



Superintendencia
de Educación

MATERIA:

Sobre la legalidad de imputar gastos en servicios de transporte escolar con cargo a la subvención escolar preferencial regulada en la Ley N° 20.248.

ANTECEDENTES:

- 1) Rex N° 691, de 14 de julio del 2014, 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° 588, de 9 de noviembre de 2015, de la Directora Regional de la Superintendencia de Educación, Región de Magallanes y la Antártica Chilena.
- 4) Memorandum 9DFI N° 17, de 8 febrero de 2016, del Jefe de la División de Fiscalización (S), de la Superintendencia de Educación.

FUENTES:

Leyes N° 20.248 y N° 20.529; y, el DS N° 235, de 2008, del Ministerio de Educación.

CONCORDANCIAS: Dictámenes N° 18, 19 y 20 de 2015, todos de la Superintendencia de Educación.

DIC.: N° 000022

SANTIAGO,

12 FEB 2016

DE: MIGUEL ZÁRATE CARRAZANA
FISCAL (S)
SUPERINTENDENCIA DE EDUCACIÓN

A: MIGUEL ÁNGEL MORA CEA
JEFE DIVISIÓN DE FISCALIZACIÓN (S)
SUPERINTENDENCIA DE EDUCACIÓN

Mediante el memorándum del antecedente 4), el Jefe de la División de Fiscalización (S) de la Superintendencia de Educación, solicitó pronunciamiento sobre la legalidad de imputar gastos en servicios de transporte escolar con cargo a la Subvención Escolar Preferencial regulada en la Ley N° 20.248, específicamente, *"En relación a los antecedentes expuestos anteriormente, estos son, "Guía Ayuda Mineduc, Subvención Escolar Preferencial" del Ministerio de Educación, Ordinario N° 324, de 27 de septiembre de 2013 y los Manuales de Cuenta emitidos por esta Superintendencia, solicito a usted remitir pronunciamiento acerca de la legalidad del gasto correspondiente a la adquisición y arriendo de vehículos, así como de la contratación de servicios de traslado de alumnos, financiados con la Subvención Escolar Preferencial"*.

Al respecto, añado que la "Guía Ayuda Mineduc, Subvención Escolar Preferencial" del Ministerio de Educación, de 12 de mayo de 2011, estableció sobre el financiamiento de transporte escolar y adquisición de vehículos con cargo a la referida subvención especial que: *"De acuerdo a la normativa vigente, los recursos SEP se deben destinar íntegramente a la implementación de las medidas comprendidas en el Plan de Mejoramiento Educativo, con especial énfasis en alumnos prioritarios, e impulsar una asistencia técnico-pedagógica especial para mejorar el rendimiento escolar de los*

alumnos con bajo rendimiento académico. Por lo tanto, si el establecimiento educacional necesita realizar una acción de este tipo para alcanzar dichos objetivos, es factible financiarla con recursos SEP". Que, a su turno, el Ordinario N° 324, de 27 de septiembre de 2013, del Superintendente de Educación, instruyó a los sostenedores sobre ciertas limitaciones al uso y destino de los fondos transferidos por concepto de la mencionada subvención, sin prohibir o excluir los gastos relacionados a la adquisición de vehículos, contratación de servicios de transporte o arriendo de vehículos. Y, que los Manuales de Rendición de Cuentas de los años 2014 y 2015, emitidos por esta Superintendencia, no permiten imputar con cargo a la Subvención Escolar Preferencial la compra de vehículos, facultando imputar a dicha subvención, gastos en materia de transporte escolar (arriendo de vehículo o contratación de servicios), sólo si estos dicen relación con una actividad específica, incorporada y descrita en el Plan de Mejoramiento Educativo del establecimiento, con la única excepción referida a los sostenedores que, cumpliendo con los requisitos y bases para optar al financiamiento específico que entrega el Ministerio de Educación para el transporte escolar, no resultaren beneficiarios.

Esta solicitud se suma a aquella hecha presente por la Directora Regional de la Superintendencia de Educación de la Región de la Araucanía y la Antártica Chilena, mediante el antecedente 3), en la que también se consultó por la posibilidad de adquirir buses para transporte escolar, imputando dicho gasto a la referida subvención.

