

2025

REPÚBLICA DE CHILE
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol 14.983-2023

[5 de marzo de 2025]

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD POR
INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 4º,
INCISO QUINTO; 5º, LETRA A), PARTE FINAL, EN LA FRASE "*Y
DICHA MENCIÓN CORRESPONDIERE A UN DETERMINADO
SUBSECTOR DE APRENDIZAJE O NIVEL EDUCATIVO*"; Y 6º, INCISO
PRIMERO, EN LA FRASE "*EN UN DETERMINADO SUBSECTOR DEL
APRENDIZAJE O EN UN DETERMINADO NIVEL EDUCATIVO*", DE
LA LEY N° 20.158, QUE ESTABLECE DIVERSOS BENEFICIOS PARA
PROFESIONALES DE LA EDUCACIÓN Y MODIFICA DISTINTOS
CUERPOS LEGALES

DAHIANA CONSUELO GUTIÉRREZ TRONCOSO, Y OTRAS
EN EL PROCESO RIT T-9-2023, RUC 23-4-0480323-9, SEGUIDO ANTE EL
SEGUNDO JUZGADO DE LETRAS DE LINARES

VISTOS:

Que, Dahiana Consuelo Gutiérrez Troncoso, y otras accionan de inaplicabilidad respecto de los artículos 4º, inciso quinto; 5º, letra a), parte final, en la frase "*y dicha mención correspondiere a un determinado subsector de aprendizaje o nivel educativo*"; y 6º, inciso primero, en la frase "*en un determinado subsector del aprendizaje o en un determinado nivel educativo*", de la Ley N° 20.158, que establece diversos beneficios para profesionales de la educación y modifica distintos cuerpos legales, en el proceso Rit T-9-2023, Ruc 23-4-0480323-9, seguido ante el Segundo Juzgado de Letras de Linares.



Preceptos legales cuya aplicación se impugna

El texto de los preceptos impugnados dispone lo siguiente:

“Ley N° 20.158, que establece diversos beneficios para profesionales de la educación y modifica distintos cuerpos legales

(...)

Artículo 4°.- (...)

Para estos efectos, se entenderá por mención la particular especialización del profesional de la educación en un determinado subsector de aprendizaje o en un determinado nivel educativo, que puede ser reconocida como una formación profesional especial o adicional.

(...)

Artículo 5°.- Los profesionales de la educación podrán acreditar, de conformidad al artículo 7°, la obtención de una mención profesional a través de las siguientes modalidades, referidas a cada uno de los casos que se indican:

a) En el caso de los profesionales de la educación que se encuentren en posesión de un título de profesor o educador que reúna los requisitos establecidos en el artículo 3°, con la presentación del título profesional respectivo, si en dicho título consta expresamente la mención en que fuera obtenido y dicha mención correspondiere a un determinado subsector de aprendizaje o nivel educativo.

(...)

Artículo 6°.- Los cursos o programas de post título que den derecho a la obtención de una mención asociada al título de profesor o educador en un determinado subsector del aprendizaje o en un determinado nivel educativo deberán cumplir con los siguientes requisitos copulativos.”.

(...)

Síntesis de la gestión pendiente y del conflicto constitucional sometido al conocimiento y resolución del Tribunal

Las requirentes refieren ser (78) profesores y profesoras dedicados a la pedagogía en el ámbito de la educación diferencial, con contrato vigente con la demandada Ilustre Municipal de Linares, que cumplen sus labores en diferentes establecimientos ubicados en dicha comuna.

Explican que, en el año 2007, la remuneración de los profesionales de la educación de nuestro país se vio incrementada mediante el establecimiento del denominado “Bono de Reconocimiento Profesional”-conocido como BRP-incorporado por la ley N° 20.158, beneficio que constituye un estímulo a la especialización en el marco del fortalecimiento de la profesión docente. Dicha



bonificación se estableció en favor de todos los profesionales de la educación que se desempeñan en el sector municipal, particular subvencionado y en los establecimientos de educación técnico profesional a que se refiere la norma.

Todos los profesionales de la educación que se encuentran en el ámbito establecido por la norma perciben mes a mes a partir de la entrada en vigencia de la ley el pago del 75% por concepto de título. Sin embargo, en relación con el complemento del 25% del Bono de Reconocimiento Profesional, el inciso 2° del artículo 2° de la misma ley determinó como requisito para su obtención *“tener una mención asociada al título o que dicha mención corresponda a un subsector de aprendizaje o un nivel educativo”*, cuestión que ha posibilitado que se pague a todos los profesionales de la educación, excepto a los profesores de educación diferencial, a quienes sólo se les paga el componente de título, más no el 25% correspondiente a la obtención de mención asociada al título.

En razón de ello han accionado en el marco de un procedimiento de tutela laboral con fecha 8 de mayo de 2023 por el no pago del 25% de bono por reconocimiento profesional toda vez que los denunciados han determinado que la bonificación por mención a que tienen derecho los demás docentes no aplicaría para los educadores diferenciales porque no se circunscriben a un subsector del aprendizaje o nivel educativo.

Dicho proceso se sustancia ante el Segundo Juzgado de Letras de Linares. Con fecha 29 de agosto de 2023, se celebra Audiencia Preparatoria de Juicio, encontrándose pendiente realización de audiencia de juicio.

En el marco de lo anterior, arguye las siguientes contravenciones constitucionales:

Arguye la vulneración de las garantías fundamentales aseguradas en artículo 19 numeral 2°, numeral 10° inciso 1° y 2°, numeral 16° incisos 2° y 3°, y numeral 22°, todos en relación al artículo 19 numeral 26° y todos ellos de la Constitución Política de la República.

Artículo 1° de la Carta Fundamental

De la lectura de los artículos 1° y 2° de la ley N° 20.158 es posible extraer que el beneficio otorgado por el legislador tiene como sujetos a los profesionales de la educación que se desempeñen en el sector municipal, particular subvencionado y en establecimientos de educación técnico-profesional regidos por el Decreto Ley N° 3166, de 1980, sin distinguir algún tipo específico de profesional de la educación, y que las condiciones para obtener la bonificación son la de estar en posesión de un título profesional y contar con una mención asociada a su título o que dicha mención corresponda a un subsector de aprendizaje o un nivel educativo.

El artículo 2° del Decreto con Fuerza de Ley N° 1 del Ministerio de Educación que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 19.070 que aprobó el Estatuto de los Profesionales de la Educación, y de las leyes que la complementan y modifican (en adelante el Estatuto Docente) dispone que se consideran como profesionales de la educación, no sólo los profesores y pedagogos, sino también los educadores, entre los que se encuentran los educadores diferenciales.

De lo anterior, fluye con claridad que la Bonificación por Reconocimiento Profesional incluyó también, desde su génesis, a los educadores diferenciales, noción que resulta armónica con lo establecido en la Ley General de Educación, modificada por la Ley de inclusión escolar N° 20.854, en su artículo 3° letra k) en cuanto a que uno de sus principios fundamentales es el de integración e inclusión, que atiende a *“...eliminar todas las formas de discriminación arbitraria que impidan el aprendizaje y la participación de los y las estudiantes, y posibilitará la integración de quienes tengan necesidades educativas especiales”*. La misma noción se replica en el artículo 4° inciso 4° del mismo texto legal.

La aplicación de los preceptos legales impugnados, al crear una antinomia respecto a lo establecido en el artículo 2° inciso 3° de la ley N° 20.158 y limitar el tipo de menciones que dan derecho al pago del 25% del bono de reconocimiento profesional, haciéndolo sólo aplicable a menciones referidas a un subsector de aprendizaje o nivel educativo y dejando fuera las menciones asociadas al título profesional; excluye a los educadores diferenciales, pues estos profesionales de la educación no pueden obtener menciones asociadas a un subsector del aprendizaje regular o a un nivel educacional, puesto que ellos realizan sus labores en todos los niveles, y los sectores de aprendizaje que les corresponden son aquellos relativos a las necesidades especiales que puedan tener los alumnos; lo que importa desincentivar la profesionalización y perfeccionamiento de parte de estos profesionales, lo que, en definitiva, resulta en que los alumnos usuarios de los programas de integración escolar se vean afectados, pues la calidad de la educación que ellos reciben se percibe como menos relevante, lo cual es una clara infracción a la declaración de igualdad de derechos y a la obligación y deber del Estado de crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional; ya que al desconocer el aporte de los educadores diferenciales y la necesidad de especialización en el área de su desempeño educativo, se impide a un sector importante de la población el realizarse espiritual y materialmente.

Artículo 19° numeral 2° de la Carta Fundamental

De aplicarse los preceptos impugnados, que limitan el tipo de menciones elegibles para la obtención del 25% de la bonificación de reconocimiento profesional, limitándolas a un subsector del aprendizaje o nivel educacional, se establece una discriminación arbitraria no racional ni proporcional respecto a los educadores diferenciales, que son también profesionales de la educación.

Para fundamentar esta diferencia, el Ministerio de Educación ha argumentado que aquello se debe a que los educadores diferenciales no se desempeñan en subsectores de la educación ni tampoco están adscritos a un nivel educacional en particular, sino que prestan sus funciones en forma transversal a todos los niveles y por ello no tendrían derecho a esta bonificación, cuestión que no hace más que desconocer que la diferencia principal que existe entre los docentes regulares y los educadores diferenciales no radica en las tareas que cumplen, sino en el tipo de alumnos con los que las desempeñan, resultando entonces que para un educador diferencial no es relevante tener una mención en religión o lenguaje, pero sí en dificultades específicas de aprendizaje o discapacidad intelectual, herramientas de perfeccionamiento que tienen un nivel de importancia y dificultad equivalente considerando quienes son las personas a las que va dirigida la intervención, alumnos regulares en el caso de los docentes y alumnos con necesidades especiales en el caso de los educadores diferenciales.

Abona a lo anterior la circunstancia que el Decreto N° 352 de 12 de marzo de 2004, del Ministerio de Educación, que reglamenta el ejercicio de la función docente, establece que es posible autorizar para el ejercicio de la función docente - en casos de larga ausencia del profesor correspondiente - a quienes tengan título de educador diferencial (al menos en educación parvularia y básica hasta 8°), por un período de hasta 3 años, lo cual no hace más que reforzar la noción que ambos profesionales de la educación sólo se diferencian en el tipo de alumno sujeto a su enseñanza y no en la calidad de profesionales o en la participación que ambos tienen en mejorar la calidad y acceso a la educación.

Artículo 19 numeral 10° incisos primero y segundo

De aplicarse los preceptos legales impugnados se está desconociendo que el objetivo buscado por el legislador al dictar esta ley, que consta en el mensaje del proyecto y es principalmente “aportar al mejoramiento de los aprendizajes y de la formación escolar de las nuevas generaciones...”.

