

**NUEVO PRIMER INFORME DE LA
COMISIÓN DE EDUCACIÓN,
CULTURA, CIENCIA Y
TECNOLOGÍA** recaído en el
proyecto de ley, en segundo trámite
constitucional, que modifica el
Estatuto Docente, estableciendo la
concursabilidad de los cargos de
directores de establecimientos
educacionales municipales.
BOLETÍN N° 3.623-04

Honorable Senado:

La Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología tiene el honor de presentaros su nuevo primer informe relativo al proyecto de ley individualizado en el rubro, en segundo trámite constitucional, iniciado en Mensaje de S.E. el señor Presidente de la República, y para cuyo despacho se ha hecho presente la calificación de urgencia en el carácter de **“suma”**.

Asistieron a la sesión que vuestra Comisión dedicó a este asunto los Honorables Senadores señores Augusto Parra Muñoz y Mario Ríos Santander.

En representación del Ejecutivo, concurrieron el Ministro de Educación, señor Sergio Bitar, el Jefe del Departamento Jurídico de este Ministerio, señor Rodrigo González, y la Jefa de la División de Educación Superior, señora Pilar Armanet.

- - - - -

Cabe consignar que la Sala de la Corporación, en sesión de 31 de agosto de 2004, acordó enviar esta iniciativa a la Comisión para un nuevo primer informe, con el objeto debatir acerca del quórum requerido para su aprobación y de recibir y analizar la Indicación anunciada por el señor Ministro de la Cartera, en dicha oportunidad.

- - - - -

Os hacemos presente que, para evitar reiteraciones innecesarias, en lo que respecta a los antecedentes en que se apoya esta iniciativa la Comisión se remite a su primer informe en la materia.

En todo caso, se recuerda que el proyecto persigue como objetivo establecer la concursabilidad de los cargos de

directores de establecimientos educacionales municipales, nombrados con anterioridad al 2 de septiembre de 1995, fecha de publicación de la ley Nº 19.410, modificando para tal efecto el Estatuto Docente contenido en el decreto con fuerza de ley Nº 1, de Educación, de 1996 .

- - - - -

DISCUSIÓN RELATIVA AL QUÓRUM DE LA INICIATIVA

Con motivo de la discusión de este proyecto en la Sala de la Corporación, se señaló que requería para su aprobación quórum de ley orgánica constitucional, al tenor de los artículos 107 a 111 de la Constitución Política de la República, en la medida en que, al exigir la concursabilidad de los cargos de directores de establecimientos educacionales, estaría fijando una nueva atribución a un órgano autónomo, lo cual se traduciría en la supresión de los cargos de directores que estarían siendo actualmente servidos y siempre que los nombramientos fueren anteriores a la dictación de la ley Nº 19.410, que modificó el Estatuto Docente.

En el mismo debate suscitado en la Sala, se planteó una tesis contraria, según la cual este proyecto para su aprobación sólo requeriría quórum de ley simple. Este planteamiento se fundó en la circunstancia de que las normas sobre concursabilidad de los cargos de directores de establecimientos educacionales, obtuvieron el acuerdo del Honorable Congreso Nacional cuando fueron discutidas a propósito del proyecto de ley que modifica el Régimen de Jornada Escolar Completa Diurna (Boletín Nº 2.853-04), sin que durante todo el proceso de formación de la ley fueran objetadas en su carácter de normas de quórum simple.

Sin embargo, como resultado del requerimiento formulado ante el Tribunal Constitucional, debieron ser eliminadas del texto del proyecto de ley, según lo fallara este órgano jurisdiccional, por no encontrarse comprendidas dentro de las ideas matrices o fundamentales del mismo. En otras palabras, su supresión obedeció a razones estrictamente formales, y no al hecho de que hubiesen sido acordadas con un quórum inferior al exigido por la Carta Política.

Por último, esta posición recordó que este proyecto fue aprobado tanto en la Honorable de Cámara de Diputados, cuanto en vuestra Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, sin que se hubiera cuestionado su carácter de ley simple, por cuanto modificaba una ley simple.

