



2023

REPÚBLICA DE CHILE
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol 13.208-2022

[14 de marzo de 2023]

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD POR
INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DEL ARTÍCULO 15, INCISO
SEGUNDO, DEL D.F.L. N° 2, DE 1998, DEL MINISTERIO DE
EDUCACIÓN, QUE FIJA EL TEXTO REFUNDIDO, COORDINADO Y
SISTEMATIZADO DEL D.F.L. N° 2, DE 1996, SOBRE SUBVENCIONES
DEL ESTADO A ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES

CORPORACIÓN EDUCACIONAL EL BOSQUE

EN EL PROCESO RIT C-106-2022, RUC 21-4-0336639-8, SEGUIDO ANTE EL
JUZGADO DE LETRAS DEL TRABAJO DE TEMUCO

VISTOS:

Con fecha 29 de abril de 2022, Corporación Educacional El Bosque, ha presentado un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto de la expresión *“La subvención sólo podrá ser pagada a los sostenedores o sus representantes legales, salvo en el caso de medidas judiciales”*, contenida en el artículo 15, inciso segundo, del D.F.L. N° 2, de 1998, del Ministerio de Educación, que Fija el Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado del D.F.L. N° 2, de 1996, sobre Subvenciones del Estado a Establecimientos Educativos, para que ello incida en el proceso RIT C-106-2022, RUC 21-4-0336639-8, seguido ante el Juzgado de Letras del Trabajo de Temuco.

Preceptos legales cuya aplicación se impugna

El precepto impugnado dispone lo siguiente:



“D.F.L. N° 2, de 1998, del Ministerio de Educación, que Fija el texto Refundido, Coordinado y Sistematizado del D.F.L. N° 2, de 1996, sobre Subvenciones del Estado a Establecimientos Educativos.”

(...)

Artículo 15. (...)

La subvención sólo podrá ser pagada a los sostenedores o sus representantes legales, salvo en el caso de medidas judiciales.”.

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

Indica la requirente que la Corporación Educacional El Bosque es una persona jurídica educacional sin fines de lucro, constituida a la luz de la reforma educacional de la Ley N° 20.845 y es la sostenedora de los proyectos educativos de siete colegios ubicados en zonas sensibles del país, de modo que generalmente son los únicos o una de las pocas prestaciones educacionales que cientos de alumnos pueden recibir. La creación de la C.E. El Bosque y la adquisición de la calidad de sostenedor de sus colegios ocurrió durante los años 2016, 2017 y 2018.

Explica que los colegios que dependen de la C.E. El Bosque son financiados entre un 75% y un 100% mediante fondos públicos. La administración, en conjunto con el apoyo de cerca de 650 profesores y trabajadores, prestan un servicio educacional de interés público a cerca 9.000 alumnos en sus siete establecimientos educacionales. Durante el año 2021 la red de establecimientos educacionales recibió como presupuesto anual, un aporte Público (incluye beneficios ley de reajuste y bonificaciones proporcionales) de \$ 10.726.560.069 equivalente al 78% del total de recursos destinados a financiar su presupuesto anual y servir a fines educacionales.

Refiere que, de los aportes recibidos por el Estado, destinó para el pago de remuneraciones durante el 2021, el 95% del total de los aportes recibidos y el otro 5% fue destinado en mantención de infraestructura. En dicho contexto analiza la situación del Liceo Camilo Henríquez, establecimiento de excelencia educativa manteniendo estándares académicos por sobre la media nacional.

Agrega que la C.E. El Bosque adquirió la calidad de sostenedor del establecimiento educacional el año 2017 debido a que los antiguos controladores del Establecimiento educativo no querían continuar en la administración del Liceo en razón de la serie de restricciones que el sector educativo imponía a aquellos sostenedores. Con la necesidad de continuar con el proyecto educativo, dar respuesta a la demanda insatisfecha de matrículas de la región de la Araucanía y la nula respuesta pública en la región para absorber los casi 3.000 alumnos del Liceo, la C.E. El Bosque se hizo cargo de la administración del establecimiento cumpliendo con la reforma legal que cambió el paradigma en la educación y reenfocó la manera en que podía obtenerse financiamiento estatal para el ejercicio de funciones educacionales,



así como también la forma en que estos recursos debían rendirse y gastarse en el giro educativo, terminando con la posibilidad de obtener dividendos o lucro a partir del ejercicio educacional.

En el caso particular del Liceo Camilo Henríquez de la ciudad de Temuco, administra un 93% de recursos provenientes del Estado y un 7% provenientes del Financiamiento Compartido (FICOM). Del 93% de aportes del Estado, la Corporación sólo tiene acceso a la administración del 71% debido a la retención de subvención por concepto del pago de la cuota para adquisición del inmueble con garantía del Estado por el periodo de 25 años el cual retiene el 22% aproximadamente del total de subvención estatal. A su turno, agrega, del 71% de aportes del Estado el 100% está destinado al pago de remuneraciones del Liceo, siendo clave los aportes de los Padres y Apoderados los cuales están afectos, de igual manera que los aportes del Estado, al giro de su denominación.

