

ORD. 10DJ N° 0916 /

ANT. : Oficio Ord. N°07/1990, de 25 de junio de 2021, de la División Jurídica de la Subsecretaría de Educación.

REF. : Oficio N° 388, de 2021, de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social de la Cámara de Diputados

MAT. : Informa.

EXP : 7861-2021.

SANTIAGO, 09 AGO 2021

DE : **CRISTIÁN O'RYAN SQUELLA**
SUPERINTENDENTE DE EDUCACIÓN

A : **PEDRO MUGA RAMÍREZ**
ABOGADO SECRETARIO
COMISIÓN DEL TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL
CÁMARA DE DIPUTADOS

CC : **JORGE POBLETE AEDO**
SUBSECRETARIO DE EDUCACIÓN
MINISTERIO DE EDUCACIÓN

Mediante presentación de la referencia, el abogado Secretario de la Comisión del Trabajo y Seguridad Social de la H. Cámara de Diputados, requiere una serie de pronunciamientos relacionados con el objeto y atribuciones que la ley otorga a esta Superintendencia, en relación con la entidad sostenedora Corporación Educacional Gloria Méndez Briones quien administra el establecimiento educacional Complejo educacional Gloria Méndez Briones (RBD N° 18111-0) de la comuna de Penco.

En específico, el requerimiento de la Comisión del Trabajo y Seguridad Social de la H. Cámara de Diputados indica lo siguiente:

"1) Auditar a la Corporación Educacional Gloria Méndez Briones dado que mantendría una deuda de 800 millones de pesos, según ordinario N° 0175, de la Superintendencia de Educación de Biobío, situación que se desconoce al no existir rendición de cuenta pública.

Cabe señalar que desde abril de 2020, los colegios han seguido recibiendo los pagos íntegros de subvención y muchos de estos colegios no han hecho mayores inversiones durante todo un año de educación en pandemia y los trabajadores son quienes, con

sus recursos, han debido financiar los elementos básicos para mantener el sistema de educación online.

2) Fiscalizar a la Corporación mencionada por la ausencia de afiliación a una Mutual de los más de 50 trabajadores desde julio de 2018, pues, sin aviso previo de la administración del establecimiento educacional, ellos fueron desvinculados por no pago de la Asociación Chilena de Seguridad y desde esa fecha solo pueden acceder a servicios de salud públicos, según convenio con el Instituto de Seguridad Laboral.

3) Derogar la calidad de Sostenedor del señor Patricio Martínez Llanos, por las múltiples demandas judiciales y de malversación de fondos que dan cuenta de una falta de idoneidad para esa responsabilidad.

4) Nombrar administrador provisional para que asuma las funciones que competen al sostenedor, en consideración al artículo 89 de la ley N° 20.529.

5) Regular y normar para que los recursos destinados a los colegios particulares subvencionados no formen parte del lucro de sostenedores.

Asimismo, solicitan que actualicen y normen las facultades de estos estamentos para evitar la fuga de recursos que atenta directamente en los estudiantes y trabajadores de la educación en Chile”.

Que, al respecto, puedo señalar lo siguiente:

I. Sobre las competencias de la Superintendencia de Educación

El artículo 48 de la Ley N° 20.529 (Ley SAC), que establece el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación parvularia, básica y media, dispone como objeto de la Superintendencia de Educación (SIE), 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.

Por otro lado, el mencionado artículo 48 de la Ley SAC dispone que la Superintendencia proporcionará información, en el ámbito de su competencia, a las comunidades educativas y otros usuarios e interesados, y atenderá las denuncias y reclamos de éstos, aplicando las sanciones que en cada caso corresponda.

Para el cumplimiento de sus funciones, el artículo 49 del referido cuerpo legal en sus letras g) y h), dispone como atribuciones de la Superintendencia absolver consultas, investigar y resolver denuncias que los distintos miembros de la comunidad escolar presenten, recibir reclamos y actuar como mediador respecto de ellos.

Luego, el artículo 57 de la Ley N° 20.529, establece que la Superintendencia recibirá las denuncias y los reclamos que se formulen por los miembros de la comunidad educativa u otros directamente interesados y que se refieran a materias de su competencia, sin perjuicio de las acciones legales correspondientes.

A continuación, el artículo 58 del mismo cuerpo normativo define la denuncia como el acto escrito u oral por medio del cual una persona o grupo de personas directamente interesadas y previamente individualizadas ponen en conocimiento de la Superintendencia una eventual irregularidad, con el objeto de que ésta investigue y adopte las medidas que correspondan.

