



**Superintendencia
de Educación**

MATERIA:

Respecto del alcance y relación de las expresiones subvención y aportes del Estado; y, sobre el plazo que tienen los establecimientos de educación parvularia que reciben aportes del Estado para solicitar reconocimiento oficial.

ANTECEDENTES:

- 1) Rex N° 867, de 15 de junio del 2016, del Superintendente de Educación.
- 2) Ord. N° 504, de 24 de julio del 2014, del Superintendente de Educación, sobre potestad interpretativa de la Superintendencia de Educación.
- 3) Ord. N° 187, de 6 de junio de 2016, de la Subsecretaria de Educación Parvularia (S).

FUENTES:

Leyes N° 20.529 y N° 20.832; el DFL N°2, de 2009, del Ministerio de Educación; y, el DS N° 315, de 2010, del Ministerio de Educación.

CONCORDANCIAS: No hay.

DIC.: N° 0 0 0 0 2 7
2 4 AGO 2016
SANTIAGO,

DE: MANUELA PÉREZ VARGAS
FISCAL
SUPERINTENDENCIA DE EDUCACIÓN

A: MARÍA ISABEL DÍAZ PÉREZ
SUBSECRETARIA DE EDUCACION PARVULARIA
MINISTERIO DE EDUCACIÓN

Mediante el ordinario del antecedente 3), la Subsecretaria de Educación Parvularia (S), solicita pronunciamiento, primero, sobre el plazo que tienen los establecimientos del sector que reciben aportes del Estado para requerir el reconocimiento oficial y, luego, respecto de la relación que existiría entre los conceptos de subvención y aportes del Estado. Esto último, a fin de determinar cuáles son los establecimientos que se entiende reciben dichos tipos de financiamiento.

En relación a la primera consulta, se señala que, en el marco de lo dispuesto por el artículo 15 transitorio de la Ley N° 20.529, que otorga un plazo de 8 años contados desde la dictación de la misma ley, para que los establecimientos de educación parvularia que reciban aportes del Estado cuenten con reconocimiento oficial –plazo que vence en agosto de 2019–, dicho servicio ha iniciado un trabajo de coordinación y preparación con las entidades del nivel de mayor envergadura que deberán cumplir ese requerimiento, a saber, la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) y la Fundación Integra (INTEGRA).

A continuación, se sostiene que de la revisión del Decreto Supremo N° 315, de 2010, del Ministerio de Educación (D.S. N° 315/2010 MINEDUC), específicamente, del Título II, que regula el procedimiento de reconocimiento oficial, no es posible determinar con

claridad cuál es el plazo conferido para la realización de dicho trámite. Ello, pues ninguna de las hipótesis ahí previstas encuadraría con la situación particular de los establecimientos del sector administrados por las entidades ya mencionadas, en tanto (i) éstos no reciben la subvención establecida en el Decreto con Fuerza de Ley N° 2, de 1998, del Ministerio de Educación (Ley de Subvenciones o LS); (ii) no son establecimientos nuevos, por el contrario, ya se encuentran funcionando; (iii) no se trata de la creación de una modalidad distinta o de una nueva especialidad, situación más propia de los establecimientos de educación técnico-profesional; y, (iv) tampoco se estaría solicitando un aumento de la capacidad máxima permitida.

En relación al financiamiento de los establecimientos administrados por JUNJI e INTEGRA, la requirente aclara que éstos reciben financiamiento estatal por dos vías distintas a la regulada en la Ley de Subvenciones, esto es, por aporte directo e indirecto, respectivamente, establecidos en la Ley de Presupuesto del Sector Público. Así, tratándose de la JUNJI, su financiamiento está contenido en un capítulo presupuestario especial dentro del presupuesto del Ministerio de Educación, tanto para sus establecimientos de administración directa como para los denominados "vía transferencia de fondos" (VTF), mientras que en el caso de INTEGRA, éste se entrega mediante transferencia de fondos autorizada en el capítulo presupuestario de la Subsecretaría de Educación Parvularia.

De esta manera, concluye que la única situación a la que podrían homologarse los establecimientos de educación parvularia sería a la de los establecimientos nuevos que no reciben subvención, por lo que dichos establecimientos deberían presentar la solicitud de reconocimiento oficial, a más tardar el último día hábil del mes de agosto, tal como consagra el artículo 19 del D.S. N° 315/2010 MINEDUC.

Luego, sobre la consulta referida a la relación que existiría entre los conceptos de subvención y aportes del Estado, la requirente afirma que ambas nociones corresponden a vías de financiamiento distintas, lo que estaría así plasmado en diversas disposiciones que componen la normativa educacional, como por ejemplo, en los artículos 12, 15 inciso N° 2, y 46 letra a), todos del Decreto con Fuerza de Ley N° 2, de 2009, del Ministerio de Educación.

