



Superintendencia  
de Educación

**MATERIA:**

Sobre la responsabilidad que mantienen los municipios y/o corporaciones municipales una vez traspasado el servicio educacional a los Servicios Locales de Educación Pública, en relación a la comisión de infracciones a la normativa educacional ocurridos durante su administración.

**ANTECEDENTES:**

1) Ordinario N° 504, del 24 de julio de 2014, del Superintendente de Educación, sobre potestad interpretativa de la Superintendencia de Educación.

**FUENTES:**

Leyes N° 21.040 y 20.845; Decreto N° 373 de 2017, del MINEDUC.

**CONCORDANCIAS:** No hay.

---

DIC.: N° 0044

SANTIAGO, 11 JUN. 2018

**DE: SEBASTIÁN IZQUIERDO RAMÍREZ**  
SUPERINTENDENTE DE EDUCACIÓN

**A: DIRECTORES REGIONALES**  
SUPERINTENDENCIA DE EDUCACIÓN

En el marco de la implementación de la Ley N° 21.040, que crea el nuevo Sistema de Educación Pública, y la entrada en funcionamiento de los primeros Servicios Locales de Educación Pública, en las comunas de Pudahuel, Lo Prado y Cerro Navia (Servicio Local de Barrancas), así como en Coquimbo y Andacollo (Puerto Cordillera); se ha considerado imperioso, por parte de este servicio, esclarecer el sentido y alcance de las normas que rigen los traspasos de los establecimientos educacionales desde los municipios y corporaciones municipales a los servicios locales y, en particular, determinar la responsabilidad que les compete a los primeros, respecto de hechos que contravienen la normativa educacional ocurridos durante su administración, una vez traspasado el servicio educacional.

Sobre el particular, cumpla con informar a usted lo siguiente:

Con la entrada en vigencia de la Ley 21.040, que crea el Sistema de Educación Pública (LNEP), en noviembre de 2017, se funda una nueva institucionalidad en el sistema escolar, destinada a proveer, por parte del Estado y a través de los establecimientos educacionales de su administración, *“una educación pública, gratuita y de calidad, laica, esto es, respetuosa de toda expresión religiosa, y pluralista, que promueva la inclusión social y cultural, la equidad, la tolerancia, el respeto a la diversidad y la libertad, considerando las particularidades locales y regionales”* (artículo 3 de la LNEP).

Que, entre las distintas innovaciones que contempla esta reforma, se encuentra la creación de los Servicios Locales de Educación Pública, como organismos encargados de proveer y



administrar la prestación del servicio educacional en los niveles y modalidades que la ley contempla, en reemplazo de las municipalidades.

Sin embargo, esta transformación del sistema de gestión de la educación pública, se encuentra sujeta a un proceso de implementación gradual y progresivo, orientado a consolidar, primero, la instalación de los Servicios Locales, y luego, a asegurar un adecuado y eficiente traspaso de los establecimientos educacionales, sin poner en riesgo la provisión del servicio educativo.

En atención a lo anterior, el artículo sexto transitorio de la aludida LNEP le encarga al Presidente de la República, mediante uno o más decretos del Ministerio de Educación -suscritos además por el Ministerio de Hacienda- determinar, a través de un calendario de instalación, la fecha en que iniciarán sus funciones los Servicios Locales de Educación Pública; siendo los primeros en hacerlo, los Servicios Locales de Barrancas, que comprende las comunas de Lo Prado, Pudahuel y Cerro Navia, y Puerto Cordillera, que incluye a Coquimbo y Andacollo<sup>1</sup>.

Luego, el artículo tercero transitorio de la LNEP, enfatiza en que *“la calidad de sostenedor de los Servicios Locales, respecto de los establecimientos de su dependencia, entrará en vigencia respecto de cada Servicio Local en la fecha de traspaso del servicio educacional”*. Este último evento, según lo previene el artículo octavo transitorio de la misma ley, se realizará por el sólo ministerio de la ley, por regla general, el 1 de enero del año siguiente a la fecha de entrada en funcionamiento del Servicio Local<sup>2</sup>.

Así, a modo general, el artículo noveno transitorio de la misma ley, a propósito del traspaso de los establecimientos educacionales al Servicio Local respectivo, sostiene que este último, *“será el sucesor legal de la municipalidad, o la corporación municipal en su caso, en la calidad de sostenedor del establecimiento educacional traspasado”*.