El derecho a la educación dice relación con el acceso a los medios de educación, instrucción y formación con la finalidad de lograr el mayor desarrollo de la persona, garantía que no hace distinción respecto a las cualidades de los educandos, sino a la finalidad que se persigue con la educación. Para lograr que esta finalidad se cumpla respecto de los niños, niñas y adolescentes con necesidades educativas especiales, es fundamental que quienes están encargados de su formación, es decir, los educadores

diferenciales, cuenten con las menciones y especializaciones necesarias para entregar la instrucción o formación que estos alumnos requieren para su desarrollo, de modo que, al aplicar los preceptos legales impugnados y con ello excluir del incentivo al mejoramiento de los profesionales de la educación establecido en la forma de la bonificación de reconocimiento profesional establecida en la ley N° 20.158 a los educadores diferenciales, se produce una diferencia importante en el acceso a educación de calidad entre los alumnos regulares y aquellos con necesidades especiales, que va más allá de una mera discriminación, sino que incide en que las posibilidades de pleno desarrollo de quienes pertenecen al grupo de alumnos que requieren de un educador diferencial.

Artículo 19° numeral 16° incisos 2° y 3°, respecto a la justa retribución y la no discriminación en materia laboral

Al existir una diferencia entre la remuneración que pueden alcanzar los docentes regulares en comparación con sus pares diferenciales, encontrándose ambos acreditados con menciones asociadas a sus respectivos títulos se estaría vulnerando el derecho a la justa retribución respecto a los educadores diferenciales, pues no se considera la dignidad de su función ni la utilidad de su especialización para la obtención de los mismos fines que persiguen los profesores regulares, circunstancia que infringe la garantía constitucional aludida.

En lo relativo a la no discriminación en materia laboral, pide tener por reproducido lo expuesto en relación a la vulneración del artículo 19 numeral 2° de la Carta Magna. Con la finalidad de evitar una discriminación en materia laboral entre los profesores regulares y los educadores diferenciales es fundamental evitar que se apliquen preceptos legales que lleven a que las oportunidades de acceder a la formación y para desarrollar los conocimientos, calificaciones y competencias que corresponden a las actividades económicas que se desean llevar a cabo, sean desiguales para profesionales que se desempeñan en áreas laborales similares y que persiguen el mismo fin.

Artículo 19° numeral 22° respecto a la no discriminación en materia económica

La profesión docente no es sólo una actividad laboral, sino que se trata de una actividad económica que involucra desde los sostenedores hasta los docentes, asistentes de la educación, auxiliares, padres y apoderados. La aplicación e la normativa permite establece un privilegio injustificado y carente de racionalidad y razonabilidad en favor de los docentes regulares, y en desmedro de los educadores diferenciales, en el supuesto que ambos profesionales cuenten con menciones asociadas a sus títulos y labores, pues se otorga un beneficio adicional a un grupo de



profesionales que realizan una actividad que no guarda diferencias cualitativas respecto a sus pares dedicados a la educación diferencial.

Tramitación

El requerimiento fue acogido a trámite por la Primera Sala, con fecha 12 de diciembre de 2023, a fojas 75, disponiéndose la suspensión del procedimiento.

En resolución de fecha 2 de enero de 2024, a fojas 91, se declaró admisible.

Conferidos los traslados de fondo a los órganos constitucionales interesados y a las demás partes en la gestión invocada, el Consejo de Defensa del Estado formuló observaciones solicitando el rechazo del libelo a fojas 100.

Observaciones del Consejo de Defensa del Estado

A fojas 100 solicita el rechazo del libelo considerando las siguientes argumentaciones:

Indica que el reglamento de la Ley N° 20.158, plasmado en los Decretos Supremos números 259 y 260 del año 2007 del Ministerio de Educación, estableció cuales eran las menciones que daban derecho al complemento del 25% del Bono de Reconocimiento Profesional.

Añade que por medio del Ordinario N° 10/1609, de 2018, del Jefe del Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas, CPEIP, dirigido a los sostenedores del país, se establecieron las instrucciones acerca de la manera en que se debía acreditar la mención de los docentes educadores de párvulos o diferenciales, en virtud de las disposiciones contenidas en la Ley N° 20.158 y sus Reglamentos; deja suficientemente claro que, en aplicación de los DS. 259 y 260 del Ministerio de Educación, “...las menciones asociadas al título referidas a especialidades en Educación Diferencial no corresponden a sectores o subsectores de aprendizaje, motivo por el cual no pueden acreditarse para los efectos de la Bonificación de Reconocimiento Profesional”.

Es así como dicha normativa es la que en definitiva determina si un docente es o no beneficiario del bono en su totalidad.

1.- Si bien el derecho está establecido en una norma legal, la normativa que resuelve en definitiva qué se entiende por sectores o subsectores del aprendizaje y que menciones pueden acreditarse para efecto de recibir el 100% del bono de reconocimiento profesional, es de rango reglamentario.

Tales disposiciones reglamentarias no pueden ser objeto de una inaplicabilidad, pues la propia Carta Fundamental dispone en el artículo 93 N° 6, que la atribución del Tribunal Constitucional es resolver “la inaplicabilidad de un

precepto legal”. No es la Ley la que define qué debe entender por sector o subsectores de aprendizaje, ni que menciones quedan dentro o fuera de esta definición; por el contrario, es la administración a través de la potestad reglamentaria quien ha definido estos conceptos y ha determinado que las menciones referentes a especialidades en Educación Diferencial queden fuera de esta determinación, no sin fundamento, ya que esto se debe a que la Educación Diferencial es una modalidad del sistema educativo.

2.- Problema de legalidad: la parte requirente plantea un problema de aplicación e interpretación de los preceptos legales aludidos.

El requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad manifiesta la disconformidad en la forma en que las normas legales cuestionadas han sido aplicadas desde su establecimiento, dada la interpretación que se ha dado a las mismas a través del respectivo Reglamento, y posteriormente los Dictámenes, concordantes, de la Contraloría General de la República.

Este Excmo. Tribunal ha sostenido que no está llamado a pronunciarse acerca de las infracciones que pudieren derivarse de la no aplicación, o de una aplicación desviada, o de una errónea interpretación de un precepto legal; sino únicamente acerca de los efectos contrarios a la Constitución que puedan producirse precisamente por la aplicación de un precepto legal a una gestión pendiente.

3.- Dada la naturaleza de la acción en que incide este requerimiento, el precepto legal impugnado no resulta decisivo en la resolución del asunto.

La discusión de fondo se centrará, dada la naturaleza de la acción en que incide este requerimiento, en si los hechos denunciados, esto es, el no pago del concepto mención del BRP, es un acto vulneratorio que lesiona derechos y garantías en los términos indicados en el art. 485 del Código del Trabajo. En este sentido, las interpretaciones que realizan los organismos del Estado, provienen de las facultades otorgadas por las propias leyes, y no del ejercicio de las facultades que las leyes conceden al empleador, en consecuencia, lo que hacen los actores es reclamar de actos administrativos que han interpretado la Ley 20.158, y determinado el alcance de la misma. Dichos actos no pueden ser impugnados por medio de la acción de tutela laboral.

Así, el requerimiento debe ser desestimado, por tratarse, más que un cuestionamiento de inconstitucionalidad de las normas, de la aplicación y/o interpretación de éstas, y que, difícilmente, tendrá incidencia en el fondo del asunto debatido.

4.- Del fundamento de las normas constitucionales indicadas como vulneradas.



Descarta existencia de contravenciones constitucionales.

El Estado y el Fisco de Chile no desconocen la importancia de la función que desempeñan los Educadores Diferenciales, simplemente se ha sostenido que no cumplen los requisitos para ser beneficiarios del 100% del BRP.

El requerimiento no se detiene en razonar que el principio de igualdad ante la ley tiene como sustento a todos los individuos que se encuentren en iguales condiciones y cumplan los requisitos legales, igualdad que en el caso de los Educadores Diferenciales, en relación otros profesionales de la Educación, no existe o no cumplen los requisitos.

No se está limitando el acceso a la educación, ya que lo único que se hace es establecer requisitos para optar al referido BRP por parte de los Profesionales de la Educación, que por lo demás no son arbitrarios sino del todo objetivos y fundados, y nada se dice o refiere al derecho al acceso a la educación.

En caso alguno se puede fundamentar que la normativa cuestionada de inconstitucional pueda estar atentando en contra de “justa retribución y la no discriminación en materia laboral”, ya que los Educadores Diferenciales sí reciben el bono, solo que por no reunir los requisitos de contar con una mención que corresponda a un subsector de aprendizaje o un nivel educativo, se limita dicho bono solo al 75%, sin que restrinja la justa retribución por sus servicios o que exista una discriminación a su respecto o que se les limite a obtener una mención que corresponda a un Sub factor de aprendizaje o nivel educativo determinado.

Al no existir ningún rasgo de inconstitucionalidad en las normas cuestionadas de la Ley 20.158, al haberse obrado con estricto apego a los artículos 6° y 7° de la Carta Fundamental.

A fojas 114, por decreto de fecha 31 de enero de 2024, se trajeron los **autos en relación.**

Vista de la causa y acuerdo

En Sesión de Pleno de 26 de septiembre de 2024 se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y alegatos por la requirente de la abogada Andrea Lamilla Farías y por el Consejo de Defensa del Estado del abogado Patricio Muñoz Díaz.

Con fecha 27 de septiembre de 2024 se decretó medida para mejor resolver, oficiando al Ministerio de Educación para remisión de copia del Ordinario N° 10/1609, de 2018, del Jefe del Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas, dirigido a sostenedores del país. Dicho oficio figura remitido a fojas 26.



Se adoptó acuerdo con fecha 7 de noviembre de 2024, conforme certificación del relator.

Y CONSIDERANDO:

I. EL CONFLICTO DE CONSTITUCIONALIDAD SOMETIDO A ESTA MAGISTRATURA

PRIMERO: El conflicto de constitucionalidad que se ha planteado ante esta Magistratura reside sustancialmente en la supuesta vulneración a la Constitución que los preceptos legales impugnados producirían de ser aplicados en el proceso por tutela laboral RIT T-9-2023, caratulado “Yáñez c. Fisco de Chile”, que se sigue ante el Segundo Juzgado de Letras de Linares. En este último proceso, según se lee a fojas 122 y siguientes, las requirentes han demandado a la Municipalidad de Linares y, solidariamente, al Fisco de Chile por la vulneración de derechos que produciría el no pago del complemento por concepto de mención a que se refiere el artículo 2º de la Ley Nº 20.158. A juicio de las requirentes, los preceptos impugnados se encontraría en contradicción con los artículos 1º y 19, Nº 2, Nº 10 incisos 1º y 2º, Nº 16 incisos 2º y 3º, y Nº 22.

El nudo de la cuestión reside, en definitiva, en determinar si es constitucionalmente admisible que una norma legal condicione el pago de una porción de una asignación salarial a la posesión de una especialización relativa a un nivel educacional o un área específica del aprendizaje.