En dicho marco, la requirente analiza antecedentes de la Ley de Inclusión y su relación con la Ley de Subvención. Se realizaron modificaciones a la Ley de Subvención a los Establecimientos Educativos a fin de garantizar el fin del lucro en la educación y que los recursos que se entregan a los establecimientos educativos tengan como eje central mejorar la calidad de la educación. Unido a ello, acota la actora, se estableció como requisito que los sostenedores beneficiarios de subvenciones educativas se establezcan como personas jurídicas sin fines de lucro y se exige a los sostenedores que decidan recibir aportes estatales ser propietarios de los inmuebles y activos esenciales para impartir educación.

Sin embargo, añade la requirente, la Ley de Inclusión, al no terminar explícitamente con la posibilidad del embargo de recursos públicos en los establecimientos subvencionados de la Corporación Educativa, implicó que en ciertos procesos judiciales como el de la gestión pendiente, la aplicación de la norma cuestionada posibilite trabar en embargo los recursos públicos afectos a fines exclusivamente educativos para el correcto funcionamiento de las unidades educativas las cuales dan cobertura a sectores del país donde no existe respuesta pública para absorber la matrícula de los establecimientos educativos de la Corporación.

En lo que respecta a los inmuebles, la reforma legal se encargó de crear mecanismos para que los sostenedores de los establecimientos educativos pudieran adquirir los inmuebles donde están emplazados sus colegios (artículo 8° transitorio Ley de Inclusión) y cumplir uno de los requisitos para recibir subvención escolar.

Explica la actora que dicho artículo permitió, en la práctica, que ciertas personas que eran dueños de los inmuebles donde funcionaban los establecimientos educativos, y que a su vez eran personas relacionadas a los sostenedores - obteniendo utilidades a partir del pago de altas rentas por concepto de arrendamiento, lo cual configuraba que era una de las vías comunes para lucrar- y que además no



estaban interesados en continuar con un proyecto educativo, pudieran enajenar los inmuebles a aquellas personas que sí estuvieran dispuestos a hacerlo.

En la gestión judicial pendiente ante el Juzgado de Letras del Trabajo de Temuco, indica la actora, en mayo de 2021, el Sindicato de Trabajadores del Liceo Camilo Henríquez de Temuco, presentó una demanda sobre cobro de prestaciones, respecto de obligaciones del contrato colectivo suscrito en el año 2017, con la C. E. El Bosque, contrato no vigente a la fecha de la demanda, por cuanto había concluido su plazo y ya se encontraba vigente un nuevo contrato colectivo suscrito entre las partes.

El Tribunal dictó sentencia en agosto de 2021 y accedió a decretar el pago de diversas prestaciones que detalla a fojas 13. Conociendo de un recurso de nulidad, la Corte de Apelaciones de Temuco declaró en febrero de 2022 que la sentencia no era nula, ingresando a procedimiento de cumplimiento en marzo de 2022.

Luego, en abril de 2022, se tuvo por practicada liquidación del crédito si no fuere objetada dentro de tercero día, ordenando se le requiera a la C. E. El Bosque, para que pague una suma total de \$ 144.837.091.-, dentro de los cinco días siguientes; ordenando que en caso contrario un Ministro de Fe, designado por el Tribunal, proceda a trabar embargo sobre bienes muebles o inmuebles suficientes de la Corporación, para dar cumplimiento íntegro de la ejecución y sus costas.

Dicho embargo, por aplicación de lo dispuesto por el artículo 15, inciso segundo, del Decreto con Fuerza de Ley N° 2, de 1998, del Ministerio de Educación, puede trabarse sobre las subvenciones estatales destinadas a fines educativos con los que debe cumplir la C. E. El Bosque. Desarrolla en dicho sentido que la posibilidad de un embargo impacta directamente en la subvención que se recibe por parte del Estado por ende y vulnera a sus trabajadores, en especial a los del Liceo Camilo Henríquez de Temuco, por el carácter de alimenticia que la remuneración tiene, constituyendo fuente de existencia del trabajador y de su grupo familiar, la que no se podrá pagar por efecto de la traba del embargo, de modo que la protección de la remuneración está en línea con las garantías constitucionales como el derecho a la vida y a la integridad física y psíquica encontrándose resguardada en nuestra Constitución y que, cualquier disposición en contrario debiese ser desestimada;

A lo anterior añade que se afecta al monto que debe destinarse a pagar el crédito bancario, pudiendo exceder los porcentajes permitidos para esto y por tanto, con el serio riesgo de perder el financiamiento mediante subvención por parte del Estado, y que, en definitiva, la autoridad intervenga nuestros colegios con el objeto de finiquitarlos, toda vez que la actual normativa aplicable a los colegios subvencionados en cuanto a su financiamiento, utilización de esos recursos, misión y objetivos, a partir de la modificación introducida por la Ley de Inclusión, impide a estos establecimientos disponer libremente de los recursos, puesto que las subvenciones que recibe están destinadas para finalidades específicas.



La actora, así, refiere, está impedida de la libre disposición de los recursos que recibe, ya que , además, los recursos recibidos están destinados al cumplimiento del Plan de Mejoras Educativas y al fortalecimiento del Plan Educativo Institucional, ambos requisitos establecidos por el Ministerio de Educación.