Asimismo, en lo que se refiere al traspaso de los bienes afectos a la prestación del servicio educacional, el párrafo 3° de las disposiciones transitorias de la citada ley, incluye los bienes inmuebles afectos al servicio educacional, los bienes muebles asociados, la cesión de contratos y convenios, y las concesiones. Sobre estos últimos dos elementos, mantiene el principio fijado en el párrafo anterior, aunque con ciertas limitaciones. Conforme a ello, y *“con el exclusivo fin de asegurar la continuidad del servicio educacional, los Servicios Locales serán sucesores legales de las municipalidades o corporaciones municipales en aquellos contratos o convenios que hubieren celebrado con terceros, que tengan por objeto el uso o goce de los bienes inmuebles en que funcione el establecimiento educacional respectivo, la prestación de servicios o la entrega de bienes para la prestación del servicio educacional, que resulten necesarios para la continuidad del mismo”* (artículo decimoquinto transitorio). Igualmente, *“los Servicios Locales serán sucesores legales de aquellas municipalidades que hubieren concesionado el servicio educacional respecto de uno o más establecimientos educacionales, pudiendo poner término a la concesión de acuerdo a los procedimientos vigentes en esta ley”* (artículo decimosexto transitorio).

Junto a lo anterior, las normas transitorias de la LNEP, especialmente las que se refieren al traspaso del servicio educativo y de los bienes afectos a la prestación del servicio educacional, contemplan distintas disposiciones alusivas a la responsabilidad que mantienen los municipios

<sup>1</sup> En cumplimiento de lo ordenado, el Decreto N° 373, del 28 de diciembre de 2017, del Ministerio de Educación, que fija denominación, ámbito de competencia territorial, domicilio y calendario de instalación de los Servicios Locales de Barrancas y Puerto Cordillera, dispuso como fecha de inicio de sus funciones el 29 de diciembre de 2017; en circunstancias que, según lo indicado en el inciso 2° del artículo octavo transitorio de la LNEP, el servicio educacional se les traspasó a estos servicios, por el sólo ministerio de la ley, recién el 1 de marzo de 2018.

<sup>2</sup> *“Con todo, el servicio educacional se traspasará, por el solo ministerio de la ley y en las mismas condiciones del inciso anterior, el 1 de marzo de 2018 a los Servicios Locales establecidos en el párrafo primero del numeral 1 del artículo sexto transitorio en caso de que entren en funcionamiento antes del 1 de enero de 2018 (...)”*, esto es, los servicios de Barrancas y Puerto Cordillera (inciso 2°, artículo octavo transitorio de la LNEP).



y corporaciones municipales una vez traspasado el servicio educativo, respecto de infracciones a la normativa educacional en que hubieren incurrido con anterioridad a aquél evento.

Al mismo tiempo, el artículo trigésimo primero de la mencionada ley, indica que *“La deuda contraída por las municipalidades o corporaciones municipales, según corresponda, originada en anticipos de subvención, de conformidad a las leyes Nos 20.158, 20.159, 20.244, 20.501, 20.652, 20.822 y 20.964, no se transferirá a los Servicios Locales.*

*Sin perjuicio de lo anterior, las municipalidades o corporaciones municipales, según corresponda, serán las únicas responsables de extinguir las deudas que subsistan con los beneficiarios de dichas leyes, por incumplimiento del pago de las mismas. En la medida que las entidades antedichas hayan cumplido satisfactoriamente dicha obligación, se les condonará el saldo de la deuda por anticipo con el Fisco”.*

En iguales términos, el artículo trigésimo cuarto transitorio, referido al informe financiero que los municipios y corporaciones municipales deben entregar al Ministerio de Educación previo al traspaso, advierte que, *“En caso de que el informe dé cuenta de la existencia de saldos impagos respecto de las obligaciones señaladas en los numerales ii y iii precedentes, la municipalidad o corporación municipal deberá pagar dichas deudas, las que serán siempre de su exclusiva responsabilidad, y por tanto continuará siendo, para todos los efectos legales, la obligada al pago de estas deudas hasta su total extinción”<sup>3</sup>.*

