



Superintendencia
de Educación

MATERIA:

Sobre la competencia de la SIE para fiscalizar la normativa educacional con contenido laboral, especialmente lo regulado en el artículo 6, letra f), de la Ley de Subvenciones; y su relación con las materias reguladas en el Estatuto Docente.

ANTECEDENTES:

- 1) Memo Interno N° 213, del 15.09.2017, del Jefe del Departamento de Fiscalización.
- 2) Ordinario N° 504, del 24 de julio de 2014, del Superintendente de Educación.
- 3) Resolución Exenta N° 1587, del 7 de septiembre de 2016, del Superintendente de Educación.
- 4) Resolución Exenta N° 1659, del 16 de septiembre de 2016, del Superintendente de Educación.

FUENTES:

Leyes N° 20.529 y N° 20.248; D.F.L. N° 2, de 1998, DFL N° 1, de 1996 y DFL N° 2, de 2010, todos del Ministerio de Educación.

CONCORDANCIAS: Dictamen N° 33 del año 2017, de la SIE.

DIC.: N° 0036

SANTIAGO, 22 SET. 2017

DE: MANUELA PÉREZ VARGAS
FISCAL
SUPERINTENDENCIA DE EDUCACIÓN

A: MIGUEL MORA CEA
JEFE DEL DEPARTAMENTO DE FISCALIZACIÓN
SUPERINTENDENCIA DE EDUCACIÓN

Mediante el documento del antecedente N° 1), el Jefe del Departamento de Fiscalización, de la División de Fiscalización de la Superintendencia de Educación (Superintendencia o SIE), solicita a la Fiscal del mismo servicio, se pronuncie respecto de la competencia de la SIE para fiscalizar la normativa educacional con contenido laboral, especialmente lo regulado en el artículo 6, letra f), de la Ley de Subvenciones¹ (LS); y su relación con las materias reguladas en el Estatuto Docente² (ED).

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

Según el artículo 48 de la Ley N° 20.529³ (LSAC), la SIE tiene como objeto fiscalizar, de conformidad a la ley, tanto el cumplimiento de la normativa educacional por parte de los sostenedores de establecimientos educacionales reconocidos oficialmente por el Estado; como la legalidad del uso de los recursos por los sostenedores de los establecimientos que perciben subvención o aportes del Estado, y de los sostenedores de establecimientos particulares pagados en caso de denuncia.

En otras palabras, la Superintendencia verifica, por un lado, que los sostenedores de establecimientos educacionales que cuenten con reconocimiento oficial del Estado se ajusten a la normativa educacional y, por otro, que estos, en el evento de recibir recursos públicos, los gasten o inviertan en el objeto general o específico que señale la ley.

¹ Decreto con Fuerza de Ley N° 2, del Ministerio de Educación, del año 1998, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del DFL N°2, de 1996, sobre Subvenciones del Estado a Establecimientos Educacionales, D.O. 28.11.1998.

² Decreto con Fuerza de Ley N° 1, del Ministerio de Educación, del año 1996, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley 19.070 que aprobó el estatuto de los profesionales de la educación, y de las leyes que la complementan y modifican, D.O. 22.01.1997.

³ Que crea el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Parvularia, Básica y Media y su Fiscalización, D.O. 27.08.2011.



Tratándose de la "normativa educacional", la LSAC en el mismo artículo 48 y en su artículo 100, letra g), ha comprendido en este concepto a las "leyes, reglamentos e instrucciones que dicte la Superintendencia de Educación", así como a las "normas técnicas que rigen a las entidades y materias fiscalizadas", agregando este servicio, que se trata de normas que se encuentran vinculadas al establecimiento educacional o a su proceso educativo⁴, y que no le asignan competencia especial a un órgano distinto a la Superintendencia.

En este marco jurídico, el legislador ha incorporado en la normativa educacional distintas materias relacionadas al personal docente y asistente de la educación que, si bien son de naturaleza esencialmente laboral, están vinculadas al proceso educativo, razón por la cual su fiscalización se encuentra en la esfera de atribuciones de la Superintendencia de Educación.

Una de ellas, es la regulada en el artículo 6 de la LS, letra f), que establece, como requisito para impetrar el beneficio de la subvención, que los establecimientos de enseñanza deben encontrarse "al día en los pagos por conceptos de remuneraciones y de cotizaciones previsionales respecto de su personal."⁵

Luego, en su artículo 50, inciso 2º, letra f), prescribe que constituirá una infracción grave por parte de los sostenedores de establecimientos educacionales que reciban subvención "incurrir en atraso reiterado en el pago de las remuneraciones, cotizaciones previsionales y de salud de su personal".