Finalmente, es dable señalar que conforme al artículo 66 de la misma norma, si se detectaren infracciones que pudieren significar contravención a la normativa educacional, el Director Regional competente, mediante resolución fundada, ordenará la instrucción de un procedimiento administrativo sancionatorio y designará un fiscal instructor encargado de su tramitación, de formular cargos, de investigar los hechos, solicitar informes, ponderar las pruebas y disponer toda otra diligencia que dé curso al procedimiento.

Así, corresponderá al Director Regional, de acuerdo al mérito de los antecedentes y por resolución fundada, sobreseer o aplicar las sanciones establecidas en el artículo 73 de la Ley SAC a las entidades sostenedoras, sin que los docentes puedan ser sancionados ni objeto de otras medidas por parte de este órgano fiscalizador, que no podrá perseguir responsabilidades individuales.

II. Sobre competencias de la Superintendencia de Educación para fiscalizar la norma educacional con contenido laboral.

Que, en la normativa educacional, el legislador ha incorporado distintas materias relacionadas al personal docente y asistente de la educación que, si bien son de naturaleza laboral, están vinculadas al proceso educativo, razón por la cual su fiscalización se encuentra en la esfera de atribuciones de la Superintendencia de Educación¹.

Dentro de aquellas normas, encontramos la dispuesta en el artículo 6 de la Ley de Subvenciones, que en su letra f) 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. Sin embargo, la labor fiscalizadora de la SIE en las obligaciones de carácter laboral ya expuestas, está sujeta a ciertas limitaciones que acotan el ámbito de acción de este servicio.

Efectivamente, una limitación² viene dada por la materia a fiscalizar, tal como lo ha confirmado la jurisprudencia de la Contraloría General de la República, la fiscalización de esta obligación que recae sobre el sostenedor, corresponde estrictamente al pago de remuneraciones o cotizaciones previsionales, sin que la SIE pueda verificar aspectos como la procedencia o mérito de su otorgamiento, así como la correcta determinación de sus montos³.

En definitiva, la Superintendencia sólo puede fiscalizar el cumplimiento de aquellas obligaciones con contenido laboral vinculadas inherentemente a la prestación del servicio educativo y que, por lo mismo, el legislador expresamente le haya otorgado la calidad de normativa educacional⁴.

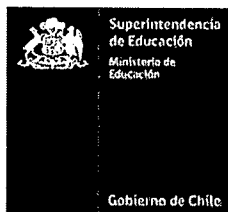
De esta manera, todas las materias de orden laboral que no se encuentran cubiertas por la normativa educacional ya señalada, así como las denuncias o irregularidades que puedan suscitarse en este ámbito entre los sostenedores de establecimientos educacionales, en su calidad de empleadores, y sus trabajadores,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

¹ Esto se colige del contenido que constituye la normativa educacional, en términos referidos en el artículo 48 y 100 letra g) de la Ley N° 20.529 y de lo expuesto en el Ordinario N° 504, del 24 de julio de 2014, de la Superintendencia de Educación.

² Otras restricciones de la labor fiscalizadora de la SIE en obligaciones de contenido laboral se encuentran expuestas en el Dictamen N° 36, del 22 de septiembre de 2017, de la Superintendencia de Educación.

³ Sin perjuicio de aquello, la labor fiscalizadora de la Superintendencia convive con la fiscalización de distintos servicios, tal como lo dispone el artículo 55 inciso 3° de la Ley de Subvenciones.

⁴ Véase artículos 48 y 100 letra g) de la Ley N° 20.529, en concordancia con el desarrollo del concepto contenido en el Ordinario N° 504, del 24 de julio de 2014, aprobada por la Resolución Exenta N° 413, del 9 de junio de 2017, ambos de la Superintendencia de Educación.



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 fiscalizadores⁵. Lo anterior, sin perjuicio de la competencia que sobre la materia tienen los tribunales de justicia.

III. Sobre las consultas realizadas en el oficio del antecedente

De lo anterior, es necesario analizar las consultas realizadas en el oficio señalado, la normativa aplicable y las gestiones que puede realizar la Superintendencia de Educación dentro del ámbito de sus atribuciones.

"1) Auditar a la Corporación Educacional Gloria Méndez Briones dado que mantendría una deuda de 800 millones de pesos, según ordinario N° 0175, de la Superintendencia de Educación de Biobío, situación que se desconoce al no existir rendición de cuenta pública.

Cabe señalar que desde abril de 2020, los colegios han seguido recibiendo los pagos íntegros de subvención y muchos de estos colegios no han hecho mayores inversiones durante todo un año de educación en pandemia y los trabajadores son quienes, con sus recursos, han debido financiar los elementos básicos para mantener el sistema de educación online".