Por lo indicado, agrega la actora, es que se producen **vulneraciones a la Constitución.**

La primera de éstas la desarrolla desde lo dispuesto en el **artículo 19 N° 2°, incisos primero y segundo, de la Constitución.** La aplicación del precepto en el caso concreto no es objetiva, carece de razonabilidad y su finalidad no cumple con los estándares señalados, pues esta excepción que permite la embargabilidad de fondos públicos en una institución que no solo ha recibido para su presupuesto anual más de un 75% de fondos públicos en alguno de sus dos últimos años de funcionamiento, sino que además no puede obtener ningún tipo de lucro luego de las modificaciones legales de la Ley de Inclusión, a diferencia de las demás instituciones que reciben financiamiento estatal, como los establecimientos educacionales públicos, que no están afectos a la embargabilidad de estos fondos.

Indica que el tratamiento diferenciado de los establecimientos educacionales subvencionados carece de objetividad, considerando que la norma de excepción de embargo sólo considera a los Establecimientos públicos, sin importar si se trata de una institución con fines de lucro o no, la función que desarrollan y tampoco y sin importar el destino de los recursos públicos.

Luego, explica que se transgrede el **artículo 19 N° 20°, de la Constitución, en su inciso primero.** La Ley de Inclusión puso fin al lucro, por tanto, las entidades educativas que pretendan sumarse a este nuevo proyecto educativo debían sufrir importantes cambios para ceñirse a las exigencias de la nueva propuesta normativa.

Acota que todas ellas fueron cumplidas a cabalidad por la Corporación Educacional, transformándose en un conjunto de establecimientos que prestan servicios educacionales del más alto estándar y no obteniendo utilidades de su gestión, todos aquellos excedentes que pudieren derivar del ejercicio de la enseñanza deben ser reinvertidos en los mismos establecimientos educativos, cuestión que se ha realizado de forma sistemática. Un total de 61 funcionarios de la C.E. El Bosque se encuentran contratados exclusivamente mediante la subvención estatal otorgada por el programa PIE, motivo por el cual no es posible conceder beneficios adicionales a esos trabajadores.

Refiere que el Decreto N° 170 limita las materias en las que se deben invertir esos fondos (programas de inclusión y equidad de acceso de los estudiantes), sin contemplar otros desembolsos derivados. Es tan especial esta subvención que no es negociable colectivamente por tanto, difícilmente podría ser embargable.



Por ello, agrega la actora, C. E. El Bosque está obligada por ley a dar a sus trabajadores los mismos beneficios que deben darle las escuelas públicas a sus trabajadores.

Explica que la falta de razonabilidad se configura al observar que el precepto impugnado no sólo prescinde de un criterio objetivo, sino que además vulnera una esfera de actuación de vital relevancia que es financiada mediante subvenciones para cubrir una prestación de utilidad pública como es la educación básica y media, para todos sus estudiantes, incluyendo a quienes tienen necesidades educativas especiales. Además, es el propio legislador el que ha contemplado diversos mecanismos de asignaciones, aguinaldos y bonificaciones para los docentes que trabajan en los establecimientos educacionales subvencionados, lo que refuerza la falta de razonabilidad de la norma de excepción, por lo que la prestación de este servicio de utilidad pública no puede interrumpirse asunto que sucedería, en cierta medida, con un embargo de fondos públicos.

Posterior a lo señalado, la requirente precisa que se vulnera el **artículo 19 N° 11°, incisos primero y segundo, de la Constitución**. Anota que el Constituyente es claro en establecer que la libertad de enseñanza, como garantía constitucional protegida por nuestro ordenamiento jurídico, contiene el derecho a abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales, en miras a materializar el derecho a la educación, y cualquier acto que atente contra estas facultades supone una abierta infracción a nuestra Carta Fundamental.

El legislador, mediante la incorporación de esta clase de mecanismo a instituciones con las características de los establecimientos educacionales de la C. E. El Bosque no hace otra cosa que, a lo menos, perturbar una de las facultades derivadas de esta disposición de rango constitucional, hecho que debiese ser enmendado con la declaración de inaplicabilidad por inconstitucionalidad del precepto impugnado que solicita. Añade que su aplicación genera incertidumbre respecto al ejercicio de la facultad de mantener los establecimientos educacionales.

La incerteza jurídica que provoca la aplicación del precepto impugnado en el caso concreto y el consecuencial riesgo de no poder mantener los establecimientos educacionales subvencionados, no poder cumplir con los requisitos de la Ley de Subvenciones, e incluso, el peligro de que los establecimientos sean intervenidos y posteriormente finiquitados, constituye una vulneración a la libertad de enseñanza de la cual es titular, en una infracción al artículo 19 N° 11°, inciso primero, de nuestra Carta Fundamental.

Luego, la requirente señala que se transgrede el **artículo 19 N° 10°, incisos primero, segundo, tercero, quinto y sexto, de la Constitución**. Indica que el derecho a la educación como derecho fundamental en nuestro sistema jurídico ha experimentado importantes reformas que se han cristalizado en mejoras sustantivas en el servicio educacional, en la calidad de ésta y la forma en que los estudiantes se involucran en el desarrollo de las instituciones educacionales.



En cuanto a la prestación del servicio educacional por parte de un establecimiento particular subvencionado como el caso concreto, son los alumnos los titulares de aquel derecho. Sin embargo, una infracción a la libertad de enseñanza en los términos detallados con ocasión de la aplicación del precepto impugnado, en la gestión invocada, conlleva una vulneración al derecho a la educación

Acota que la aplicación del precepto impugnado impide conseguir el ejercicio del derecho a la educación, ya que el embargo de aportes estatales no sólo significan poner en riesgo la mantención de los establecimientos educacionales como desarrollamos supra, sino también importa incidir directamente en la prestación del servicio educacional del cual son titulares los alumnos de mi representada – derecho que tiene una especial y preponderante protección constitucional - impidiendo el ejercicio del derecho a educación en enseñanza básica y media, afectando la planificación del año académico y la calidad de educación que se le brinda a los estudiantes.

