

INFORME DE LA COMISIÓN DE EDUCACIÓN Y CULTURA, recaído en el proyecto de ley, en primer trámite constitucional, iniciado en mensaje de Su Excelencia el señor Presidente de la República, que otorga a los profesionales de la educación titulares de una dotación docente la titularidad de las horas de extensión en calidad de contrata.

Boletín N° 12.779-04

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Educación y Cultura tiene el honor de informar el proyecto de ley de la referencia, iniciado en Mensaje de Su Excelencia el señor Presidente de la República, con urgencia calificada de “discusión inmediata”.

Hacemos presente que de conformidad a lo dispuesto en el artículo 127 del Reglamento del Senado, la Comisión discutió en general y en particular la iniciativa legal en el trámite de primer informe por tener la referida urgencia.

A la sesión en que se analizó esta iniciativa de ley asistieron:

Del Ministerio de Educación: el Subsecretario de Educación, señor Raúl Figueroa; el Coordinador Legislativo, señor Carlos Oyarzún y las Asesoras, señora Flavia Ackermann y Angélica Joannon.

Del Colegio de Profesores de Chile A.G.: el Presidente, señor Mario Aguilar, el Secretario General, señor Darío Vásquez; la Directora Nacional, señora Eliana Rojas y la Asesora, señora Marcela Campolo.

Del Ministerio Secretaría General de la Presidencia: el Asesor, señor Marcelo Estrella.

Del Ministerio Secretaría General de Gobierno: la Asesora, señora Carmen Novoa.

De la oficina del Senador, señor García: los Asesores, señora Valentina Becerra y señor Rodrigo Fuentes.

De la oficina de la Senadora, señora Von Baer: el Asesor, señor Juan Carlos Gazmuri.

Del Comité PPD: la Asesora, señora María Jesús Mella.

Del Comité RN: el Asesor, señor Sebastián Amado.

De la oficina de la Senadora, señora Provoste: el Asesor, señor Rodrigo Vega y la Periodista, señora Gabriela Donoso.

De la oficina del Senador, señor Latorre: los Asesores, señores Fernando Carvallo y Mario Pino.

De la Biblioteca del Congreso Nacional: el Analista, señor Mauricio Holz.

- - -

OBJETIVO DEL PROYECTO

Conceder la titularidad de las horas de extensión horaria a contrata a los profesionales de la educación que se encuentren en calidad de titulares de la dotación docente en un mismo Municipio, Corporación Municipal o Servicio Local de Educación y que se hayan desempeñado como docentes de aula, directivos o técnico pedagógicos, durante, a lo menos, tres años continuos o cuatro años discontinuos.

ANTECEDENTES

Para el debido estudio de este proyecto de ley, se han tenido en consideración, entre otros, los siguientes:

ANTECEDENTES DE HECHO

Mensaje

Recuerda el Mensaje que el decreto con fuerza de ley N°1, de 1996, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 19.070 que aprobó el Estatuto de los Profesionales de la Educación, y de las leyes que la complementan y modifican, establece, en su artículo 25, que los profesionales de la educación se incorporan a una dotación docente en calidad de titulares o en calidad de contratados, definiendo, el mismo artículo, que son titulares los profesionales de la educación que se incorporan a una dotación docente previo concurso público de antecedentes y que tienen la calidad de contratados, por su parte, aquellos que desempeñen labores docentes transitorias, experimentales, optativas, especiales o de reemplazo de titulares. Agrega este cuerpo normativo, en su artículo 20, que la dotación docente de los establecimientos educacionales se expresa en horas cronológicas de trabajo semanales, las cuales pueden ser en calidad de titulares o a contrata.