Con motivo de la discusión de este asunto en vuestra Comisión, el voto de mayoría advirtió que el fallo del Tribunal Constitucional signado con el Rol Nº 256, que fuera mencionado en la Sala

de la Corporación, recayó sobre el proyecto de ley que creó el Régimen de Jornada Escolar Completa Diurna, por lo que no guardaría relación alguna con el proyecto de ley modificatorio de esta forma de trabajo escolar y de otros cuerpos legales, recientemente tramitado por el Honorable Congreso Nacional. Esta última iniciativa, sostuvo, no fue objeto de requerimiento por su quórum de aprobación ante ese Alto Tribunal, en lo que atañe a las disposiciones que contiene sobre concursabilidad de los directores.

En una primera aproximación al tema, prosiguió, podría pensarse que el proyecto en estudio tiene alguna vinculación con los artículos 107 a 111 de la Constitución Política. En rigor, la única norma que podría invocarse para sostener su quórum especial sería el artículo 110 del Texto Supremo, que faculta a las municipalidades, para el cumplimiento de sus funciones, a crear o suprimir empleos. Sin embargo, arguyó, la iniciativa en análisis ni crea ni suprime cargos, limitándose a establecer un procedimiento de selección, mediante el mecanismo de concurso, para elegir a quienes hayan de servir como directores de establecimientos educacionales.

Agregó, que si las normas sobre concursabilidad fueran de rango orgánico constitucional, en aplicación del artículo 61 de la Carta Fundamental, que señala que la delegación de atribuciones legislativas no podrá extenderse a materias que deban ser objeto de leyes orgánicas constitucionales, el Presidente de la República no podría haber sido autorizado para dictar un decreto con fuerza de ley que fijara el texto definitivo del Estatuto Docente.

La tesis mayoritaria insistió en que el Tribunal Constitucional en numerosas ocasiones ha fallado que las materias para cuya aprobación la Constitución exige quórum orgánico constitucional, deben ser interpretadas restrictivamente. En tal sentido, la voluntad política de la Honorable Cámara de Diputados, expresada en la aprobación de este proyecto de ley, en ningún momento impugnó la circunstancia de tratarse de una iniciativa que contuviera normas de quórum simple.

Los representantes del Ejecutivo manifestaron que, revisados los antecedentes constitucionales, no parecía aceptable incluir la concursabilidad entre las materias de rango orgánico constitucional. Si tales aspectos han de ser interpretados de manera restrictiva, la concursabilidad excedería el ámbito orgánico constitucional, pues no podría ser encuadrada dentro de los asuntos a que alude el constituyente en los citados artículos 107 a 111. Reiterando la opinión del Honorable Senador señor Parra, hicieron hincapié en que el proyecto no implica la supresión de empleos. Por el contrario, señalaron, el Ejecutivo ha tenido una especial preocupación por consagrar mecanismos de resguardo de la estabilidad laboral que permitan a los directores que no concursan o que, haciéndolo, pierdan el concurso, mantener su fuente de trabajo hasta cumplir la edad de

jubilación.

Concluyeron indicando que la iniciativa se limita a fijar un procedimiento para la provisión de los cargos de director, necesario para garantizar la plena idoneidad profesional de quienes los ejerzan en función de los propósitos que animan a la Reforma Educacional.

El planteamiento de minoría se mostró partidario del rango orgánico constitucional del proyecto, basado en que la Constitución Política cautela la autonomía de los municipios, lo que impediría al legislador, mediante leyes simples, intervenir sustancialmente en las funciones administrativas comunales que competen a estos entes. La iniciativa se inmiscuiría en tales atribuciones, pues los profesores y directores que sirven funciones en la dotación docente serían funcionarios municipales.

Dicha autonomía, por otra parte, encontraría su respaldo constitucional en el inciso quinto del artículo 107 de la Constitución Política, que entrega a una ley orgánica constitucional determinar las funciones y atribuciones de las municipalidades. El precepto constitucional protegería la autonomía municipal exigiendo un elevado quórum de aprobación para todas aquellas leyes que supongan afectar la esfera de competencia de los municipios, lo cual sería especialmente relevante en lo que concierne a los vínculos laborales entre la organización edilicia y sus trabajadores.