Finalmente, la requirente explica que se vulnera el **artículo 19 N° 26°, de la Carta Fundamental**. El trato diferenciado que se realiza respecto a la actora en su calidad de establecimiento subvencionado, en comparación con otro tipo de instituciones que reciben financiamiento estatal no responde a criterios que sustenten un trato formalmente igual por equiparación, ni menos un trato sustancialmente por diferenciación.

Señala que el derecho a la libertad de enseñanza está siendo particularmente vulnerado respecto a la facultad de la mantener y organizar establecimientos de enseñanza.

Las consecuencias de un embargo y que, consecuentemente no se cuente con los recursos adecuados, han hecho que aquel proceso educativo de los estudiantes y que constituye su núcleo por esencia, al que pertenecen a los establecimientos educacionales involucrados en la gestión pendiente, sea interrumpido, a tal punto de que no se pueda desarrollar la prestación educacional – es decir, inexistencia del proceso – por un tiempo prolongado, arriesgando el avance curricular de los estudiantes. Lo anterior, explica, hace palmaria la vulneración de la esencia del derecho a la educación a tal punto que derechamente impide su prestación, por lo que se vulnera lo dispuesto en el artículo 19 N°26 de la Carta Fundamental.

Tramitación

El requerimiento fue acogido a trámite por la Primera Sala, a fojas 370, con fecha 6 de mayo de 2022. Luego, fue declarado admisible a fojas 471, por resolución de 27 de mayo de 2022, confiriéndose traslados de fondo.



A fojas 478, con fecha 17 de junio de 2022, evacúa traslado el Sindicato de Trabajadores del Liceo Camilo Henríquez de Temuco, solicitando el rechazo del requerimiento.

Indica que el libelo no cumple con los estándares que ya ha señalado este Tribunal. La razón de su presentación, añade la requerida, obedece al hecho de que se pretende ganar tiempo y dilatar el cumplimiento de la sentencia que le ordenó a la actora de autos pagar los créditos que en la causa ejecutiva del Juzgado de Cobranza Laboral y Previsional de Temuco, caratulada “*SINDICATO DE TRABAJADORES DEL LICEO CAMILO HENRIQUEZ DE TEMUCO/CORPORACIÓN EDUCACIONAL EL BOSQUE*”, RIT C-106-2022, se señala y a que, adicionalmente, la materia sobre la que se pretende que este Tribunal declare como inconstitucional, es una cuestión que ya está resuelta, tanto por Magistratura como por la Corte Suprema, y por diversos dictámenes de la Contraloría General de la República.

Indica que el Tribunal Constitucional ya falló sobre la misma materia de este recurso en los autos Rol N° 4878-2028-IN, y en Rol N° 10.999-21, desestimando estas alegaciones.

Así, anota, como lo reconoce la requirente en su libelo, se trata de prestaciones de naturaleza remuneracional, al citar lo resolutivo del fallo que estableció las prestaciones a pagar a los trabajadores.

A fojas 494, en resolución de 24 de junio de 2022, se trajeron los autos en relación.

Vista de la causa y acuerdo

En Sesión de Pleno de 27 de octubre de 2022 se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y los alegatos de los abogados Jorge Lagos Araya, por la parte requirente, y de Christian Dulansky Araya, por la parte del Sindicato de Trabajadores del Liceo Camilo Henríquez de Temuco, adoptándose acuerdo con igual fecha, conforme certificación del relator a fojas 497.

Y CONSIDERANDO:

PRIMERO: Que, la requirente pide la inaplicabilidad del artículo 15 inciso segundo del Decreto con Fuerza de Ley N° 2, de 1998, sobre Subvenciones del Estado a Establecimientos Educacionales, en virtud del cual “[l]a subvención sólo podrá ser pagada a los sostenedores o sus representantes legales, salvo en el caso de medidas judiciales”, alegando que esta atribución judicial vulneraría lo asegurado en el artículo 19 numerales 2°, 10° incisos primero, segundo tercero, quinto y sexto, 11° incisos primero



y segundo, 20° inciso primero y 26° de la Constitución sosteniendo, como base esencial de su alegación, que la traba del embargo sobre la subvención estatal le impediría “(...) *continuar con la prestación del servicio educativo, en su integridad como hasta ahora se ha realizado, sin que para mí representada, en su calidad de colaboradora en la función del Estado, se le haga extremadamente dificultoso o imposible de cumplir y asegurar los derechos constitucionales ya comentados. En caso contrario, la aplicabilidad de la norma censurada, significará una evidente infracción y contradicción con los derechos constitucionales conforme ya se explicó*” (fs. 43);

SEGUNDO: Que, en reiteradas sentencias hemos desestimado acciones como la intentada en esto autos, sin que los planteamientos que sostiene la requirente nos lleven a variar esa decisión, en esta oportunidad;