Por último, la LS en su artículo 55, inciso 1º, indica que le "Corresponderá a la Superintendencia de Educación velar por el estricto cumplimiento de las disposiciones de esta ley y su reglamento.", entregando a la SIE competencia sobre esta materia.

Ahora bien, la labor fiscalizadora de la Superintendencia respecto de este tipo de disposiciones está limitada y convive con la fiscalización de distintos servicios. Así, el mismo artículo 55, en su inciso 3º, establece que "El control y supervigilancia del cumplimiento de las leyes sociales, laborales, previsionales y de salud respecto del personal que se desempeñe en los establecimientos subvencionados, será de competencia de los organismos que existen sobre la materia, sin perjuicio de las atribuciones de la Superintendencia de Educación".

En este mismo orden de ideas, la LSAC, en su artículo 48, inciso 3º, indica que "Si en el ejercicio de sus atribuciones la Superintendencia toma conocimiento de infracciones a otras normas legales que no integran la normativa educacional, deberá informar a los órganos fiscalizadores correspondientes. La Superintendencia no podrá iniciar procesos sancionatorios por infracciones a normas legales que no integran la normativa educacional."⁶

Según lo expuesto, es posible apreciar que la obligación de pago de las remuneraciones y de cotizaciones previsionales respecto del personal de los establecimientos educacionales con reconocimiento oficial del Estado y que perciben subvención, constituye normativa educacional en tanto la ley la vincula al financiamiento de estos planteles y le entrega competencia a la SIE para su fiscalización.

⁴ Un desarrollo del concepto de "normativa educacional", en el Ordinario N° 504, del 24 de julio de 2014, de la Superintendencia de Educación.

⁵ Idéntica obligación se establece en su reglamento, el Decreto Supremo N° 8.144, del año 1980, del Ministerio de Educación, en su artículo 7, letra i).

⁶ Lo propio se establece para todo órgano de la Administración del Estado, en el artículo 14, inciso 2º de la Ley N° 19.880: "Requerido un órgano de la Administración para intervenir en un asunto que no sea de su competencia, enviará de inmediato los antecedentes a la autoridad que deba conocer según el ordenamiento jurídico, informando de ello al interesado".



Sin embargo, y como ya se advirtió de lo establecido expresamente por el legislador, la labor fiscalizadora de este servicio en la referida obligación, está sujeta a ciertas limitaciones que acotan el ámbito de acción de esta Superintendencia.

La primera limitación, viene dada por la *materia* a fiscalizar. En efecto, la Superintendencia se encuentra habilitada para fiscalizar el pago de todos los ingresos que perciba el personal de un establecimiento educacional que constituyan específicamente *remuneraciones*. Esto es, no queda dentro de la esfera de las atribuciones de la SIE examinar el pago de aquellos estipendios, bonos, asignaciones u otros montos que la legislación general o del sector no le confieran tal calidad⁷. Lo propio ocurre con aquellos descuentos que el sostenedor en su calidad de empleador realiza al trabajador, y que deba enterar en alguna institución, pero que no tengan la naturaleza de *cotizaciones previsionales o de salud*.

No obstante aquello, la SIE tiene la atribución de fiscalizar que los sostenedores subvencionados o que reciban aportes del Estado, rindan anualmente cuenta pública del uso de todos sus recursos públicos y privados, conforme a los principios de contabilidad generalmente aceptados⁸. En el caso que perciban recursos públicos, la rendición de cuenta y posterior fiscalización por parte de la Superintendencia, tendrá como propósito verificar si la inversión de dichos recursos, se ajustó al objeto general o especial señalado en la legislación respectiva.

Lo anterior supone la posibilidad de que, en relación a aquellos ingresos que, sin formar parte de las remuneraciones, perciban los trabajadores de una respectiva unidad educativa, y se financien con fondos del Estado; la Superintendencia fiscalice la inversión de estos recursos según lo mandado y eventualmente inicie un procedimiento administrativo sancionatorio en contra de aquél establecimiento educacional que los utilice para un fin distinto del que establece la ley⁹.

En resumen, respecto de aquellos montos que no constituyen remuneración o cotización previsional o de salud, la SIE no podrá fiscalizar que sus pagos se encuentren al día, pero sí verificar, luego del proceso de rendición de cuenta, que éstos se hayan invertido en lo que estipula la ley.