Además, hizo presente que la circunstancia de no haberse reparado en el quórum de las normas sobre concursabilidad de los directores con anterioridad, no puede considerarse un método adecuado o aceptable de interpretación de la ley. Que el problema no haya sido ventilado con motivo de la discusión parlamentaria de otras leyes, o de este mismo proyecto, no puede constituir fuente de derecho.

- Concluido el debate se sometió a votación el carácter orgánico constitucional del proyecto.

El voto de mayoría, de los Honorables Senadores señores Moreno, Muñoz Barra y Ruiz-Esquide, rechazó esta idea, inclinándose por el rango de ley simple de la iniciativa.

El voto de minoría, de los Honorables Senadores señores Fernández y Vega, fue partidario del carácter orgánico constitucional de la iniciativa.

- - - - -

DISCUSIÓN DE LA INDICACIÓN DEL EJECUTIVO

A continuación, la Comisión se abocó al análisis de la Indicación formulada por el Ejecutivo, que fuera anunciada por el señor Ministro del ramo durante el debate del proyecto en la Sala de la Corporación.

La Indicación sustituye por dos nuevos incisos el inciso primero del artículo 38 transitorio, que el artículo único de la iniciativa introduce en el Estatuto Docente.

Al tenor de las normas sustitutivas, los directores que no postulen al cargo o que, haciéndolo, no sean elegidos por un nuevo período de cinco años, tendrán derecho a ser designados o contratados hasta cumplir la edad de jubilación en alguna de las funciones a que se refiere el artículo 5° del Estatuto Docente, en establecimientos educacionales de la misma municipalidad o corporación, con igual número de horas a las que servían como director, sin necesidad de concursar, pudiendo optar por ser indemnizados. El cargo se suprimirá en la dotación docente cuando se cumpla el requisito de edad de jubilación.

Añaden que los jefes de DAEM que no postulen al cargo o que, haciéndolo, no sean nombrados por un nuevo período de cinco años, tendrán derecho a ser designados o contratados hasta cumplir la edad de jubilación en alguna de las funciones a que alude el artículo 5° del Estatuto Docente, en establecimientos educacionales de la misma municipalidad, con igual número de horas, sin necesidad de concursar, pudiendo optar por ser indemnizados. El cargo se suprimirá en la dotación docente cuando se cumpla el requisito de edad de jubilación.

Al discutirse esta Indicación, se señaló que la proposición afianzaría aún más los instrumentos de resguardo de la estabilidad laboral de directores y jefes de DAEM, que ya se contenían en el texto aprobado con anterioridad por la Comisión.

A juicio del **Honorable Senador señor Parra**, las inquietudes que ha generado la concursabilidad podrían reducirse a un debate en torno al carácter universal o sesgado que tendrá este sistema de selección. Si se acoge la alternativa de un régimen común para todos los profesionales que desean acceder al cargo de director, entonces la opción será la concursabilidad. Si se prefiere mantener un trato legislativo diferenciado entre los directores, según si comenzaron a servir el cargo antes o después de la ley N° 19.410, la alternativa será la que hoy se encuentra vigente.

Agregó que la discusión de fondo acerca de la

pertinencia y ventajas de la concursabilidad para propender a un sistema escolar de calidad, por la vía de asegurar la idoneidad de los directores como líderes de un proceso educativo que conduzca a la excelencia y a un mejoramiento sostenido de la educación chilena, ya se realizó, expresándose en los artículos correspondientes del Estatuto Docente.

Concluyó que las preocupaciones que han surgido acerca de la necesidad de respetar la dignidad profesional de los actuales directores y de proteger su estabilidad laboral, deberían disiparse con los consistentes instrumentos de resguardo que contiene la iniciativa.

- Sometida a votación la Indicación, fue aprobada por la unanimidad de los miembros de la Comisión, Honorables Senadores señores Fernández, Moreno, Muñoz Barra, Ruiz-Esquide y Vega.