SEGUNDO: Esta Magistratura ya tuvo la oportunidad de pronunciarse respecto de los preceptos legales impugnados en la STC Rol Nº 12.625 de 20 de diciembre de 2022. La presente decisión no comparte los criterios de mayoría que sustentaron aquel fallo de acogimiento y, por las razones que se señalarán a continuación, se apartará de ellos desestimando el requerimiento de fojas 1. Para estos efectos se procederá primeramente a desentrañar el sentido y estructura normativa de los preceptos legales impugnados para, en seguida, confrontar los efectos de su aplicación en la gestión judicial pendiente con la Constitución.

TERCERO: La competencia atribuida por el artículo 96 Nº 6 de la Constitución obliga en este caso a la Magistratura constitucional a determinar previamente, mediante el correspondiente ejercicio de interpretación, el contenido de los preceptos impugnados. Esta determinación de contenido es, precisamente, el vehículo que permite confrontar constitucionalmente dichas normas con el propósito de enjuiciar la particular forma de inconstitucionalidad —que no es formal ni competencial— denunciada en el requerimiento de fojas 1. Esta forma de inconstitucionalidad material, según lo ha venido declarando la jurisprudencia de este Tribunal desde los inicios de la reforma introducida por la Ley Nº 20.050, no deriva necesariamente de

una contradicción general y universal del precepto impugnado con la Constitución sino más bien de la contradicción constitucional que produce su aplicación a una situación determinada (STC Rol N° 548 cc. 15°-17°). Huelga recordar que, en términos generales, dicho efecto contrario a la Constitución ha de derivarse sustancialmente de la aplicación judicial del precepto legal y no de su ejecución a través de otros actos de autoridad. La revisión de la ejecución administrativa de las leyes corresponde a otras instancias jurisdiccionales, no siendo propio de la acción de inaplicabilidad el determinar si las actuaciones administrativas se ajustan o no a las leyes (STC Rol N° 523, c. 7°).

II. EL CONTENIDO NORMATIVO DE LOS PRECEPTOS LEGALES IMPUGNADOS Y SU CAPACIDAD PARA PRODUCIR UN EFECTO CONTRARIO A LA CONSTITUCIÓN

CUARTO: Los preceptos legales impugnados refieren a la conceptualización (4° inciso 5°), acreditación (5° letra a) y requisitos (6° inciso 1°) de la mención para optar a una parte de la Bonificación de Reconocimiento Profesional que creó la Ley N° 20.158 de 2006, siendo las consecuencias del no pago de esa parte de la bonificación el objeto del proceso de tutela laboral que sirve de marco jurisdiccional de origen a la presente inaplicabilidad.

La mentada Ley creó, a contar de enero del año 2007, una bonificación para los profesionales de la educación que se desempeñen en el sector municipal, particular subvencionado y en establecimientos regidos por el D.L. N° 3.166. Esta bonificación, que no es otra cosa que un ítem permanente de la remuneración mensual del docente, se integra por dos componentes: a) el componente base de título, 75% del total; y b) el componente “por concepto de mención” y que asciende al 25% restante. Los supuestos efectos vulneratorios del no pago de esta última porción de la bonificación son, como se dijo, el objeto de la disputa trabada en la gestión judicial.

QUINTO: El sistema de incentivos que diseña la Ley N° 20.158 comprende la definición legal expresa de los beneficiarios de la bonificación, los componentes de la misma (asociado ellos a la posesión de un título y una mención), la determinación de los montos, las formas de acreditación, excepciones y los requisitos que deben reunir tanto la fuente del título como de la mención.

Con relación a la mención —que es el elemento crítico en este proceso constitucional— el inciso 5° del artículo 4° establece que *“se entenderá por mención la particular especialización del profesional de la educación en un determinado subsector de aprendizaje o en un determinado nivel educativo, que puede ser reconocida como una formación profesional especial o adicional”*. Esta forma de especialización que es la mención se caracteriza por la siguiente disciplina normativa: a) la mención puede provenir de una formación adicional o especial (como acontece con los educadores diferenciales) (artículo 4° inciso 5°); b) la formación que precede a la mención debe

reunir requisitos específicos de fuente institucional y de extensión temporal de los programas conducentes a ella (artículo 5º); c) la mención puede tener como objeto, alternativamente, un subsector de aprendizaje o un determinado nivel educativo (artículo 4º inciso 5º); d) la conceptualización de la mención remite diferenciadamente a niveles educativos definidos por normas de naturaleza constitucional y legal, o a subsectores de aprendizaje que no están definidos por la ley sino que son desarrollados por reglamentos y otras normas de naturaleza administrativa (artículo 4º inciso 5º); y, por último, e) la identificación específica de las menciones es reenviada a un decreto del Ministerio de Educación, por cuanto el inciso final del artículo 4º dispone que “[m]ediante decreto del Ministerio de Educación se determinarán las menciones que darán derecho a la bonificación. Asimismo el Ministerio mantendrá un registro público de los programas conducentes a su obtención”. Esta última atribución se ha ejercido mediante diversos decretos supremos que se han tenido a la vista en la presente causa (véanse Decretos N° 259 y 260, del Ministerio de Educación, ambos publicados el 3 de noviembre de 2007).

SEXTO: El diseño recién descrito combina una densa regulación legislativa del componente remuneracional con un reenvío normativo en favor de la Administración, merced de lo dispuesto en el artículo 4º inciso final, no impugnado en este proceso constitucional. Esta forma de remisión normativa que remite a la colaboración reglamentaria la determinación de aspectos de detalle del instituto legislativo y, en definitiva, encomienda a la Administración la ejecución de la ley es una técnica habitual en el Derecho administrativo chileno (Pierry, P. *Derecho administrativo. Obra reunida*, Valparaíso, 2017, pp. 83-86). Ella encuentra sustento constitucional explícito en las potestades especiales que el artículo 32 confiere al Presidente de la República, particularmente en lo que refiere al ejercicio de la potestad reglamentaria y a la facultad de dictar reglamentos, decretos e instrucciones para la ejecución de las leyes.

En el campo educacional en general y en campo de las remuneraciones docentes son numerosas las referencias a normas reglamentarias que complementan y detallan las materias que están reguladas en la Ley. En esta materia hay que mencionar, además de los decretos supremos N° 259 y N° 260 de 2007, el Decreto Supremo N° 40 (Diario Oficial de 3 de febrero de 1996) que, entre otras muchas materias, configuró los sectores y subsectores de aprendizaje, o los numerosos decretos que han fijado las llamadas bases curriculares en las que también comparece el concepto de sectores o subsectores y su versión más moderna, para efectos curriculares, el de asignaturas tras la entrada en vigencia de la Ley N° 20.370.

SÉPTIMO: El examen de la discusión parlamentaria de la Ley N° 20.158 arroja luz respecto a la finalidad que persigue la Bonificación de Reconocimiento Profesional. De la lectura del Mensaje N° 555-354 (Boletín N° 4.726-04) surge con claridad que el fin de la ley consiste en mejorar la calidad del servicio educacional mediante el diseño de un sistema de incentivos asociados a los desempeños

profesionales. Señala el Mensaje que “[e]ste proyecto representa un paso muy importante en el sentido de reafirmar la tendencia a asociar las retribuciones a los docentes a incentivos colectivos o individuales vinculados a la calidad de los desempeños profesionales, como una estrategia central para avanzar en la calidad de la educación” (Biblioteca del Congreso Nacional, Historia de la Ley N° 20.158, s.l., p.4). En lo que toca al incentivo por la posesión de menciones asociadas al título, a través del Mensaje “se refuerza el premio a las demostraciones del dominio de los saberes disciplinarios y pedagógicos que se requieren en la enseñanza, más allá de las certificaciones convencionales sobre la formación docente” (ibíd). Más adelante, y siempre con relación a las menciones, se señala que “el estímulo a la acreditación de menciones viene a reforzar una política pública de mejoramiento de las capacidades docentes” (ibíd).

OCTAVO: Un adecuado entendimiento de los preceptos legales impugnados presupone identificar la naturaleza de la bonificación regulada por la Ley N° 20.158 que no es otra que la regulación de un componente remuneracional diseñado en función de las capacidades del funcionario. Desde una perspectiva funcional, la Ley N° 20.158 configura para las requirentes un componente de su remuneración en tanto funcionarias de aquello que esa ley identifica como el “sector” municipal y que, en su dimensión constitucional, corresponde a un ámbito legislativo de iniciativa exclusiva del Presidente de la República cual es la fijación, modificación, concesión o aumento de remuneraciones al personal en servicio de la Administración pública de acuerdo con el numeral 4° del inciso 4° del artículo 65 y cuyo marco más general se encuentra en los principios técnico-profesionales a que se refiere el artículo 38 inciso 1° de la Carta Fundamental y el derecho a la retribución reconocido en el numeral 16 del artículo 19. Esta naturaleza remuneracional, y por tanto contraprestacional, es específica y distinta de las instituciones asociadas a las ayudas o beneficios a que se refiere el N° 22 del artículo 19 y con las que no deben ser confundidas ni confrontadas. En este sentido, el problema que este Tribunal está llamado a resolver no es el de la constitucionalidad de un sistema de ayudas, bonos o beneficios a actividades económicas que no ofrecen contraprestación al Estado o sus órganos sino el de un sistema de remuneraciones que retribuye, como señala el Mensaje, las capacidades del funcionario profesional que presta servicios docentes. En efecto, el correcto escrutinio de la constitucionalidad de los efectos que en la gestión pendiente producen los preceptos legales impugnados presupone encuadrar correctamente la naturaleza de la regulación de una bonificación (o asignación como genéricamente las denomina la Ley N° 19.070 sobre Estatuto Docente) que constituye una contraprestación pecuniaria de carácter permanente en favor del funcionario o trabajador y no una expresión de la actividad de fomento estatal.

NOVENO: Siendo los preceptos impugnados de naturaleza remuneracional cabe recordar lo sostenido por esta Magistratura en la STC Rol N° 3.422, particularmente en lo que toca a la amplitud de la potestad para fijar o modificar remuneraciones (STC Rol N° 3.422, c. 8°). En particular la Constitución no prohíbe ni

el diseño de remuneraciones basadas en asignaciones diferenciadas ni, en lo que importa a este proceso constitucional, la colaboración reglamentaria para la ejecución de las mismas. La reforma introducida por la Ley de reforma constitucional N° 21.233 vino a confirmar esta metodología reconociendo la necesidad de derivar a una autoridad distinta del legislador la regulación de los aspectos técnicos que sustentan la determinación de las remuneraciones de ciertas autoridades.