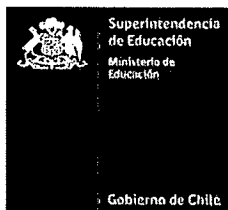
Respecto de esta materia, y en relación a la atribución de fiscalizar la legalidad el uso de los recursos en el establecimiento educacional, señalada en el primer numeral del presente oficio, es necesario señalar que esta Superintendencia de Educación se encuentra actualmente aplicando a la entidad sostenedora Corporación Educacional Gloria Méndez Briones el programa de fiscalización de Movimientos Financieros 2018-2019, el cual tiene por objeto comprobar si el destino de los ingresos percibidos y ejecutados por concepto de subvenciones y/o aportes públicos y privados, se ciñeron a las disposiciones legales y reglamentarias del artículo 3° del DFL N° 2, de 1998, conforme lo establece la normativa vigente, y se encuentren debidamente documentados⁶.

"2) Fiscalizar a la Corporación mencionada por la ausencia de afiliación a una Mutual de los más de 50 trabajadores desde julio de 2018, pues, sin aviso previo de la administración del establecimiento educacional, ellos fueron desvinculados por no pago de la Asociación Chilena de Seguridad y desde esa fecha solo pueden acceder a servicios de salud públicos, según convenio con el Instituto de Seguridad Laboral."

De lo anterior, tal como se señaló en el numeral segundo del presente oficio, la Superintendencia de Educación no cuenta con atribuciones para fiscalizar, ya que no forma parte de la normativa educacional, acorde con lo señalado en el Dictamen N° 36, de 2017, de la SIE.

⁵ 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, del 08.03.2012 y N° 44.218, del 13.07.2011. y de la DT N° 1.937/028, del 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.

⁶ Resolución Exenta N° 712, de 2020, de la Superintendencia de Educación.



Sin perjuicio de lo anterior, en atención a lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley N° 19.880, esta materia será derivada a la Inspección del Trabajo, organismo competente para verificar posibles infracciones a la normativa laboral.

"3) Derogar la calidad de Sostenedor del señor Patricio Martínez Llanos, por las múltiples demandas judiciales y de malversación de fondos que dan cuenta de una falta de idoneidad para esa responsabilidad".

En primer lugar, sobre el presunto incumplimiento a la idoneidad del sostenedor, su representante legal y administrador, se ingresó denuncia CAS-132907, con objeto de velar si se está dando observancia a lo dispuesto en el artículo 46 letra a) del Decreto con Fuerza de Ley N° 2, de 2009, del Ministerio de Educación (Ley General de Educación).

Luego, y de relevante importancia, respecto del posible incumplimiento en el pago de remuneraciones y cotizaciones previsionales del personal docente y asistente de la educación, se ingresó denuncia bajo el CAS-132907, con objeto de investigar si el establecimiento cumple con lo dispuesto en el artículo 6 letra f) del Decreto con Fuerza de Ley N° 2, de 1998, del Ministerio de Educación.

Por otro lado, en relación al posible incumplimiento respecto a la falta de implementos de seguridad e higiene asociado al COVID-19, se ingresó denuncia CAS-132908, con objeto de velar el cumplimiento por parte del establecimiento educacional de los protocolos y materias dispuestas en la Circular N° 559, de 2020, de la Superintendencia de Educación.

Finalmente, en relación con el posible incumplimiento en la rendición de cuenta anual a la comunidad educativa, regulada en el artículo 10 letra f) de la Ley General de Educación en relación a lo dispuesto en el artículo 46 letra a) del mismo cuerpo normativo, se ingresó denuncia CAS-132907.

"4) Nombrar administrador provisional para que asuma las funciones que competen al sostenedor, en consideración al artículo 89 de la ley N° 20.529".

En relación con la solicitud de designación de administrador provisional, es del caso informar que la LSAC, en su artículo 49, letra j), establece como atribución de la Superintendencia de Educación la de: *"Disponer el nombramiento de un administrador provisional para la gestión de los establecimientos educacionales subvencionados o que reciban aportes del Estado, en los casos que determine esta ley".*

Asimismo, el artículo 87 de la LSAC establece que: *"La Superintendencia, mediante resolución fundada, podrá nombrar un administrador provisional para que asuma las funciones que competen al sostenedor de un establecimiento educacional subvencionado o que reciba aportes del Estado, cuando exista riesgo de afectar la continuidad del servicio educativo y con su nombramiento se pueda asegurar el adecuado funcionamiento del establecimiento y la continuidad de dicho servicio".*

Igualmente, su artículo 89 prescribe las causales taxativas por las cuales este Superintendente podrá designar un administrador provisional (en adelante AP), agregando en el inciso final que: *"El nombramiento del administrador provisional será una atribución privativa e indelegable del Superintendente".*

En este contexto normativo aparece que el legislador ha encomendado en forma privativa al Superintendente de Educación la atribución para designar un administrador provisional (facultativo), en la medida que se verifiquen en los hechos razones objetivas y técnicas, y la concurrencia de una o más de las causales de procedencia detalladas en el mismo artículo 89.

