

MOCION

RENUEVA LA VIGENCIA DE LA LEY N° 19.648, DE 1999, OTORGANDO LA TITULARIDAD EN EL CARGO, POR ÚNICA VEZ, A LOS PROFESIONALES DE LA EDUCACIÓN PARVULARIA, BÁSICA O MEDIA, QUE SE ENCUENTREN A CONTRATA POR MÁS DE TRES AÑOS CONTINUOS O CUATRO AÑOS DISCONTINUOS EN UN MISMO MUNICIPIO, CORPORACIÓN EDUCACIONAL MUNICIPAL O SERVICIO LOCAL DE EDUCACIÓN, AL 31 DE JULIO DE 2021, E INCORPORA A LOS ASISTENTES DE LA EDUCACIÓN.

I.- ANTECEDENTES

La Ley N° 21.152, que mejora el ingreso de Docentes Directivos al Sistema de Desarrollo Profesional Docente, modifica diversos cuerpos legales y establece los beneficios que indica, renovó la vigencia de la Ley N° 19.648, que otorga titularidad en el cargo a profesores contratados a plazo fijo por más de tres años, al permitir que se concediera, por única vez, la calidad de titulares de la dotación docente dependiente de un mismo Municipio, Corporación Educacional Municipal o Servicio Local de Educación a los profesionales de la educación parvularia, básica o media que, al 31 de julio de 2018, se encontraran incorporados a ella en calidad de contratados y que se hayan desempeñado como docentes de aula en la misma durante, a lo menos, tres años continuos o cuatro años discontinuos, por un mínimo de veinte horas cronológicas de trabajo semanal.

Cabe señalar que la Ley N° 19.648, de 1999, constituyó un avance en la consolidación de la estabilidad laboral de los docentes al conceder, por única vez, la calidad de titulares de la dotación docente dependiente de un mismo Municipio o Corporación Educacional Municipal, a los profesionales de la educación parvularia, básica o media que, a la fecha de dicha ley, se encontraran incorporados a ella en calidad de contratados y que se hayan desempeñado como tales en la misma durante, a lo menos, tres años continuos o cuatro años discontinuos, por un mínimo de veinte horas cronológicas de trabajo semanal.

A partir de una moción que presentamos el 10 de enero de 2013, convertida en la Ley N° 20.804, de 2015, se renovó la vigencia de la Ley N° 19.648 al conceder, por única vez, la calidad de titulares de la dotación docente dependiente de un mismo Municipio o Corporación Educacional Municipal, a los profesionales de la educación parvularia, básica o media que, al 31 de julio de 2014, se encontraran incorporados a ella en calidad de contratados y que se hayan desempeñado como docentes de aula en la misma durante, a lo menos, tres años continuos o cuatro años discontinuos, por un mínimo de veinte horas cronológicas de trabajo semanal.

Cabe recordar que el Estatuto Docente establece que los profesionales de la educación se desempeñan como titulares en un establecimiento público educacional, ya sea mediante postulación a concurso público convocado por el sostenedor, con participación de la Alta Dirección Pública, o bien, "a contrata", mediante un acto administrativo de nombramiento, con el objeto de prestar servicios transitorios, experimentales, optativos, especiales o de reemplazo, generalmente por un año, hasta



diciembre, con derecho al pago de sus vacaciones durante los meses de enero y febrero del año siguiente. A su vez, el Estatuto Docente señala, como tope máximo de horas a contrata, el 20% de la dotación de docentes de una comuna, contemplando incluso multas a los municipios que excedan este porcentaje, las que deben ser aplicadas por parte de las Secretarías Regionales Ministeriales de Educación.

Pese al avance que dichas leyes han significado para los profesionales de la educación en cuanto a su estabilidad laboral, un reciente informe de la Biblioteca del Congreso Nacional, de marzo de 2021, que adjuntamos, determinó que los docentes que se desempeñan en el sector público, es decir en municipalidades o servicios locales de educación, son 109.814, de los cuales 53.408, es decir el 48,63%, son funcionarios a contrata. A nivel comunal, el informe señala que es posible observar que, de un total de 346 comunas, en 236, es decir en 68,2% de las comunas, el porcentaje de docentes a contrata se encuentra en un rango entre un 40% y un 60%. En consecuencia, son 40.473 docentes a contrata, que representan un 75,57% de los profesores a contrata totales en el sector público. Por otra parte, en 52 comunas, el porcentaje de docentes a contrata oscila entre 60 a 80%, mientras que en 58 comunas el porcentaje de docentes a contrata es menor a un 40%.