Una política remuneracional es en particular una materia propia del legislador, ya que compromete recursos del Estado. Por esta razón, incluso los estándares internacionales han prodigado un tratamiento distinto a las denuncias que se hacen a propósito de derechos sociales, ya que no puede mirarse un solo grupo o un elemento aislado de una política, o, como en este caso, un segmento dentro de un componente remuneracional en una política, para calificar de vulneratorio de derechos fundamentales un diseño legislativo. El escrutinio de estas políticas debe ser respetuoso de los elementos de mérito y celoso de los impactos que siguen a una eventual declaración de inaplicabilidad. Este respeto y celo inhiben a la Magistratura constitucional de aquello que se ha identificado como la tentación de utilizar la interpretación constitucional como un medio para hacer política por medios distintos a la política (Böckenforde, E. W., “Verfassungsgerichtbarkeit. Strukturfragen, Organisation, Legitimation”, en *Staat, Nation, Europa*, Frankfurt, 1999, p. 182).

DÉCIMO: En particular, el diseño de las asignaciones en el ámbito educacional se construye sobre un conjunto numeroso y complejo de variables que persiguen retribuir, además del reconocimiento profesional por el título y la especialización, dimensiones tan disímiles como la experiencia, el desarrollo profesional, la concentración de alumnos prioritarios, la responsabilidad técnico-pedagógica, la excelencia académica (véanse los artículos 47 y siguientes de la Ley N° 19.070) o la prestación de servicios en el ámbito de la educación parvularia (Ley N° 20.905, artículo 3°), asuntos técnicos que suelen requerir de la colaboración reglamentaria para completar los lineamientos de una ya bien detallada legislación sectorial. Esta afirmación no persigue, desde luego, comprender un conflicto constitucional desde la praxis administrativa o legislativa sino solamente observar el modo en que operan las políticas remuneracionales tanto en el sector público como privado (que en el caso de la educación se encuentra altamente publicado mediante el otorgamiento de subvenciones destinadas a financiar, entre otros, las remuneraciones de los docentes en un sector altamente regulado). Estas políticas se afirman en al menos tres pilares de carácter constitucional: el carácter técnico de la función (artículo 38 de la Constitución), la legitimidad de los factores de diferenciación basados en la capacidad o idoneidad personal (artículo 19 N° 16 inciso 3°) y la competencia constitucional del legislador para fijar las *bases* de determinación de las remuneraciones (artículo 65 inciso 4° numeral 4° en relación con las atribuciones generales contenidas en los artículos 32 N° 6 y 63 N° 20 de la Constitución Política).

DÉCIMO PRIMERO: Llegados a este punto corresponde responder negativamente a las objeciones de constitucionalidad que el requerimiento ha formulado a los preceptos legales impugnados. La premisa para sostener esta decisión no es otra que la ausencia de elementos en el contenido de dichos preceptos que permitan atribuirles, por sí mismos, el efecto que denuncia el requerimiento y por lo tanto la inexistencia de un nexo causal entre el efecto inconstitucional y las normas legales impugnadas. En efecto, como se ha demostrado más arriba, la regulación de la Bonificación de Reconocimiento Profesional no tiene una sino dos dimensiones normativas: la dimensión legislativa y la administrativa, siendo competencia de esta Magistratura constitucional el solo escrutinio de la primera de estas dimensiones y en el contexto preciso de esta litis constitucional. En este sentido se constata que ninguno de los preceptos impugnados contiene una regla de trato especial para los educadores diferenciales o una regla que con claridad meridiana los excluya del complemento por mención. En efecto, el diseño regulatorio que articula a los preceptos legales impugnados, con el fin político de retribuir al mejoramiento de las capacidades docentes, ha trasladado a la Administración (i) la normación ejecutiva de las menciones que dan derecho al complemento por mención y (ii) la definición de los subsectores de aprendizaje para los efectos remuneracionales.

III. LAS CONSECUENCIAS CONSTITUCIONALES DE LA REMISIÓN NORMATIVA EN LOS PROCEDIMIENTOS DE RECONOCIMIENTO DEL COMPLEMENTO DE MENCIÓN Y LAS LIMITACIONES COMPETENCIALES DE LA MAGISTRATURA CONSTITUCIONAL

DÉCIMO SEGUNDO: Cuando el diseño legislativo remite la ejecución de sus preceptos a la Administración esta Magistratura debe ser celosa en no exceder sus atribuciones atribuyendo a la ley la causalidad de los efectos contrarios a la Constitución que la inaplicabilidad permite prevenir y adelantando un juicio que pertenece al tribunal de la gestión. Tal sería el caso si se atribuyeran a los preceptos legales una intención, un significado y una capacidad de la que carecen. Por cuanto refiere a la intención y al significado, solo ha podido identificarse un propósito de retribución del mejoramiento de las capacidades docentes, propósito perfectamente compatible con la educación diferencial. Por lo que corresponde al significado, solamente el concepto de niveles educativos posee algún contenido delimitado por normas supra-reglamentarias, quedando el concepto de subsectores de aprendizaje abierto al desarrollo que el legislador ha optado por atribuir a la Administración. Por último, como ha quedado demostrado, la habilitación al Reglamento es una fórmula que no se ha impugnado en este requerimiento y que ha trasladado a la Administración la capacidad de ejecutar la norma en lo que corresponde a los subsectores de aprendizaje y, con ello, la eventual potencialidad de vulnerar la Constitución si el desarrollo termina por ser ilegalmente subinclusivo. Este último

efecto, por el diseño del cuerpo legal en que se encuadran, no podría ser imputado a ninguno de los tres preceptos impugnados y escapa completamente a la esfera competencial de la inaplicabilidad.

La interpretación que le ha dado un organismo de la Administración del Estado a un determinado precepto legal genera un conflicto de legalidad que no compete resolver a esta Magistratura constitucional sino a los jueces del fondo (STC Rol N° 782, c. 70°). Esta asentada doctrina fue reiterada por esta Magistratura a propósito de otros conflictos de similar naturaleza que ha dado lugar la aplicación de la Ley N° 20.158 y que se refieren al debate sobre la legalidad o arbitrariedad en la actuación administrativa “materias que no corresponde resolver a este Tribunal pues no plantean una cuestión de constitucionalidad en la aplicación de la ley sino un examen de juridicidad en los actos de una autoridad administrativa, y de ahí que deba también rechazarse el recurso de inaplicabilidad interpuesto (...) sin que sea necesario examinar los vicios de inconstitucionalidad invocados” (STC Rol N° 1.041, c. 10°).

DÉCIMO TERCERO: La lectura de las piezas que componen la gestión judicial pendiente confirma la naturaleza legal del conflicto. En efecto, la denuncia de tutela laboral señala que “un primer antecedente constitutivo de la vulneración de los derechos fundamentales de los demandantes *emana de un pronunciamiento del Ministerio de Educación*” (fojas 145, cursivas añadidas), a quién se imputa la interpretación “en un sentido discriminatorio y perjudicial para mis representados, privándolos de su derecho a percibir el componente mención al igual que el resto de los profesionales de la educación en nuestro país”. Acto seguido remite a “[s]imilar interpretación [que] ha sostenido la Contraloría General de la República” y a la “decisión administrativa de privar a los profesores de educación diferencial del Bono de Reconocimiento Profesional en su componente mención” (fojas 146). Más adelante, continúa la denuncia argumentando que “*la posición que han sustentado los demandados, esto es el Ministerio de Educación y el sostenedor, para no pagar la mención a mis representados, contradice el texto expreso de la ley, toda vez que pretende establecer para los educadores diferenciales dos requisitos copulativos para optar al pago del componente mención*” (fojas 150, cursivas añadidas).

Luego, los actos de vulneración giran en torno a una omisión (no pago del componente de mención) y a la dictación de dos reglamentos del Ministerio de Educación (D.S. N° 259 y 260 de 2007) y un Ordinario con instrucciones del Jefe del Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas (N° 10/1.609 de 23 de octubre de 2008, acompañado a fojas 267), actos de ejecución de la ley que demuestran que el contenido del conflicto gira en torno a la ejecución administrativa de una ley de contenido preciso y detallado y por lo tanto se encuentra fuera del eje competencial que es propio de la inaplicabilidad.

IV. ANÁLISIS DE LOS EFECTOS INCONSTITUCIONALES INVOCADOS POR EL REQUERIMIENTO

DÉCIMO CUARTO: Los argumentos anteriormente descritos podrían ser suficientes para desestimar desde ya la declaración de inaplicabilidad, prescindiendo del examen respecto de los vicios de inconstitucionalidad invocados (STC Rol N° 1.041). Sin embargo, la existencia de una decisión previa de esta Magistratura (STC Rol N° 12.625) y la persistencia de un reproche sustentado no solo en los derechos individuales de las requirentes sino también en el derecho a la educación de una categoría de personas sujetas a especial cuidado del Estado, aconseja proseguir con una explicación relativa a los argumentos sostenidos por el requerimiento. En este sentido se tiene presente que el proceso constitucional no pocas veces excede el interés puramente privado de las partes de la gestión (en este caso un grupo importante de docentes dedicadas a un oficio protegido como es la educación diferencial) y, en ese caso, posee una audiencia mayor a la que también concierne la interpretación que esta Magistratura hace de la Constitución.

Para una mejor comprensión de la decisión los reproches de constitucionalidad del requerimiento se van a ordenar en tres grupos de argumentos: (i) la eventual vulneración de la igualdad ante la ley y el deber del Estado de crear las condiciones sociales que permitan la realización espiritual y material, de promover la integración y asegurar el derecho a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional; (ii) la eventual vulneración al derecho a una justa retribución y (iii) la eventual vulneración del derecho a la educación. Estos efectos se atribuyen indistintamente a los tres preceptos impugnados por lo que no se va a separar el vicio del precepto impugnado.

1. Igualdad y no discriminación

DÉCIMO QUINTO: El primer grupo de reproches gira en torno a la igualdad y a la no discriminación. Respecto de la igualdad se sostiene una presunta vulneración de la igualdad ante la ley en general, según la fórmula recogida en el artículo 1° y 19 N° 2 de la Constitución y, en materia económica, en el artículo 19 N° 22. Respecto a la no discriminación, el requerimiento reclama la infracción a los derechos y obligaciones que establecen los incisos 4° y 5° del artículo 1° de la Constitución.

De manera preliminar es preciso descartar, por exceder el ámbito de este proceso constitucional, el carácter constitucional de una supuesta antinomia legal entre lo dispuesto por los preceptos impugnados y lo ordenado por leyes posteriores, como lo es la Ley General de Educación reformada por la Ley N° 20.584 sobre inclusión escolar.

