

**MENSAJE DE S.E. LA PRESIDENTA
DE LA REPUBLICA CON EL QUE
INICIA UN PROYECTO DE REFORMA
CONSTITUCIONAL QUE ESTABLECE
COMO DEBER DEL ESTADO VELAR POR
LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN.**

SANTIAGO, junio 6 de 2006

M E N S A J E N° 137-354/

Honorable Cámara de Diputados:

**A S.E. EL
PRESIDENTE
DE LA H.
CAMARA DE
DIPUTADOS.**

Tengo el honor de someter a vuestra consideración un proyecto de reforma constitucional que establece la calidad de la educación, modificando los artículos 19 N° 10, 11 y artículo 20 de la Carta Fundamental.

I. ANTECEDENTES.

El 21 de mayo pasado, en mi cuenta al país sobre el estado político y administrativo de la nación ante el Congreso Pleno, di a conocer lo que será la carta de navegación de mi Gobierno. Ahí se fijaron cuatro grandes transformaciones.

En primer lugar, la reforma previsional. Desde la niñez hasta la vejez necesitamos tener una vida digna y decente. Existe una Comisión trabajando y que va a entregar un informe. Durante el segundo semestre de este año se enviará un proyecto de ley al Parlamento.

En segundo lugar, planteé una mayor innovación y apoyo al emprendimiento. No sólo le debe ir bien a los grandes empresarios, sino también a los medianos y a los

microempresarios. Para ello apoyaremos con más tecnología y asistencia a las personas que llevan adelante proyectos que generen empleo.

En tercer lugar, está el desarrollo armónico de las ciudades. En estos dieciséis años de gobiernos de la Concertación, se han construido un millón y medio de viviendas. Seguiremos con los planes de construir más casas, para que las familias que hoy día están en campamentos o están allegados, puedan tener soluciones para su problema habitacional. Pero no queremos sólo construir casas. Queremos construir barrios donde la gente viva en un entorno agradable.

La cuarta transformación que señalé fue la educación. Necesitamos ampliar la cantidad de colegios, salas cunas y jardines infantiles. Y mejorar la calidad de la educación.

En estos días, además, el país ha sido testigo de la movilización de los estudiantes secundarios. Ellos plantearon demandas que el Gobierno calificó como justas y legítimas por una educación de mayor calidad.

El Gobierno acogió con seriedad y responsabilidad todas las demandas concretas y contingentes. Por eso, el jueves pasado me dirigí al país anunciando ciertas medidas. En ellas me comprometí a mandar un proyecto de reforma constitucional que consagra el derecho de todo ciudadano a una educación de calidad.

Mediante el presente proyecto de reforma constitucional honro este compromiso adquirido ante el país y los estudiantes.

Como dije durante mi campaña, quiero que la gente confíe en la palabra del Gobierno.

II. LOS HITOS EN MATERIA DE EDUCACIÓN.

Mejorar la educación de nuestro país ha sido un desafío que ha comprometido a varias generaciones y a muchos gobiernos. Esto no se logra de golpe, sino que es el producto del esfuerzo sistemático a lo largo del tiempo.

Pero en ese objetivo han sido determinantes ciertas decisiones.

1. La ley de enseñanza primaria.

El 24 de noviembre de 1860, se promulgó la Ley Orgánica de la Enseñanza Primaria y Normal. De acuerdo a esta ley, el Estado debía dar instrucción primaria gratuita a todos los que estuvieran en condición de recibirla. En todo departamento debía existir una escuela de niños y otra de niñas, por cada dos mil habitantes. En cada escuela cabecera de departamento debía funcionar una escuela superior de hombres y otra de mujeres. Las escuelas se dividían en elementales y superiores. En las primeras, se enseñaba lectura, escritura, aritmética, etc. En las superiores, debía enseñarse además de los ramos recién señalados, gramática, aritmética, geografía, historia de Chile.

Por esa fecha, asistían a la enseñanza primaria alrededor de cincuenta mil personas en todo el país. Las escuelas públicas apenas superaban las 600 y las privadas llegaban a las 400.

2. La obligatoriedad de la enseñanza básica.

El 26 de agosto de 1920, se dictó la ley que estableció la obligatoriedad de la enseñanza primaria. La ley establecía escuetamente que "la educación primaria es obligatoria". También que la obligación escolar duraba cuatro años y se extendía desde los siete a los trece años, correspondiendo a los padres la responsabilidad por el incumplimiento.