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

La Subvención Escolar Preferencial (SEP) regulada en la Ley N° 20.248 (Ley SEP), constituye una "subvención especial", en los términos establecidos en el Decreto Supremo N° 469, de 2013, del Ministerio de Educación¹, en tanto se trata de recursos que el Estado transfiere a los sostenedores de los establecimientos educacionales bajo el régimen de subvenciones, con un propósito especial, sujetos indefectiblemente a los fines específicos para los cuales fueron transferidos.

Dicho fin, tratándose de la SEP, se refiere al mejoramiento de la calidad de la educación de los establecimientos que la impetren, con especial énfasis en los alumnos prioritarios (artículo 1, Ley SEP), por lo que su destinación se circunscribe a la implementación de un Plan de Mejoramiento Educativo (PME) (artículo 6, letra e), Ley SEP), cuyo contenido está limitado a acciones y orientaciones que se enmarquen en las áreas o dimensiones de gestión de currículum, liderazgo escolar, convivencia escolar y, gestión de recursos en la escuela (artículo 8, Ley SEP).

Que, en ejercicio de su potestad interpretativa², y a fin de mejorar, enriquecer y esclarecer el contenido y alcance de la Ley SEP, la Superintendencia de Educación (Superintendencia o SIE), mediante sus dictámenes N° 18, 19 y 20, todos del 2015, ha precisado el objeto de la mencionada subvención especial, entregando orientaciones respecto al correcto uso de los recursos que ella concede.

En dichos dictámenes se estableció, en síntesis, que –acorde con su carácter de subvención especial– las actividades que pueden financiarse con cargo a la SEP, deben cumplir necesariamente con dos requisitos copulativos: (i) ser actividades propias de las áreas o dimensiones que todo PME debe contener, estando explicitadas en el PME del establecimiento que corresponda; y, (ii) servir al objeto del otorgamiento de la SEP, a saber, al mejoramiento de la calidad de la educación, con especial énfasis en alumnos prioritarios.

¹ Reglamento que establece las características, modalidades y condiciones del mecanismo común de rendición de cuenta pública del uso de los recursos que deben efectuar los sostenedores de establecimientos educacionales subvencionados o que reciben aportes del Estado.

² Artículo 49, letra m), Ley N° 20.529.

Respecto a la última condición exigida por la ley, a saber, que las actividades orientadas al mejoramiento de la calidad de la educación estén dirigidas con especial énfasis a los alumnos prioritarios, cabe hacer presente, que ello se traduce en la necesaria cobertura de los mencionados educandos, es decir, que la mayoría de los participantes o asistentes de la actividad de que se trate sean alumnos prioritarios o, si no constituyen la mayoría, al menos todos ellos participen o se beneficien de dicha actividad. En este sentido se ha pronunciado la Contraloría General de la República, en la realización de auditorías a los recursos de la Ley SEP en establecimientos de dependencia municipal³.

Luego, en los mencionados dictámenes también se concluye que el objeto de la Ley SEP constituye en sí mismo un límite al uso de los recursos que ella otorga y, que los instrumentos que sobre la materia ha dictado la SIE, como por ejemplo el ordinario N° 324, de 27 de septiembre de 2013 –citado por el requirente–, contienen ejemplificaciones, ya sea de acciones que se entienden ajustadas a dicho propósito o de otras que se apartan de éste. Limitaciones que a su vez, sólo buscan precisar los contornos del objeto de la ley, que no son taxativas, y que en ningún caso tienen una vigencia distinta a la entrada en vigor de esta última.

Así, sobre la base de lo expuesto, es claro que la adquisición de buses o de cualquier vehículo destinado al transporte escolar así como los desembolsos constantes asociados a dicha operación (pago de combustible, peajes, mantención, reparación, permisos de circulación, entre otros), no satisfacen los requisitos mencionados para una correcta imputación a la SEP. Ello, por cuanto dichos desembolsos no se ajustan a ninguna de las áreas o dimensiones que todo PME debe contener, de conformidad a la ley (artículo 8, Ley SEP) –la que exige que la SEP sea destinada a la implementación del PME (artículo 6, letra e), Ley SEP) – y, porque tampoco sirven al objeto de la referida subvención, esto es, el mejoramiento de la calidad de la educación con especial énfasis en alumnos prioritarios (artículo 1, Ley SEP).

