio de que pueda conocer de este asunto por las otras vías que la Constitución Política y la Ley Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional disponen (en este mismo sentido, Rol N° 2755, c. 12);

DÉCIMOQUINTO: Que, en consecuencia, no existiendo una reserva de constitucionalidad planteada de manera precisa y concreta en relación con la disposición aludida, ya declarada materia de ley orgánica constitucional, esta Magistratura no emitirá





pronunciamiento a su respecto, por no concurrir cuestión de constitucionalidad alguna sobre el particular;

VIII. CUMPLIMIENTO DE LOS QUÓRUM DE APROBACIÓN DE LAS NORMAS DEL PROYECTO DE LEY EN EXAMEN.

DÉCIMOSÉXTO: Que, de los antecedentes tenidos a la vista, consta que las normas sobre las cuales este Tribunal emite pronunciamiento, fueron aprobadas, en ambas Cámaras del Congreso Nacional, con las mayorías requeridas por el inciso segundo del artículo 66 de la Constitución Política;



Y TENIENDO PRESENTE, además, lo dispuesto en los artículos 66, inciso segundo; 93, inciso primero, N° 1°, e inciso segundo, y 19, N° 11°, inciso quinto, 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 DECLARA:

1°. Que los incisos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto del Artículo único, así como el Artículo segundo transitorio del proyecto de ley sometido a control, no son contrarios a la Constitución.

2°. Que este Tribunal Constitucional no emite pronunciamiento, en examen preventivo de constitucionalidad, respecto de las disposiciones contenidas en los incisos séptimo y octavo del Artículo



único del proyecto de ley remitido, por no versar sobre materias propias de ley orgánica constitucional.

El Ministro señor **Gonzalo García Pino** previene que concurre a la declaración de la norma orgánica constitucional del artículo único que crea el Plan de Formación Ciudadana para los establecimientos educacionales reconocidos por el Estado, sólo en lo que respecta al inciso primero de dicho artículo, por las razones que pasa a exponer:

1°. Que las materias propias de la ley orgánica constitucional que dispone el artículo 19, numeral 11°, de la Constitución es que se trate de tres tipos diversos de asuntos. Primero, que regulen un requisito mínimo de exigencias para cada nivel de enseñanza. Segundo, que constituya una norma objetiva de general aplicación para que el Estado vele por su cumplimiento y, tercero, que establezca los requisitos para el reconocimiento oficial de los establecimientos educacionales a todo nivel. En síntesis, normas de contenido, de supervisión y de reconocimiento;

2°. Que, a partir de este contraste, resulta claro que el proyecto de ley no establece requisitos para el reconocimiento oficial puesto que los sujetos obligados por esta ley son "los establecimientos educacionales reconocidos por el Estado". Por tanto, no es lógico imputar que esta ley crea un requisito para el reconocimiento cuando éste no está en juego. De lo que se deriva que los eventuales incumplimientos no ponen en cuestión la naturaleza del reconocimiento ya dado en su oportunidad;

3°. Que tampoco puede entenderse que este proyecto de ley contenga reglas atributivas que alteren el establecimiento de "normas objetivas, de general aplicación, que permita al Estado velar por su



cumplimiento", ya que las atribuciones competenciales que se refieren al Estado son sólo tres. Primero, una función auxiliar de apoyo pedagógico del Ministerio de Educación a los sostenedores de los establecimientos educacionales para orientar la incorporación de este plan para los que lo soliciten. En segundo lugar, una función de fomento de la formación ciudadana que se incorpore en el plan docente por parte del Ministerio de Educación "en el marco de sus atribuciones". Y, tercero, la modificación curricular implícita de los contenidos. Las dos primeras competencias estatales el Tribunal Constitucional declaró por unanimidad que no son materias propiamente orgánica constitucionales y la última dice relación con los contenidos que veremos a continuación;

4°. Que en cuanto al contenido. El legislador ha mandado una obligación en este proyecto de ley en el sentido de que los establecimientos educacionales reconocidos por el Estado "deben" incluir en los "niveles de enseñanza parvularia, básica y media un Plan de Formación Ciudadana, que integre y complemente las definiciones curriculares nacionales en la materia". Esta modificación implica que este Plan de Formación Ciudadana es un requisito mínimo que se exige para cada uno de los niveles de enseñanza. A partir de este proyecto de ley, no hay libertad en el hecho de que cada establecimiento, en todos los niveles educativos, debe contemplar una modalidad pertinente de su Plan de Formación Ciudadana. Hay libertad en el cómo hacerlo pero no en el requisito del mismo;