En cuanto a los docentes que se desempeñan en el sector público, es decir en municipalidades o servicios locales de educación, el informe señala que en escuelas que imparten educación especial son 2.247, de los cuales 1.193, es decir el 53,09%, son funcionarios a contrata. De los cálculos por comuna es posible observar que de las 197 comunas en las que la educación pública imparte educación especial, en 62, es decir en 31,5% de las comunas, el porcentaje de docentes a contrata se encuentra en un rango entre un 40% y un 60%. Son 498 los docentes a contrata en las 197 comunas señaladas, los que representan un 41,74% de los profesores a contrata totales en el sector público. Finalmente, cabe señalar que son 93, es decir, un 47,2%, las comunas en el que el porcentaje de docentes a contrata está en un rango entre 60 a 100%, mientras que son 42 las comunas en que el porcentaje de docentes a contrata es menor a un 40%.

Lo anterior, hace evidente la necesidad de volver a permitir el traspaso de los profesores a contrata a la titularidad, en condiciones similares a las planteadas en las leyes anteriormente señaladas, sin perjuicio de incorporar, además, a los asistentes de educación, los cuales no han sido comprendidos en las leyes anteriormente mencionadas.

II.- OBJETO DEL PROYECTO

Mediante el presente proyecto de ley, se propone conceder, por única vez, la calidad de titulares de la dotación docente dependiente de un mismo Municipio, Corporación Educacional Municipal o Servicio Local de Educación a los profesionales de la educación parvularia, básica o media que, al 31 de julio de 2021, se encontraran incorporados a ella en calidad de contratados y que se hayan desempeñado como docentes de aula en la misma durante, a lo menos, tres años continuos o cuatro años discontinuos, por un mínimo de veinte horas cronológicas de trabajo semanal.



Se propone, además, conceder la titularidad a los asistentes de la educación parvularia, básica o media que, al 31 de julio de 2021, se encontraren incorporados a ella en calidad de contratados y que se hayan desempeñado como asistentes de educación en la misma durante, a lo menos, tres años continuos o cuatro años discontinuos, por un mínimo de veinte horas cronológicas de trabajo semanal.

III.- CONTENIDO DEL PROYECTO

La presente moción tiene por objeto modificar el artículo único de la ley 19.648, de 1999, sobre acceso a la titularidad de los docentes a contrata sustituyendo el guarismo "2018" por "2021", e incorporando a las asistentes de educación.

Por lo anteriormente expuesto, los diputados firmantes venimos en proponer el siguiente:

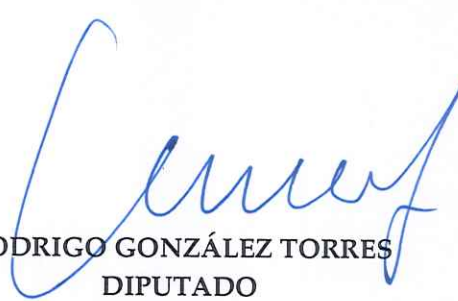
PROYECTO DE LEY

RENUEVA LA VIGENCIA DE LA LEY Nº 19.648, DE 1999, OTORGANDO LA TITULARIDAD EN EL CARGO, POR ÚNICA VEZ, A LOS PROFESIONALES DE LA EDUCACIÓN PARVULARIA, BÁSICA O MEDIA, QUE SE ENCUENTREN A CONTRATA POR MÁS DE TRES AÑOS CONTINUOS O CUATRO AÑOS DISCONTINUOS EN UN MISMO MUNICIPIO, CORPORACIÓN EDUCACIONAL MUNICIPAL O SERVICIO LOCAL DE EDUCACIÓN, AL 31 DE JULIO DE 2021, E INCORPORA A LOS ASISTENTES DE LA EDUCACIÓN.

