

INFORME DE LA COMISIÓN DE EDUCACIÓN, DEPORTES Y RECREACIÓN RECAIDO EN EL PROYECTO DE LEY QUE SUSPENDE POR CUATRO AÑOS LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 3° TRASITORIO DE LA LEY N° 20.158.

BOLETÍN N° 6195-04

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Educación, Deportes y Recreación pasa a informar, en primer trámite constitucional y primero reglamentario, sobre el proyecto de ley individualizado en el epígrafe, originado en una moción de la diputada señora Isasi, y de los diputados señores Bertolino, Delmastro, Galilea, García, Vargas y Verdugo.

I. CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS PREVIAS.

1.- IDEA MATRIZ DEL PROYECTO.

La idea matriz del proyecto busca suspender por 4 años la aplicación del artículo 3° transitorio de la ley N° 20.158, mediante el cual se otorgó a los sostenedores de colegios municipalizados -- administrados directamente por los municipios o a través de corporaciones municipales-- la facultad para declarar, entre el 1 de noviembre de 2007 y hasta el 28 de febrero de 2009, la vacancia del total de horas servidas por los profesionales de la educación que, teniendo al 31 de diciembre de 2006 la edad habilitante normal para jubilar, no hubieren presentado su renuncia voluntaria a la dotación docente del sector municipal a que pertenecían, hasta el 31 de octubre de 2007.

2.- NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL.

El proyecto no contiene normas que requieran quórum especial.

3.- NORMAS QUE REQUIEREN TRÁMITE DE HACIENDA.

El proyecto no contiene normas que requieran ser conocidas por la Comisión de Hacienda.

4.- APROBACIÓN EN GENERAL DEL PROYECTO.

La iniciativa fue aprobada en general por la unanimidad de los diputados presentes (8 votos a favor).

5.- ARTÍCULOS E INDICACIONES RECHAZADOS POR LA COMISIÓN.

No hay.

6.- DIPUTADO INFORMANTE.

Se designó diputado informante al señor Verdugo, don Germán.

* * * * *

II. ANTECEDENTES.

Ley Nº 20.158.

Este cuerpo legal publicado el 29 de diciembre de 2006, establece diversos beneficios para los profesionales de la educación destinados a mejorar sus condiciones económicas (Bonificación de Reconocimiento Profesional, Mejoramiento de la Asignación por Desempeño de Excelencia, Asignación por Desempeño Colectivo, Mejoramiento de la Asignación de Excelencia Pedagógica y de la Red de Maestros de Maestros, Bono Docente y Plan especial de retiro).y, además, modifica distintos cuerpos legales.

Su artículo 2º transitorio dispone una bonificación por retiro voluntario en beneficio de los docentes que presten servicios --a la fecha de entrada en vigencia de la norma-- en establecimientos municipales administrados directamente por las municipalidades o a través de corporaciones municipales, y que al 31 de diciembre de 2006 tengan 60 o más años de edad si son mujeres, o 65 o más años de edad si son hombres, y que renuncien a la dotación docente del sector municipal a que pertenecen, respecto del total de horas que sirven.

Los docentes que deseen acogerse al beneficio deberán formalizar su renuncia voluntaria ante el sostenedor respectivo hasta el 31 de octubre de 2007.

En tal caso, la bonificación ascenderá a los siguientes montos:

Tramos de Jornada	Monto total de la bonificación
Hasta 33 horas	\$11.135.000.-
Entre 34-39 horas	\$12.772.000.-
Entre 40-44 horas	\$14.410.000.-

Asimismo, concede igual derecho a los profesionales antes referidos que cumplan la edad para jubilar entre enero de 2007 y febrero de 2009, debiendo presentar los mismos su renuncia anticipada a la dotación docente hasta el 31 de octubre de 2007, la que deberá formalizarse por escrito ante el sostenedor respectivo Esta renuncia, por el total de horas servidas, tendrá el carácter de irrevocable y se hará efectiva por el sólo ministerio de la ley cuando el profesional cumpla 60 años de edad si es mujer, o 65 años de edad si es hombre.