Esta ley permitió incrementar la cantidad de alumnos que asistían a la enseñanza básica y los establecimientos que los atendían. En 1940 el alumnado total que asistía a las escuelas primarias apenas superaba el medio millón; en 1950 había crecido a 642 mil alumnos. En 1960, la cifra ya superaba el millón. En 1970, dos millones de alumnos asistían a la enseñanza básica. En la actualidad, la cifra se acerca a los 2,5 millones.

En 1970 la cobertura de atención para la enseñanza básica era del 93%. El año 1990, era

del 94%; para el año 2000, era del 97%. Y para el 2003, del 99,4%.

Para el año 2004, la educación básica municipal básica cubre 1 millón 200 mil alumnos; el sector particular subvencionado a 919 mil; el particular pagado, a 162 mil; y las corporaciones a 184.

Junto con aumentar la cobertura, nuestro país disminuyó progresivamente el analfabetismo. En 1960, la tasa de analfabetismo era del 16,4% de la población. En 1970, esa cifra disminuyó a 11,1%. En 1982, era del 8,8%. En 1992 era del 5,7%. Para el 2003, era de apenas el 4%.

3. La obligatoriedad de la enseñanza media.

Sin embargo, la enseñanza media o secundaria creció lentamente. En 1915 había 86 liceos fiscales, con 27 mil alumnos matriculados en todo el país. En 1950 el número de liceos había crecido a 100 y los alumnos a 74 mil. Para 1960, el total de alumnos matriculados en enseñanza media era de 229 mil. Esta cifra creció a 308 mil diez años después. En 1980, ascendía a 541 mil; en 1990 a 719 mil y el año 2000 a 822 mil.

En 1970, la cobertura de atención para la enseñanza media era del 50%. En 1980, creció al 65%. En 1990, era del 77%. Para el año 2000 era del 83%. Y para el años 2003, el 92,6%.

Para el año 2004, el sector municipal atendía a 451 mil alumnos de la enseñanza media; el particular subvencionado a 405 mil; el particular pagado a 80 mil y las corporaciones a 51 mil.

Por eso, en agosto del 2002, al cumplirse el octogésimo segundo aniversario de la Ley de Educación Primaria Obligatoria, se envió al Congreso una reforma constitucional que agregó a la obligatoriedad, la gratuidad para la educación media. Esta se tradujo en la ley N° 19.876.

4. La promoción de la enseñanza parvularia.

Pero un sector sigue estando rezagado. Es el de la educación preescolar. En 1960 sólo 27 mil niños asistían a establecimientos que atienden a estos menores. La cifra creció a 58

mil en 1970; a 127 mil en 1980; a 220 mil en 1990 y a 277 mil el año 2000. Mientras la cobertura educacional para la enseñanza básica es hoy del 99% y la educación media es del 92%, la educación preescolar tiene una cobertura de apenas un 35,1 %.

De ahí que el año 1999, se reformó la Constitución, mediante la ley N° 19.364, que estableció como deber del Estado promover la educación parvularia.

Así como el aumento de la cobertura de la enseñanza básica permitió disminuir la tasa de analfabetismo, el aumento de la cobertura de la enseñanza preescolar tiene que ver con dos importantes desafíos.

En primer lugar, estudios empíricos han demostrado la efectividad de la estimulación cognitiva temprana para producir un impacto significativo en la madurez escolar en los niños. Los hallazgos en el campo de las neurociencias revelan que en los primeros años de vida, el cerebro requiere de experiencias de calidad para desarrollarse plenamente. Para decirlo mas claramente: a los dos años, se forma $\frac{3}{4}$ partes de la red neuronal que va a sostener todo el aprendizaje en el ser humano. De ahí que la educación preescolar es fundamental por su incidencia en los aprendizajes futuros. Por ejemplo, permite un mejor rendimiento escolar en la educación básica. De acuerdo a los datos del SIMCE del año 2000, aquellos niños y niñas que tuvieron una año de educación parvularia, tuvieron mejores resultados que los que no habían asistido y, a al vez, los que asistieron dos años, tenían mejores resultados.

En segundo lugar, la cobertura de la enseñanza preescolar está en estricta relación con la igualdad de oportunidades en el país.