"Artículo único. - Introdúcese las siguientes modificaciones en el artículo único de la Ley Nº 19.648, que otorga titularidad en el cargo a profesores contratados a plazo fijo por más de tres años:

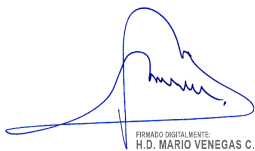
a.-Sustitúyese el guarismo "2018" por "2021".

b.- Incorpórese el siguiente inciso segundo: "Podrán acceder también a la titularidad los asistentes de la educación parvularia, básica o media que, al 31 de julio de 2021, se encontraren incorporados a ella en calidad de contratados y que se hayan desempeñado como asistentes de educación en la misma durante, a lo menos, tres años continuos o cuatro años discontinuos, por un mínimo de veinte horas cronológicas de trabajo semanal.


RODRIGO GONZÁLEZ TORRES
DIPUTADO



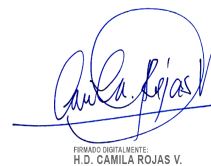

FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. RODRIGO GONZÁLEZ T.


FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. MARIO VENEGAS C.


FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. JUAN SANTANA C.


FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. CRISTINA GIRARDI L.


FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. SERGIO BOBADILLA M.


FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. CAMILA ROJAS V.


FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. GONZALO WINTER E.


FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. HUGO REY M.


FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. CAMILA VALLEJO D.


FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. ALEXIS SEPÚLVEDA S.





INFORME TÉCNICO DE ADMISIBILIDAD

64/369/2021

En virtud de lo estatuido en el artículo 13 del Reglamento de la Cámara de Diputados, la Secretaría pone en conocimiento de US. el informe técnico recaído en la moción de los diputados Rodrigo González, Sergio Bobadilla, Hugo Rey, Juan Santana, Alexis Sepúlveda, Mario Venegas y Gonzalo Winter, y de las diputadas Cristina Girardi, Camila Rojas y Camila Vallejo, **que renueva la vigencia de la ley N°19.648, de 1999, otorgando la titularidad en el cargo, por única vez, a los profesionales de la educación parvularia, básica o media, que se encuentren a contrata por más de tres años continuos o cuatro años discontinuos en un mismo municipio, corporación educacional municipal o servicio local de educación, al 31 de julio de 2021, e incorpora a los asistentes de la educación.**

La moción consta de un artículo único que dispone:

"Artículo único. - Introdúcese las siguientes modificaciones en el artículo único de la ley N°19.648¹, que otorga titularidad en el cargo a profesores contratados a plazo fijo por más de tres años:

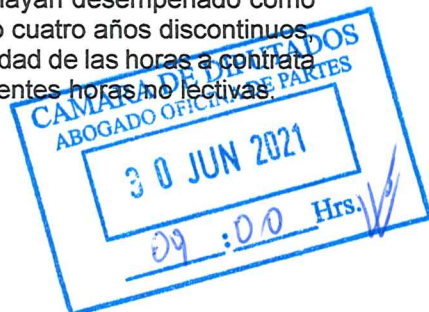
a.- Sustitúyese el guarismo "2018" por "2021".

b.- Incorpórase el siguiente inciso segundo:

"Podrán acceder también a la titularidad los asistentes de la educación parvularia, básica o media que, al 31 de julio de 2021, se encontraren incorporados a ella en calidad de contratados y que se hayan desempeñado como asistentes de educación en la misma durante, a lo menos, tres años continuos o cuatro años discontinuos, por un mínimo de veinte horas cronológicas de trabajo semanal."

Esta Secretaría estima que el proyecto es admisible, toda vez que no aborda una materia de iniciativa exclusiva del Presidente de la República. Aun cuando en el pasado hubo mociones similares que fueron inicialmente consideradas inadmisibles, pero que se convirtieron en leyes tras revertirse las respectivas decisiones por la Sala, una interpretación armónica de la Constitución y la consideración de modificaciones introducidas en su texto, nos permiten arribar a la conclusión mencionada, a partir de los argumentos que a continuación se exponen:

¹Artículo único.- Concédese, por única vez, la calidad de titulares de la dotación docente dependiente de un mismo Municipio, Corporación Educacional Municipal o Servicio Local de Educación a los profesionales de la educación parvularia, básica o media que, al 31 de julio de 2018, se encontraren incorporados a ella en calidad de contratados y que se hayan desempeñado como docentes de aula en la misma durante, a lo menos, tres años continuos o cuatro años discontinuos por un mínimo de veinte horas cronológicas de trabajo semanal. La titularidad de las horas a contrata operará sólo respecto de aquellas contratadas en aula y sus correspondientes horas no lectivas.