- - - - -

MODIFICACIONES

En mérito del acuerdo anterior, vuestra Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, os propone aprobar el texto del proyecto de ley que se contiene en su primer informe, con la siguiente enmienda:

ARTÍCULO 38 TRANSITORIO

- Sustituir su inciso primero por los siguientes, pasando el actual segundo a ser tercero:

“Artículo 38 transitorio.- Los directores a que se refiere el artículo anterior, que no postulen al cargo o que haciéndolo no sean elegidos por un nuevo período de cinco años, tendrán derecho a ser designados o contratados hasta cumplir la edad de jubilación en alguna de las funciones a que se refiere el artículo 5º de esta ley, en establecimientos educacionales de la misma Municipalidad o Corporación, con igual número de horas a las que servían como director, sin necesidad de concursar, o podrán optar a la indemnización establecida en el inciso final del artículo 32. Dicho cargo se suprimirá en la dotación docente cuando se cumpla el requisito de edad de jubilación antes señalado.

Asimismo, los jefes de Departamento de Administración de Educación Municipal a que se refiere el artículo anterior, cualquiera sea su denominación, que no postulen al cargo o que haciéndolo no sean nombrados por un nuevo período de cinco años, tendrán derecho a ser designados o contratados hasta cumplir la edad de jubilación en alguna de las funciones a que se refiere el artículo 5º de esta ley, en

establecimientos educacionales de la misma municipalidad, con igual número de horas a las que servía en el cargo anterior, sin necesidad de concursar, o podrán optar a la indemnización establecida en el inciso final del artículo 32. Dicho cargo se suprimirá en la dotación docente cuando se cumpla el requisito de edad de jubilación antes señalado.”.

(Aprobada por unanimidad 5x0)

- - -

En consecuencia, el texto del proyecto queda como sigue:

PROYECTO DE LEY:

“Artículo único.- Agrégase en el decreto con fuerza de ley N° 1, de 1997, del Ministerio de Educación, los siguientes artículos 37 y 38 transitorios, nuevos:

“Artículo 37 transitorio.- Los concursos a que se refieren los artículos 32 y 34 de esta ley, en aquellos casos que actualmente estén siendo desempeñados por directores y jefes de Departamentos de Administración de Educación Municipal, con nombramiento anterior a la fecha de publicación de la ley N° 19.410, se efectuarán con la gradualidad que a continuación se indica:

a) Durante el año 2005, las Municipalidades y Corporaciones Municipales llamarán a concurso para renovar aquellos directores y jefes de Departamento de Administración de Educación Municipal que los sirvan desde hace más de 20 años al 31 de diciembre de 2004.

b) Durante el año 2006, las Municipalidades y Corporaciones Municipales llamarán a concurso para renovar aquellos directores y jefes de Departamento de Administración de Educación Municipal que los sirvan entre 15 y 20 años al 31 de diciembre de 2004.

c) Durante el año 2007, las Municipalidades y Corporaciones Municipales llamarán a concurso para renovar aquellos directores y jefes de Departamento de Administración de Educación Municipal que los sirvan menos de 15 años al 31 de diciembre de 2004.

Los directores y jefes de Departamento de Administración de Educación Municipal a que se refieren los literales a), b) y c) precedentes, que no concursen o que, habiéndolo hecho, no sean elegidos por un nuevo período de cinco años, cesarán durante el año escolar

2005, 2006 y 2007, respectivamente.

Artículo 38 transitorio.- Los directores a que se refiere el artículo anterior, que no postulen al cargo o que haciéndolo no sean elegidos por un nuevo período de cinco años, tendrán derecho a ser designados o contratados hasta cumplir la edad de jubilación en alguna de las funciones a que se refiere el artículo 5° de esta ley, en establecimientos educacionales de la misma Municipalidad o Corporación, con igual número de horas a las que servían como director, sin necesidad de concursar, o podrán optar a la indemnización establecida en el inciso final del artículo 32. Dicho cargo se suprimirá en la dotación docente cuando se cumpla el requisito de edad de jubilación antes señalado.

Asimismo, los jefes de Departamento de Administración de Educación Municipal a que se refiere el artículo anterior, cualquiera sea su denominación, que no postulen al cargo o que haciéndolo no sean nombrados por un nuevo período de cinco años, tendrán derecho a ser designados o contratados hasta cumplir la edad de jubilación en alguna de las funciones a que se refiere el artículo 5° de esta ley, en establecimientos educacionales de la misma municipalidad, con igual número de horas a las que servía en el cargo anterior, sin necesidad de concursar, o podrán optar a la indemnización establecida en el inciso final del artículo 32. Dicho cargo se suprimirá en la dotación docente cuando se cumpla el requisito de edad de jubilación antes señalado.

