



CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
GABINETE DE CONTRALOR GENERAL

REFS. N^{OS} 193.461/17
JOD 194.659/17
AJS 196.855/17
197.140/17

ADMINISTRADOR PROVISIONAL DEL ARTÍCULO 87 DE LA LEY N° 20.529 PUEDE TENER A SU CARGO MÁS DE UN CENTRO DE ENSEÑANZA. EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN PUEDE ACORDAR CON LA CORPORACIÓN MUNICIPAL DE SAN FERNANDO, DE FORMA EXCEPCIONAL, QUE ESA SECRETARÍA DE ESTADO PAGUE LOS ESTIPENDIOS QUE SE INDICAN.

SANTIAGO, 17 JUL 17 *026131

Se ha remitido a esta Contraloría General el requerimiento de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados en torno a si procede que el Ministerio de Educación -en adelante MINEDUC- pague directamente remuneraciones a profesores y, en general, a trabajadores de la educación, que desempeñen labores en establecimientos educacionales dependientes de la Corporación Municipal de San Fernando. Del mismo modo, inquiriere sobre el nombramiento de un administrador provisional para los centros de enseñanza de esa corporación.

Solicitado informe al MINEDUC, este lo evacuó por medio del ingreso de una presentación, mediante la cual indica que existen diversas anomalías detectadas en los centros de enseñanza que administra la referida corporación, entre ellas, el no pago de remuneraciones por diversos períodos, lo que ha causado la paralización de actividades de los trabajadores aludidos, afectando con ello el servicio educacional.

En dicha presentación, esa secretaría de Estado consulta si procede que efectúe directamente el pago indicado anteriormente.

Por su parte, a requerimiento de esta Entidad de Control la Superintendencia de Educación ha señalado que existen diversas anomalías detectadas en los centros de enseñanza de que se trata, entre ellas, el no pago de remuneraciones por diversos períodos. Del mismo modo, manifiesta aprehensiones respecto del régimen jurídico aplicable al administrador provisional.

Por último, se ha solicitado su parecer a la Municipalidad de San Fernando y a la Dirección de Presupuestos, quienes han señalado su parecer en la materia.

AL SEÑOR
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE EDUCACIÓN
DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Pues bien, de lo informado por los anotados servicios y de los antecedentes que acompañan, se advierte un incumplimiento en el pago de las remuneraciones y otros beneficios laborales de los trabajadores de que se trata, lo que en definitiva ha derivado en una paralización del servicio educativo que prestan los establecimientos educacionales administrados por la Corporación Municipal de San Fernando; y en la iniciación de procedimientos administrativos sancionatorios por parte de la Superintendencia de Educación.

Dicho lo anterior, debido a la diversa naturaleza de los asuntos consultados, estos serán tratados separadamente:

1) Nombramiento de un Administrador Provisional para los establecimientos educacionales dependientes de la Corporación Municipal de San Fernando.

Sobre el particular, el inciso primero del artículo 48 de la ley N° 20.529, prevé que el objeto de la Superintendencia de Educación "será fiscalizar, de conformidad a la ley, que los sostenedores de establecimientos educacionales reconocidos oficialmente por el Estado se ajusten a las leyes, reglamentos e instrucciones que dicte la Superintendencia, en adelante "la normativa educacional", añadiendo que "Asimismo, fiscalizará la legalidad del uso de los recursos por los sostenedores de los establecimientos subvencionados y que reciban aporte estatal".

Agrega la letra j) de su artículo 49, que para cumplir con sus funciones la Superintendencia tendrá la facultad 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".

En tanto, el inciso primero de su artículo 87 dispone 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, con el objeto de asegurar el adecuado funcionamiento de dicho establecimiento y la continuidad del servicio educativo". Agrega su inciso segundo, que durará en el cargo solo hasta el término del año escolar en curso, salvo la excepción que indica.

Luego, el inciso primero de su artículo 89 especifica las causales que hacen procedente la designación de un administrador provisional, entre las cuales se encuentra la de su literal d) "Cuando exista atraso reiterado en el pago de las remuneraciones o de las cotizaciones previsionales o de salud del personal del establecimiento. Se entenderá por atraso reiterado la mora total o parcial en el pago de dos meses consecutivos o de tres en un período de seis meses".