Asimismo, y en virtud de las leyes números 19.648, 20.804 y de lo dispuesto en el artículo 10 de la ley N° 21.152¹, se han establecido excepciones a lo dispuesto en el artículo 25 del Estatuto Docente mencionado en el párrafo precedente, al permitir, por el solo ministerio de la ley, que los docentes dependientes de un mismo Municipio, Corporación Educacional Municipal o Servicio Local contratados a plazo fijo por a lo menos por tres años continuos o cuatro discontinuos a la fecha que se indican, y cumpliendo los demás requisitos legales, adquirieran la titularidad en el cargo. Esta vía excepcional incorporada por las leyes citadas anteriormente permitió, según dice el mensaje, otorgar la calidad de titular a los profesionales de la educación incorporados a una dotación docente en la categoría de contrata.

Cabe tener en cuenta que el Mensaje precisa que la concesión legal de la titularidad a los docentes en calidad de contrata, que de conformidad a lo dispuesto en el número 4 del artículo 65 de la Constitución Política es una materia de iniciativa exclusiva del Presidente de la República por establecer un beneficio al personal de la Administración Pública, constituye una mejora en las condiciones laborales de los profesionales de la educación. Sin embargo, puntualiza el Jefe de Estado, existe un aspecto de la titularidad docente que no fue considerado en las referidas modificaciones legales y que se refiere a la jornada de extensión horaria.

En efecto, Mensaje establece que de acuerdo a la interpretación de la Contraloría General de la República, los sostenedores municipales - y los Servicios Locales de Educación como sus continuadores legales - pueden suplir sus déficits horarios designando a los docentes titulares de un establecimiento educacional para que cumplan funciones en una jornada de extensión en calidad de contrata, debiendo respetar el límite de 44 horas cronológicas semanales para un mismo empleador.

Declara el Mensaje que el Ejecutivo tiene el propósito de mejorar la calidad de la educación de todos los niños y jóvenes del país. Para lograrlo se requiere del compromiso y trabajo conjunto de toda la comunidad educativa, convencidos de que los profesores son fundamentales en este proceso, razón por la cual esta iniciativa de ley recoge una inquietud planteada por los docentes, en orden a otorgar la titularidad respecto de las horas de extensión horaria en calidad de contrata.

En definitiva, afirma el Presidente de la República, el proyecto de ley tiene por objeto conceder, por única vez, la titularidad de las horas de extensión horaria a contrata a los profesionales de la educación que se encuentren en calidad de titulares de la dotación docente en un

¹ Esta norma dispone lo siguiente: **Artículo 10.-** Introdúcense las siguientes modificaciones en el artículo único de la ley N° 19.648, que otorga titularidad en el cargo a profesores contratados a plazo fijo por más de tres años: **a)** Reemplázase la frase "Municipio o Corporación Educacional Municipal," por "Municipio, Corporación Educacional Municipal o Servicio Local de Educación". **b)** Sustitúyese el guarismo "2014" por "2018".

mismo Municipio, Corporación Municipal o Servicio Local de Educación y que, al 31 de julio del año 2018, se hayan desempeñado como docentes de aula, directivos o técnico pedagógicos, durante, a lo menos, tres años continuos o cuatro años discontinuos.

En cuanto a la estructura de a iniciativa legal, ella consta de un artículo único que concede, por única vez, la titularidad de las horas de extensión horaria a contrata a los profesionales de la educación que se encuentren en calidad de titulares de la dotación docente de un mismo Municipio, Corporación Educativa Municipal o Servicio Local de Educación y que, al 31 de julio de 2018, se hayan desempeñado como docentes de aula, directivos o técnico pedagógicos durante, a lo menos, tres años continuos o cuatro años discontinuos.

- - -

DISCUSIÓN GENERAL Y PARTICULAR

El Subsecretario de Educación, señor Raúl Figueroa, puntualizó que la iniciativa de ley en informe consta de un artículo único que tiene por objeto reconocer y otorgar la titularidad a los docentes que tienen horas de contrata como complemento a las horas que, en la misma dotación, tienen asignadas como titulares, también conocidas como las “horas de extensión”, cuyo origen más preciso proviene de la implementación de la Jornada Escolar Completa (JEC), en que para cumplir con dicha extensión horaria a los profesores con horas titulares se les extendieron los contratos.