Establece, además, que la bonificación no es imponible ni constituye renta para ningún efecto legal y es compatible con cualquier otro beneficio homologable que se origine en una causal de similar

otorgamiento. Asimismo, es incompatible para quienes tengan la calidad de funcionarios públicos afectos al Estatuto Administrativo.

Por último, dispone que los docentes que cesen en sus empleos por aplicación de este artículo, no podrán incorporarse a una dotación docente de escuelas administradas por las municipalidades o las corporaciones municipales durante los cinco años siguientes al término de la relación laboral, a menos que previamente devuelvan la totalidad de la bonificación percibida, expresada en unidades de fomento, más el interés corriente para operaciones reajustables.

Por su parte, su artículo 3° transitorio faculta a los sostenedores de dichos establecimientos educacionales del sector municipal para que, dentro del plazo comprendido entre el 1 de noviembre del año 2007 y hasta el 28 de febrero de 2009, declaren la vacancia del total de horas servidas por los docentes que, cumpliendo los requisitos establecidos en el artículo anterior, no hayan presentado su renuncia voluntaria a la dotación docente en el plazo y en la forma señalados.

Los profesionales afectados por la declaración de vacancia respecto del total de horas que sirven en promedio durante el año 2006 tendrán derecho a una bonificación ascendente a los siguientes montos:

Jornada	Monto total de la bonificación
Hasta 33 horas	\$10.393.000.-
Entre 34-39 horas	\$11.921.000.-
Entre 40-44 horas	\$13.450.000.-

Al igual que respecto del artículo 2° transitorio, se dispone que el término de la relación laboral sólo se producirá cuando el empleador ponga la totalidad de la bonificación que corresponda a disposición del profesional de la educación al que se le hayan declarado vacantes las horas que servía en calidad de titular en la dotación docente del sector municipal a la que pertenecía.

La bonificación precedente no será imponible ni constituirá renta para ningún efecto legal y será incompatible con toda indemnización que, por concepto de término de una relación laboral o de los años de servicio en el sector municipal pudiere corresponder al profesional de la educación, cualquiera fuera su origen y a cuyo pago concurra el empleador. Con todo, si el trabajador hubiere pactado con su empleador una indemnización a todo evento, conforme al Código del Trabajo, cuyo monto fuere mayor, podrá optar por esta última.

Esta bonificación será incompatible para quienes tengan la calidad de funcionarios públicos afectos al Estatuto Administrativo.

Finalmente, establece que los profesionales de la educación que cesen en sus empleos por aplicación de lo dispuesto en este artículo, no podrán incorporarse a una dotación docente de los establecimientos educacionales administrados directamente por las municipalidades o las corporaciones municipales durante los cinco años

siguientes al término de la relación laboral, a menos que previamente devuelvan la totalidad de la bonificación percibida, expresada en unidades de fomento, más el interés corriente para operaciones reajustables.

La moción.

En la moción que dio inicio a este proyecto de ley sus autores justifican su iniciativa en las siguientes circunstancias:

- Que, en el caso del artículo 3° transitorio, la ley estable un mecanismo que en el fondo obliga a los profesores a jubilar, ya que los sostenedores están facultados para declarar vacantes las horas de los profesionales que, teniendo 60 años las mujeres y 65 años los hombres, no se hayan acogido al beneficio de la jubilación voluntaria.

- Que, en la discusión del proyecto de ley en el Senado, la Ministra de Educación de la época (año 2006) señaló: "Se trata de un acuerdo con vigencia de cuatro años, lo cual constituye una expresión de confianza en la estabilidad económica, política y social de Chile, y, por cierto, de confianza mutua entre las partes."

- Que, la grave crisis económica que afecta a todos los países del mundo está teniendo serias repercusiones en nuestro país, afectando sin duda la estabilidad económica.

- Que es necesario aminorar los efectos de esta crisis, implementando medidas que ayuden a los sectores más vulnerables a superar este difícil momento económico.

- Que los profesores que se verán obligados a dejar sus puestos de trabajo percibirán una pensión disminuida por la pérdida considerable que han experimentado los montos acumulados en sus fondos de pensiones.