Por una parte, porque las cifras indican que los niños con mayores ingresos asisten más a los establecimientos prebásicos. En contraste, la marcada diferencia de cobertura entre los niños con más y los con menos ingresos en la educación parvularia, no se observa en la enseñanza básica. Allí es más pareja y elevada.

La otra modalidad de impacto en la igualdad que genera el déficit en la cobertura

de la educación prebásica, es el empleo. La educación preescolar constituye un importante mecanismo de ayuda a las madres que quieren trabajar y que no tienen quien cuide a sus hijos. La ampliación en la cobertura de la enseñanza parvularia permite mejorar los ingresos del hogar y aliviar las condiciones de pobreza. Tal situación ha sido constatada por la autoridad.

III. LA CALIDAD, UN NUEVO DESAFÍO.

La enseñanza básica y la enseñanza media se acercan a coberturas de cerca del 100%. Desde 1990, además, el gasto público en educación se ha triplicado en términos reales, pasando del 2,4% del PIB en 1990, a 3,8% en el 2003. El gasto del gobierno central implica que el 61% de sus egresos va a subvención, el 17% a administración general y el 11% a educación superior.

Sin embargo, la gente demanda mejor calidad en la educación.

Algunos esfuerzos se han orientado en este sentido. Por ejemplo, el aumento de la jornada apunta en esta dirección. También las mediciones periódicas y nacionales, como el Simce. La evaluación docente es otro instrumento en esta línea.

Además, se ha estrechado el margen para las discriminaciones. Por ejemplo, no se puede expulsar a una estudiante embarazada; la selección de alumnos debe ser mediante procedimientos transparentes; un 15% de los alumnos de establecimientos subvencionados debe presentar condiciones de vulnerabilidad socio-económica.

Asimismo, se ha potenciado el rol del director de los establecimientos, por dos vías. Por una parte, estableciendo el concurso para que pueda asumir el cargo. Por la otra, asignándole un rol gerencial del establecimiento.

El pasado 1 de junio anuncié el aumento en medio millón de los almuerzos que reciben nuestros niños. También un programa extraordinaria de infraestructura en 520

colegios en todo Chile para mejorar casinos, baños y otras cosas y reponer el mobiliario en 1200 establecimientos.

En el Congreso se tramita el proyecto que permite aumentar el monto de la subvención para los establecimientos que atiendan a niños con dificultades. En materia de educación superior, también ya termina su tramitación el proyecto que permite la acreditación de las universidades.

Pero esto aún es insuficiente, pues se necesita un marco jurídico, que partiendo por la Constitución, asigne obligaciones y responsabilidades a todos los actores del sistema. No queremos que este proceso de reformas destinado a mejorar la calidad, sea permanentemente obstruido por cuestionamientos de constitucionalidad, como ha sucedido con la reciente ley que ampliaba la Jornada Escolar Completa, con la que establecía la concursabilidad de los directores, y con el reglamento que abordaba el cumplimiento de ciertos requisitos para el reconocimiento oficial de los establecimientos para parvularios.

Eso es lo que desata esta reforma constitucional.

IV. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN.

Nuestra Constitución asegura, en su artículo 19 N° 10, el derecho a la educación.

Este es el derecho de acceder al saber, a la instrucción y a la formación necesaria en las distintas etapas de la vida, para que la persona pueda lograr su desarrollo y ser útil a la sociedad. Es el derecho de acceder al sistema educativo, o sea, a beneficiarse de las instituciones de enseñanza de todos los niveles.

El derecho a la educación es un título subjetivo para reclamar un servicio determinado. Se trata de un derecho de prestación específico, para acceder a las enseñanzas formales o regladas. Eso implica que el Estado, directamente, o a través de

privados, tenga los establecimientos donde las personas puedan hacer efectivo este derecho.

El derecho a la educación es un instrumento de legitimación democrática del Estado. En efecto, el ciudadano es aquel individuo que participa en condiciones de igualdad en la formación de la voluntad general. Para que pueda participar de esa manera, resulta imprescindible que disponga de la información suficiente para que su formación de voluntad sea autónoma, es decir, no esté subordinada a una voluntad ajena. Dicha autonomía es posible con base en la información y con la capacidad para interpretarla personalmente. La preparación intelectual adecuada para ordenar la información que se recibe es un elemento indispensable en el proceso de formación de dicha voluntad. Desde esta perspectiva, es una condición sine qua non para que los derechos políticos puedan ejercerse real y efectivamente. Si la soberanía es de origen divino, no hay derecho a la educación. Si la soberanía es de origen popular, no puede no haberlo.