5°. Que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha tendido a diferenciar los nuevos contenidos educacionales sobre la base de distinguir en aquellos que determinan modificaciones curriculares conducentes a cursos sistemáticos de aquellos que son propiamente actividades pedagógicas. Las primeras normas son materia orgánica constitucional de la misma manera





que lo fue la incorporación en los planes de estudio de contenidos dedicados a difundir el daño que produce el tabaco (STC Rol N° 223/1995); o destinados a la formación para el deporte (STC Rol N° 319/2000), o de programas de educación sexual en la enseñanza media (STC Rol N° 1588/2010) o de resguardo del principio de no discriminación arbitraria (STC Rol N° 2781/2015). Por tanto, la formación ciudadana introducida por este proyecto de ley es una mezcla de enseñanza formal y no formal a la vez. En tal sentido, en cuanto proceso formal y como guía de aprendizaje sólo el inciso primero introduce un requisito mínimo con impacto en los procesos curriculares al interior de cada establecimiento educacional, siendo, por lo mismo, una norma orgánica y constitucional;



6°. Que, en cambio, y sostenido en otros pronunciamientos del Tribunal Constitucional, la dimensión de cómo se ejecuta la dimensión formal no es propia de ley orgánica constitucional de la misma manera que no lo es el proceso de enseñanza no formal de la formación ciudadana. Así, por ejemplo, los deberes relativos a la promoción de formación profesional para integrantes de pueblos indígenas (STC Rol N° 1050/2008) o las actitudes dirigidas a desarrollar hábitos de alimentación saludable (STC Rol N° 2224/2012), son dimensiones no formalizadas de enseñanza que bajo ningún respecto pueden ser consideradas normas orgánicas constitucionales;

7°. Que el artículo único del proyecto de ley destina buena parte de sus contenidos a desarrollar y concretizar la forma de realizar en cada colegio el Plan de Formación Ciudadana. Sea incorporando objetivos (inciso segundo), estableciendo las acciones concretas que permitan poner en marcha el Plan de Formación Ciudadana (inciso tercero), reconociendo la autonomía de cada sostenedor para realizar incluyendo su opción de



agregarlo a su proyecto educativo (incisos 3° y 4°), así como de su publicidad (inciso 5°). Todo ello, ejecuta la dimensión curricular definida como requisito mínimo y, por ende, no comparte su naturaleza jurídica meramente accesoria, instrumental y procedimental, no siendo propia del rango orgánica y constitucional.

Los **Ministros señores Carlos Carmona Santander y Nelson Pozo Silva disienten** de la declaración de norma orgánica constitucional de las siguientes disposiciones del proyecto de ley que crea el Plan de Formación Ciudadana para los establecimientos educacionales reconocidos por el Estado, conforme las razones que se exponen:

#### **CRITERIOS INTERPRETATIVOS:**

1°. Que el proyecto de ley en examen no contiene normas que puedan calificarse como ley orgánica constitucional de educación puesto que no aluden al establecimiento de los requisitos mínimos que deberán exigirse a cada uno de los niveles de educación, ni a normas objetivas de general aplicación que permitan al Estado velar por su cumplimiento;

2°. Que, los indicados requisitos se encuentran establecidos en el Título II párrafo 1° de la Ley General de Educación, N° 20.370, denominado precisamente "*Requisitos mínimos de la educación parvularia, básica y media y normas objetivas para velar por su cumplimiento*";

3°. Que, los requisitos mínimos a que alude la Constitución, refieren a la duración de los distintos niveles de educación, excepto la parvularia, a la edad mínima para ingresar a la educación básica y a la edad máxima de egreso de la educación media, los objetivos generales de cada nivel, el establecimiento de bases curriculares por el Ministerio de Educación con aprobación del Consejo Nacional de Educación, entregando a los propios establecimientos la facultad de elaborar





planes y programas, otorgando carácter obligatorio a aquellos elaborados por el Ministerio de Educación sólo respecto de los establecimientos que no cuenten con sus propios planes y programas;