I. SUBVENCIONES EDUCACIONALES. NATURALEZA Y DESTINO

TERCERO: Que, el artículo 19 N° 10° inciso tercero de la Constitución garantiza el derecho preferente y el deber de los padres de educar a sus hijos, imponiéndole al Estado la obligación de otorgar especial protección al ejercicio de este derecho, en tanto que el artículo 19 N° 11° inciso cuarto dispone que “[l]os padres tienen el derecho de escoger el establecimiento de enseñanza para sus hijos”;

CUARTO: Que, como lo expusimos en el Rol N° 410, “(...) *Fluye categóricamente del precepto transcrito que otorgar la subvención no es una decisión de cumplimiento discrecional ni entregada a la magnanimidad del Estado. Por el contrario, trátase de una obligación ineludible, cuya justificación radica en la importancia excepcional que tienen la educación y la enseñanza en el desarrollo libre de la personalidad y de la sociedad en general. Colígese de lo expuesto que pagar la subvención no es únicamente satisfacer una obligación primordial, sino que, ante la imposibilidad del Estado de cumplirla por sí solo, requiere compartirla con los establecimientos de enseñanza privados que acceden al beneficio referido*” (c. 19°);

QUINTO: Que, en el orden legislativo, el Decreto con Fuerza de Ley N° 2, de 1998, fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del Decreto con Fuerza de Ley N° 2, de 1996, sobre subvención del Estado a establecimientos educacionales, cuyo artículo 1° dispone que “*La subvención que la educación gratuita y sin fines de lucro recibirá del Estado, en virtud de las normas constitucionales vigentes, se regirá por las disposiciones de la presente ley y por las de la ley que crea el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación, en especial, las contempladas en el Párrafo 5° de su Título III.*”

El financiamiento estatal a través de la subvención que regula la presente ley, tiene por finalidad asegurar a todas las personas el ejercicio del derecho a una educación de calidad, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de la República y por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes, en especial aquellos que versen sobre los derechos de los niños”;



SEXTO: Que, por su parte, el artículo 3° de dicho cuerpo legal prescribe, en su inciso primero, que “[e]l sostenedor, como cooperador del Estado en la prestación del servicio educacional, gestionará las subvenciones y aportes de todo tipo para el desarrollo de su proyecto educativo. Estos recursos estarán afectos al cumplimiento de los fines educativos y sólo podrán destinarse a aquellos actos o contratos que tengan por objeto directo y exclusivo el cumplimiento de dichos fines” y señala, en su inciso segundo, los *fines educativos*, entre los cuales se incluyen el “[p]ago de remuneraciones, honorarios y beneficios al personal docente que cumpla funciones directivas, técnico pedagógicas o de aula, y de los asistentes de la educación, que se desempeñen en el o los establecimientos respectivos”;

SEPTIMO: Que, en relación a las *subvenciones*, esta Magistratura, en línea con la jurisprudencia de la Excelentísima Corte Suprema y de lo decidido también por la Contraloría General de la República en la materia, ha señalado reiteradamente (por ejemplo, en los Roles N° 410, 2.787, 3.132, 4.878, 9.618 y 10.999) que “la subvención es una manifestación de la potestad administrativa de fomento del Estado, que consiste en la transferencia en dominio a fondo perdido (vale decir, sin obligación de restituir o devolver) de determinados valores dinerarios hacia entidades privadas, con el objeto de que sean destinados por éstas a la consecución de un fin público (es decir, no son de libre disponibilidad). (c. 90 ° en STC Roles N° 1.295 y 2.787).

Ha complementado apuntando que “[E]stas transferencias no son un regalo, sino una donación modal o condicionada al cumplimiento de determinados fines para recibirlos y al logro de ciertos resultados que se estiman valiosos. Ello implica, en ciertos casos, restricciones de derechos” (mismo considerando en sentencias citadas supra) (énfasis nuestro)” (c. 5°, Rol N° 4.878);

OCTAVO: Que, por lo expuesto, estos recursos ingresan al patrimonio de los sostenedores, sin perjuicio de que el Estado debe tutelar su buen uso, hallándose afectados al cumplimiento de fines educativos que el legislador se encarga de pormenorizar (c. 7°, Rol N° 4.878), por lo que se encuentran vinculados a los fines contemplados en el Decreto con Fuerza de Ley N° 2, de 1998, para que se hagan efectivos los derechos que la Constitución asegura a los padres, tanto de educar a sus hijos como de escoger el establecimiento de enseñanza para ellos, las cuales, entonces, se incorporan al patrimonio de las entidades sostenedoras;

II. CONFLICTO CONSTITUCIONAL Y DECISIÓN

NOVENO: Que, en el marco constitucional y legal resumido, conforme a la naturaleza y destino de las subvenciones, procede examinar el requerimiento que da inicio a esta causa, a objeto de dirimir si resulta contrario a la Constitución que se disponga el embargo de dichos recursos en el marco de un juicio ejecutivo que busca cumplir una sentencia definitiva que acogió la demanda en contra de la requirente disponiendo el pago de las prestaciones que constan en la sentencia dictada el 3 de agosto de 2021;



DECIMO: Que, como ya lo expusimos en el Rol N° 4.878 (c. 13°), el embargo trabado sobre fondos de la subvención escolar no es sino concreción del derecho de prenda general de los acreedores, ejercido sobre un bien que no tiene carácter inembargable. Tal es así que, en esta materia, cuando el legislador ha dispuesto la inembargabilidad lo ha señalado expresamente, como sucede con lo previsto en el artículo 33 bis inciso segundo de la Ley N° 20.248, a propósito de la subvención escolar preferencial;