- Que, por ello, proponen suspender la facultad otorgada por el artículo 3° Transitorio de la ley N° 20.158 hasta el año 2012, estimando que en dicha fecha la economía pueda haber superado la crisis actual.

* * * * *

III.- DISCUSIÓN DEL PROYECTO.

Durante el análisis de esta iniciativa, la Comisión contó con la asistencia y colaboración de las siguientes personas:

a) Autoridades y funcionarios de Gobierno.

Señora Luz María Gutiérrez C., abogada asesora del Mineduc.

b) Representantes de entidades profesionales y gremiales.

Señores Juan Soto Soto, Prosecretario del Comité Ejecutivo; Hernán González Martínez, Director Nacional, y Pedro Bell, abogado asesor, todos del Colegio de Profesores de Chile A.G.

La síntesis de sus intervenciones se inserta a continuación.

La señora **Luz María Gutiérrez**, asesora del Mineduc, enfatizó los siguientes aspectos del proyecto:

1. Desde el punto de vista jurídico, debe fijarse el momento preciso a partir del cual operaría la suspensión de la facultad otorgada a los sostenedores por el artículo 3º transitorio de la ley N° 20.158, precaviendo que esa fecha sea anterior al 28 de febrero de 2009, ya que sólo de este modo podría renovarse el plazo restante después de la suspensión; de lo contrario, se extinguiría.

Debe entenderse, además, que la suspensión de dicha facultad se traduce en que, al término de ella, se habilita un nuevo plazo para que los sostenedores del sector municipal puedan desvincular a los docentes de su dependencia, pero sólo por el tiempo que reste, que sería bastante reducido, aunque coincidente con el término del año escolar. En este sentido, se desconoce el impacto real que pudiera tener el proyecto; sólo se sabe que los afectados con la declaración de vacancia de sus cargos, desde enero de 2007 (sic) hasta la fecha, son 67.

2. Desde el punto de vista constitucional, al suspenderse la facultad de los sostenedores, sólo se diferirá para un periodo posterior la aplicación del presupuesto público que estaba aprovisionado para financiar el bono de retiro hasta el 28 de febrero de 2009, sin importar un mayor gasto fiscal para entonces. Por tanto, no hay objeción a que se trate de una iniciativa parlamentaria. Sin embargo, la norma propuesta podría considerarse atentatoria contra el principio de igualdad ante la ley, en dos sentidos: puesto que el propósito es evitar el impacto negativo de la crisis económica en las pensiones de los docentes, aquellos a quienes se les ha declarado o se les pueda declarar la vacancia de sus cargos hasta antes de promulgarse la ley en proyecto, se verán perjudicados frente a los que se benefician con la suspensión que ésta contempla; y los que se hayan acogido voluntariamente a retiro para acceder al bono del artículo 2º transitorio, igualmente sufrirán las consecuencias de la crisis económica que el proyecto busca evitar.

En suma, señaló que el objetivo de la propuesta legislativa es bastante atendible para el Ejecutivo, pero habría que subsanar los reparos que se le han formulado.

Planteada la posibilidad de derogar el artículo 3º transitorio, atendido el carácter inconstitucional que se le atribuye, recordó que la norma que se propone suspender en su aplicación tiene como finalidad manifiesta la renovación de las dotaciones docentes, como presupuesto necesario para mejorar los procesos de enseñanza-aprendizaje. Ello explica la creación de incentivos económicos al retiro voluntario, como también, el haber facultado a los sostenedores de establecimientos del sector municipal para disponer la declaración de vacancia de las horas

servidas por los profesionales de la educación a su cargo. En este sentido, observó que el proyecto de ley hace prevalecer una situación coyuntural de la economía, sobre el propósito de mejorar los procesos de aprendizaje y enseñanza, postergando el ejercicio de una facultad que persigue renovar las plantas docentes municipales.

Finalmente, advirtió la necesidad de regular también en el proyecto aquellas situaciones en que los municipios hayan adoptado la medida de declaración de vacancia y ésta aún no se haya hecho efectiva al momento de comenzar a regir la suspensión establecida en él.