En los hechos, dicha inversión está orientada a facilitar la asistencia de los alumnos al establecimiento, resguardando con ello su legítimo ejercicio del derecho a la educación, pero no contribuye al mejoramiento de la calidad de la educación que éstos reciban, ni menos permite acreditar que el vehículo en comento sería utilizado principalmente para el transporte de alumnos calificados como prioritarios, por lo que dicho desembolso sólo podría imputarse a la subvención general, otorgada para crear, mantener y ampliar establecimientos educacionales, para solventar los gastos de administración de los mismos, así como para cualquier otra inversión destinada al servicio de la función docente (artículos 2 y 5, Ley de Subvenciones⁴).

Dicho criterio ha sido explicitado por la Superintendencia en sus Manuales de Usuario para el proceso de rendición de cuentas de los años 2014 y 2015 y en sus respectivos Planes de Cuentas, tal como señala el requirente. En efecto, el Plan de Cuentas del año 2014, establece que la adquisición de vehículos necesarios para las actividades del establecimiento sólo puede imputarse a la subvención general.

En este mismo sentido se ha pronunciado recientemente la Excelentísima Corte Suprema, confirmando lo resuelto por la Corte de Apelaciones de La Serena, en autos sobre recurso de protección en contra de la resolución de la SIE que rechazó el gasto correspondiente a la compra de un minibús para la movilización de docentes y

³ Pre-informes de auditoría de carácter confidencial.

⁴ Decreto con Fuerza de Ley N° 2, de 1998, del Ministerio de Educación.

estudiantes con cargo a la SEP, por cuanto estimó que dicho desembolso no se ajusta a la finalidad de la ley, lo que no obsta a que se cargue a la subvención general⁵.

Por su parte, en relación al arriendo de vehículos o a la contratación de servicios para transporte escolar, es necesario hacer una distinción en cuanto a la extensión en el tiempo de dichos contratos, identificando distintos efectos dependiendo si ellos responden a situaciones de carácter permanente o, si por el contrario, se trata de circunstancias puntuales o específicas.

Así, el arriendo permanente de vehículos, y los gastos asociados, tales como combustible, peajes, mantención, reparación, o la contratación de servicios de transporte con igual carácter, no pueden imputarse a la SEP, puesto que una inversión de este tipo se asimila a la adquisición de un vehículo, conforme a la constancia de los gastos asociados que involucra, los que, como ya se sostuvo, no son posibles de enmarcar en alguna de las áreas o dimensiones que todo PME debe contener de conformidad a la ley y, en tanto su propósito no encuentra respaldo en el objeto de la Ley SEP.

Mientras que, si la celebración del contrato de arrendamiento o la contratación de servicios de transporte escolar tiene por objeto permitir o facilitar el traslado de alumnos en una actividad puntual o específica, debidamente contenida en el PME respectivo, cuyo propósito cumple el fin específico del otorgamiento de la referida subvención especial, todos los gastos asociados podrán imputarse con cargo a la SEP, en tanto ello sí satisface los requisitos copulativos ya descritos.

Ahora bien, es necesario tener presente que tratándose de establecimientos emplazados en zonas rurales o en situación de aislamiento geográfico crítico, en términos de lejanía, accesibilidad y agresividad del medio, conforme a lo establecido en el Decreto Supremo N° 118, de 2011, del Ministerio de Educación, en los que resulta evidente la necesidad de suministrar apoyo especial en materia de transporte escolar, se ha dispuesto, por intermedio del Ministerio de Educación, la entrega de financiamiento específico para proyectos que permitan solucionar las dificultades del transporte de alumnos y alumnas entre su hogar y el establecimiento educacional donde se encuentren matriculados, y con ello asegurar la continuidad de la trayectoria educativa de los mismos.