Pero el resultado de ese derecho no puede ser ejercido por el individuo autónomamente, sino que exige la acción de los poderes del Estado, que han de crear las condiciones para que el derecho pueda ejercerse de manera real y efectiva.

De ahí que el derecho a la educación sea también un derecho social, pues obliga al Estado a otorgar a cada individuo la posibilidad de alcanzar el mejor desarrollo de sus aptitudes físicas e intelectuales y, en definitiva, de su personalidad. Como se ha señalado, es el derecho que cada uno tiene para encontrar en la comunidad en que vive los medios para llegar a ser un hombre de bien y útil para la sociedad e implica, por lo mismo, una prestación de la comunidad en su conjunto respecto del individuo. No es un derecho de libertad, no es un derecho individual, sino que es un derecho esencialmente social, y por eso son, desde un comienzo, totalmente distintos con la libertad de enseñanza.

La libertad de enseñanza es un derecho individual. Es una proyección de la libertad ideológica y de expresión del pensamiento.

Implica, de una parte, el derecho a crear instituciones educativas y, de otra, el derecho de quienes lleven a cabo personalmente la función de enseñar, a desarrollarla con libertad. De esta libertad nace el derecho de los padres de escoger el establecimiento de enseñanza para sus hijos.

La libertad de enseñanza tiene tres manifestaciones. En primer lugar, el derecho de abrir y mantener establecimientos de enseñanza. En segundo lugar, el derecho de los padres para elegir el maestro de sus hijos, dentro de las opiniones materiales y doctrinarias que les brinda la enseñanza estatal y particular. Finalmente, la libertad de cátedra, que es la facultad del maestro para desarrollar las materias de un curso desde el punto de vista doctrinario o simplemente personal que estime conveniente.

V. CONTENIDO DE LA REFORMA.

La reforma constitucional que sometemos a vuestra consideración tiene los siguientes propósitos.

1. Nuevos deberes del Estado.

El derecho a la educación implica ciertos deberes para el Estado. Estos deberes no son iguales. En unos, el Estado debe "proteger"; en otros debe "promover", "fomentar", "financiar", "estimular", "incrementar".

Específicamente, se le asigna, en primer lugar, el de proteger especialmente el derecho preferente que tienen los padres de educar a sus hijos. En segundo lugar, tiene el deber de promover la educación parvularia. En tercer lugar, tiene el deber de financiar un sistema gratuito para la educación básica y media obligatoria. En cuarto lugar, al Estado le corresponde fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles. Enseguida, le corresponde estimular la investigación científica y tecnológica y la creación artística. Finalmente, al Estado le corresponde proteger e incrementar el patrimonio cultural de la nación.

En ninguno de estos deberes, sin embargo, se establece que el Estado deba velar por la calidad de la educación.

De ahí que la reforma proponga incorporar dos nuevos deberes para el Estado, a propósito del derecho a la educación.

Por una parte, el de resguardar este derecho. Esto implica que el Estado asume un deber cautelar o de precaución, a fin de que este derecho pueda materializarse. No se trata, por tanto, de un deber de protagonismo, sino de una facultad de regulación.

Por la otra, se establece el deber del Estado de velar por la calidad de la educación.

Este deber se traduce en la obligación del Estado de observar y cuidar atentamente que la educación que se imparta en cualquier nivel cumpla ciertos estándares mínimos, que permitan obtener superioridad o excelencia.

Ambos nuevos deberes permitirán que el Estado pueda establecer a través de normas jurídicas, de convenios, de la fiscalización, que el derecho a la educación se cumpla en óptimos niveles.

Consecuente con ello, la reforma agrega, en el artículo 19 N° 11 que la ley determine los mecanismos básicos para asegurar la calidad de la educación.

Se trata de una convocatoria al legislador común, no al legislador orgánico. Este debe abordar sólo algunos aspectos. Además, la ley de subvenciones, que es una ley común, es aquella en que deberían establecerse estos mecanismos, en su gran mayoría.

Dicha convocatoria es para que la ley establezca los "mecanismos básicos". Será el legislador el que los diseñe, libremente. Pero deben apuntar al establecimiento de instrumentos objetivos de medición.