1. No incide en la administración financiera o presupuestaria del Estado.

No resulta aplicable la causal de inadmisibilidad establecida en el inciso tercero del artículo 65, según la cual son de iniciativa exclusiva del Presidente de la República los proyectos que tengan relación con la administración financiera o presupuestaria del Estado.

El cambio de condición jurídica de los docentes y asistentes de la educación, que pasarían a ser titulares según el proyecto, no importa una alteración en lo que respecta al presupuesto de los municipios ni de los servicios locales de educación, ya que no hay un mayor gasto directo y demostrable involucrado en dicho traspaso.

Resulta útil recordar el debate producido con ocasión de la admisibilidad de la moción que renueva la vigencia de la ley N° 19.648, de 1999, sobre acceso a la titularidad de los docentes a contrata en los establecimientos públicos subvencionados (boletín N° 8784-04), que dio origen a la ley N° 20.804, publicada en 2015.

En el informe en derecho de la profesora de derecho constitucional, señora María Pía Silva Gallinato, citado en el informe evacuado en agosto de 2013 por la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado recaído en la consulta de la Sala de dicha Corporación, relativa a la admisibilidad del proyecto, sostuvo que aunque eventualmente podría aumentar los recursos presupuestarios que manejan los municipios, “conforme al inciso cuarto del artículo 118 de la Carta Fundamental, las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, característica esta última que les permite elaborar, aprobar, modificar y ejecutar su propio presupuesto (art. 5, letra b, de la ley orgánica de municipalidades N° 18.695)”. Concluyó que el inciso tercero del artículo 65 se refiere a la administración financiera y presupuestaria del Estado, en especial a los ingresos contemplados en la Ley de Presupuestos, y no a la administración que corresponde a los municipios². (p. 31 a 33)

2. No crea nuevos empleos rentados.

No resulta aplicable a esta moción la causal de inadmisibilidad contenida en el numeral 2 del inciso cuarto del artículo 65 de la Carta Fundamental, según la cual corresponde a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República “*crear nuevos servicios públicos o empleos rentados, sean fiscales, semifiscales, autónomos o de las empresas del Estado; suprimirlos y determinar sus funciones o atribuciones*”, por las siguientes razones:

a) No es correcto interpretar que se crean nuevos empleos, pues la moción se limita a renovar la vigencia de una ley que permite un cambio en la condición o calidad jurídica en que prestan funciones los docentes.

² Pp. 32-33 del informe de la Comisión.



b) Aun cuando se pretendiese interpretar que la moción crea empleos rentados, en el caso de los municipios y corporaciones municipales, no se aplica esta causal, dado que la ley de reforma constitucional N° 19.526, de 17 de noviembre de 1997, eliminó en el N° 2 del inciso cuarto del artículo 65, como materia de iniciativa exclusiva del Presidente, la creación y supresión de empleos municipales, para entregar esas facultades a las propias municipalidades, según lo dispuesto en el artículo 121 de la Carta Fundamental, incorporado en virtud de la mencionada ley. En efecto, esta norma señala que estas entidades “para el cumplimiento de sus funciones, podrán crear o suprimir empleos y fijar remuneraciones, como también establecer los órganos o unidades que la ley orgánica constitucional respectiva permita.”

Su inciso segundo agrega que “estas facultades se ejercerán dentro de los límites y requisitos que, a iniciativa exclusiva del Presidente de la República, determine la ley orgánica constitucional de municipalidades”.

A su vez, la disposición décima transitoria aclaró que tales atribuciones serían aplicables cuando se regulase en la ley respectiva las modalidades, requisitos y limitaciones para el ejercicio de esta nuevas competencias, lo que ocurrió efectivamente mediante la ley N° 20.922.

Se entiende, entonces, que las atribuciones otorgadas a los municipios reconocen la autonomía municipal y dan flexibilidad a esas corporaciones para estructurar las plantas de sus funcionarios, entre las cuales se encuentran la dotación docente, conformada por los profesores titulares y a contrata.