4°. Que, el proyecto en análisis no introduce contenidos obligatorios del Plan de Formación Ciudadana sino que se limita a determinar los objetivos y las acciones concretas para su implementación, conforme los objetivos generales ya definidos en los artículos 2°, 5°, 29 y 30 de la Ley General de Educación;

#### **DISPOSICIONES PARTICULARES:**

5°. Que, el artículo único, inciso primero, que dispone la inclusión del Plan de Formación Ciudadana por dichos establecimientos educacionales en todos los niveles de la educación, detallando que, en el caso de la Educación Parvularia el plan se hará conforme a características de cada nivel y contexto, no alude a los requisitos mínimos que deben exigirse en cada uno de los niveles de enseñanza básica y media cuyos lineamientos el artículo 19 N° 11°, inciso quinto, ha reservado al legislador orgánico constitucional. La disposición está referida simplemente a la inclusión de un plan cuyos contenidos pueden ser fijados libremente por cada sostenedor;

6°. Que, el inciso segundo del mismo artículo único, establece los objetivos del plan de formación ciudadana, limitándose a desarrollar los objetivos generales del proceso educativo y aquellos de la educación básica y media ya delineados por el legislador orgánico constitucional en la Ley General de Educación N° 20.370, de forma que no innova en forma alguna respecto de la normativa general;

7°. Que, el precepto contenido en el artículo único, inciso tercero, referido a las acciones de implementación, se circunscribe a enumerar, a vía





ejemplar, una serie de actividades destinadas a asegurar el cumplimiento de los objetivos del nuevo plan, las que de ningún modo representan requisitos mínimos a que se refiere el mandato constitucional del art. 19, N° 11°, inciso quinto, que, como ya se ha dicho, está referido a los requerimientos mínimos de ingreso y egreso de los niveles de enseñanza básica y media;

8°. Que, el inciso cuarto del artículo en análisis, faculta al sostenedor del establecimiento para fijar libremente el contenido del plan, teniendo a la vista las bases curriculares aprobadas por Consejo Nacional de Educación, norma que escapa a la exigencia del artículo 19, N° 11°, inciso quinto, referida como ya se ha dicho sólo a las exigencias mínimas de cada uno de los niveles de la enseñanza básica y media;

9°. Que, el artículo único bajo control, en su inciso quinto, concede al sostenedor la facultad de incluir el Plan de Formación Ciudadana en su proyecto educativo o en el plan de mejoramiento educativo. Se trata, en la especie, de una facultad discrecional del sostenedor, por lo que la norma escapa al concepto de requisitos mínimos del artículo 19 constitucional en su N° 11°, inciso quinto.

Los Ministros señores **Carlos Carmona Santander, Gonzalo García Pino y Nelson Pozo Silva, disienten, además,** de la declaración de norma orgánica constitucional, relativa a las disposiciones transitorias del proyecto de ley sometido a control preventivo de constitucionalidad, por las razones que pasan a exponer:

1°. Que el artículo primero transitorio dispone la vigencia de la ley y ha sido conducta reiterada de estos disidentes estimar que las normas de vigencia son propias de ley simple, máxime si bajo ningún aspecto ellas prefiguran un requisito mínimo, una norma objetiva de





general aplicación o un conjunto de criterios que deriven en el reconocimiento oficial de un establecimiento educacional;

2°. Que la segunda disposición transitoria establece el deber del Ministerio de Educación de impulsar durante el año 2017 la asignatura obligatoria de Formación Ciudadana en los niveles de "3° y 4° año de la enseñanza media", en circunstancia que este impulso prioritario se desarrolla a través del mismo procedimiento regular que permite establecer las bases curriculares definidas en el artículo 31 del Decreto con Fuerza de Ley N° 2, de 2009, del Ministerio de Educación. El precepto no reviste innovación normativa ninguna, no pudiendo entenderse como una regla orgánica constitucional que opere de manera autónoma;



3°. Que, inclusive más, esta norma transitoria deberá coordinarse con el deber más amplio definido en la disposición octava transitoria de la Ley General de Educación que establece que a partir del octavo año de entrada en vigencia de dicha reforma, esto es, desde 2017, la denominación de "3° y 4° medio" pasará a ser "5° y 6° medio". Por lo tanto, nada impide ejecutar directamente el Plan de Formación Ciudadana obligatorio en los cursos que corresponden a través de los procedimientos y normas de la propia Ley General de Educación, mediante la tramitación que prevén los artículos 31 y 8° transitorio del mencionado cuerpo legal, constituyendo una razón adicional para no estimar la disposición como orgánica constitucional.