En ese sentido, destacó que el proyecto en debate recoge dos aspectos que son relevantes:

Uno) La realidad de los docentes que viven este tipo de situación y que, para el Ejecutivo, es importante abordar y remediar.

Dos) Que es un tema que ha estado en permanente discusión en los diálogos sostenidos con el Colegio de Profesores, en que se planteado una propuesta de solución que se enmarca en un debate que ya se ha hecho en esta instancia legislativa,² que dice relación con una moción parlamentaria que aborda el mismo punto, sobre la cual el Ejecutivo ha planteado que las materias que considera son de su iniciativa exclusiva y de las cuales se hace cargo este proyecto en informe.

El Presidente del Colegio de Profesores, señor Mario Aguilar, expresó que el proyecto de ley tiene por objeto conceder, por única vez, la titularidad de las horas de extensión horaria a contrata a los profesionales de la educación que se encuentren en calidad de titulares de la dotación docente en un mismo Municipio, Corporación Municipal o Servicio Local de Educación y que, al 31 de julio del año 2018, se hayan desempeñado como docentes de aula, directivos o técnicos pedagógicos, durante, a lo menos, tres años continuos o cuatro años discontinuos.

² Hace alusión al Boletín 11.780-04, en trámite en esta comisión.

Estimó que la iniciativa es positiva, toda vez que hace realidad el acuerdo al que llegó el Colegio de Profesores con el Gobierno en la mesa negociadora, pero destacó que lo establece como una excepcionalidad, en razón de que en el proyecto contenido en el boletín N° 11.780-04, que modifica la ley N° 19.070, que aprueba el Estatuto de los Profesionales de la Educación, en diversas materias de orden laboral, ya referido, se establece como un efecto que tenderá a ser permanente, materializado en un inciso segundo para el artículo 36 para todos aquellos docentes que cumplan con los requisitos establecidos. El hecho de fijar un fecha (“al 31 de julio del año 2018”), en su opinión, limita su aplicación y, por lo tanto a sus beneficiados.

En el contenido del mensaje se incluyen a los docentes directivos o técnicos pedagógicos, lo que, a su juicio, es positivo, lo que no obsta a que a nivel gremial se deba evaluar su pertinencia, entendiendo que la raíz siempre fue el docente de aula.

Por lo anterior, recomendó adecuar la redacción del proyecto de ley de manera similar a aquel contenido en el Boletín N° 11.780-04, al cual se hizo mención, en un sentido de generalidad normativa que no genere efectos perversos y no como una excepcionalidad, atendido el espíritu del proyecto en debate.

El Honorable Senador señor García Ruminot consultó, tanto al Ejecutivo como al Colegio de Profesores, por qué el proyecto señala como requisito “que se hayan desempeñado como docentes de aula, directivos o técnico pedagógicos”; en razón de lo anterior, preguntó si acaso existen directivos con horas de extensión.

Al mismo tiempo, hizo presente el caso de los técnico pedagógicos, puesto que, en este caso, se estaría abarcando el estamento de los asistentes de la educación.

La Honorable Senadora señora Ena Von Baer comentó que si bien el texto propuesto utiliza la frase “por una sola vez”, en relación con la extensión del reconocimiento que se otorga, con lo cual se estaría solucionando el actual estado de la situación, consultó que sucederá en el futuro con situaciones análogas a éstas.

El Subsecretario de Educación, señor Raúl Figueroa, explicó, respecto de la consulta del Honorable Senador señor García Ruminot, que el sentido del proyecto es, precisamente, evitar que por la vía de la restricción de referirse sólo a los docentes de aula se margine del beneficio a los profesionales de la educación que trabajan en los establecimientos educacionales y que puedan colocarse en esta misma situación. Añadió que si bien es un asunto de carácter casuístico, dependerá de la situación de que opere en cada caso de los directivos y de los profesionales de la educación que ejercen labores técnico pedagógicas en la escuela y que tienen estas horas de extensión, que, por cierto, no son la mayoría; puesta que esta última está constituida por los docentes de aula

que están en situación de horas de extensión. Entonces, para evitar una eventual discriminación, se optó por incorporarlos.