Es efectivo que tras la dictación de la Ley N° 20.158 se han dictado diversos cuerpos normativos con el objeto de promover la no discriminación (Ley N° 20.609

de 2012), incrementar la subvención en favor de los estudiantes con necesidades educativas especiales (Ley N° 20.201, de 2007), mejorar el goce de derechos de las personas con discapacidad (Ley N° 20.422, de 2010) o favorecer inclusión escolar (Ley N° 20.845 de 2015), por mencionar algunas. Sin embargo la eventual contraposición de los preceptos impugnados con alguno de esos preceptos no autoriza a esta Magistratura a transformar este eventual problema de sucesión de leyes en el tiempo en un problema de constitucionalidad para los efectos de la inaplicabilidad. *Mutatis mutandis*, la constatación real o supuesta de antinomias legales tampoco puede servir para justificar, en otras sedes, juicios de constitucionalidad que la Carta Fundamental reserva a esta Magistratura.

DECIMO SEXTO: También es necesario descartar la supuesta vulneración de la igualdad en materia económica al tenor de lo preceptuado por el artículo 19 N° 22 de la Constitución. Lo anterior, en razón que el conflicto que se ha traído a este Tribunal se subsume en la categoría constitucional de la igualdad remunerativa, propia del estatuto constitucional del trabajo y de la función pública. El debate sobre el derecho del profesor a reclamar una asignación salarial, por tanto, escapa a la materia residual regulada en el artículo 19 N° 22 y más aún a lo que en doctrina corresponde a la actividad de fomento. Este proceso de subsunción normativa, según apunta la doctrina nacional y comparada, ordena la interpretación y el debate constitucional mediante la especificación del contenido protegido del derecho supuestamente vulnerado (véanse Müller, F., *Die Positivität der Grundrechte*, Berlin, 1990, pp. 97 y ss. y Aldunate, E. *Derechos fundamentales*, Santiago, pp. 137 y ss.).

En efecto, en los procesos por vulneración derechos fundamentales no es raro encontrarse frente a hipótesis concursales de normas que conducen al intérprete a transitar a través de diversas reglas constitucionales. Ese tránsito, sin embargo, puede conducir al extravío cuando una hipótesis problemática que posee reglas y disciplina propias es llevada al terreno de reglas próximas pero no necesariamente concurrentes. Este último es el caso si se aplica la regulación constitucional de la no discriminación en materia económica y de las ayudas públicas a la configuración de los salarios. Como ya se explicó precedentemente, una asignación salarial forma parte de la retribución de los servicios que el docente profesional entrega por cuenta ajena y a cambio de una paga. No es una mera bonificación a una actividad sin contraprestación y por tanto no corresponde conceptualizarla ni confrontarla con reglas de esa naturaleza.

DÉCIMO SÉPTIMO: Centrados ya en la igualdad y la no discriminación, el requerimiento señala que los preceptos impugnados generan una infracción a la regla que contiene (i) el deber constitucional de contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible y (ii) el deber de promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional. Esta

infracción se configuraría por el no pago del bono por mención a los educadores que sirven a los programas de integración escolar pues “la calidad de la educación que ellos reciben se percibe como menos relevante” (fojas 23).

Este Tribunal comparte con el requerimiento la especial connotación que reviste la profesión docente, especialmente cuando ella tiene por sujetos a estudiantes con necesidades educativas especiales, cuyo derecho a ser incluidos en el sistema educativo nace precisamente del artículo 1º constitucional interpretado en concordancia con las obligaciones internacionales relativas a la no discriminación en la esfera de la enseñanza (Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza, D.S. Nº 764, Diario Oficial de 30 de noviembre de 1971).

Con todo, como sobre el supuesto impacto sobre las comunidades escolares el requerimiento no entrega otro antecedente que no sea el número de alumnos con necesidades educativas especiales al año 2022, sin explicar la relación entre ese efecto y una causa que no sea la supuesta antinomia entre los preceptos impugnados y la Ley General de Educación, este Tribunal procederá a desestimar la argumentación por considerarla infundada. Esta conclusión tampoco cambia si se infiere que dicho efecto es consecuencia de la supuesta discriminación de la que serían víctimas las requirentes, pues a la par de no haberla tampoco se dispone de elementos de juicio para discernir el efecto sobre ese grupo. Esta información tampoco se encuentra disponible en los antecedentes que componen una gestión judicial pendiente que tiene un objeto muy distinto al de la tutela del estudiantado con necesidades especiales.

DÉCIMO OCTAVO: Queda entonces por responder el cuestionamiento respecto de la supuesta infracción a la regla de igualdad que contiene el artículo 19 Nº 2 de la Constitución. Los preceptos, indica el requerimiento, discriminan arbitrariamente a las requirentes desde que, para dichos docentes, “no es relevante tener una mención en religión o lenguaje, pero sí en dificultades específicas de aprendizaje o discapacidad intelectual, herramientas de perfeccionamiento que tienen un nivel de importancia y dificultad equivalente considerando quienes son las personas a las que va dirigida la intervención, alumnos regulares en el caso de los docentes y alumnos con necesidades especiales en el caso de los educadores diferenciales”. Sobre este punto cabe añadir a lo señalado en los considerandos 9º y 10º precedentes, que toda política remuneracional con recursos públicos lleva ínsita la posibilidad de diferenciar y lo que la Constitución prohíbe es que esas diferencias, de haberlas, no sean arbitrarias. Como recuerda quien ha estudiado extensivamente la justicia constitucional, la provisión estatal de bienes y servicios, así como la extracción de recursos mediante la potestad impositiva, “lleva en su corazón la diferenciación” (Robertson, D., *The Judge as Political Theorist. Contemporary Constitutional Review*, Princeton y Oxford, 2010, p. 366)

Luego, lo que se requiere examinar es si la regulación legal objetada satisface los requerimientos que en materia salarial emanan tanto de la regla general de

igualdad consagrada de modo general en el artículo 19 N°2 y que en materia laboral se complementa con el régimen de protección del trabajo del artículo 19 N° 16. Responder a esta pregunta requiere, como ya se sabe, determinar previamente el contenido de los preceptos impugnados y la estructura normativa dentro del cual se incardinan. Según se argumentó precedentemente, los preceptos en sí mismos solo permiten diferenciar entre (A) quienes poseen mención en un subsector de aprendizaje o nivel educativo y (B) quienes no poseen mención alguna o que, de poseerlas, ellas no corresponden a un subsector de aprendizaje o nivel educativo. Esta diferencia, que busca retribuir la demostración de dominio de saberes disciplinarios y pedagógicos que se requieren en la enseñanza, más allá de las certificaciones convencionales sobre la formación docente”, se enmarca completamente en la valoración de idoneidad laboral que la Constitución admite expresamente en el numeral 16 del artículo 19. Esa es toda la diferencia que hacen los preceptos impugnados, sin que pueda inferirse ninguna regla de exclusión que margine a los educadores diferenciales, sino que ello emana de decisiones de carácter administrativo que podrían variar en el futuro, según lo estime la autoridad. En otras palabras, no se advierte en los preceptos —parafraseando la terminología utilizada por este Tribunal en otros casos relacionados con la remuneración de funcionarios— la existencia de un perjuicio deliberado y discriminatorio a partir de una suerte de “hostilidad” contra la educación diferencial (STC Rol N° 3.422, c. 23°).

DECIMO NOVENO: Para constatar una discriminación salarial en sede de inaplicabilidad, como aconteció con el escrutinio de una norma legal que impedía el pago de una asignación por desempeño institucional (STC Rol N° 1.801), se requiere como punto de partida que la diferencia de trato emane del enunciado legal impugnado. Solo a partir de ese supuesto (o del supuesto arbitrariamente igualador, que no es pertinente al caso en examen) se puede realizar el escrutinio descrito en las SSTC Rol N° 755 y 790, por mencionar dos decisiones vinculadas a la prestación de servicios o pago de prestaciones económicas de naturaleza social. Esa diferencia de trato, sin embargo, no emana de los preceptos impugnados pues no es posible inferir de ellos un enunciado que posicione *a priori* a las requirentes, en tanto educadoras diferenciales, en el segmento (B) correspondiente a quienes no poseen menciones o que poseen menciones que no corresponden a un subsector de aprendizaje o nivel educativo.

VIGÉSIMO: Valorar la consistencia de la interpretación exige identificar la rectitud de sus premisas.

El posicionamiento arbitrariamente gravoso para los docentes diferenciales — que las requirentes niegan en la gestión pendiente pero que sustentan con atención en este proceso de inaplicabilidad— solo es posible si el operador se apoya en dos procedimientos incorrectos: (i) omitiendo el dato normativo que las menciones son concretadas mediante un decreto supremo y (ii) adoptando, a partir de otro texto legal (la Ley N° 20.370, General de Educación), una visión esencialista de la educación

diferencial que inhibe el reconocimiento de cualquier forma de especialización dirigida a mejorar las capacidades pedagógicas más allá de su título profesional. De acuerdo con esta última visión, basada en la transversalidad e impertinencia disciplinar, la única diferencia relevante que habría entre “docentes regulares” y docentes diferenciales radicaría en el tipo de alumnos con los que se desempeñan. Esta concepción, que busca justificar el pago del complemento por mención a quién no la posee, conduce a dos resultados que son contradictorios y posiblemente productores de infracciones constitucionales: (i) de una parte iguala en sede de inaplicabilidad al que estudió una carrera conducente a un título con mención o aprobó cursos de postítulo conducentes a una mención con quien no cursó mención alguna; (ii) y de otra justifica que una ley (de la que surge un concepto protegido del título de educador diferencial) impediría a otra ley retribuir el mejoramiento o especialización de las capacidades. Esta tesis carece de sustento en la Carta Fundamental y por lo tanto no permite justificar la inconstitucionalidad de diseños legislativos dirigidos a remunerar la especialización o la profundización disciplinaria o pedagógica por sobre el título profesional. Menos aún impide que una Universidad imparta una mención asociada a los subsectores o incluso a los niveles existentes, o que el propio Ministerio de Educación, como se insinuó en estrados por el representante del Fisco, modifique los decretos con los que se ha ejecutado la parte impugnada de la Ley N° 20.158 dado que es dicho órgano quien configura reglamentariamente los subsectores de aprendizaje para fines remuneracionales.

No siendo posible, en definitiva, atribuir a la fuente legislativa la causalidad de una posible discriminación y existiendo razones de texto para identificar la fuente de la diferenciación en la actividad administrativa, habrá de descartarse el reproche de vulneración del artículo 19 N° 2 de la Constitución.