A fin de evitar una petrificación o una obsolescencia normativa, la reforma establece que la ley sólo disponga la consagración de aquellos instrumentos "básicos", o sea, sólo los más fundamentales o esenciales, que puedan permanecer en el tiempo.

El objetivo de estos mecanismos es "asegurar" la calidad de la educación. Es decir, preservar o resguardar que ello se logre.

2. Regulación de la libertad de enseñanza.

En la actualidad la Constitución establece la posibilidad de abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales.

Para el Tribunal Constitucional el derecho de "abrir" establecimientos equivale a "crear o formar establecimientos educacionales de cualquier nivel, de acuerdo con el ideario del proyecto educativo de los fundadores respectivos". El derecho de organizarlos, por su parte, equivale a "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".

Sin embargo, el Tribunal ha entendido que la libertad de enseñanza equivale a autonomía.

Para el Tribunal, "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". "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". "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”.

Sin embargo, el Tribunal ha agregado que “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”.

De ahí que haya objetado, por ejemplo, la acreditación de directores. Ahí consideró que “las dos normas referidas y en trámite de formación pugnan sustantivamente con el derecho reconocido a los establecimientos municipales de enseñanza, porque les exigen someterse al proceso de acreditación, imperativo cuyo acatamiento impide, en la forma concebida en el proyecto, elegir y designar a quienes se consideren profesionales idóneos para servir la dirección de esos establecimientos, aunque no se hayan sometido al proceso referido”.

La misma visión de la libertad de enseñanza, como una autonomía que no admite regulación, la sostuvo el Tribunal con ocasión de una regulación reglamentaria, impugnada ante el Tribunal, en que el SEREMI de Educación tenía que verificar el cumplimiento de ciertos requisitos antes de otorgar el reconocimiento oficial para establecimientos de enseñanza parvularia. Ahí sostuvo que “la obtención del reconocimiento oficial de los establecimientos educacionales de todo nivel, que cumplan los requisitos establecidos en la Ley Orgánica Constitucional respectiva, es un derecho garantizado por la Constitución, del que son titulares todos los establecimientos educacionales, sin distinción, y el cual debe ser siempre respetado y amparado”.

La Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, no obstante, establece una serie de regulaciones para el ejercicio de esta libertad.

En primer lugar, las regulaciones se centran en el derecho a abrir establecimientos educacionales. Por mandato de la Constitución, esta LOC debe "establecer los requisitos para el reconocimiento oficial de los establecimientos educacionales de todo nivel".

Pues bien, la LOCE regula dicho reconocimiento. En lo que aquí interesa, por una parte, regula a los establecimientos que impartan enseñanza en los niveles parvularios, básico y medio. Para tal efecto, exige una serie de condiciones que lista. Entre otras, la de tener un sostenedor, ceñirse a planes y programas de estudio, poseer personal docente idóneo, funcionar en un local adecuado y disponer de mobiliario, elementos de enseñanza y material didáctico. El reconocimiento oficial se realiza por una resolución del Secretario Regional Ministerial de Educación. Por la otra, la LOCE regula el reconocimiento oficial para las universidades. Estas deben constituirse por escritura pública o por instrumento privado reducido a escritura pública; deben hacerlo como corporaciones de derecho privado, sin fines de lucro; también deben registrarse ante el Ministerio de Educación, lo que les da su personalidad jurídica y acreditarse. Esta comprende la aprobación del proyecto institucional y el proceso que permite evaluar el avance y concreción de los objetivos de la nueva entidad.

De este modo, no basta la sola intención de los interesados para operar impartiendo educación en cualquiera de los niveles, pues se exige un reconocimiento oficial.

En segundo lugar, las regulaciones se centran en la organización de los establecimientos. Entre otros aspectos, la LOCE regula la revocación del reconocimiento oficial si se pierden los requisitos para ello. También exige, como ya señalamos, el que las universidades se organicen bajo la modalidad de corporaciones de derecho privado sin fines de lucro.

En tercer lugar, las regulaciones se centran en el funcionamiento o mantención del establecimiento. Respecto de los establecimientos no universitarios, la LOCE exige contenidos mínimos obligatorios e instrumentos de evaluación definidos por el Ministerio de Educación. Incluso los establecimientos de enseñanza media no pueden otorgar licencias de este nivel educacional, pues eso corresponde al Ministerio de Educación.