Con todo, se aclara que, en virtud de lo establecido en el "Manual de Cuentas para la rendición 2015 de recursos públicos destinados a educación", de 2 de diciembre de 2015, de la División de Fiscalización de esta Superintendencia, sólo se permitirá imputar gastos permanentes en servicios de transporte escolar con cargo a la SEP, cuando la entidad sostenedora acredite que, habiendo postulado y cumplido con los requisitos y bases del concurso de Transporte Escolar Rural del Ministerio de Educación, su proyecto no resultare adjudicatario del concurso, certificando dicha situación conforme a los antecedentes que en su oportunidad requiera la Superintendencia.

Finalmente y sin perjuicio de todo lo dispuesto, aquellos sostenedores que, en virtud del acto administrativo emanado del Ministerio de Educación, "Guía Ayuda Mineduc, Subvención Escolar Preferencial", de 21 de mayo de 2011, y hasta la fecha de la rendición de cuentas del año 2014, correspondiente a recursos del año 2013, hayan, indistintamente, adquirido vehículos destinados al transporte escolar con cargo a la SEP, hayan celebrado contratos de arrendamiento de vehículos con el mismo objeto, o hubieren contratado la prestación de servicios de transporte, estos dos últimos con carácter de indefinidos, podrán continuar imputando todos los gastos que dichas operaciones involucren a la SEP, conforme al resguardo del principio de confianza

⁵ Sentencia de la Excelentísima Corte Suprema, de 3 de febrero de 2016, rol N° 2547, que confirma la sentencia dictada por la Corte de Apelaciones de La Serena, de 29 de diciembre de 2015, rol N°1725 (considerando N°8).

legítima, entendido como el amparo que debe darse al ciudadano frente a la Administración Pública, la que como ha venido actuando de una determinada manera, lo seguirá haciendo de esa misma manera en lo sucesivo y bajo circunstancias (políticas, sociales, económicas) similares⁶.

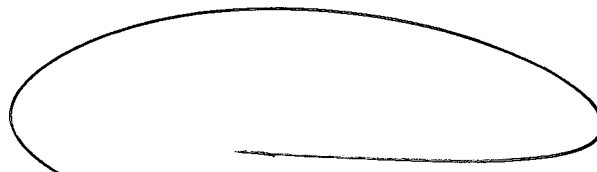
En consecuencia, sobre la base de las disposiciones legales citadas, consideraciones formuladas, y, en expresa aplicación de los Dictámenes N° 18, 19 y 20 de la SIE, informamos a Ud. la improcedencia de imputar con cargo a la SEP: (i) la adquisición de vehículos destinados al transporte escolar y los gastos asociados a dicha operación, (ii) el arriendo permanente de vehículos con el mismo objeto; y, (iii) la contratación de servicios de transporte también con carácter de indefinido.

Y, que por el contrario, sólo podrán imputarse a la referida subvención especial: (i) el arriendo de vehículos con ocasión de una actividad puntual o específica, debidamente enmarcada en el PME del establecimiento y cuyo fin cumpla el objeto de la Ley SEP, (ii) la contratación de servicios de transporte, en los mismos términos planteados; y, (iii) los gastos permanentes del proyecto de traslado de alumnos de los establecimientos que habiendo cumplido con los requisitos y bases del concurso dirigido por el Ministerio de Educación, no resultaren adjudicados.

Lo anterior, con la salvedad antes expuesta, en razón de aquellos sostenedores que hayan actuado conforme al acto administrativo emanado del Ministerio de Educación, durante el plazo señalado.

"Por orden del Superintendente de Educación"




MIGUEL ZÁRATE CARRAZANA
FISCAL(S)
SUPERINTENDENCIA DE EDUCACIÓN



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.

⁶ Soto Kloss, Eduardo, "Acerca de la obligatoriedad de los precedentes en la actividad administrativa del Estado", Revista Chilena de Derecho, Vol. 26, N°2, año 1999, pp.399-403, en Bermúdez Soto, Jorge, "Derecho Administrativo General", Editorial Thomson Reuters, Tercera edición actualizada, año 2014, p.110.