2. El derecho a una justa remuneración

VIGÉSIMO PRIMERO: Antes de enjuiciar la supuesta vulneración del derecho a una justa remuneración conviene recordar brevemente el marco sustantivo de esta institución. El derecho a la justa retribución se encuentra expresamente reconocido en el N° 16 del artículo 19 de la Constitución. El contenido protegido de por este derecho posee diversas dimensiones y beneficia, según lo ha declarado este Tribunal, tanto al trabajador independiente como al subordinado (STC Rol N° 1.254, c. 81°). Una primera dimensión se refiere a la retribución como contenido esencial de la relación de trabajo, lo que conduce a descartar el trabajo forzado sin compensación —aun si se impone bajo la forma de una carga— (STC Rol N° 75° y 85°) y el no pago de los tiempos de espera en que el trabajador está sometido a las instrucciones de su empleador (SSTC Rol N° 2.110, c. 8°, en el mismo sentido SSTC Roles N° 2.086, 2.114 y 2.182, entre otras). Una segunda dimensión, más específica, se refiere al carácter equitativo e igual por trabajo igual, según se desprende de una lectura combinada de

la Constitución con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 7º) y sus fuentes complementarias de interpretación (Comité de Derechos Humanos, Observación General N° 18 de 2005), el Protocolo de San Salvador (artículo 7º) y el Convenio N° 100 de la Organización Internacional del Trabajo. Lo justo, por su parte, remite al respeto de un mínimo remuneracional exigible tanto a los salarios de fuente privada (STC Rol N° 3.330-3391, c. 13º) como a las remuneraciones de fuente pública (STC Rol N° 3.422, c. 15º).

VIGÉSIMO SEGUNDO: No considerar la dignidad de la función ni la utilidad de la especialización para la obtención de los mismos fines que persiguen los profesores regulares es un vicio que el requerimiento imputa a los tres preceptos legales. Como este efecto sería una consecuencia de la diferencia remuneracional basta con reiterar lo ya indicado con ocasión de la supuesta infracción a la igualdad ante la ley y con recordar lo ya sostenido por esta Magistratura en la STC Rol N° 3.422: el debate acorde a la dignidad del cargo es uno en el cual este Tribunal carece de elementos para definir una respuesta desde la Constitución (STC Rol N° 3.422, c. 15º).

Se descarta entonces que pueda tratarse de una afectación al derecho a una justa retribución, ya que este es un derecho de mínimos. Si bien se trata de un mínimo que se garantice una existencia digna, no puede analizarse a propósito de una fracción dentro de un bono dentro de una política promocional. Esta fracción, excluida expresamente a quienes no poseen una mención, no impide en todo caso acceder a las tres cuartas partes del reconocimiento profesional y por lo tanto no permite razonablemente sostener que su negación implique una suerte de degradación de los profesionales de la educación diferencial y por tanto una diferencia intolerable para el destinatario del precepto (STC Rol N° 1.968, c. 15º, remitiéndose a numerosa jurisprudencia precedente).

3. El derecho a la educación

VIGÉSIMO TERCERO: Indistintamente es atribuido a los tres preceptos impugnados el vulnerar el derecho a la educación en cuanto éste tiene por objeto el pleno derecho desarrollo de la persona. De acuerdo con el requerimiento, la exclusión del 25% de bonificación por mención produce una diferencia importante en el acceso a la educación de calidad entre los alumnos y aquellos con necesidades especiales incidiendo en las posibilidades de desarrollo de estos últimos.

VIGÉSIMO CUARTO: También se encuentra, no cabe duda, la discriminación en el acceso a la educación de quienes pertenecen a grupos protegidos como son las personas con necesidades educativas especiales entre los efectos inconstitucionales que permite prevenir el artículo 93 N° 6. Sin embargo, como ya se argumentó precedentemente respecto de la vulneración a la regla contenida en el artículo 1º incisos 4º y 5º (véase *supra*, considerando 17º), ese efecto precisa del análisis

exhaustivo de diversas variables que no han sido enunciadas, debatidas ni acreditadas tanto en este proceso constitucional como en la gestión pendiente que solo versa sobre una posible vulneración de derechos de los docentes.

VIGÉSIMO QUINTO: Ahora bien, si el contenido de los preceptos legales impugnados no aporta por sí mismo información suficiente para sostener una regulación injustamente igualadora o diferenciadora respecto del profesorado, tampoco lo hace respecto del estudiantado. En efecto, si se tratara de una forma canónica de discriminación indirecta, que pudiere llegar a surgir como resultado de una regulación neutral, habría que enjuiciar esos resultados sobre una evidencia que excede con largueza la limitada información que aporta el requerimiento.

Si la regulación no fuere neutral, ciertamente bastaría con declararlo así, sin entrar en el análisis de los resultados colaterales de una disposición constitucionalmente inadmisibles. Como esta alternativa se ha descartado, es del caso analizar si los preceptos impugnados generan otra forma de discriminación en el acceso a la educación de los alumnos con necesidades educativas especiales. Para responder a esta última pregunta sería preciso explicar cómo es los preceptos legales impugnados —que solo asocian el concepto de mención a formas de especialización en niveles educativos o subsectores de aprendizaje— menoscaban el reconocimiento, goce o ejercicio del derecho a la educación (siguiendo el método propuesto en la Observación General N° 7 del Comité de Derechos Humanos). En esta parte el requerimiento tampoco se encuentra razonablemente fundado y esta Magistratura no alcanza a advertir cómo un conjunto de normas que persiguen mejorar las capacidades docentes puedan tener un impacto en la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad de la educación. Siendo así, la hipótesis normativa que plantea el requerimiento es implausible por inconsistente, configurándose aquello que la doctrina ha calificado como una pseudo-cuestión de constitucionalidad (Zagrebelsky, G. y Marcenò, V. *Giustizia Costituzionale*, Boloña, 2018, tomo II, p. 204

VIGÉSIMO SEXTO: Siendo así, esta Magistratura considera que no existen razones para declarar inaplicables ninguno los preceptos contenidos en los artículos 4°, inciso quinto; 5°, letra a), parte final, en la frase “y dicha mención correspondiere a un determinado subsector de aprendizaje o nivel educativo”; y 6°, inciso primero, en la frase “en un determinado subsector del aprendizaje o en un determinado nivel educativo”, de la Ley N° 20.158, que establece diversos beneficios para profesionales de la educación y modifica distintos cuerpos legales

Y TENIENDO PRESENTE lo preceptuado en el artículo 93 incisos primero, N° 6°, y decimoprimer, y en las demás disposiciones citadas y pertinentes de la Constitución Política de la República y de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional,



SE RESUELVE:

- I. QUE SE **RECHAZA** EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO A LO PRINCIPAL DE FOJAS 1. OFÍCIESE.
- II. QUE SE ALZA LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIESE.
- III. QUE NO SE CONDENA EN COSTAS A LA PARTE REQUIRENTE POR ESTIMARSE QUE TUVO MOTIVO PLAUSIBLE PARA LITIGAR.

DISIDENCIA

La Ministra señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO, el Ministro señor HÉCTOR MERY ROMERO y la Ministra señora MARCELA PEREDO ROJAS estuvieron por **acoger** el requerimiento de autos en virtud de las consideraciones siguientes:

I. CONFLICTO CONSTITUCIONAL

1°. Las requirentes, educadoras diferenciales, solicitan que se declaren inaplicables por inconstitucionales los preceptos impugnados ya singularizados en la sección expositiva de la sentencia, por estimar que su aplicación en el caso sub lite resulta contrario a la Constitución, Al efecto argumentan que la normativa vulnera el artículo 1° de la Carta Fundamental, al desconocer el aporte que realizan los educadores diferenciales y la necesidad de especialización en el área de su desempeño educativo, impidiéndole a un sector de la población su pleno desarrollo espiritual y material; la igualdad ante la ley, por establecer una discriminación arbitraria en perjuicio de los educadores diferenciales, quienes no se desempeñan en subsectores de la educación ni están adscritos a un nivel educacional en particular, sino que ejercen funciones en forma transversal en todos los niveles; el derecho a la educación, toda vez que la exclusión del incentivo al mejoramiento de los educadores diferenciales repercute negativamente en las posibilidades de pleno desarrollo de los alumnos que requieren de asistencia especializada; la justa retribución, debido a la diferencia que tienen con sus pares docentes regulares; y la no discriminación laboral y en materia económica, al establecer un beneficio pecuniario en favor de los docentes regulares en desmedro de los educadores diferenciales.

2°. La presente disidencia recoge los criterios cardinales de la sentencia Rol N° 12.625 de esta Magistratura, en la cual se declaró inaplicable el precepto legal controvertido en autos por estimar que la aplicación de la norma conculcaba el principio de igualdad ante la ley, al excluir del complemento del bono por concepto

de mención a los profesores de educación diferencial que ostentan una mención asociada al título, situación que configuraría una discriminación arbitraria.

II. EL DERECHO A LA EDUCACIÓN Y LA EDUCACIÓN DIFERENCIAL

3°. El artículo 19, numeral 10, de la Constitución asegura a todas las personas, sin distinción alguna, el derecho a la educación, el que “tiene por objeto el pleno desarrollo de la persona en las distintas etapas de su vida” (inc. 2°), y en las obligaciones que deben cumplir los sujetos pasivos vinculados por este derecho: los padres, el Estado y la comunidad (incisos 3° y final).

Dentro de los titulares del derecho se encuentran los alumnos con necesidades especiales, a quienes la Constitución les garantiza el derecho a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional, lo cual impone, como deber del Estado, asegurar su acceso a todo tipo de educación, incluyendo, por cierto, la de carácter diferencial (art. 1° inciso final), sin que puedan ser discriminados en el ejercicio de su derecho (art. 19 N° 2 inc. 2°), adquiriendo el Estado un rol fundamental de “proteger, promover garantizar y fomentar las distintas modalidades en que se expresa el derecho social a la educación” (STC 12.625, c. 7°).

4°. A las garantías constitucionales se suman distintos Tratados Internacionales suscritos y ratificados por Chile que promueven el derecho a la educación de quienes tienen necesidades educativas especiales, como sucede con la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza (1960), ratificada por nuestro país en 1971; la Convención de los Derechos del Niño; y, en fin, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, de 2006, instrumentos que limitan el poder del Estado, según lo dispuesto en el artículo 5, inciso segundo, de la Constitución.

5°. La educación especial o diferencial, promovida desde el siglo XIX en nuestro país, se dirige a personas que poseen alguna discapacidad, lo cual supone por parte del profesor saber manejar un conjunto de conocimientos científicos y pedagógicos para potenciar sus capacidades. Actualmente la educación especial o diferencial en Chile constituye una modalidad de la educación regular, reconocida y valorada dentro de la legislación y de las políticas educativas, encontrándose consagrada tanto en la Ley General de Educación (DFL N° 2, que fija el texto de la Ley N° 20.370) como en la Ley N° 20.422, de 2010, que Establece Normas sobre Igualdad de Oportunidades e Inclusión Social de Personas con Discapacidad.