De este modo, la libertad de enseñanza no está ajena a la configuración y limitación legal. Ella es concebida por el constituyente y el legislador orgánico como estructuralmente limitada. En todo su ciclo de desarrollo -al abrir, al organizar y al mantener un establecimiento- debe cumplir condiciones, requisitos, cargas, etc.

Ello no tiene otra explicación que no sea ser la contraparte del derecho a la educación.

De ahí que la reforma que proponemos establezca que la libertad de abrir, organizar, y mantener establecimientos educacionales se haga "en conformidad a la ley".

Consideramos que la libertad de enseñanza no puede quedar al margen de la configuración legal. En un Estado democrático, al legislador le corresponde configurar los derechos fundamentales. El principio de representación democrática de los ciudadanos en el Parlamento, habilita a éstos a que normen el ejercicio de los derechos fundamentales.

Dicha convocatoria al legislador no es una excepción en nuestro sistema. Por ejemplo, sólo la ley puede establecer el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella; el derecho de desarrollar una actividad económica debe efectuarse "respetando las normas legales que la regulan". Por lo mismo, no estamos tratando de modo diferenciado a la libertad de enseñanza respecto de los demás derechos, ni siendo innovativos en relación a la forma en que la Constitución convoca al legislador.

3. Ampliación del recurso de protección.

El tercer propósito de la reforma es establecer la procedencia del recurso de protección para el derecho a la educación.

Como se sabe, el recurso de protección es un mecanismo que se hace efectivo ante las cortes de apelaciones. A través de él se busca que este tribunal restablezca el imperio del derecho y de una protección a aquella persona que ha sido amenazada, privada o perturbada en el ejercicio legítimo de ciertos derechos constitucionales.

La Constitución no establece este mecanismo de amparo jurisdiccional para todos los derechos que consagran el artículo 19. Quedan fuera de su órbita aquellos derechos que podríamos denominar sociales, en contraposición a los derechos de libertad. En estos últimos hay una delimitación negativa del ámbito de actuación de un individuo, pues impone una actitud de abstención por parte de otro sujeto, que generalmente es el Estado o el poder público. En esta categoría se encuentra la inviolabilidad del domicilio, la libertad de expresión el derecho de reunión, de asociación, etc.

Los derechos sociales, en cambio, son aquellos que se traducen en una prestación. Implican una actitud activa del poder público que debe llevar a cabo las acciones oportunas para hacerlos efectivos.

La Constitución excluye del recurso de protección al derecho a la protección de la salud, el derecho a la seguridad social, el derecho a la educación.

Con la presente reforma incorporamos entre los derechos que pueden ser amparados por el recurso de protección al derecho a la educación.

Pero lo hacemos siguiendo las estrictas condiciones que se establecen para el derecho a vivir en un medio libre de contaminación.

Este derecho se asemeja al derecho a la educación porque tiene una doble cara. Por una parte, es un derecho; y por lo mismo hay titulares que pueden demandarlo. Por la otra, hay deberes que cumplir por parte del Estado. Tratándose de vivir en un medio libre de contaminación, la Constitución establece que "es deber del Estado velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza".

En tal sentido, se aparta de los requisitos comunes al resto de los derechos. Para estos se exige una acción u omisión, arbitrariedad o ilegalidad, y amenaza, privación o perturbación del derecho.

Para la procedencia del recurso en el derecho a la educación, se mantiene la exigencia de acción u omisión y la vulneración del derecho.

Pero se restringe en los siguientes sentidos.

En primer lugar, es necesario que exista "un" acto u omisión. Con ello se busca, por una parte, subrayar que se reclama por actividad o inactividad específica o singularizada. Así, si se reclama por falta de fomento o de estímulo, esas conductas omisivas no tienen la particularidad que se exige. Por la otra, que este acto u omisión sea propio del órgano o persona recurrida. Ello es particularmente sensible con ocasión del derecho a la educación, pues consagra deberes para el Estado. Pero la mayoría de ellos son atribuibles a decisiones que no son administrativas, sino que legislativas. Y estas no son amparables por el recurso de protección.

En segundo lugar, es necesario que exista siempre ilegalidad. Es decir, una contravención expresa al ordenamiento jurídico. Se excluye la arbitrariedad como causal que lo hace procedente. Debe existir siempre una conducta antinormativa del Estado, de sus organismos o de un particular.