Sin embargo, aquellos directores a quienes les falte para cumplir la edad de jubilación el tiempo equivalente a la duración de un período como director, o un plazo menor, tendrán derecho a mantener su designación o contrato en la dotación docente con la misma remuneración, hasta cumplir la edad de jubilación. En todo caso, se entenderá que cesarán como directores por el solo ministerio de la ley, al momento de verificarse los concursos a que se refiere el inciso anterior, según corresponda.”.”.

- - - - -

Acordado en sesión celebrada el día 1 de septiembre de 2004, con asistencia de los Honorables Senadores señores Rafael Moreno Rojas (Presidente), Sergio Fernández Fernández, Roberto Muñoz Barra, Mariano Ruiz-Esquide Jara y Ramón Vega Hidalgo.

Sala de la Comisión, a 1 de septiembre de 2004.

María Isabel Damilano Padilla
Secretario

RESUMEN EJECUTIVO

NUEVO PRIMER INFORME DE LA COMISIÓN DE EDUCACIÓN, CULTURA, CIENCIA Y TECNOLOGÍA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL ESTATUTO DOCENTE, ESTABLECIENDO LA CONCURSABILIDAD DE LOS CARGOS DE DIRECTORES DE ESTABLECIMIENTOS EDUCACIONALES MUNICIPALES BOLETÍN N° 3.623-04

- I. **PRINCIPAL OBJETIVO DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN:** Establecer la concursabilidad de los cargos de directores de establecimientos educacionales municipales, nombrados con anterioridad al 2 de septiembre de 1995, fecha de publicación de la ley N° 19.410, modificando para tal efecto el Estatuto Docente contenido en el decreto con fuerza de ley N° 1, de Educación, de 1996.
 - II. **ACUERDOS:** Aprobada la enmienda propuesta por unanimidad (5x0).
 - III. **ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN:** Consta de artículo único.
 - IV. **NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL:** No tiene.
 - V. **URGENCIA:** Suma.
-
- VI. **ORIGEN INICIATIVA:** Mensaje de S.E. el señor Presidente de la República.
 - VII. **TRÁMITE CONSTITUCIONAL:** Segundo trámite.
 - VIII. **APROBACIÓN EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS:** Por la afirmativa sesenta y cuatro votos, por la negativa veintiuno y cinco abstenciones.
 - IX. **INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO:** 10 de agosto de 2004.
 - X. **TRÁMITE REGLAMENTARIO:** Nuevo Primer Informe.
 - XI. **LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:** Las siguientes:
 - a) El artículo 19, Numeral 10º, de la Constitución Política.

- b) La ley N° 19.873, que crea Subvención Educacional Pro-retención de Alumnos y establece otras normas relativas a las remuneraciones de los profesionales de la educación.
- c) La ley N° 19.532, que crea el Régimen de Jornada Escolar Completa Diurna y dicta normas para su aplicación.
- d) La ley N° 19.715, que otorga un mejoramiento especial de remuneraciones para los profesionales de la educación.
- e) El decreto con fuerza de ley N° 2, del Ministerio de Educación, de 1998, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del decreto con fuerza de ley N° 2, del mismo Ministerio, de 1996, sobre Subvención del Estado a Establecimientos Educacionales.
- f) El decreto con fuerza de ley N° 1, del Ministerio de Educación, 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.
- g) Los artículos 236 y 239 del Código Penal.
- h) La ley N° 19.410, que modifica la ley N° 19.070, Estatuto de Profesionales de la Educación, y el decreto con fuerza de ley N° 5, del Ministerio de Educación, de 1993, sobre Subvenciones a Establecimientos Educacionales, y otorga beneficios que señala.
- i) La ley N° 19.464, que establece normas y concede aumento de remuneraciones para personal no docente de establecimientos educacionales que indica.
- j) La Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, N° 18.962.

Valparaíso, a 1 de septiembre de 2004.

María Isabel Damilano Padilla
Secretario