DECIMOPRIMERO: Que, así, el apremio decretado en la gestión pendiente se inserta en la filosofía propia de los juicios ejecutivos, de cualquier naturaleza, que autorizan el embargo de bienes suficientes, de lo que se desprende que la creación de una inembargabilidad especial para los fondos constitutivos de la subvención escolar, dejaría al ejecutante, que es titular de un derecho de crédito emanado de la sentencia que lo favorece, en situación de desprotección frente al deudor. Y tal circunstancia sí que comprometería la garantía constitucional del derecho de propiedad, pero en perjuicio del demandante en la gestión pendiente, cuyo derecho incorporal quedaría marginado de la acción emanada del derecho de prenda general, sin una razón jurídica suficiente que lo justifique;

DECIMOSEGUNDO: Que, así las cosas, no se divisa cómo la aplicación del artículo 15 inciso segundo de la Ley sobre Subvenciones Educativas, al posibilitar el embargo de la subvención para el pago de un conjunto de prestaciones dispuestas en una sentencia pronunciada en sede laboral, contravendría, excedería o no se encuadraría dentro de los fines educativos legalmente prescritos, conforme a la normativa constitucional que justifica dichas transferencias estatales a los sostenedores, especialmente considerando que entre esos fines se ha contemplado expresamente el pago de remuneraciones, honorarios *y beneficios* al personal docente que cumpla funciones directivas, técnicas pedagógicas o de aula, y de los asistentes de la educación, que se desempeñen en el o los establecimientos respectivos, de acuerdo al artículo 3° inciso segundo ii) del D.F.L. N° 2;

DECIMOTERCERO: Que, en consecuencia, no se produce ninguna de las vulneraciones de los derechos que se alegan en el requerimiento, desde que, en primer lugar, no se verifica la discriminación arbitraria que se reclama respecto de los sostenedores estatales, ya que la disposición contenida en el artículo 33 bis de la Ley N° 20.248, como ya se ha referido, no traza distinción alguna en la materia objeto de la acción de inaplicabilidad intentada por la actora en estos autos ni resulta posible atribuir falta de razonabilidad a la disposición impugnada sobre la base de la regulación legislativa contenida en la denominada Ley de Inclusión, pues el carácter no lucrativo de los sostenedores no se vincula con la pretensión de inembargabilidad que se persigue por la requirente y, más bien, la pone en situación de gestionar sus recursos con pleno respeto de los derechos laborales de sus trabajadores.

En segundo lugar y respecto de lo preceptuado en el artículo 19 N° 20° inciso primero de la Constitución tampoco es dable sostener allí una discriminación con las



entidades sostenedoras estatales, a raíz de obligarla a cumplir lo acordado en el marco de un procedimiento de negociación colectiva, pues, como ha tenido oportunidad de señalarlo esta Magistratura, fijando un criterio en la materia, “(...) *la pregunta relevante que ha debido hacerse la requirente no es por qué la ley le ha impuesto (como empleador) la obligación de negociar colectivamente a pesar de que su financiamiento es preponderantemente público, sino -en primer lugar- por qué los trabajadores de dicho tipo de empleadores debieran verse excluidos del ejercicio de un derecho constitucional disponible -como regla general- para el resto. Examinado de esta manera el asunto sometido a nuestro conocimiento, que es lo que esta Magistratura estima como pertinente, carece de relevancia la discusión sobre la arbitrariedad de la diferenciación entre dos reglas simplemente legales. De hecho, bien podría ocurrir que ni siquiera la excepción del inciso tercero sea constitucionalmente justificable en los términos como está concebido, pero aquello no es objeto de debate*” (c. 7°, Rol N° 7.983);

DECIMOCUARTO: Que, en tercer lugar y respecto de la vulneración del artículo 19 numerales 10° y 11°, considerando el carácter concreto con que cabe examinar el requerimiento de inaplicabilidad, no es posible desatender que, en esta causa, no constan antecedentes que, con motivo o a raíz del embargo, la requirente haya debido cesar en su funcionamiento o haya tenido que incumplir sus obligaciones, especialmente, la de continuar prestando el servicio educacional, sin que, por todo lo expuesto, tampoco se verifique lesión del numeral 26°, por lo que, con base en la Constitución y en la ley, así como en nuestras sentencias precedentes, desestimaremos la acción intentada a fs. 1.

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 DE INAPLICABILIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD DEDUCIDO A FOJAS 1. OFÍCIESE.
- II. **ÁLCESE 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

Acordada con el voto en contra de los Ministros señores CRISTIÁN LETELIER AGUILAR y JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ, quienes estuvieron por acoger la acción deducida a fojas 1, por las siguientes razones:

1°. Que, a través de la presentación de autos, la parte requirente impugna el precepto legal contenido en el artículo 15 inciso segundo del DFL N° 2 del Ministerio de Educación, sobre subvención del Estado a establecimientos educacionales, en la medida que la aplicación del mismo al caso concreto supondría una afectación a las garantías constitucionales contenidas en el artículo 19 numerales 2, 10, 11, 20, 24 y 26, de la Carta Fundamental. En particular, mediante la presente acción constitucional, la entidad educacional requirente, plantea sus objeciones a aquella parte de la disposición legal que establece:

“La subvención sólo podrá ser pagada a los sostenedores o sus representantes legales, salvo en el caso de medidas judiciales.”