El **señor Hernán González**, Director Nacional del Colegio de Profesores, señaló que esa entidad gremial ha planteado durante mucho tiempo la conveniencia de que existan planes de retiro voluntario con indemnización para los profesores, pues es ampliamente compartida la necesidad de renovar las plantas docentes, cuya edad promedio, de acuerdo a un estudio del Departamento de Economía de la Universidad de Chile del año 2005, ronda los 50 años.

Recordó por otra parte, que la ley 20.158 fue el resultado de una negociación del Colegio de Profesores con el Ministerio de Educación, llevada a cabo en 2006. Allí se estableció un mecanismo para incentivar el retiro voluntario, pero junto con ello se entregó a los sostenedores la facultad de declarar vacantes las horas servidas por los profesores en edad de jubilar, con lo cual la voluntariedad del proceso quedó en entredicho.

Señaló además que este plan de retiro se está implementando en el contexto de un proceso bastante complejo de reformas estructurales al sistema educativo, lamentando que una vez más sean los profesores las piezas más fáciles de mover a la hora de introducir los cambios que se consideran necesarios, pues lo mismo ocurrió en 1981 cuando se procedió a la municipalización de la educación y sus consecuencias aún hoy se dejan sentir.

Finalmente, recordó que desde la creación del nuevo sistema previsional chileno, la Oposición de la época denunció a través de todos los medios disponibles la tremenda merma que éste iba a significar para las pensiones de los trabajadores; y si a ello sumamos las malas inversiones efectuadas por las AFP en el extranjero, que han reducido drásticamente los fondos ahorrados por los cotizantes, tenemos que, además de obligarse a los profesores a jubilar, éstos no podrán acceder a pensiones dignas para su vejez.

Por lo expuesto, dijo compartir el propósito de la iniciativa e instó a la Comisión a darle su aprobación.

A su vez, el abogado asesor **señor Patricio Bell** solicitó la aprobación general y particular del proyecto a la vez, teniendo en cuenta que éste trata de incidir en un plazo que está corriendo y posee un artículo único.

Fundó dicha petición en el hecho de que el artículo 2º transitorio de la ley 20.158 establece una bonificación en dinero para

aquellos docentes que, estando en edad de jubilar, renuncien voluntariamente, dentro de un plazo determinado, a la dotación docente a la que pertenecen, respecto del total de horas que sirven, norma que consideró apropiada porque deja entregada a la voluntad del trabajador la decisión de terminar su actividad laboral, además de reconocer, mediante la creación de un bono de incentivo al retiro, la realidad de muchos trabajadores del sector público que se ven obligados a seguir trabajando porque los ingresos que perciben, aunque bajos, suelen ser superiores a la pensión que les podría corresponder.

En cambio, el artículo 3º transitorio de la misma ley otorga a los sostenedores de establecimientos educacionales del sector municipal, administrados directamente por las municipalidades o a través de corporaciones municipales, la facultad de declarar vacantes el total de horas servidas por los profesionales de la educación que al 31 de diciembre de 2006 hayan cumplido la edad para jubilar, o que cumplan dicha edad entre el 1 de enero del 2007 y el 28 de febrero del 2009, y que no se hayan acogido a lo dispuesto en el artículo 2º transitorio, es decir, que no hayan renunciado voluntariamente al 31 de octubre del 2007.

Esto último trae aparejada una situación socio-económica de gravedad, porque la pérdida de rentabilidad experimentada por los fondos de pensiones en el marco de la actual crisis ha significado una merma sustantiva de los mismos. En efecto, según antecedentes que el Colegio de Profesores ha recibido de parte de sus asociados que están en riesgo de ser afectados por dicha norma, sus fondos provisionales han caído, durante el último semestre, en un monto que fluctúa entre los 15 y los 25 millones de pesos, lo que implica en definitiva que, en caso de jubilar hoy, percibirían jubilaciones que fluctúan entre los 120 y los 180 mil pesos, en circunstancias que se trata de profesores que actualmente gozan de remuneraciones que varían entre 600 y 700 mil pesos mensuales.