**Acordado con el voto en contra de la Ministra señora Marisol Peña Torres y los Ministros señores Juan José Romero Guzmán y Cristián Letelier Aguilar** quienes consideran: (i) que este Tribunal debe pronunciarse sobre la reserva de constitucionalidad del diputado señor Bellolio, la que dice relación con la disposición



contenida en el literal g) del artículo primero del proyecto de ley; (ii) que dicha disposición es de rango orgánico constitucional por las mismas razones argüidas respecto del resto de las disposiciones así consideradas por este Tribunal; y (iii) que la disposición aludida es inconstitucional por los argumentos que se indican a continuación:

1°. Que, como apreciación inicial general, es posible afirmar que la incompatibilidad constitucional que sostenemos no considera, en abstracto, que las otras múltiples disposiciones del proyecto de ley que crea el plan de formación ciudadana sean contrarias a la Constitución Política de la República;



2°. Que durante la discusión del proyecto de ley sometido a control, el diputado señor Bellolio formuló reserva de constitucionalidad respecto al literal g) del artículo primero, el cual señala lo siguiente:

*"Los objetivos de este plan serán: (...)*

*g) Garantizar el desarrollo de una cultura democrática y ética en la escuela."*;

2°. Que, de acuerdo a las actas acompañadas, el diputado fundamentó su reserva de constitucionalidad durante la discusión en Sala de la siguiente forma:

*"¿Cuál podría ser el problema de garantizar una determinada materia? Bastante sencillo: si algo se garantiza significa que hay un estándar de cumplimiento, y si este no se cumple debe haber un mecanismo de apelación. En consecuencia, ante el incumplimiento de los objetivos del plan o bien se abre la posibilidad de que el tema se judicialice - mecanismo de apelación-, o bien se ponen a disposición los recursos para propender a esa garantía. Repito, esa fue una de las discusiones que hubo al interior de la comisión. **Hago reserva de***



constitucionalidad respecto de esta materia, porque no es posible garantizar algo sin establecer los recursos y el estándar para ello." (Fs. 32, énfasis agregado).

Si bien el diputado no menciona la norma constitucional que se estimaría transgredida con la disposición que objeta del proyecto de ley, ello no obsta a afirmar que la reserva formulada sí ha explicitado la forma en que se produciría la inconstitucionalidad que alega (STC Rol N° 2224, c. 17°), puesto que la carencia de recursos frente a lo que se estima no garantizado sólo puede remitir al ámbito del derecho al debido proceso legal consagrado en el artículo 19 N° 3°, inciso sexto, de la Carta Fundamental;



3°. Que, a diferencia del resto de los objetivos del Plan de Formación Ciudadana, el literal g) utiliza la palabra "garantizar". Es decir, el establecimiento educacional debe, por ley, "garantizar el desarrollo de una cultura democrática y ética en la escuela". Asimismo, lo anterior debe vincularse con lo dispuesto en el inciso tercero del mismo artículo, en virtud del cual se obliga a los establecimientos educacionales a "(...) la implementación de acciones concretas que permitan cumplir con estos objetivos", es decir, que permitan afianzar o asegurar el resultado buscado;

4°. Que no resulta inocuo que el proyecto de ley utilice conceptos como "promocionar" y "fomentar" en el resto de los objetivos del Plan de Formación Ciudadana y, en el caso del literal g), la disposición utilice la voz "garantizar". Así se desprende de la deliberación legislativa, la que da cuenta de la sustitución de la expresión "fomentar" (originalmente utilizada en el Mensaje) por "garantizar", lo cual, tal como lo reconoce el diputado señor Boric implica una exigencia mayor: "garantizar es un mandato más explícito e imperativo"



(página 30, del primer informe de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados, en el primer trámite constitucional del proyecto de ley).