El segundo límite, se refiere a los *sujetos* protegidos por la norma. La Superintendencia está encomendada a fiscalizar que el referido pago de las remuneraciones y cotizaciones previsionales se encuentre al día, pero sólo respecto del *personal de los establecimientos educacionales*, es decir, del personal docente¹⁰ y asistente de la educación que presta servicios directamente en los planteles de enseñanza subvencionados, y no respecto de aquel que desempeñe sus funciones en los Departamentos de Educación Municipal (DAEM o DEM), Corporaciones Municipales o administraciones centrales de los demás sostenedores privados.

Por cierto, al referirse el artículo 6, de la LS, al personal de los *establecimientos de enseñanza*, sin duda se refiere a los trabajadores que allí desarrollen aquellas labores (dispuesto así en sus vínculos contractuales o estatutarios), haciendo evidente que el legislador ha excluido expresamente a quienes realizan tareas fuera de la unidad educativa.

⁷ Como por ejemplo, la bonificación de incentivo al retiro establecida en la Ley N° 20.976; los beneficios regulados en la Ley de reajuste del sector público N° 20.971; el bono extraordinario de diciembre (SAE), regulado en las leyes N° 19.410 y N° 19.933, entre otros.

⁸ Artículo 49, letra b), de la LSAC, en concordancia con sus artículos 54 al 56, y el Decreto Supremo N° 469, del 2013, del Ministerio de Educación.

⁹ Criterio dispuesto en el dictamen N° 33, del 03.05.2017, de la SIE.

¹⁰ Entiéndase por personal docente aquel que cumpla funciones de aula, directivas o técnicas pedagógicas, según lo establecido en el artículo 5, del ED.



El tercer y último límite, se refiere a su contenido. Tal como lo ha confirmado la jurisprudencia de la Contraloría General de la República¹¹, la fiscalización de esta obligación que recae sobre el sostenedor, corresponde estrictamente al pago de las remuneraciones o cotizaciones previsionales, sin que la SIE pueda verificar aspectos como la procedencia o mérito en su otorgamiento, así como la correcta determinación de sus montos.

Pues bien, es debido a esta limitada atribución de que es titular la Superintendencia de Educación en este punto, que la misma legislación educacional deja a salvo la *competencia directa de las instituciones especializadas sobre la materia* y establece a este servicio el deber de informar a dichas instituciones en caso de *infracciones a otras normas legales que no integran la normativa educacional*. En concreto, la labor de esta Superintendencia en estas materias no significa que se constituya como un órgano fiscalizador de las relaciones laborales entre sostenedores y los trabajadores de la educación. Muy por el contrario, la regla general -esgrimida básicamente en los artículos 48, inciso 3º, de la LSAC y 55, inciso 3º, de la LS-, descansa en una competencia negativa en lo que se refiere a materias del trabajo: la SIE sólo puede fiscalizar el cumplimiento de aquellas obligaciones laborales vinculadas inherentemente a la prestación del servicio educativo y que, por lo mismo, el legislador expresamente le haya otorgado la calidad de "normativa educacional".

Conforme a lo anterior, la limitación legal a las competencias de la SIE en cuestiones de carácter laboral, se sostiene en la diferencia de los *bienes jurídicos* cautelados en cada ordenamiento¹². Ciertamente, la normativa educacional -a diferencia de la laboral- no tiene por objeto proteger las remuneraciones en tanto derecho del trabajador emanado de un contrato de trabajo; sino más bien tiene por finalidad resguardar la continuidad del servicio educativo¹³, como fundamento del derecho a la educación de las y los estudiantes, siendo las remuneraciones y cotizaciones previsionales un elemento importante para ello¹⁴. En efecto, según el artículo del 48, inciso 2º, en su actuación la Superintendencia siempre deberá "*resguardar el derecho a la educación, la libertad de enseñanza y los principios establecidos en el artículo 3º de la ley N° 20.370, General de Educación.*"¹⁵.

De esta manera, todas las materias de orden laboral, y por cierto todos los aspectos no cubiertos por la normativa educacional señalados aquí, así como las denuncias o irregularidades que puedan suscitarse en este ámbito entre los sostenedores de establecimientos educacionales, en su calidad de empleadores, y sus trabajadores, queda bajo el amparo de los organismos especializados dispuestos por ley.

En este sentido, tratándose de conflictos que aquejen a personal dependiente de establecimientos educacionales administrados por particulares y por Corporaciones Municipales, el órgano competente para conocer de ellos es la Dirección del Trabajo (DT); y, en el caso de los funcionarios que se desempeñan en planteles de enseñanza administrados directamente por los municipios por medio de sus DAEM o DEM, la Contraloría General de la República (CGR). Así lo ha ratificado latamente la jurisprudencia de ambos organismos fiscalizadores¹⁶. Lo anterior, sin perjuicio de la competencia que sobre la materia tienen los tribunales de justicia.