Por último, agrega que la normativa educacional no contiene una definición de aportes del Estado. En efecto, la única aproximación a ello estaría en los artículos 116 y 15 transitorio, ambos de la Ley N° 20.529, los que sin excluir a uno u otro, se limitan a indicar qué establecimientos los perciben, a saber, los de administración delegada, conforme al Decreto Ley N° 3.166, de 1980, del Ministerio de Educación (D.L. N° 3.166/1980 MINEDUC) y los establecimientos de educación parvularia, respectivamente.

Sobre el particular, cumplo con informar a Ud. lo siguiente:

A partir de la reforma introducida por la Ley N° 20.710 en la garantía constitucional consagrada en el artículo 19 N° 10 de la Carta Fundamental, la educación parvularia alcanza en nuestro país nuevos estándares de reconocimiento y calidad.

Lo anterior, pues en virtud de dicha modificación, se establece la obligatoriedad del segundo nivel de transición como un requisito para el ingreso a la educación básica y se consagra el deber del Estado de financiar un sistema gratuito que permita el acceso de toda la población a la educación parvularia, desde el nivel medio menor hasta sus niveles superiores. En efecto, a esa época, la garantía constitucional sólo contemplaba

un sistema gratuito respecto del segundo nivel de transición¹, la educación básica y media.

De ahí en más, el conjunto de intervenciones realizadas al sistema educativo del nivel parvulario, ha buscado mejorar la calidad de la educación, enfatizando su carácter de derecho fundamental, elevando los estándares respecto a la atención de los niños y niñas en la etapa inicial e incluso estableciendo una nueva institucionalidad propia, todo a fin de que ésta se erija como un instrumento para el desarrollo de las personas desde su nacimiento.

En el mismo sentido, las referidas modificaciones normativas fijaron en la Superintendencia de Educación (Superintendencia) la labor fiscalizadora del sector, otorgándole con ello una escala de protección equivalente a la de los otros niveles educativos.

Teniendo presente lo antes señalado, corresponde a esta Superintendencia, en el ejercicio de sus funciones, pronunciarse sobre las consultas de la requirente.

Respecto del sistema de financiamiento de la educación parvularia y sobre la relación que existiría entre las nociones "subvención" y "aportes del Estado", cabe hacer las siguientes prevenciones.

Primero, la aludida reforma constitucional, por disposición de la misma Ley N° 20.710, aún no está vigente, encontrándose supeditada según lo establecido en su artículo único, N° 2, a la gradualidad que determine una ley que aún no se dicta.

Luego, se debe tener claro que, pese a que dicho sistema aún no se concretiza, el sector ha igualmente recibido financiamiento estatal por distintos mecanismos.

Una de las vías adoptadas, corresponde a la subvención regulada en la Ley de Subvenciones. A través de ésta, el Estado satisface actualmente la demanda de educación parvularia en establecimientos que imparten primer y segundo nivel de transición y, otros niveles, en el caso de las escuelas especiales y de lenguaje², que cuenten con reconocimiento oficial.

Ello, pues en virtud de lo dispuesto en la Ley N° 20.247, vigente desde el año 2008, los párvulos del primer y segundo nivel de transición son considerados alumnos para efectos de la Ley de Subvenciones, por lo que los establecimientos que imparten dichos niveles de enseñanza, en cuanto cumplan con todos los requisitos fijados al efecto, tiene derecho a percibir el beneficio de la subvención.

Otro de los mecanismos empleados para el financiamiento de la educación parvularia, se refiere a los aportes específicos que se destinan a JUNJI e INTEGRA, ya sea vía capítulo especial dentro del presupuesto del Ministerio de Educación o por transferencia de fondos autorizada por la misma Ley de Presupuesto del Sector Público, respectivamente. Con estas aportaciones se brinda cobertura a todos los establecimientos que además de los niveles de enseñanza aludidos, impartan nivel medio mayor o menor y a las salas cunas.

¹ Si bien antes de la aludida reforma la Constitución Política de la República contemplaba un sistema gratuito respecto del segundo nivel de transición, dicho nivel educativo no se constituía como requisito para el ingreso a la educación básica.

² De conformidad a lo establecido en el Decreto Exento N° 1300, de 2002, del Ministerio de Educación, las escuelas especiales de lenguaje imparten educación parvularia en el nivel medio mayor; y, en primer y segundo nivel de transición, conforme a los rangos de edad establecidos en cada caso y con independencia del tipo de Trastorno Específico del Lenguaje (TEL) que presenten. Por su parte, las escuelas especiales atienden a los educandos que presentan uno o más de las discapacidades determinadas en el Decreto N° 1, de 1998, del Ministerio de Educación, desde que ésta se diagnostica, alrededor de los 2 años de edad.