2°. Que en relación al reseñado precepto legal, la requirente expone que la aplicación del mismo en la gestión judicial de que se trata, consistente en un proceso de cobranza laboral, en el cual el tribunal ha decretado el embargo de los dineros correspondientes a la subvención escolar, atentaría directamente contra el derecho a la educación que corresponde a todos los estudiantes a quienes están dirigidos esos recursos, además de atentar contra el derecho de propiedad que a estos les cabría respecto de los dineros en comento.

3°. Que sobre el particular, estos disidentes estiman pertinente indicar en primer término, que sin entrar a analizar parte de los argumentos expuestos por el requirente, relativos a la calidad jurídica en la que la entidad requirente detentaría esos dineros, esto es, si se trata de un propietario fiduciario o bien si derechamente es propietaria de esos dineros, lo verdaderamente relevante es establecer si la decisión de embargar los dineros correspondientes a subvenciones educacionales, por aplicación del precepto legal contenido en el artículo 15 inciso segundo del indicado DFL N° 2 del Ministerio de Educación, supone un atentado a las garantías constitucionales alegadas en el requerimiento.

4°. Que, al respecto, cabe expresar que tal como han señalado estos disidentes en anteriores pronunciamientos sobre la materia, la inembargabilidad resulta tolerable cuando busca evitar la redestinación por vía judicial de ciertos recursos públicos escasos, que han sido adscritos a un destino único e insustituible, para servir a personas concretas y predeterminadas (STC Roles 3132-16, c.2, 4878-18 voto disidencia). Pues es precisamente esta característica la que subyace a los fondos públicos entregados por el Estado para subvención educacional.



5°. Que, en efecto, el artículo 1° inciso segundo del reseñado DFL N° 2 señala expresamente el objetivo de los fondos destinados por vía de asignación educacional, al manifestar que este *“financiamiento estatal a través de la subvención [...], tiene por finalidad asegurar a todas las personas el ejercicio del derecho a una educación de calidad, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de la República y por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes, en especial aquellos que versen sobre los derechos de los niños”*. A continuación, el artículo 2° en su inciso primero complementa esta declaración precisando *“El régimen de subvenciones propenderá a crear, mantener y ampliar establecimientos educacionales cuya estructura, personal docente, recursos materiales, medios de enseñanza y demás elementos propios de aquélla proporcionen un adecuado ambiente educativo y cultural”*.

6°. Que, a mayor abundamiento, el artículo 3° del mismo cuerpo normativo se refiere a la destinación específica de estos recursos y al rol que le compete al sostenedor, al señalar que *“El sostenedor, como cooperador del Estado en la prestación del servicio educacional, gestionará las subvenciones y aportes de todo tipo para el desarrollo de su proyecto educativo. Estos recursos estarán afectos al cumplimiento de los fines educativos y sólo podrán destinarse a aquellos actos o contratos que tengan por objeto directo y exclusivo el cumplimiento de dichos fines”* (énfasis agregado). Luego, el mismo artículo enuncia una serie de casos en los que se entenderá que la destinación de esos recursos está precisamente vinculada a satisfacer esos fines educativos.

7°. Que del análisis de los numerales que aluden a dichos casos, es posible apreciar que tanto los apartados i) y ii) se refieren al pago de remuneraciones del personal que desarrolle funciones administrativas de carácter superior para gestionar la entidad sostenedora (i) como al personal docente y asistente de la educación (ii), pero en ambos casos se alude a aquel personal que desarrolle funciones efectivas en los establecimientos educacionales respectivos, lo cual guarda plena armonía con la finalidad de estos recursos, que precisamente se relaciona con la creación, mantención y ampliación de estos centros educacionales, de modo de propender -en términos generales- a una mejora de las condiciones educacionales que se entregan a los alumnos.

8°. Que, precisamente, es esa finalidad la que no se entiende satisfecha por el pago forzado de obligaciones adeudadas a personal que ya no presta servicios efectivos en la entidad educacional, con cargo a dinero proveniente de la subvención escolar. Lo anterior, porque esos montos no constituyen fondos de libre disposición, ni medios económicos que los sostenedores puedan disponer discrecionalmente. Tal como se indicó, se trata de dineros que tienen un propósito específico, delimitado legalmente, con un destinatario natural que es el mejoramiento de la actividad educativa que reciben los alumnos.

9°. Que, en tal sentido, no debemos perder de vista que, tal como ha indicado esta Magistratura, los titulares del derecho a la educación son los alumnos, quienes tienen derecho a recibir una educación que les ofrezca oportunidades para su



formación y desarrollo integral (STC 1361 c. 56) y no los docentes, sin perjuicio de que participan del proceso de instrucción y son parte de la comunidad educativa.

10°. Que, por lo anterior, aceptar la aplicación de la norma requerida de inaplicabilidad al caso concreto, permitiendo el embargo de los dineros correspondientes a la subvención educacional, para el pago de obligaciones diversas de aquellas que se han tenido en vista legalmente como propósito para su otorgamiento, equivale a afectar directamente la garantía del artículo 19 N° 10 de la Constitución.