Aclaró que el proyecto habla de profesionales de la educación que ejercen labores en el establecimiento educacional, lo que no comprende a los que trabajen a nivel del DAEM o las Corporaciones. En este sentido, para evitar que ante la casuística que pueda presentarse, y que fue planteada por el Colegio de Profesores de Chile, se optó por su incorporación.

Respecto de lo comentado planteado por la Honorable Senadora señora Von Baer, **el señor Subsecretario** estimó que es importante que este tipo de beneficios se entreguen por una sola vez, entendiendo que la regla general está determinada y consiste en será cada sostenedor el responsable de asegurar la titularidad de los contratos y llamar a los concursos cuando existen cargos titulares por completar. Esto es, por definición, una regla excepcional, puesto que lo que hace es corregir una situación que se arrastra desde hace largo tiempo y es de carácter anómalo en relación con la normativa general, que obliga a que al menos un 80% de los profesores tengan el carácter de titulares, cuestión que la misma norma del estatuto docente así también lo declara. Sobre el particular, comentó que así lo describió el señor Contralor General de la República en una sesión pasada, en el sentido de que la contrata es una situación excepcional y transitoria.³

De acuerdo con lo expuesto, estimó que es importante que un proyecto como este se enmarque dentro de la aplicación general de la norma, esto es que, habiendo identificado un problema se aborde de manera excepcional pero en que la regla general se mantiene y la responsabilidad también: que el sostenedor asegure que al menos el 80% de su dotación tenga el carácter de titular.

En relación con el debate transcrito, **el Presidente del Colegio de Profesores, señor Aguilar** sostuvo que, efectivamente, existen casos de directivos docentes con horas de extensión, aunque no constituyen la generalidad. Añadió que esta situación se produjo luego de la entrada en vigencia de la ley N° 20.501, sobre Calidad y Equidad de la Educación, que estableció que los cargos de Subdirectores, Inspectores Generales y Jefes de las Unidades Técnicas Pedagógicas son de confianza del Director. Fue en esa ocasión, precisó, cuando comenzó una casuística de profesores que trabajaban en el mismo colegio o en otro con 30 horas titulares, pero, para completar su nombramiento manteniendo el inicial, se recurrió al mecanismo de la extensión. Al mismo tiempo, señaló que existen profesores que son de aula y les ofrecen 14 horas para ejercer funciones como orientadores o de coordinación y, en consecuencia, entran en las tres categorías: aula, directivos y funciones técnico pedagógicas por las que consultó el Honorable Senador señor García Ruminot; por lo anterior, le

³ Se refiere a la sesión de la Comisión de Educación y Cultura del día 10 de julio pasado, en la cual expuso el señor Contralor General de la República en relación con el proyecto de ley correspondiente al Boletín número 11.780-04, iniciado en Moción de diputados que aborda la materia en análisis.

pareció positivo que se mencionen estos tres tipos de situaciones y que la mayor parte del gremio esté de acuerdo.

Por las razones enunciadas, coincidió en este punto con lo enunciado por el señor Subsecretario.

Respecto a la adopción de la medida “por única vez”, dijo que, en caso de mantener esta expresión, al cabo de un tiempo se estará frente a un problema similar. Sugirió, que es mejor resolver esta situación de manera definitiva y no tener que volver a discutir sobre el tema en el futuro.

La Honorable Senadora señora Von Baer insistió en la inclusión de la expresión “por única vez” y sus efectos para que el problema que hoy se enfrenta no vuelva ocurrir. Consultó si acaso no se hace por una sola vez, puede suceder que cuando el contrato sea por tres años será caducado, puesto que al año cuatro pasaría a ser titular, aunque reconoció que, por el contrario, mantener este beneficio por “única vez” tampoco soluciona el problema, razón por la cual preguntó al Ejecutivo cuál sería la manera de regular ésto no vuelva a ocurrir.