En efecto, el sistema de financiamiento de la educación parvularia se asimila al contemplado para la educación básica y media –sectores en los que está vigente el sistema gratuito contenido en la Carta Fundamental–, ya que las vías de financiamiento también son variadas y, en tanto, dichos mecanismos han sido igualmente establecidos a nivel legal.

Esto último se debe a que, si bien la citada disposición constitucional consagró la obligación del Estado de proveer de los recursos económicos necesarios para propiciar el ingreso al sistema educativo, no determinó el medio por el cual se debe dar cumplimiento a dicho mandato.

Así, actualmente se provee de recursos a la educación básica y media, de manera indirecta, por medio de la subvención regulada en la LS, respecto de los establecimientos que cuenten con reconocimiento oficial y que requieran de dichos recursos para su operación y funcionamiento y, directamente, a través de los aportes que se transfieren a los establecimientos regidos por el D.L. N° 3.166/1980 MINEDUC.

De esta manera y en mérito de lo expuesto, es clara la distinción entre establecimientos de educación parvularia que perciben subvención y los que tienen otro tipo de financiamiento estatal, como los administrados por JUNJI e INTEGRA.

Asimismo, es posible concluir que todo beneficio económico que transfiera el Estado a los establecimientos educacionales con el objeto de favorecer el ejercicio del derecho a la educación constituye, en rigor, un "aporte del Estado", en otras palabras, una forma de financiamiento gratuito, y que la subvención regulada en la LS es simplemente un tipo especial de aporte, al igual que aquél que reciben los establecimientos regidos por el D.L. N° 3.166/1980 MINEDUC.

En este mismo sentido se ha pronunciado el Tribunal Constitucional, en su sentencia Rol N° 711, de 19 de junio de 2007, al establecer: *"que la legislación sobre subvenciones es un medio –entre otros posibles– que el Estado utiliza para cumplir el deber que la Constitución le impone en el artículo 19 N° 10, incisos cuarto y quinto, de concurrir a financiar un sistema gratuito que asegure el acceso de toda la población al segundo nivel de la educación parvularia y a los niveles básico y medio de educación"*.

Con todo, la relación que existe entre las nociones de aportes del Estado y subvención, se explica recurriendo a la tradicional clasificación de los bienes, en género y especie. Siendo en este caso los primeros el género y la subvención la especie.

Por su parte, se aclara que el artículo 116 de la Ley N° 20.529 sólo identifica uno de los tipos de aportes del Estado, pero en ningún caso los define. Entender lo contrario, esto es, que los establecimientos que reciben aportes del Estado son sólo los regidos por el D.L. N° 3.166/1980 MINEDUC, implicaría restar de todo sentido y eficacia a lo dispuesto en el artículo 15 transitorio de la misma ley, puesto que nuestro sistema educativo no contempla establecimientos de educación parvularia regidos por el citado decreto ley.

Teniendo presente el sistema de financiamiento de los establecimientos de educación parvularia administrados por JUNJI e INTEGRA, cabe entonces referirnos al plazo que éstos tienen para solicitar el reconocimiento oficial.

Al respecto, es menester reiterar que la Ley N° 20.529 dispone en su artículo 15 transitorio, la necesidad de que los establecimientos de educación parvularia que reciben aportes del Estado para su operación y funcionamiento se adecúen a las exigencias del nuevo sistema, otorgándoles un plazo de 8 años contados desde la entrada en vigencia de la misma para que éstos obtengan el reconocimiento oficial.

En igual sentido, la Ley N° 20.832, que crea la autorización de funcionamiento de establecimientos de educación parvularia (Ley N° 20.832), establece en sus artículos 2 y 3 transitorio, la obligatoriedad de contar con la referida autorización o con reconocimiento oficial, conforme el establecimiento perciba o no aportes del Estado, so pena de ser clausurado inmediatamente (artículo 16, N° 1, Ley N° 20.832). Lo anterior, con el propósito –tal como se desprende del mensaje de la citada norma– de asegurar estándares de calidad que les sean exigibles a todos los establecimientos del nivel³.

Ahora bien, efectivamente, ninguno de los cuerpos normativos citados fijó una regla especial respecto a la época en la que dichos establecimientos deben presentar su solicitud ante la Secretaría Regional Ministerial de Educación que corresponda, a fin de cumplir con la referida exigencia.