20
20
H

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
GABINETE DE CONTRALOR GENERAL

3

Añade su 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 al Superintendente de Educación la atribución para designar un administrador provisional, con la finalidad de "asegurar el adecuado funcionamiento de dicho establecimiento y la continuidad del servicio educativo", en la medida que concorra alguna de las causales contenidas en el precepto mencionado (aplica criterio contenido en el dictamen N° 10.213, de 2017, de este origen):

Del mismo modo, se advierte que de acuerdo a los artículos 87, 88 y 89 de la ley N° 20.529, el nombramiento de un administrador provisional se encuentra vinculado a la situación de un determinado establecimiento educacional, sin perjuicio que algunas conductas del sostenedor en sí mismas puedan dar origen a la designación en cuestión. Lo anterior, se ve corroborado en diversos pasajes de la historia fidedigna de ese cuerpo legal.

De lo anterior se sigue que, en el caso en estudio, al existir una corporación que ejerce como sostenedora de varios establecimientos educacionales, el Superintendente de Educación, en uso de las atribuciones que le confiere el consignado artículo 87 de la ley N° 20.529 puede nombrar un administrador provisional por cada establecimiento educacional en el que concurren las causales que la ley dispone para su designación.

Con todo, lo anterior no obsta que el Superintendente de Educación en uso de la misma potestad designe a un mismo administrador provisional para varios o incluso todos los establecimientos educacionales de la corporación en que se verifiquen las causales respectivas, toda vez que de acuerdo a la normativa citada no existe impedimento para que aquel asuma la administración de más de un centro de enseñanza en forma simultánea.

Ahora bien, en el caso en estudio cabe destacar que de lo informado por el MINEDUC se advierte que la Corporación Municipal de San Fernando ha incurrido en una serie de incumplimientos que han derivado en que "no se proveyera el servicio educativo a los estudiantes de la comuna", algunos de los cuales son objeto de procesos fiscalizadores que actualmente instruye la Superintendencia de Educación, por lo que esta última entidad se encuentra habilitada para nombrar un administrador provisional para los establecimientos que así lo ameriten.

En tales condiciones, de nombrarse administrador provisional, este estaría habilitado para efectuar los pagos por los que se consulta.



Finalmente, en esta parte, cumple con
// manifestar que a esta Contraloría General no le corresponde pronunciarse sobre

las eventuales falencias de la preceptiva que regula la figura del administrador provisional, a que alude la Superintendencia de Educación en su informe.

2) Procedencia que el MINEDUC pague directamente las remuneraciones a profesores y, en general, a trabajadores de la educación, que desempeñen labores en establecimientos educacionales de la Corporación Municipal de San Fernando.

Sobre el particular, es necesario referirse a las dos asignaciones presupuestarias destinadas a financiar los gastos de funcionamiento de los establecimientos educacionales del sector municipal -incluidos los relativos a su personal-, ya sea que estos se administren directamente por los municipios o a través de sus corporaciones.

En primer término, cabe destacar que la ley N° 20.981, de Presupuestos del Sector Público para el año 2017, contempla en la Partida 09, Capítulo 01, Programa 20, los caudales destinados para "Subvenciones a los establecimientos educacionales", los cuales son traspasados por el MINEDUC con cargo a los subtítulos 24 y 33.

Es útil recordar que tal beneficio se encuentra regulado en el decreto con fuerza de ley N° 2, de 1998, del MINEDUC, sobre Subvención del Estado a Establecimientos Educacionales, cuyo artículo 4° prevé que "Por los establecimientos educacionales que las municipalidades tomen a su cargo de acuerdo a lo dispuesto en el D.F.L. N° 1-3.063, del Ministerio del Interior, de 1980, podrán acogerse al beneficio de la subvención que establece esta ley".

A su turno, acorde con sus artículos 3° y 5°, tales recursos están afectos al cumplimiento de los fines educativos, pudiendo destinarse solamente a operaciones que tengan por objeto directo y exclusivo la observancia de aquellos, tales como, el pago de las remuneraciones del personal; la administración, reparación, mantención o ampliación de las instalaciones de los establecimientos beneficiados, o cualquier otra inversión destinada al servicio de la función docente.

Como puede apreciarse, el aludido beneficio está destinado a solventar todo desembolso relacionado con el funcionamiento y mantención del plantel educacional respectivo, comprendiendo los gastos asociados al vínculo laboral que mantiene con su personal (aplica dictamen N° 20.597, de 2008, de este origen).