El Honorable Senador señor García Ruminot recordó la exposición realizada por el señor Contralor General de la República en una sesión anterior, ya aludida, a propósito de otro proyecto relativo al mismo tema, en que afirmó que es necesario terminar con la figura de la doble contratación.

El Presidente del Colegio de Profesores, señor Mario Aguilar, dijo, a propósito de lo expuesto por el Honorable Senador señor García Ruminot, que efectivamente las horas de contrata están señaladas en la ley tal cual lo dijo el señor Contralor General de la República en una sesión anterior, lo que demuestra que ha existido un uso abusivo sobre las horas a contrata, en razón de que la ley establece que éstas tienen un carácter transitorio tal cual se ha señalado en este debate.

Enseguida, **Darío Vásquez, Secretario General del Colegio de Profesores de Chile**, señaló que el gremio de los profesores no entiende la razón por la cual se presentó una iniciativa que discriminó al sector particular subvencionado desde el punto de vista de la estabilidad, puesto que en éste la ley es clara para quienes tienen contratos a plazo fijo en razón de que si al primer año el empleador no le notifica que termina su contrato, se transforma de inmediato en uno de carácter indefinido. Además, agregó que se legisló para establecer que para los sostenedores de carácter particular subvencionado no puedan contar con sus trabajadores a plazo indefinido; pero, además de eso, se legisló para establecer normas que apuntan a que los sostenedores particulares subvencionados no pueden tener a los profesores a plazo fijo y, por lo tanto, si se renueva el contrato, al segundo año, en caso de renovar, vuelve a transformarse en indefinido. Por eso, en su opinión, existe una discriminación respecto de la situación de los trabajadores del sector municipal.

- - -

A continuación, el señor Presidente declaró cerrado el debate correspondiendo proceder a la votación del proyecto de ley. Sobre el particular, cabe hacer presente que **los Honorables Senadores señoras Órdenes y Provoste y señor Latorre** solicitaron votación separada de las frases “, por única vez” y “al 31 de julio de 2018”, comprendidas en la redacción del precepto. En razón de ello, primeramente, el señor Presidente puso en votación en general la iniciativa legal para luego efectuar la votación separada de las referidas frases del texto del artículo único.

- Puesto en votación en general el proyecto de ley, fue aprobado por la unanimidad de los miembros de la Comisión, Honorables Senadores señoras Órdenes, Provoste y Von Baer y señores García Ruminot y Latorre.

- - -

En relación con la petición de votación separada precedentemente señalada, el **Subsecretario de Educación, señor Raúl Figueroa**, estimó que ella debía ser declarada inadmisibles ya que vulnera la iniciativa exclusiva del Presidente de la República. En efecto, argumentó que la materia que regula el proyecto de ley, como se ha señalado en el Mensaje, corresponde al otorgamiento de un beneficio de aquellos que enumera el número 4° del inciso cuarto del artículo 65 de la Constitución Política de la República. En ese sentido, cualquier propuesta que se haga para afectar, corregir o cambiar la redacción del precepto en informe, ya sea de manera directa o como consecuencia de una proposición en otro sentido, debiera ser objeto de la referida declaración de inadmisibilidad, de acuerdo a lo preceptuado por el inciso tercero del artículo 24 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional. Recordó que los efectos de las proposiciones o indicaciones que presenten los parlamentarios durante la tramitación de un proyecto de ley fue objeto de pronunciamiento del Tribunal Constitucional, en la sentencia que resolvió el requerimiento del proyecto de ley que regula el aumento del post natal.⁴Por lo anterior, hizo reserva de constitucionalidad.

Sobre el particular, los **Honorables Senadores señora Provoste y señor Latorre** expresaron su opinión en contrario, por estimar que la referida petición es un derecho que asiste a todo senador y no incide en una materia de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República. A mayor abundamiento, la Honorable Senadora señora Provoste recalcó que, en su concepto, el proyecto de ley no es de aquellos correspondientes a aquella facultad presidencial ya que se ha legislado sobre esta materia a partir de propuestas parlamentarias.