3. No fija, modifica, concede ni aumenta beneficios al personal de municipios y de servicios locales de educación.

No resulta aplicable a esta moción la causal de inadmisibilidad contenida en el numeral 4 del inciso cuarto del artículo 65 de la Carta Fundamental, según la cual corresponde a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República “*fijar, modificar, conceder o aumentar remuneraciones, jubilaciones, pensiones, montepíos, rentas y cualquier otra clase de emolumentos, préstamos o beneficios al personal en servicio o en retiro y a los beneficiarios de montepíos, en su caso, de la administración pública y demás organismos y entidades anteriormente señalados, con excepción de las remuneraciones de los cargos indicados en el inciso primero del artículo 38 bis, como asimismo fijar las remuneraciones mínimas de los trabajadores del sector privado, aumentar obligatoriamente sus remuneraciones y demás beneficios económicos o alterar las bases que sirvan para determinarlos...*”.

Al respecto, es necesario recordar que la iniciativa exclusiva del Presidente de la República debe interpretarse en forma restrictiva, según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, y que el proyecto no comprende en su texto directamente un ingreso o beneficio de carácter económico de aquellos a que se refiere la norma constitucional. Aun en caso de producirse tal beneficio, sería tan solo una consecuencia o efecto colateral pero no el objeto principal del proyecto. Al respecto, el profesor Sebastián Soto, en “Iniciativa exclusiva del Presidente de la República: un aporte del TC para su interpretación. Libertad y Desarrollo”, ha sostenido que a partir del fallo del TC recaído en el requerimiento presentado por diputados respecto del proyecto de ley modificatorio de la ley N° 20.084, que



establece un sistema de responsabilidad de los adolescentes por infracciones a la ley penal (rol 786), se explicitan dos criterios a la hora de resolver sobre una inadmisibilidad:

a) Se debe dilucidar el “objeto central” de la moción. Si esta no tiene por objeto central modificar o referirse a alguna materia de iniciativa exclusiva presidencial, no corresponde declararla inadmisibile.

b) Si los gastos que genera una medida constituyen únicamente un “efecto colateral”, la moción sería admisible.

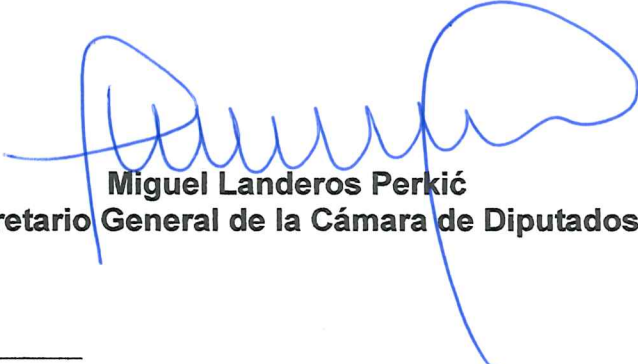
Por otra parte, en estricto rigor, en vez de establecer nuevos beneficios, la moción simplemente modifica la condición de contratación de determinados profesionales. En este sentido se pronunció el profesor Víctor Manuel Avilés con ocasión de la discusión del proyecto correspondiente al boletín N° 8784-04, ya mencionado³.

En abono de lo anterior, cabe hacer presente que en ese mismo análisis, el Presidente Nacional del Colegio de Profesores de Chile, señor Jaime Gajardo, afirmó que “el cambio en la titularidad de los cargos docentes no implica un aumento de beneficios para los profesores que se encuentran a contrata”, ni en cuanto a remuneraciones, ni a derechos no remuneracionales⁴.

Conclusión.

Por las consideraciones precedentemente expuestas, la Secretaría Legislativa estima que es admisible la moción que renueva la vigencia de la ley N°19.648, de 1999, otorgando la titularidad en el cargo, por única vez, a los profesionales de la educación parvularia, básica o media que se encuentren a contrata por más de tres años continuos o cuatro años discontinuos en un mismo municipio, corporación educacional municipal o servicio local de educación, al 31 de julio de 2021, e incorpora a los asistentes de la educación.

Valparaíso, 29 de junio de 2021.



Miguel Landeros Perkić
Secretario General de la Cámara de Diputados

³ Pp. 33 y 34 del informe de la Comisión de Constitución Legislación, Justicia y Reglamento del Senado.

⁴ P. 18 del citado informe.