Ahora bien, el artículo 15 del mismo texto legal, dispone que "La subvención se pagará mensualmente por el Ministerio de Educación en la forma y condiciones que fije el reglamento", agregando su inciso segundo, que "La subvención sólo podrá ser pagada a los sostenedores o sus representantes legales, salvo en el caso de medidas judiciales".

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
GABINETE DE CONTRALOR GENERAL

5.

En consecuencia, respecto a lo consultado, cabe señalar que conforme a la normativa precitada estos recursos deben ser transferidos a los sostenedores o sus representantes legales.

No obstante, es necesario recordar que el decreto con fuerza de ley N° 1-3.063, de 1980, permitió que los municipios tomaran a su cargo los servicios de educación, salud y atención de menores, facultándose a aquellos para constituir corporaciones de derecho privado -como la de la especie- que se encarguen de la administración y operación de los mismos.

Así, lo que se traspasó a las municipalidades fueron los servicios propiamente tales, en este caso, de educación, el que a su vez, puede ser administrado directamente por las entidades edilicias, o bien, por las personas jurídicas creadas por ellas para tal efecto (aplica criterio contenido en dictámenes N°s 16.519, de 2006, y 48.734, de 2014).

En consecuencia, aun cuando sea a través de las corporaciones municipales que se ejerza la función educativa, esta no pierde su naturaleza de función pública de educación radicada en su oportunidad, por mandato legal, en las municipalidades (aplica criterio contenido, entre otros, en los dictámenes N°s 48.734, de 2012; 68.716, de 2016 y 13.954, de 2017).

En ese contexto, frente a situaciones en que se encuentra interrumpida o comprometida severamente la continuidad del servicio educativo que a través de estas entidades se debe desarrollar como función pública, el MINEDUC -sin perjuicio de las demás medidas que corresponda adoptar conforme al ordenamiento- puede acordar en un convenio de transferencia de la aludida subvención celebrado con la respectiva corporación municipal que debe ejercer la función, que esa secretaría de Estado pague directamente gastos vinculados al personal que labora en los establecimientos educacionales en tanto son un supuesto indispensable para garantizar la continuidad del servicio educativo.

De este modo, considerando las especiales circunstancias que concurren en la especie, esta Entidad de Control entiende que resulta procedente que, en el marco de la transferencia de los recursos de la subvención, de manera excepcional y transitoria, el MINEDUC acuerde con la Corporación Municipal de San Fernando, obrar en los términos anteriormente expuestos.

Con todo, el MINEDUC deberá acreditar la ejecución del convenio a través de copia de la documentación y comprobantes que correspondan.

En segundo lugar, cabe referirse a la asignación 09-01-12-24-03-051, denominada Fondo de Apoyo a la Educación Pública -FAEP- prevista en la ley de presupuestos del presente año.

19
11

Su glosa 02 dispone que tales recursos "tienen por finalidad colaborar en el funcionamiento del servicio educacional que entregan las municipalidades, ya sea en forma directa a través de sus departamentos de educación (DAEM) o de corporaciones municipales, para ser utilizados exclusivamente en el financiamiento de aquellas acciones propias de la entrega de dicho servicio y su mejoramiento y en la revitalización de los establecimientos educacionales. Estos recursos podrán destinarse para los fines y obligaciones financieras del ámbito educativo que se requieran para asegurar el funcionamiento del servicio educativo y serán considerados como ingresos propios del sostenedor municipal".

Añade que "Los usos específicos en que se emplearán estos recursos y las formas y procedimientos de entrega y rendición de los mismos son los establecidos en la Resolución N° 22, del año 2015, del Ministerio de Educación y sus modificaciones".

A su vez, indica que "La transferencia de recursos estará sujeta a la firma de uno o más convenios de desempeño aprobados por resolución exenta y al cumplimiento de los compromisos establecidos en ellos".

Luego, prevé que "Se podrán utilizar recursos en saneamiento financiero sólo para aquellos compromisos contraídos hasta el 31 de diciembre de 2014, incluyendo pagos por descuentos voluntarios, destinando para ello hasta un máximo de 25% de los recursos que se le asignen a cada sostenedor. De la misma forma se podrán utilizar recursos en administración y normalización de los establecimientos, destinando para ello hasta un máximo de 25% de los recursos que se le asigne a cada sostenedor. Cuando los compromisos de gasto sean superiores a estos límites máximos, la Subsecretaría de Educación podrá excepcionalmente autorizar una proporción mayor de gasto con este fin".