11°. Que por lo demás y tal como han manifestado estos disidentes en anteriores oportunidades, oponerse a la embargabilidad de los fondos provenientes de la subvención escolar, no equivale a restar eficacia a la atribución inherente a la actividad jurisdiccional, consistente en “hacer ejecutar lo juzgado”, en este caso, en dar cumplimiento a la sentencia dictada por la judicatura laboral. Lo que estos disidentes defienden es el pleno respeto y observancia a las garantías constitucionales involucradas, en este caso, el del demandante en la gestión judicial de autos y también el derecho a la educación de los destinatarios de los fondos provenientes de la subvención escolar.

12°. Que, de este modo, ante la imposibilidad de satisfacer ambos derechos con cargo a los mismos fondos, corresponde que se respete la destinación de los dineros correspondientes a la subvención educacional y, por tanto, no sean embargados para una finalidad diversa a la que están legalmente destinados, así como corresponde igualmente que se ordene por parte de la justicia ordinaria el embargo y la realización de otros bienes de propiedad de la parte condenada para así satisfacer el legítimo derecho del demandante de autos a que se dé cumplimiento a la sentencia dictada a su favor.

13°. Que por lo anteriormente expresado, estos Magistrados disidentes estiman vulnerada que la garantía de igualdad ante la ley, contenida en el artículo 19 numeral 2 constitucional, pues, la excepción que permite la embargabilidad de fondos públicos en una institución que no solo ha recibido para su presupuesto un porcentaje de fondos públicos en alguno de sus dos últimos años de funcionamiento, sino que además no puede obtener ningún tipo de lucro luego de las modificaciones legales de la Ley de Inclusión, a diferencia de las demás instituciones que reciben financiamiento estatal, como los establecimientos educacionales públicos, que no están afectos a la embargabilidad de estos fondos, se devela como un trato discriminatorio y contrario a las garantías constitucionales.

14°. Que, asimismo, se provoca una afectación a la garantía del numeral 10 del artículo 19 constitucional como consecuencia de la aplicación del artículo 15 inciso segundo del DFL N° 2 del Ministerio de Educación, sobre subvención del Estado a establecimientos educacionales, toda vez que la aplicación del precepto impugnado en el caso concreto impide el ejercicio del derecho a la educación, ya que el embargo de aportes estatales no sólo significan poner en riesgo la mantención de los



establecimientos educacionales, sino también importa incidir directamente en la prestación del servicio educacional del cual son titulares los alumnos de la requirente-derecho que tiene una especial y preponderante protección constitucional-impidiendo el ejercicio del derecho a educación en enseñanza básica y media, afectando la planificación del año académico y la calidad de educación que se le brinda a los estudiantes.

15°. Que también se estima afectada la garantía de la libertad de enseñanza del artículo 19 numeral 11 constitucional, integrada por el derecho a abrir, organizar y mantener establecimientos educacionales, considerando especialmente que se trata de una corporación educacional con un financiamiento estatal superior al 75% de su presupuesto, del cual puede verse privada por aplicación del precepto legal en comento e imposibilitada de sostener el establecimiento, con dramáticas consecuencias para el ejercicio del derecho a educar a sus alumnos, privándolos del mismo.

16°. Que, asimismo, se vulnera el artículo 19 N° 20 inciso primero de la Constitución, en la medida que la entidad educacional está sometida a un conjunto de obligaciones, establecidas como parte de la Ley de Inclusión Escolar, dentro de la cual encontramos un detallado marco regulatorio donde destaca el Decreto N°170 del Ministerio de Educación, publicado en el año 2010 que “Fija Normas para Determinar los Alumnos con Necesidades Educativas Especiales que serán Beneficiarios de las Subvenciones para Educación Especial”, cuerpo normativo que en su artículo 86 es claro en señalar que la totalidad de los recursos financieros deben ser invertidos en materias que solo respondan a necesidades educativas de los estudiantes.

En este contexto se producirá una desproporción entre las exigencias que debe cumplir para formar parte del Programa de Inclusión Escolar y las que a su vez impone la norma cuestionada al pretender el embargo de los recursos que permiten la operación de la organización educacional.

17°. Que en virtud de los argumentos antes descritos, por producirse una grave afectación a diversos derechos constitucionales según lo expuesto precedentemente, como consecuencia de la aplicación del artículo 15 inciso segundo del DFL N° 2 del Ministerio de Educación, sobre subvención del Estado a establecimientos educacionales, estos disidentes no comparten la sentencia de mayoría y se manifiestan a favor de la inaplicabilidad del precepto requerido.

PREVENCIÓN

El **Ministro señor RODRIGO PICA FLORES previene** que concurre a lo resuelto sin compartir el considerando cuarto de la sentencia.



Redactó la sentencia el Ministro señor MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ.
La disidencia fue escrita por el Ministro señor JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ y la
prevención por el Ministro señor RODRIGO PICA FLORES.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 13.208 -22-INA

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrada por su Presidenta, Ministra señora Nancy Adriana Yáñez Fuenzalida, y por sus Ministros señor Cristian Omar Letelier Aguilar, señor Nelson Roberto Pozo Silva, señor José Ignacio Vásquez Márquez, señora María Pía Silva Gallinato, señor Miguel Ángel Fernández González, señor Rodrigo Patricio Pica Flores y señora Daniela Beatriz Marzi Muñoz.

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



D8B0E1BE-544C-4C70-8227-312C40A184F5

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.