En tercer lugar, se restringe porque es necesario que exista una relación de causalidad clara entre la acción u omisión y la vulneración del derecho. En este sentido va

el uso de la expresión "imputable", que la reforma emplea. Ello implica que en el análisis de la Corte se deben considerar todas aquellas circunstancias de la víctima, terceros o de la naturaleza que puedan afectar la responsabilidad por la ilegalidad que se sostiene. Para el Estado ello implica, además, que la acción u omisión debe estar dentro de la competencia que la ley asigna al órgano respectivo para que ésta le sea imputable.

En cuarto lugar, es necesario que la acción u omisión sea imputable "a una autoridad o persona determinada". Con ello se busca evitar reclamaciones genéricas, que atribuyan conductas antinormativas al "Estado", a la "administración", a los "particulares". El acto que agravia los derechos debe ser imputado a un sujeto específico.

Estamos conscientes que con esta reforma estamos dando un paso gigante en protección de derechos. Queremos partir por el derecho a la educación, y no por los demás derechos sociales que la Constitución establece, porque hay aquí una demanda ciudadana, que es necesario atender.

Creemos que una serie de recursos que hoy día se fundan en la vulneración de otros derechos constitucionales, pasarán a invocar el derecho de la educación. Hoy, por ejemplo, si un niño es expulsado de un colegio, se alega vulneración del derecho de propiedad o desigualdad de trato. Con la reforma, bastará que alegue la vulneración de su derecho a la educación.

También consideramos que no se podrá reclamar de ciertas omisiones del Estado. Si el Estado no ha dictado una ley, o no ha establecido los fondos suficientes para cubrir ciertas prestaciones, o para estimular ciertas actividades, eso no es propio de corregirse por medio del recurso de protección.

También confiamos en que las cortes administrarán con prudencia esta nueva facultad. No creemos que estemos dando atribuciones para que se instale el "gobierno de los jueces", o que los tribunales adquieran el poder de establecer políticas públicas, pues eso le corresponde definirlo, en nuestro sistema, al Gobierno de turno o al legislador.

Estamos dando atribuciones para que los jueces resuelvan vulneraciones específicas a un derecho, realizadas por una determinada acción u omisión proveniente de una autoridad o particular singular.

VI. PALABRAS FINALES.

Con la presente reforma, mi Gobierno está dando cumplimiento a un compromiso adquirido ante el país y los estudiantes secundarios. Dicha reforma se enmarca en uno de los cuatro ejes del Gobierno definidos el pasado 21 de mayo.

Esta reforma busca insertarse en todas aquellas que la precedieron y que constituyeron un hito para mejorar la educación de nuestros niños. Estas buscaron aumentar la cobertura de la educación. Hoy queremos dar un paso más y establecer como objetivo mejorar la calidad de la educación.

En consecuencia, tengo el honor de someter a vuestra consideración, el siguiente

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL:

Artículo único.- Modifícase la Constitución Política de la República en el siguiente sentido.

1) Reemplázase el inciso cuarto del artículo 19 N° 10, por el siguiente:

"Corresponderá al Estado, asimismo, resguardar el derecho a la educación, fomentar el desarrollo de la educación en todos sus niveles; velar por la calidad de ésta; estimular la investigación científica y tecnológica, la creación artística y la protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación."

2) Modifícase el artículo 19 N° 11 de la siguiente manera:

a) Agrégase en el inciso primero del artículo 19 N° 11, después de la expresión "establecimientos educacionales", precedida de una coma (,), la expresión "en conformidad a la ley".

b) Agrégase el siguiente inciso final:

"La ley determinará los mecanismos básicos para asegurar la calidad de la educación."

3) Reemplázase el inciso segundo del artículo 20, por el siguiente:

“Procederá, también, el recurso de protección en el caso del N° 8° y del número 10 del artículo 19, cuando el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación o el derecho a la educación sea afectado por un acto u omisión ilegal imputable a una autoridad o persona determinada.”.

Dios guarde a V.E.,

MICHELLE BACHELET JERIA
Presidenta de la República

MARTIN ZILIC HREPIC
Ministro de Educación

PAULINA VELOSO VALENZUELA
Ministra Secretaria General de la Presidencia