Por su parte, el artículo 2° de la anotada resolución N° 22, que Establece Criterios, Requisitos y Procedimientos de Distribución de los Recursos del Fondo de Apoyo a la Educación Pública -cuyo texto refundido fue aprobado por la resolución N° 4, de 2017, del MINEDUC-, contempla las áreas financiables con tales haberes, entre las que se encuentran la "administración y normalización de los establecimientos", y el "saneamiento financiero".

Así, su numeral 3, letra a), comprende dentro del componente "administración", el pago de gastos de funcionamiento y del personal de los establecimientos educacionales u otros análogos, en tanto su numeral 5, letra a), incluye dentro del ítem "saneamiento financiero", el "financiamiento de deudas derivadas de situaciones pendientes devengadas con anterioridad al 1° de enero del año 2015, relativos a descuentos legales y/o voluntarios de remuneraciones y otras obligaciones legales sin financiamiento específico con docentes y/o asistentes del área educación del Municipio, u otras análogas".

JD
*

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA
GABINETE DE CONTRALOR GENERAL

7

Enseguida, su artículo 9° preceptúa que el respectivo convenio de desempeño deberá contemplar, entre otros aspectos, un plan de fortalecimiento que considere los componentes comprometidos por el sostenedor.

De lo expuesto, se advierte que las remuneraciones están incorporadas dentro de las áreas financiables del FAEP, pues se trata de los gastos en administración a que alude la letra a) del N° 3 del artículo 2°, de la mencionada resolución N° 22, pudiendo ser solventadas con tales haberes, ya sea que se trate de aquellas que se adeuden o que deban enterarse en el futuro, en la medida, por cierto, que se cumplan las condiciones y limitaciones previstas en la glosa aplicable, así se pacte en el respectivo acuerdo de voluntades y se incluyan en el mencionado plan de fortalecimiento (aplica criterio contenido en el dictamen N° 79.498, de 2016, de este origen).

Ahora bien, de los antecedentes proporcionados por el MINEDUC, aparece que si bien mediante la resolución exenta N° 988, de 2017, esa cartera de Estado asignó los haberes del FAEP para el presente ejercicio presupuestario a los sostenedores que se indican, entre ellos la Corporación Municipal de San Fernando, no ha suscrito con esta última el respectivo convenio de desempeño, aduciendo que, a su juicio, no cuenta con garantías que aseguren el buen uso de tales recursos, dadas las irregularidades que se han detectado en la administración del servicio educacional.

Al respecto, cumple con señalar que en la medida que se hayan cumplido los requisitos establecidos en la normativa aplicable para el traspaso de los recursos de que se trata, no se advierte el fundamento para que esa secretaría de Estado haya suspendido la aprobación del convenio que es requisito para que se materialice la transferencia respectiva.

Asimismo, se debe tener presente que acorde con el artículo 18 de la resolución N° 30, de 2015, de esta Contraloría General, que Fija Normas de Procedimiento sobre Rendición de Cuentas, los otorgantes están impedidos de entregar nuevas subvenciones cuando las entidades receptoras tengan rendiciones sin presentar.

Por consiguiente, corresponde que esa secretaría de Estado regularice la situación expuesta, arbitrando las medidas pertinentes para celebrar el convenio de desempeño respectivo y transferir a la corporación municipal en cuestión los recursos del FAEP correspondientes al año 2017.

Finalmente, en cuanto a la posibilidad de que con recursos del FAEP el MINEDUC pague directamente las remuneraciones en comento -por cierto, en la medida que tales gastos sean incluidos en el convenio y en el plan de fortalecimiento respectivos-, cabe expresar que, tratándose de una corporación municipal que ejerce la función pública educativa, las consideraciones y conclusiones indicadas respecto de la anterior subvención, le son también aplicables.

Transcribase al Ministerio de

⑤ Educación, a la Superintendencia de Educación, a la Dirección de Presupuestos,
⑥ a la Municipalidad de San Fernando y a la Corporación Municipal de San
Fernando.

Handwritten initials

Saluda atentamente a Ud.,



OSVALDO VARGAS ZINCKE
Contralor General Subrogante