Así, es necesario recurrir a las reglas generales sobre la materia, dispuestas en el Título II, que regula el procedimiento de reconocimiento oficial, del D.S. N° 315/2010 MINEDUC.

En efecto, éste contempla distintas fechas de presentación de antecedentes, según se solicite el reconocimiento oficial por establecimientos nuevos o conforme se pida en conjunto con la subvención regulada en la Ley de Subvenciones.

En el primer caso, el plazo para presentar los antecedentes corre hasta el último día hábil del mes de agosto del año anterior a aquel en que dicho establecimiento iniciará su funcionamiento (artículo 19, D.S. N° 315/2010 MINEDUC). Término que, no obstante, es prorrogable, previa solicitud del interesado, por máximo de 2 meses, sólo si ello se funda en la circunstancia de no haber obtenido la recepción definitiva o parcial de obras o el informe sanitario (artículo 21 ter, D.S. N° 315/2010 MINEDUC).

En la segunda hipótesis, el sostenedor deberá presentar su solicitud y antecedentes hasta 3 meses antes del plazo conferido para el primer caso, esto es, hasta mayo del año anterior a aquel en que operará y percibirá la subvención (artículo 22 bis, D.S. N° 315/2010 MINEDUC). Plazo que también es prorrogable, previa solicitud del interesado y bajo las condiciones ya señaladas, pero hasta por un mes (artículo 21 ter, D.S. N° 315/2010 MINEDUC).

Las otras situaciones previstas en el mismo articulado no se analizarán, en cuanto ellas se refieren a la solicitud de autorización para la creación de un nivel o una modalidad educativa distinta o una nueva especialidad y, a la solicitud de aumento de la capacidad máxima de atención, cuestiones ajenas a la materia de la consulta.

Luego, atendido el financiamiento que reciben JUNJI e INTEGRA, esto es, distinto al regulado en la LS, no cabe sino concluir que la única disposición aplicable a los establecimientos administrados por dichas instituciones, vía analógica, corresponde a aquella referida a los establecimientos nuevos que no perciben subvención, por lo que el plazo que éstos tienen para presentar su solicitud de reconocimiento oficial se extiende hasta el último día hábil del mes de agosto del año anterior a aquel en que requieran operar con dicho permiso, por ejemplo, 30 de agosto de 2016 o 30 de agosto de 2017.

No obstante, el plazo fatal para solicitar el reconocimiento oficial, vence el último día hábil del mes de agosto del año anterior al que, por mandato legal, deban acreditar la obtención del mismo, es decir, expira el 30 de agosto de 2018.


³ Mensaje presidencial N° 031-361, de la Ley N° 20.832, Boletín N° 8859-04, p.2.

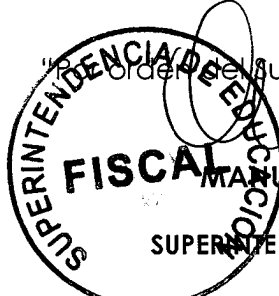
Por su parte, se aclara que en la especie no sería procedente la prórroga contemplada en el artículo 21 ter del D.S. N° 315/2010 MINEDUC, toda vez que como señala la propia requirente, se trata de establecimientos que se encuentran funcionando, en principio, en cumplimiento de las normas de seguridad y salubridad aplicables. Sin embargo, sí sería aplicable lo dispuesto en el artículo 24 bis del citado decreto supremo, en tanto contiene una regla de aplicación general respecto de todos los plazos establecidos en el Título II del mismo cuerpo normativo.

En consecuencia, sobre la base de las disposiciones citadas y consideraciones formuladas, informamos a Ud. que los establecimientos de educación parvularia que reciben aportes del Estado, como los administrados por JUNJI e INTEGRA, deben solicitar el reconocimiento oficial que le es exigible en virtud de lo dispuesto en el artículo 15 transitorio de la Ley N° 20.529 y en los artículos 2 y 3 transitorio de la Ley N° 20.832, en el mismo plazo dispuesto en el artículo 19 del D.S. N° 315/2010 MINEDUC para los establecimientos educacionales nuevos, toda vez que no existe regla especial sobre la materia, y en tanto éstos no perciben el aporte específico regulado en la Ley de Subvenciones.

Del mismo modo, se aclara que todo financiamiento proporcionado por el Estado para el ejercicio del derecho a la educación, constituye para estos efectos "aportes del Estado", independiente de la regulación específica que aplique en cada caso.

"Por orden del Superintendente de Educación"


MANUELA PÉREZ VARGAS
FISCAL
SUPERINTENDENCIA DE EDUCACIÓN



1

MUC/CCG
Distribución:

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