Lo mismo ocurre con lo dispuesto en el artículo trigésimo tercero transitorio de la LNEP, concerniente al cumplimiento de los Convenios de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa que exige la Ley N° 20.248 (LSEP): *“El Ministerio de Educación, dentro de los diez días hábiles siguientes al traspaso del servicio educacional, solicitará a las municipalidades o corporaciones municipales respectivas que acrediten haber ejecutado todas las obligaciones generadas de acuerdo a la etapa de cumplimiento de los convenios de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa celebrados en virtud de la ley N° 20.248, que Establece Subvención Escolar Preferencial, así como el hecho de haber destinado la totalidad de las subvenciones y aportes recibidos a las medidas comprendidas en el Plan de Mejoramiento Educativo según establece el artículo 6, letra e), de dicha ley, con el fin de poner término a dichos convenios. En caso de que tales recursos no hubiesen sido destinados a la finalidad señalada, deberán ser restituidos, sin perjuicio de la responsabilidad civil, penal o administrativa que corresponda (...).”*

---

<sup>3</sup> El mismo artículo continúa: *“En caso de que la municipalidad o corporación municipal no pague total o parcialmente dichas deudas antes del traspaso del servicio educacional, el Ministerio de Educación, con autorización de la Dirección de Presupuestos, pagará directamente a las instituciones o a las personas que corresponda las obligaciones señaladas en el numeral ii, y podrá siempre pagar, en las mismas condiciones, las obligaciones establecidas en el numeral iii.*

*En el caso de que se haya efectuado el pago en los términos del inciso anterior, el Ministerio de Educación deberá exigir la restitución de lo pagado por dichos conceptos, de acuerdo a las reglas establecidas en los incisos siguientes. Los recursos fiscales que se utilicen para el pago de las deudas referidas en el inciso cuarto podrán ser descontados del Fondo de Apoyo a la Educación Pública establecido en el artículo trigésimo séptimo transitorio de la ley N° 20.845. Con el mismo fin, el Ministerio de Educación podrá dejar sin efecto las retenciones de subvenciones que haya aplicado a la municipalidad o corporación municipal respectiva en virtud de la normativa educacional vigente, con el solo objeto de que estos recursos se destinen a pagar directamente por el Ministerio las obligaciones señaladas en el inciso cuarto.*

*En caso de no cubrirse la totalidad de dichos recursos fiscales, el remanente será descontado de los montos que a la municipalidad respectiva le corresponda percibir por su participación en el Fondo Común Municipal, establecido en el decreto ley N° 3.063, de 1979, sobre rentas municipales, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el decreto supremo N° 2.385, de 1996, del Ministerio del Interior, desde el año inmediatamente siguiente a aquel en que se realicen los mencionados pagos. La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, con visación de la Dirección de Presupuestos, deberá determinar el plazo y el número de cuotas en que se descontarán los recursos por este concepto y lo informará al Servicio de Tesorerías para que éste proceda al descuento”.*



Este último artículo agrega, en su inciso 3° que, *“Desde que se produzca el traspaso del servicio educacional (...), el Ministerio de Educación procederá a celebrar nuevos Convenios de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa con los Servicios Locales de Educación (...).”*

Que, de las normas recientemente expuestas, es posible extraer dos conclusiones igualmente válidas para efectos de resolver sobre la responsabilidad que mantienen los municipios y/o corporaciones municipales con posterioridad a la época del traspaso del servicio educacional a los Servicios Locales, respecto de contravenciones a la normativa educacional que se hubieren perpetrado durante su administración.

Primero, si bien existe claridad en la ley, en que los Servicios Locales son los sucesores legales del municipio o corporación municipal, aquella disposición sólo se extiende al traspaso de la calidad de sostenedor y, por ende, a la responsabilidad que les compete en mantener la prestación del servicio educacional de manera permanente y sin interrupciones.

Aquella consecuencia se ve refrendada no sólo en el contenido literal del mencionado inciso 2° del artículo noveno transitorio de la LNEP, que delimita la sucesión legal sólo a la calidad de sostenedor de los establecimientos educacionales que eran administrados por municipios o corporaciones antes del traspaso, sino que también en lo estipulado en el citado artículo decimoquinto transitorio, que condiciona la cesión de los contratos y convenios *“con el exclusivo fin de asegurar la continuidad del servicio educacional (...).”*

Segundo, que en virtud de las disposiciones antes citadas, queda en evidencia la intención del legislador en orden de atribuir a los municipios y corporaciones municipales la total responsabilidad respecto de los resultados de su gestión, lo que evidentemente incluye la obligación de responder de los hechos infraccionales ocurridos durante su administración.