6°. La educación diferencial es definida en la ley como una “modalidad del sistema educativo que desarrolla su acción de manera transversal en los distintos niveles, tanto en los establecimientos de educación regular como especial, proveyendo un conjunto de servicios, recursos humanos, técnicos, conocimientos especializados y ayudas para atender las necesidades educativas especiales que puedan presentar algunos alumnos de manera temporal o permanente a lo largo de

su escolaridad, como consecuencia de un déficit o una dificultad específica de aprendizaje”, precisando que “se entenderá que un alumno presenta necesidades educativas especiales cuando precisa ayudas y recursos adicionales, ya sean humanos, materiales o pedagógicos, para conducir su proceso de desarrollo y aprendizaje, y contribuir al logro de los fines de la educación”(Ley N° 20.370, artículo 23, incisos 1° y 2°).

7°. La finalidad de esta enseñanza consiste en “hacer efectivo el derecho a la educación, garantizando el pleno acceso, integración y progreso en el sistema educativo a los estudiantes que presentan requerimientos especiales debido a su condición, para lo cual desarrolla su acción de manera transversal en los distintos niveles educativos tanto en los establecimientos de educación regular como especial, su mayor reto está en reconocer la diversidad del alumnado y ofrecer las herramientas necesarias para conseguir atender a todos sus requerimientos” (STC 12.625, c.10°). Ello obliga –según se añadió en la misma sentencia– “a tomar medidas, por una parte, para evitar que el educando que tiene dificultades para aprender, debido a algún trastorno o discapacidad por su pertenencia a un grupo vulnerable, no sufra discriminación (art. 19 N° 2 inciso 2° de la Carta Fundamental), y, por otra parte, a crear las condiciones materiales y espirituales con la finalidad de que éste pueda llegar a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional (art. 1° inciso final)”.

II. EL BONO DE RECONOCIMIENTO

8°. El bono de reconocimiento consiste en un beneficio remuneracional que creó la Ley N° 20.158 con el objeto de incorporar “diversos mecanismos e instrumentos para aportar al mejoramiento de los aprendizajes y de la formación escolar de las nuevas generaciones” (Mensaje de la Ley N° 20.158, p. 4). Entonces, en el contexto de avanzar en la calidad de la enseñanza que se imparta, se busca mejorar la condición docente, teniendo en cuenta que “el Estado y la sociedad chilena se han comprometido en un esfuerzo de mediano plazo, pero continuo y ascendente, para mejorar las remuneraciones y las condiciones de trabajo de los profesionales de la educación parvularia, básica y media, tanto del sector público municipal como del sector privado con financiamiento público”, agregando que, “además del efecto simbólico de reconocimiento del profesionalismo docente, el estímulo a la acreditación de menciones viene a reforzar una política pública de mejoramiento de las capacidades docentes” (Mensaje de la Ley N° 20.158, p. 4). Todo ello redundará en el mejoramiento de la calidad de la educación que reciban los alumnos de los establecimientos educacionales en cuyas aulas impartan clases los profesores a quienes va dirigido y en los que se educan los alumnos de los sectores más vulnerables de la población.

9°. La creación del referido beneficio es consecuencia del ejercicio por el legislador de una actividad de fomento, en la medida que esta cubre, en términos

generales, “todas aquellas medidas de los poderes públicos que tienen por finalidad estimular, promover, incentivar o sostener determinadas actividades o iniciativas privadas, por entender que en ello concurre un interés público” (Sánchez Morón, Miguel (2013), Derecho Administrativo, Parte General, 9º edición, Ed. Tecnos, Madrid, p. 796). Dentro de tales medidas se encuentran las denominadas por la doctrina española “ayudas públicas”, las cuales consisten en una “aportación dineraria con cargo a fondos públicos realizada a favor de personas públicas o privadas, sin contraprestación directa por quien la recibe y para fines de interés público” (Sánchez Morón, ob. cit., p. 800).

10°. El bono de reconocimiento que establece la Ley en cuestión se dirige a los profesionales de la educación que se desempeñan en el sector municipal, particular subvencionado y en los establecimientos de educación técnico profesional regidos por D.L N° 3.166 de 1980, que cumplan con los requisitos que señala la ley (art. 1°).

Tales requisitos consisten en: a) encontrarse en posesión del título de profesor o educador otorgado por una Universidad o Instituto Profesional del Estado o reconocido por éste, con un programa de estudios de a lo menos ocho semestres académicos y 3.200 horas presenciales de clases (art. 3); o b) haber obtenido su título de profesional de la educación en Escuelas Normales o hasta el año 1990 en Universidades cuyo programa de estudio regular de pedagogía tuviese menos de ocho semestres (art. 4 inciso 1°); o c), que habiendo obtenido su título antes de la publicación de la ley sin cumplir con los requisitos anteriores, tenga otro título profesional o técnico de nivel superior anterior, si sumando los programas de ambas carreras, su formación sea igual o superior a ocho semestres o 3.200 horas presenciales de clases (art. 4 inc. 2°); o d) que, siendo profesional de la educación portando un título de profesor o educador que no reúne los requisitos anteriores, acredite la obtención de una mención en un subsector de aprendizaje o en un nivel educativo otorgado por una universidad o institución de educación superior (art. 4°, inc. 3°); o, d), en fin, que haya obtenido un título profesional en una universidad o institución de educación superior otorgado en un programa o carrera de a lo menos ocho semestres y 3.200 horas presenciales siempre que imparta una especialidad afín a dicho título en los establecimientos a que se refiere el art. 1° de la ley.

11°. La bonificación se materializa en un monto fijo mensual que tiene dos componentes: uno base, de un 75% por concepto de título, y uno de complemento, de un 25% por concepto de mención, siempre que dicha mención corresponda a un subsector de aprendizaje o nivel educativo, según lo disponen los preceptos impugnados en estos autos.

III. REQUISITOS LEGALES PARA LA OBTENCIÓN DEL BONO POR CONCEPTO DE MENCIÓN

12°. Como se señaló, los preceptos impugnados exigen, para el complemento del bono, que el profesional de la educación haya obtenido una mención correspondiente a un determinado subsector de aprendizaje o nivel educativo.

El problema estriba en que, por las características propias de su disciplina, las menciones asociadas a sus títulos no se encuentran asociadas a un determinado subsector de aprendizaje o a un determinado nivel educativo, por lo que, al no cumplir con tales requisitos, los educadores diferenciales se ven impedidos de acceder al componente adicional del bono de reconocimiento por concepto de mención.

13°. En efecto, los encargados de impartir esta modalidad educativa, esto es, los educadores diferenciales, son profesionales cuyos estudios, atendido el carácter interdisciplinar de la carrera, no se encuentran asociados a disciplinas del currículo escolar, sino más bien a saberes especializados de distinta naturaleza que se asocian a demandas y desafíos de su campo profesional. De este modo, la educación diferencial se erige como una herramienta clave en un sistema educacional inclusivo, que, por su relevante rol en el mejoramiento de la calidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje, requiere ser implementado transversalmente en todos los niveles y modalidades educativas.

14°. Así lo han entendido diversos órganos públicos al sostener que “las menciones asociadas al título referidas a especialidades en Educación Diferencial no corresponden a sectores o subsectores de aprendizaje, motivo por el cual no pueden acreditarse para los efectos de la Bonificación de Reconocimiento Profesional” (Ordinario N° 10/1609, de 2018, el Jefe del Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas –organismo dependiente del Ministerio de Educación) y que “los educadores diferenciales tienen derecho a percibir el anotado bono solo por concepto de título, no procediendo, por sus especializaciones, el pago del complemento por mención del mismo, por cuanto la educación diferencial constituye una modalidad del sistema educativo que se desarrolla de manera transversal a través de sus distintos niveles, de forma tal que no es posible adscribirla a ninguno de ellos en particular” (Dictamen 30.270 de la Contraloría General de la República).

15°. Como se explicará a continuación resulta altamente improbable, por no decir jurídicamente inviable, la incorporación de las menciones obtenidas por los profesionales de la educación especial dentro de un subsector de aprendizaje o nivel educativo por la vía reglamentaria porque, desde un punto de vista conceptual, resulta improcedente la inclusión de un concepto dentro del otro. Cabe recordar asimismo que el Reglamento, ejecutando la ley, señala que las especialidades en educación diferencial no corresponden a sectores o subsectores de aprendizaje. Por ello, nos enfrentamos ante un conflicto propiamente constitucional y no de mera legalidad como sostiene la sentencia con la que disentimos.

16°. Por sectores de aprendizaje se entienden *“las diversas categorías de saber y de experiencias que deben cultivar los niños, niñas y jóvenes para desarrollar aquellas dimensiones de su personalidad que han sido puestas de relieve por los fines, objetivos generales y requisitos de egreso de la enseñanza básica y media. Cada sector de aprendizaje define los tipos de saberes y experiencias que deben ser trabajados a lo largo de cada uno de los niveles educacionales. Algunos de estos sectores constituyen agrupaciones de saberes o conocimientos en sentido estricto; otros, en cambio, constituyen agrupaciones de los tipos de experiencias que la escuela debe proveer para que la formación de los alumnos y alumnas transcurra en la dirección especificada por los objetivos generales y requisitos de egreso de la enseñanza básica y media”* (Decretos 254 y 256, de 2009, del Ministerio de Educación).

Para efectos de referir a la forma en que los estudios propios de un sector se expresan en cada uno de los diferentes niveles, se emplea el concepto de subsector.

17°. El año 2011, el Decreto 439 del Ministerio de Educación, que Establece bases curriculares para la educación básica en asignaturas que indica, realizó cambios en la nomenclatura relativa a la organización de las materias escolares reemplazando, de acuerdo a la terminología utilizada en la Ley General de Educación, el término “sectores de aprendizaje” por “asignaturas”, concepto que se define en el mismo documento como *“el conjunto de saberes, experiencias y habilidades relacionados con una o varias disciplinas determinadas o con un aspecto del desarrollo del niño, que han sido agrupados y secuenciados en el contexto del currículum escolar con el fin de organizar y promover los aprendizajes correspondientes”* reiterando que el concepto asignatura *“Equivale a lo que en instrumentos curriculares anteriores se denomina ‘sector’”*.

Consecuente con ello, se consideran como asignaturas Lenguaje y Comunicación, Lengua Indígena, Idioma Extranjero, Matemática, ciencias Naturales, Artes Visuales, Música, entre otros.

18°. En consecuencia, los sectores de aprendizaje, concepto equivalente al de “asignaturas”, son materias –conjunto de conocimientos que constituyen un campo del saber– que forman parte de un plan de estudio que se enseñan en un centro docente. Recaen en contenidos que ofrecen una base cultural común para todo el país de modo que no podrían vincularse reglamentariamente, sin afectar su esencia, a menciones vinculadas con la educación diferencial, por cuanto esta se dirige a “algunos alumnos de manera temporal o permanente a lo largo de su escolaridad, **como consecuencia de un déficit o una dificultad específica de aprendizaje**” (art. 23 LGE). Se trata de otorgar “ayudas y recursos adicionales, ya sean humanos, materiales o pedagógicos, para conducir su proceso de desarrollo y aprendizaje, y contribuir al logro de los fines de la educación” (art. 23 LGE). Es decir, es un refuerzo para alcanzar el aprendizaje de los distintos sectores de aprendizaje, sin perjuicio de las adecuaciones curriculares que pueden realizar escuelas especiales y aquellas que deseen desarrollar proyectos de integración.