Es decir, de los mencionados artículos resulta claro que la normativa en cuestión obliga a esta Superintendencia verificar el cumplimiento y la concurrencia copulativa de (1) la o las causales del mencionado artículo 89, (2) determinar si existe un riesgo en la continuidad del año escolar, es decir, el hecho que constituye la o las causales deben poner en riesgo, afectar gravemente o hacer imposible la prestación del servicio educativo, y (3) procurar que la designación de un administrador provisional pueda cumplir con su propósito, esto es, asegurar el adecuado funcionamiento del respectivo establecimiento, y la continuidad del servicio educativo.

Así, y según lo descrito en los párrafos precedentes, la decisión de nombrar un AP, en ningún caso envuelve libertad frente a la norma ni menos arbitrariedad en su aplicación, sino que, en virtud de la revisión de las circunstancias señaladas, siempre supone un análisis previo de oportunidad, mérito o conveniencia, los que a su vez constituyen un control de la discrecionalidad administrativa, teniendo especial consideración que ésta es una medida extrema, excepcional, es decir, de última ratio.

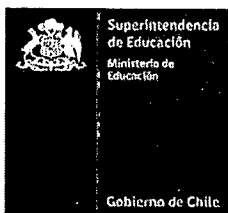
En ese sentido, conforme a los hechos públicos informados por la prensa regional⁷, el Sindicato de Trabajadores de la Corporación Educacional Gloria Méndez Briones, con fecha 24 de mayo de 2021 habría iniciado una huelga debido a la falta de acuerdos en la negociación colectiva con dicha corporación, lo que podría poner en riesgo la continuidad la prestación del servicio educativo y por consiguiente del año escolar.

Luego, conforme a los antecedentes recabados por la Dirección Regional de esta Superintendencia, la referida huelga ha finalizado con la firma del Contrato Colectivo de Trabajo entre las partes, siendo ingresado en las oficinas de la Dirección del Trabajo con fecha 16 de junio de 2021.

Así, y como ya se mencionó precedentemente, la normativa le obliga a este servicio a evaluar previo a la designación de un administrador provisional, además de la concurrencia de una o más causales descritas en el artículo 89 de la LSAC, la existencia de un riesgo de la continuidad del año escolar, es decir, que el hecho que constituye la referida causal, afecte o haga imposible la prestación del servicio educativo, cuestión que en los hechos no es posible determinar.

Con todo, y sin perjuicio de nuevos antecedentes que surjan de las fiscalizaciones que realizará esta Superintendencia, esta autoridad no estima pertinente la designación de un administrador provisional para el establecimiento educacional Corporación Educacional Gloria Méndez Briones, de la Región del Biobío, por los motivos ya expuestos y teniendo especial consideración que esta figura de intervención administrativa es de ultima ratio.

⁷ <https://resumen.cl/articulos/sindicato-de-trabajadoras-es-del-complejo-educacional-gloria-mendez-briones-iniciaron-huelga-exigiendo-mejoras-laborales-y-transparencia>.



"5) Regular y normar para que los recursos destinados a los colegios particulares subvencionados no formen parte del lucro de sostenedores..

Asimismo, solicitan que actualicen y normen las facultades de estos estamentos para evitar la fuga de recursos que atenta directamente en los estudiantes y trabajadores de la educación en Chile".

En este respecto, la iniciativa legislativa no corresponde a la Superintendencia de Educación, por tanto, nos abstendremos de señalar posibles modificaciones a la normativa educacional en razón de esta materia. Sin perjuicio de prestar apoyo, orientación o asesoría respecto de posibles modificaciones a la legislación aplicable en la materia.

Sin otro particular, saluda cordialmente



FCO/FCM/PTC/FZC/HES/JBA

Distribución:

- La indicada
- Gabinete
- D.R. SIE del Biobío
- Div. Com. y Denuncias - Unidad de Análisis Jurídico
- Dirección del Trabajo
- Of. de Partes y Archivo