¹¹ Ver dictamen de la CGR N° 52.171, del 09.07.2014, del 2014.

¹² En este sentido, sentencia de la Corte Suprema, Rol N° 1823-2015. Sobre los bienes jurídicos en el ámbito educativo, ver Ordinario Circular N° 1.663, del 10.12.2016, del Superintendente de Educación, que informa sobre el modelo de fiscalización con enfoque en derechos.

¹³ Bien jurídico educativo, que se desprende del principio de educación permanente. Ver fundamentos generales de este principio en el dictamen N° 35, del 04.08.2017, de la SIE.

¹⁴ Así queda de manifiesto en las causales para nombrar administrador provisional, específicamente en el artículo 89, letra d), LSAC.

¹⁵ En relación al artículo 19, N° 10 de la Constitución Política de República de Chile, y al artículo 4, de la LGE.

¹⁶ Ver, entre otros, los siguientes dictámenes de la CGR N° 18.979, del 09.03.2016, N° 24.147, del 31.03.2016, N° 77.672, del 30.09.2015, N° 47.642, del 26.07.2013, N° 13.433, de 08.03.2012 y N° 44.218, del 13.07-2011. Y de la DT N° 1.937/028, del


En cuanto a la fiscalización del ED, resulta conveniente advertir que esta norma y sus regulaciones complementarias, constituyen normas de carácter laboral, y por ende, son fiscalizables directamente por la Dirección del Trabajo y la Contraloría General de la República, según corresponda.

Sin embargo, es preciso indicar que existen diversas materias contempladas en la normativa educacional cuyo contenido se encuentra regulado en el ED. A modo de ejemplo, la Ley N° 20.248¹⁷, en su artículo 7, letra b), les solicita a los sostenedores que acrediten el funcionamiento del Consejo de Profesores, empero dichas reglas se encuentran en el ED¹⁸. Lo mismo sucede con los elementos que componen la remuneración de los profesionales de la educación. Situación similar ocurre con los asistentes de la educación. En efecto, la Ley General de Educación¹⁹ (LGE), en su artículo 46, letra g), y su norma reglamentaria²⁰ requiere que éstos sean idóneos, mas el contenido de dicha idoneidad se encuentra regulado en la Ley N° 19.464²¹.

En todo caso, verificándose una infracción a cualquiera de estas disposiciones, es claro que la SIE está facultada para ser uso de su potestad fiscalizadora y eventualmente de su atribución sancionadora, pues se trataría de la vulneración de una normativa de carácter educacional, aun cuando su desarrollo y alcance esté establecido en el ED, o en otras normas laborales.

En consecuencia, sobre la base de las disposiciones legales citadas y consideraciones expuestas, es claro que la Superintendencia de Educación no tiene competencia para fiscalizar normas del derecho del trabajo, sino estrictamente normas educativas, no obstante su contenido esté dispuesto en diversos cuerpos legales de orden laboral o complementarios a estos, como ocurre en los casos ya mencionados. En este sentido, el incumplimiento de dichas normas debe afectar directamente la normativa educacional, para que su contravención pueda ser perseguida por la SIE. Por lo anterior, la obligación establecida en el artículo 6, letra f) de la LS y las normas educativas que remiten a cuestiones reguladas en el ED, deberán fiscalizarse por este servicio aunque con las precisiones aquí anotadas.

"Por orden del Superintendente de Educación"



FISCAL
MANUELA PÉREZ VARGAS
FISCAL
SUPERINTENDENCIA DE EDUCACIÓN

MZC

Distribución:

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

29.04.2010, N° 2.895/046, del 23.06.2006, N° 3.879/149, del 23.08.2004, N° 4.140/104, del 05.09.2017 y N° 3.593/94, del 07.08.2017.

¹⁷ Que establece ley de subvención escolar preferencial, D.O. 01.02.2008.

¹⁸ Artículo 15 del Estatuto Docente y artículos 20, N° 3, letra l) y 50 de su reglamento, el Decreto Supremo N° 453 de 1991, del Ministerio de Educación.

¹⁹ Decreto con Fuerza de Ley N° 2, del Ministerio de Educación, del año 2009, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley 20.370 con las normas no derogadas del DFL N°1, de 2005, D.O. 02.07.2010.

²⁰ Artículo 9, del Decreto Supremo N° 315, del 2010, del Ministerio de Educación.

²¹ Que establece normas y concede aumento de remuneraciones para personal no docente de establecimientos educacionales que indica, D.O. 05.08.1996.