19°. Del mismo modo, la especialización de los profesionales de la educación especial tampoco se encuentra vinculada a niveles educativos específicos. La educación formal, de acuerdo con el artículo 17 de la Ley General de Educación (LGE), se estructura en cuatro niveles: parvularia, básica, media y superior. En virtud de lo anterior, carecería de sustento lógico exigir una especialización en un determinado nivel educativo, ya que, como se ha explicitado precedentemente, la educación diferencial se despliega “de manera transversal en los distintos niveles” (art. 23 LGE).

20°. En conclusión, por las características intrínsecas de su disciplina, las menciones vinculados con los títulos de los educadores diferenciales no se encuentran asociadas a un determinado subsector de aprendizaje o a un determinado nivel educativo, por lo que, al no cumplir con tales requisitos, los educadores diferenciales se ven impedidos de acceder al componente adicional del bono de reconocimiento por concepto de mención, situación que contraviene la Constitución, como se procederá a exponer a continuación.

IV. LOS PRECEPTOS IMPUGNADOS PRODUCEN UNA DISCRIMINACIÓN ARBITRARIA

21°. Como reiteradamente lo ha sostenido este Tribunal, en la dimensión del principio de igualdad no se prohíbe dar trato igual a situaciones diferentes, “sino hacerlo arbitrariamente; esto es, sin un fin lícito que lo justifique; lo prohibido es hacerlo sin razonable justificación” (STC Rol N° 807, c. 22°). Para dilucidar si se produce una infracción a la igualdad ante la ley, esta Magistratura ha sostenido reiteradamente que “La igualdad ante la ley consiste en que las normas jurídicas deben ser iguales para todas las personas que se encuentren en las mismas circunstancias y que no deben concederse privilegios ni imponerse obligaciones a unos que no beneficien o graven a otros que se hallen en condiciones similares. Un primer test para determinar si un enunciado normativo es o no arbitrario, consiste en analizar su fundamentación o razonabilidad y la circunstancia de que se aplique a todas las personas que se encuentran en la misma situación prevista por el legislador. Ahora bien, no basta con que la justificación de las diferencias sea razonable, sino que además debe ser objetiva. Si bien el legislador puede establecer criterios que permitan situaciones fácticas que requieran de un tratamiento diverso, ello siempre debe sustentarse en presupuestos razonables y objetivos que lo justifiquen, sin que quede completamente entregado el establecimiento al libre arbitrio del legislador. Así, para poder determinar si se infringe la igualdad ante la ley, es necesario atender además a la finalidad perseguida por el legislador para intervenir el derecho fundamental de que se trata, la que debe ser adecuada, necesaria y tolerable para el destinatario de la misma, como lo ha puntualizado la doctrina autorizada” (STC Rol N° 133, c. 17) (En el mismo sentido, STC 1217 c. 3, STC 1399 cc. 13 a 15, STC 1988 cc. 65 a 67, STC 1951

cc. 17 a 19, STC 2841 c. 13, STC 2703 c. 13, STC 2921 c. 12, STC 3028 c. 12, STC 3473 c. 21, STC 7217 c. 24).

22°. En el caso sub judice, a juicio de esta minoría, los preceptos legales controvertidos establecen una discriminación arbitraria en perjuicio de los profesionales de la educación especial, toda vez que no se advierte un motivo o finalidad constitucionalmente legítima que justifique que el bono que se concede a quienes obtengan una mención vinculada a su título profesional se encuentre, además, condicionado a un subsector de aprendizaje o a un nivel educativo.

23°. El objetivo del legislador fue el de perfeccionar las capacidades docentes de los profesores que se desempeñan en los establecimientos a que se refiere la ley para mejorar la calidad de la educación que impartan. Explicando las razones que tuvo el Presidente de la República para presentar el proyecto de ley, el mensaje de 12 de diciembre de 2006 sostiene que este se enviaba al Congreso Nacional “en el contexto de una alta preocupación de la ciudadanía y los poderes públicos por la calidad de la educación”, lo cual le lleva a proponer que, a través de diversos mecanismos e instrumentos, se logre el mejoramiento de los aprendizajes y de la formación escolar, en la convicción “que el avance en materia de calidad de la enseñanza incluye con bastante centralidad el mejoramiento de la condición docente”. Al exponer sobre los contenidos fundamentales del proyecto, el Mensaje sostiene que éste “representa un paso muy importante en el sentido de reafirmar la tendencia a asociar las retribuciones a los docentes a incentivos colectivos o individuales vinculados a la calidad de los desempeños profesionales, como una estrategia central para avanzar en la calidad de la educación. También se refuerza el premio a las demostraciones del dominio de los saberes disciplinarios y pedagógicos que se requieren en la enseñanza, más allá de las certificaciones convencionales sobre la formación docente”.

En ese contexto, cabe tener presente que, en la discusión en Sala, el diputado Silber señaló: “estamos generando avances positivos al otorgar un bono de reconocimiento profesional a todos los educadores que se desempeñan tanto en el sector municipal como en el particular subvencionado” (Discusión en Sala, Primer Trámite Constitucional, p. 43). Asimismo, la entonces Ministra de Educación Yasna Provoste expresó que “un esfuerzo importante –y así ha sido reconocido por la gran diversidad existente en el Colegio de Profesores– se relaciona con el bono de reconocimiento a la profesión, al que tendrán derecho todos los profesionales de la Educación que se desempeñen en el sector particular subvencionado y que se hayan titulado en carreras de al menos ocho semestres académicos y 3 mil 200 horas presenciales.” (Discusión en Sala, Segundo Trámite ante el Senado, p. 88).

24°. Como puede observarse de la historia fidedigna de la ley, se persiguió reconocer y reforzar las capacidades docentes para así mejorar la formación escolar de los alumnos. Se buscaba optimizar tales capacidades, entre otras medidas, a través de la mejora de remuneraciones de todos los profesionales de la educación que se

desempeñaran tanto en el sector público municipal como en el sector privado que tuviese financiamiento público (Mensaje de la Ley N° 20.158, p. 4), otorgando un Bono de Reconocimiento Profesional a los profesionales de la educación que cumplieran con los requisitos que señala la ley

25°. El artículo 1°, inciso quinto, de la Constitución Política de la República impone al Estado el deber de propender a la integración armónica de todos los sectores de la Nación y garantizar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional. En consecuencia, el Estado se encuentra obligado a velar por que todas ellas, incluyendo por supuesto a quienes presenten necesidades especiales, accedan a una educación de calidad, impartida por profesionales de la educación que ostenten las más altas aptitudes y cualificaciones.

26°. Entonces *“si, por una parte, el Estado de Chile se encuentra obligado a velar tanto por el derecho a la educación en condiciones de igualdad y por el de participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional de todas las personas, incluyendo a aquellas que tienen necesidades educativas especiales y, por otra parte, el legislador buscó entregar una educación de calidad a todos los alumnos de los establecimientos a que se refiere que imparten educación regular o formal para lo cual, entre otras medidas, estimula el perfeccionamiento docente de quienes se desempeñan en el sistema educacional a través de un bono de reconocimiento profesional, no tiene justificación razonable alguna y constituye una diferenciación de trato arbitraria que se excluya del complemento de la bonificación que establece la ley a los educadores diferenciales que se han especializado en la formación de quienes se encuentran en la situación de mayor vulnerabilidad dentro del sistema escolar regular, como son aquellos que tienen necesidades educativas especiales. Ellos, tanto como los profesores que imparten enseñanza a través de niveles educativos, tienen el mismo derecho a recibir tal beneficio para cumplir con el propósito de la ley, cual es favorecer el otorgamiento de una educación de calidad, proporcionada por quienes tienen las mejores calificaciones profesionales”* (STC 12.625, c. 34°).

27°. Por lo anterior, se configura una doble discriminación arbitraria: *“en primer lugar, una discriminación indirecta en contra de una categoría de personas, como es la de aquellos a quienes va dirigida esa modalidad de educación, respecto de las cuales el Estado tiene el deber de asegurarles el derecho de participar con igualdad de oportunidad en la vida nacional (art. 1° inciso 5°) para que efectivamente puedan desarrollar sus potencialidades recibiendo al efecto una educación de calidad sin discriminación, más aun teniendo presente que su condición ha sido históricamente un factor de exclusión o restricción para el goce de sus derechos educativos. En segundo lugar, la aplicación de los preceptos impugnados conduce a una arbitrariedad directa en contra de los educadores diferenciales al excluirlos de un beneficio dirigido a todos quienes imparten enseñanza en los establecimientos educacionales a que se refiere la ley. Se busca con tal bonificación incentivar el desarrollo docente, sin que exista una razón que justifique que el legislador, por una parte, otorgue un estímulo a su perfeccionamiento docente a los educadores diferenciales mediante un bono por encontrarse en posesión de un título profesional y, por otra parte, les impida acceder a una parte del bono si*



0000306
TRESCIENTOS SEIS

tienen una mención asociada a él, como sí les sucede a los profesores que imparten educación por niveles dentro de la educación regular, quienes se encuentran en una situación homologable con la de los diferenciales” (STC 12.695, c. 35°)

28°. En mérito de lo expuesto, a juicio de esta disidencia, el requerimiento debió haber sido acogido.

Redactó la sentencia el Suplente de Ministro señor MANUEL NÚÑEZ POBLETE.
La disidencia ha sido redactada por la Ministra señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 14.983-23-INA

Daniela Beatriz Marzi Muñoz
Fecha: 05/03/2025

María Pía Silva Gallinato
Fecha: 05/03/2025

Raúl Eduardo Mera Muñoz
Fecha: 05/03/2025

Catalina Adriana Lagos Tschorne
Fecha: 11/03/2025

Marcela Inés Peredo Rojas
Fecha: 05/03/2025

Manuel Antonio Núñez Poblete
Fecha: 06/03/2025

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrada por su Presidenta, Ministra señora Daniela Beatriz Marzi Muñoz, y por sus Ministros señora María Pía Silva Gallinato, señor Raúl Eduardo Mera Muñoz, señora Catalina Adriana Lagos Tschorne, señor Héctor Mery Romero, señora Marcela Inés Peredo Rojas, señora Alejandra Precht Rorris y Suplente de Ministro señor Manuel Antonio Núñez Poblete.

Autoriza la Secretaria del Tribunal Constitucional, señora María Angélica Barriga Meza.

María Angélica Barriga Meza
Fecha: 11/03/2025



A0306DBF-46B4-4171-AC0A-3CF85A74BA43

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalconstitucional.cl con el código de verificación indicado bajo el código de barras.