La adopción de un deber legal de "garantizar" implica la consecución de un objetivo que ha de asegurarse y no alcanzar el objetivo garantizado implica una infracción a la ley - en este caso, a la normativa educacional. La disposición no contiene solamente una obligación de medios, como en el resto de los literales, sino que en ella, por el significado de la voz "garantizar", confluyen los medios con el resultado.

Es efectivo que en el Proyecto se dice que "[c]ada sostenedor podrá fijar libremente el contenido del plan de formación ciudadana, en conformidad a los incisos precedentes" (entre los cuales se encuentra la disposición que se reprocha), pero, tal como se ha señalado, la libertad para elegir los medios no elimina la exigencia de obtener un resultado que ha de garantizarse;



5°. Que, asimismo, y tal como se explicará, el objetivo que debe garantizarse por el establecimiento educacional y cuya infracción es sancionable, carece de un mínimo grado de determinación, especificidad y precisión, lo cual vulnera los numerales 3°, inciso sexto, del artículo 19 de la Constitución y, consecuentemente, el artículo 19, N° 11°, inciso primero de la misma;

**A) Vulneración al artículo 19, N° 3°, inciso sexto, de la Constitución.**

6°. Que, como se ha señalado, al ser la disposición objetada susceptible de ser sancionada, se exige, desde el punto de vista constitucional, que la hipótesis infraccional tenga una determinación y especificidad suficiente, lo cual está lejos de cumplirse con la alusión a una noción tan vaga como "el desarrollo de una



*cultura democrática y ética en la escuela*". Es decir, la falta de especificidad en la determinación de los estándares de cumplimiento del objetivo a ser garantizado deja en la indefensión al establecimiento educacional frente a la Autoridad, la cual gozaría de un espacio de discrecionalidad demasiado elevado.

Debe tenerse presente, adicionalmente que, en materia educacional, el incumplimiento de estándares legales conlleva una infracción susceptible de ser sancionada a través del procedimiento ordinario de la Superintendencia de Educación, establecido por la ley N° 20.529.



En efecto, la Superintendencia mencionada, de acuerdo al artículo 48 de la ley, debe "(...) *fiscalizar, de conformidad a la ley, que los sostenedores de establecimientos educacionales reconocidos oficialmente por el Estado se ajusten a las leyes, reglamentos e instrucciones que dicte la Superintendencia, en adelante "la normativa educacional".*" Asimismo, el artículo 73 señala que "[c]omprobada la infracción a la normativa educacional (...)", las sanciones pueden incluir multas entre 1 y 1.000 UTM, y llegar hasta la revocación del reconocimiento oficial.

Lo anterior debe conectarse con lo expresado por el diputado Jackson, en la sesión 64°, de la Cámara de Diputados, cuando refiriéndose a este proyecto de ley y a sus fundamentos expresó que "nosotros establecemos una condición adicional a los establecimientos para que puedan usar los recursos públicos de que disponen, pero también para recibir el reconocimiento público por parte del Estado. Así, el conjunto de leyes van normando, a través del currículo y de distintas disposiciones legales, lo que los colegios debieran o no hacer." (Fs. 26) (Énfasis agregado);



7°. Que la falta de densidad normativa de la obligación de "garantizar el desarrollo de una cultura democrática en la escuela" se manifiesta en la falta de criterios, parámetros o guías para la determinación de las infracciones, lo cual puede implicar sanciones de magnitud elevada.

En otras palabras, la falta de determinación y precisión del deber de "garantizar el desarrollo de una cultura democrática en la escuela" utilizado por el literal g) antes mencionado y la consiguiente posibilidad de ser sancionado de manera particularmente intensa por la Superintendencia de Educación, en caso de incumplimiento, vulnera lo dispuesto en el artículo 19, N° 3°, inciso sexto, de la Constitución.



B) Vulneración al artículo 19, N° 11° de la Constitución.

8°. Que, asimismo, debe tenerse presente que la libertad de enseñanza consagrada en el artículo 19, N° 11° de la Constitución constituye una libertad especialmente protegida, y por consiguiente, su regulación debe ser escrutada de manera exigente. Esto significa que la interferencia estatal requiere ser específica y precisa (ver considerandos 6° y 8° del voto por acoger de la sentencia del Tribunal Constitucional, Rol N° 2787).