Como se adelantó, el artículo trigésimo primero ya individualizado, es enfático en mantener la carga de la extinción de las obligaciones en el ente que las originó: *“las municipalidades o corporaciones municipales (...) serán las únicas responsables de extinguir las deudas que subsistan con los beneficiarios de dichas leyes, por incumplimiento del pago de las mismas”*.

Lo mismo ocurre con los saldos impagos por concepto de remuneraciones, obligaciones previsionales y pago por descuentos voluntarios adeudados, tanto a los profesionales y asistentes de la educación que se hayan desempeñado en establecimientos administrados directamente por los municipios o corporaciones municipales, como al personal que trabaje o haya trabajado en sus respectivos departamentos de administración. En ese caso, el legislador obliga directamente al municipio o corporación a pagar dichas deudas, *“las que serán siempre de su exclusiva responsabilidad, y por tanto continuará siendo, para todos los efectos legales, la obligada al pago (...) hasta su total extinción”* (artículo trigésimo cuarto transitorio de la LNEP).

Así también sucede con la obligación de responder al Ministerio de Educación respecto del cumplimiento de las obligaciones generadas a propósito del Convenio de Igualdad de Oportunidades y Excelencia Educativa contemplado en la LSEP, y de la destinación de los recursos por él proveídos a las medidas comprendidas en su Plan de Mejoramiento Educativo (artículo trigésimo tercero transitorio de la LNEP).

Con todo, dichas normas constituyen aplicación de un principio extendido en el derecho administrativo sancionatorio -derivado del derecho penal-, cual es, el de la responsabilidad personal del administrado, en virtud del cual, *“la responsabilidad derivada de un hecho punible sólo se puede predicar y atribuir al autor de dicho acto (en tanto) la sanción tiene una finalidad estrictamente represiva y no resarcitoria, de manera que debe ser un mal que se aplica al autor”*



*de dicho acto, cuyo comportamiento es reprochado*<sup>4</sup>; siendo consecuencialmente inadmisibles *“que el ordenamiento establezca supuestos de responsabilidad por el hecho de terceros”*<sup>5</sup>. En iguales términos se ha pronunciado el Tribunal Constitucional: *“atendida la circunstancia de que las sanciones administrativas participan de las características esenciales de las sanciones penales, al ser ambas emanaciones del ius puniendi estatal, por lo que debe aplicarse, con matices, similar estatuto, (...) los sujetos pasivos de las mismas sólo suelen serlo –por regla general– quienes aparezcan como directa y personalmente infractores”*<sup>6</sup>.

No obstante, lo anterior, el caso en cuestión no es único en la normativa educacional. Muy por el contrario, la reciente Ley N° 20.845 (Ley de Inclusión o LIE) contempla, en su artículo segundo transitorio, una hipótesis de traspaso de la calidad de sostenedor entre una entidad que no se encuentra organizada como persona jurídica de derecho privado sin fines de lucro, a una que lo está. En aquél evento, eso sí, el legislador –a diferencia de la transferencia contemplada en la LNEP- esclarece los efectos de dicho traspaso, enfatizando en que el nuevo sostenedor toma el lugar del anterior, transformándose en el *“sucesor legal de todos los derechos y obligaciones que la persona transferente haya adquirido o contraído, con ocasión de la prestación del servicio educativo”*, cuestión que no ocurre en la figura de traspaso propuesta en la LNEP. Como se ve, en la Ley de Inclusión, el legislador explicitó su intención de hacer responsable al sujeto transferido respecto de los actos de su antecesor, lo que se explicaría, en que dicha norma contempla, además de la transferencia propiamente tal, una hipótesis de adecuación legal, en que la persona jurídica original se “transforma” en otra para cumplir con nuevos requisitos legales, desapareciendo el responsable primitivo. Ello no ocurre en la hipótesis de transferencia contemplada en la LNEP, en que los municipios y corporaciones mantienen sus demás funciones.