Por otro lado, el artículo en cuestión atenta contra principios generales del derecho y contra principios esenciales del derecho laboral, pues ni las normas del Derecho Administrativo que rigen a los docentes dependientes de los DEM, ni las del Derecho del Trabajo que rigen a los de las corporaciones municipales, permiten poner término unilateralmente a una relación laboral en uso de facultades discrecionales que no estén basadas en causales que impliquen actos graves de parte del trabajador.

Asimismo, el citado artículo 3º transitorio atenta contra disposiciones expresas de la Constitución Política del Estado, toda vez que al otorgar al empleador la facultad discrecional de declarar vacantes los cargos, vulnera las garantías constitucionales del derecho de propiedad que los docentes tienen respecto de sus cargos, la igualdad ante la ley, la libertad de trabajo, la no discriminación y el derecho a realizar cualquier actividad económica, entre otras. Esto último queda de manifiesto si se observa que el inciso final de la disposición en comento prohíbe a los afectados por ella incorporarse a una dotación docente de establecimientos administrados por las municipalidades, por el plazo de 5 años, a menos que devuelvan la bonificación recibida.

En definitiva, se trata de una norma que, por una parte, vulnera principios esenciales del ordenamiento jurídico nacional, incluidos tratados internacionales y convenios de la OIT suscritos y ratificados por Chile, pero que, además, establece una suerte de sanción o condena que se traduce finalmente en que a los docentes afectados por la aplicación de la norma sólo les queda el camino de la jubilación para subsistir en el futuro. En otras palabras, estamos hablando de una jubilación forzada.

Por lo expuesto, solicitó votar favorablemente la moción, sin perjuicio de considerar pertinente que, durante el período de la suspensión, se analicen los reparos de constitucionalidad formulados a la norma vigente y se resuelva en consecuencia.

c) Discusión y votación general del proyecto.

La Comisión de Educación, Deportes y Recreación, compartiendo los fundamentos y objetivos generales tenidos en consideración por los autores de la moción para legislar en el sentido propuesto, y luego de escuchar las opiniones de los representantes del Ejecutivo y de la entidad gremial citados, **procedió a dar su aprobación a la idea de legislar por unanimidad, con el voto a favor de los diputados señores Becker, Bobadilla, Kast, Monsalve, Rojas, Silber, Venegas y Verdugo.**

d) Discusión y votación particular del proyecto.

En esta etapa, la Comisión dio al artículo único del proyecto, que incorpora en la ley N° 20.158 un nuevo artículo 8° transitorio mediante el cual se suspende por 4 años la facultad otorgada en el artículo 3° transitorio del mismo cuerpo legal, su aprobación unánime (8 votos a favor), sin enmiendas.

Se hace constar que en el seno de la Comisión se discutió también la posibilidad de sustituir el texto del artículo único de la iniciativa por otro que eliminara el artículo 3° transitorio de la ley 20.158, la cual fue desechada en definitiva por estimársela ajena a la idea matriz del proyecto.

* * * * *

IV. TEXTO DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN.

Como consecuencia de lo anteriormente expuesto, y por las otras consideraciones que en su oportunidad dará a conocer el señor Diputado Informante, la Comisión de Educación, Deportes y Recreación recomienda aprobar el siguiente

"PROYECTO DE LEY:

Artículo único.- Incorpórase en la ley 20.158 el siguiente artículo 8° Transitorio: "Artículo 8°.- Suspéndese por 4 años la facultad otorgada en el artículo 3° Transitorio."

* * * * *

Sala de la Comisión, a 2 de diciembre de 2008.

Tratado y acordado en sesión de igual fecha, con la asistencia de los miembros titulares de la Comisión, diputados señores Germán Becker Alvear, Sergio Bobadilla Muñoz, José Antonio Kast Rist, Manuel Monsalve Benavides (Presidente), Manuel Rojas Molina, Gabriel Silber Romo, Mario Venegas Cárdenas y Germán Verdugo Soto, y diputadas señoras Marcela Cubillos Sigall y Carolina Tohá Morales.

ANDRÉS LASO CRICHTON
Abogado Secretario de la Comisión