Como se ha señalado con anterioridad, la determinación del significado de la frase "garantizar el desarrollo de una cultura democrática en la escuela" no está especificada en la disposición, y por ende, queda al arbitrio de la autoridad a través de la normativa educacional infralegal dictada por el Ministerio de Educación. Esto, a nuestro parecer, vulnera lo dispuesto en el artículo 19, N° 11° de la Constitución, en lo relativo a la libertad de enseñanza y el consiguiente derecho a *organizar establecimientos educacionales*.

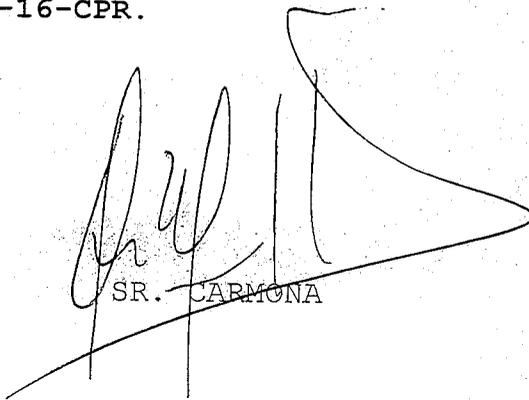


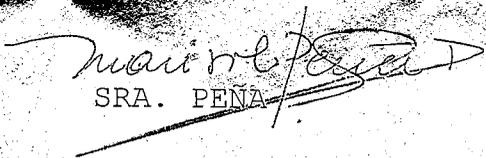
Redactaron la sentencia los Ministros que la suscriben y la prevención, así como las disidencias, sus respectivos autores.

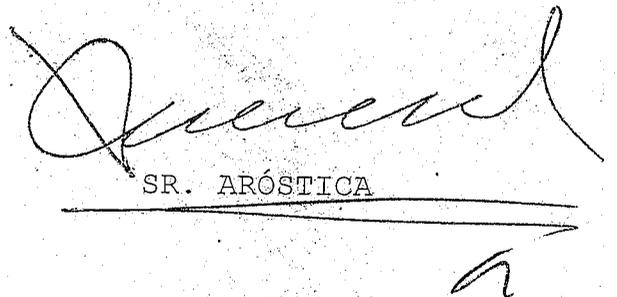
Comuníquese a la Cámara de Diputados, registrese y archívese.

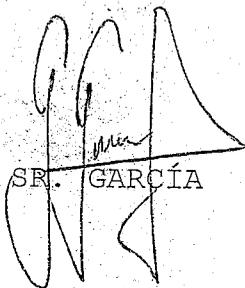
Rol N° 2978-16-CPR.

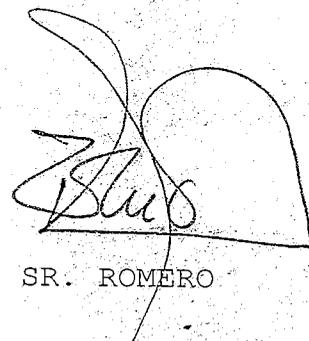


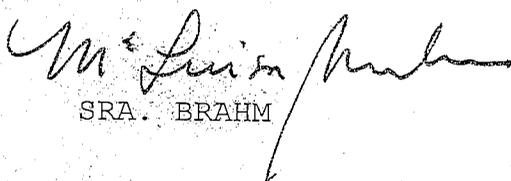
  
SR. CARMONA

  
SRA. PEÑA

  
SR. ARÓSTICA

  
SR. GARCÍA

  
SR. ROMERO

  
SRA. BRAHM



*Letelier A*  
SR. LETELIER

*[Signature]*  
SR. POZO

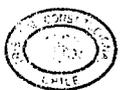


*[Signature]*  
SR. VÁSQUEZ

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Carlos Carmona Santander, y los Ministros señora Marisol Peña Torres, señores Iván Aróstica Maldonado, Gonzalo García Pino, Juan José Romero Guzmán, señora María Luisa Brahm Barril y señores Cristián Letelier Aguilar, Nelson Pozo Silva y José Ignacio Vásquez Márquez.

Autoriza el Secretario del Tribunal Constitucional, señor Rodrigo Pica Flores.

*[Signature]*



COPIA FIEL DE SU ORIGINAL  
TENIDO A LA VISTA

Santiago, *17* de *marzo* de *2016*

*[Signature]*