Ante esta circunstancia, conviene revisar lo expresado en el mensaje presidencial por el que se presenta el proyecto de ley en comento ante la honorable cámara de diputados, que señala expresamente, en el apartado referido a los objetivos del proyecto -y más específicamente, en el proceso de implementación gradual del sistema de educación pública- que esta iniciativa pretende *“(...) realizar una transición adecuada hacia el nuevo régimen y teniendo presente que cada alcalde o alcaldesa será responsable de la educación pública hasta el último día que ello le corresponda, de conformidad con la normativa vigente”*. De ello se desprende, que la responsabilidad del municipio y corporación se extiende, respecto de los actos que ejecute, hasta el último instante previo al traspaso del servicio educacional, aun cuando la persecución de los hechos presuntamente transgresores a la normativa educacional, se realice con posterioridad a la pérdida de su calidad de sostenedor.

De la misma forma lo ha entendido el propio Ministerio de Educación, a través de su Ordinario N° 461, del 6 de febrero de 2018, del Jefe (S) de la División Jurídica del Ministerio de Educación, que informa al Coordinador Nacional de Subvenciones sobre distintas materias vinculadas al pago y retenciones de subvención a municipios y corporaciones municipales en el contexto de la implementación de los servicios locales. En efecto, dicho instrumento recoge el principio propuesto en la LNEP, vinculado al tiempo y sujeto involucrado en la comisión de los hechos, y dispone que *“respecto a la aplicación de las multas por parte de la Superintendencia de Educación que tengan su origen en hechos ocurridos con anterioridad a la época del traspaso, éstas se tramitarán en contra de los municipios o corporaciones municipales que corresponda. A su vez, aquellos procedimientos que, a la época del traspaso, se encuentren en curso,*

<sup>4</sup> CORDERO QUINZACARA, Eduardo. Los principios que rigen la potestad sancionadora de la Administración en el derecho chileno. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso XLII, Valparaíso, Chile, 2014, p. 425.

<sup>5</sup> Ibid., p. 425.

<sup>6</sup> Tribunal Constitucional, sentencia Rol N° 1518-2010, considerando 6°.



Superintendencia  
**de Educación**

*seguirán su tramitación normal, sin que dicho evento modifique la responsabilidad del sostenedor original. Las mismas condiciones se aplicarán a aquellos procedimientos sancionatorios que hayan sido substanciados totalmente y cuya ejecución se encuentre pendiente al momento del traspaso (...)*".

En consecuencia, sobre la base de las disposiciones legales citadas y las consideraciones formuladas, los municipios y corporaciones municipales que hayan ostentado o conserven su calidad de sostenedores de establecimientos educacionales, continuarán siendo responsables administrativamente de los incumplimientos a la normativa educacional acontecidos durante su gestión, aun cuando la exigencia de dicha responsabilidad, por medio de la resolución firme que así lo disponga, ocurra con posterioridad al traspaso efectivo de la prestación del servicio educacional a los Servicios Locales de Educación Pública.

De ahí que, en el ejercicio de las atribuciones que la ley le confiere, esta Superintendencia de Educación, seguirá instruyendo los procedimientos administrativos que procedan a los municipios y corporaciones municipales, cuando se trate de infracciones acaecidas durante su administración.

Finalmente, es pertinente destacar que el criterio manifestado en el presente dictamen, sólo se extiende a la responsabilidad derivada de infracciones a la normativa educacional, incluyendo aquellas generadas a raíz de la fiscalización del uso de los recursos; y por consiguiente, no será necesariamente aplicable a las medidas que el Ministerio de Educación adopte para resolver eventuales desequilibrios financieros (saldos insolutos), que se hayan observado como resultado de las rendiciones de cuentas presentadas ante esta Institución por parte de los municipios y/o corporaciones municipales, así como tampoco para el cumplimiento de los objetivos financieros específicos que al efecto se incorporen en los planes de transición, en los términos de los artículos transitorios de la Ley N° 21.040.

  
**SEBASTIÁN IZQUIERDO RAMÍREZ**  
**SUPERINTENDENTE DE EDUCACIÓN**



JNA  
MPV/JAL/NBS

Distribución:

1. La indicada.
2. Gabinete Superintendente.
3. Fiscalía.
4. División de Promoción y Resguardo de Derechos.
5. División de Fiscalización.
6. Direcciones Regionales del país.
7. Oficina de Partes.