- Puesta en votación separada la frase “,por única vez”, fue rechazada por mayoría de votos. Por la negativa se pronunciaron los Honorables Senadores señoras Órdenes y Provoste y señor Latorre. Votaron por la afirmativa los honorables Senadores señora Von Baer y señor García Ruminot.

⁴ Sentencia de fecha 20 de julio de 2011, correspondiente al rol número 2.025-11

-Puesta en votación separada la frase “al 31 de julio de 2018”, fue rechazada por mayoría de votos. Por la negativa se pronunciaron los Honorables Senadores señoras Órdenes, Provoste y señor Latorre. Se abstuvieron los Honorables Senadores señora Von Baer y señor García Ruminot.

Se deja constancia que **la Honorable Senadora señora Von Baer** expresó que el efecto de la votación separada, que significó la supresión de la referida frase, contiene vicios de inconstitucionalidad, toda vez que altera la norma propuesta por el proyecto de ley el cual se refiere a materias de la iniciativa exclusiva de Su Excelencia el señor Presidente de la República referidas la administración financiera del Estado, cuestión que, como se señaló con antelación, también fue recalcada por el señor Subsecretario de Educación.

- - -

TEXTO DEL PROYECTO DE LEY

De conformidad a los acuerdos anteriores, vuestra Comisión de Educación y Cultura propone aprobar en general y en particular el siguiente:

“PROYECTO DE LEY

"Artículo único. Concédase la titularidad de las horas de extensión horaria a contrata para los profesionales de la educación que pertenezcan a una dotación docente en calidad de titulares en un mismo Municipio, Corporación Municipal o Servicio Local de Educación y que se hayan desempeñado como docentes de aula, directivos o técnico pedagógicos, durante, a lo menos, tres años continuos o cuatro años discontinuos."."

- - -

Tratado y acordado en sesión celebrada el día 18 de julio de 2019, con asistencia de los Honorables Senadores señor Juan Ignacio Latorre Riveros (Presidente); señoras Ximena Órdenes Neira, Yasna Provoste Campillay y Ena Von Baer Jahn, y señor José García Ruminot.

Sala de la Comisión, a 22 de julio de 2019.

FRANCISCO JAVIER VIVES DIBARRART
Secretario de la Comisión

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE EDUCACIÓN Y CULTURA, RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY, EN PRIMER TRÁMITE CONSTITUCIONAL, INICIADO EN MENSAJE DE SU EXCELENCIA EL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, QUE OTORGA A LOS PROFESIONALES DE LA EDUCACIÓN TITULARES DE UNA DOTACIÓN DOCENTE LA TITULARIDAD DE LAS HORAS DE EXTENSIÓN EN CALIDAD DE CONTRATA.

Boletín N° 12.779-04

I. OBJETIVO DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN:

Conceder la titularidad de las horas de extensión horaria a contrata a los profesionales de la educación que se encuentren en calidad de titulares de la dotación docente en un mismo Municipio, Corporación Municipal o Servicio Local de Educación y que se hayan desempeñado como docentes de aula, directivos o técnico pedagógicos, durante, a lo menos, tres años continuos o cuatro años discontinuos.

II. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN: está estructurado en un artículo único.

III.- **ACUERDOS:** El proyecto de ley fue aprobado en general por unanimidad 5x0. Como consecuencia de la presentación de una proposición de votación separada, en particular se efectuaron dos votaciones respecto de dos frases del artículo único: la frase “por única vez” fue rechazada 3x2, y la frase “al 31 de julio de 2018” fue rechazada 3x2 abstenciones.

III. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: no hay

IV. URGENCIA: “discusión inmediata”.

V. ORIGEN INICIATIVA: Mensaje de Su Excelencia el señor Presidente de la República.

VI. TRÁMITE CONSTITUCIONAL: primero.

VII. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO: 17 de julio de 2019.

VIII. TRÁMITE REGLAMENTARIO: primer informe, discusión en general y en particular a la vez.

Valparaíso, a 22 de julio de 2019.

FRANCISCO JAVIER VIVES DIBARRART
Secretario de la Comisión