

INFORME DE LA COMISIÓN DE EDUCACIÓN ACERCA DEL PROYECTO DE LEY QUE PRORROGA LA VIGENCIA DE LA LEY N° 19.648, QUE OTORGA TITULARIDAD EN EL CARGO A PROFESORES CONTRATADOS A PLAZO FIJO POR MÁS DE TRES AÑOS, EN LOS SUPUESTOS QUE INDICA

BOLETÍN N° [14.450-04](#)

Honorable Cámara:

La Comisión de Educación pasa a informar acerca del proyecto de ley de la referencia, en primer trámite constitucional y reglamentario, originado en moción de las diputadas y diputados Sergio Bobadilla, Cristina Girardi, Rodrigo González, Hugo Rey, Camila Rojas, Juan Santana, Alexis Sepúlveda, Camila Vallejo, Mario Venegas y Gonzalo Winter.

A la sesión que la Comisión destinó al estudio de esta iniciativa, asistió el Subsecretario de Educación, señor Jorge Poblete Aedo, acompañado de la asesora de gabinete, señora Trinidad Valdés Alcalde.

Asimismo, la Comisión recibió en audiencia al Presidente del Colegio de Profesores de Chile A.G., señor Carlos Díaz Marchant.

I. CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS PREVIAS.

1) Idea matriz o fundamental del proyecto.

El proyecto de ley propone conceder, por única vez, la calidad de titulares de la dotación docente dependiente de un mismo Municipio, Corporación Educacional Municipal o Servicio Local de Educación Pública a los profesionales de la educación parvularia, básica o media que, al 31 de julio de 2021, se encontraran incorporados a ella en calidad de contratados y que se hayan desempeñado como docentes de aula en la misma durante, a lo menos, tres años continuos o cuatro años discontinuos, por un mínimo de veinte horas cronológicas de trabajo semanal; adicionalmente, concede la titularidad a los asistentes de la educación que se encuentren en las mismas condiciones.

2) Normas de quórum especial.

El proyecto no contiene normas de rango orgánico constitucional ni de quórum calificado.

3) Normas que requieren trámite de Hacienda.

El articulado del proyecto de ley aprobado por la Comisión no requiere ser conocido por la Comisión de Hacienda, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 226 del Reglamento de la Corporación.

4) Aprobación general del proyecto de ley.

El proyecto fue aprobado, en general, por unanimidad. Votaron a favor los diputados y diputadas Cristina Girardi, Rodrigo González, Hugo Rey, Camila Rojas, Leonidas Romero, Camila Vallejo, Mario Venegas y Gonzalo Winter (8-0-0).

5) *Diputado informante.*

Se designó diputado informante al señor Sergio Bobadilla Muñoz.

6) *Admisibilidad.*

Según Informe Técnico de Admisibilidad N° 64/369/2021, de fecha 29 de junio, del Secretario General de la Cámara de Diputados, la Secretaría General de la Corporación estima que el proyecto de ley es admisible, toda vez que no aborda una materia de iniciativa exclusiva del Presidente de la República (artículo 65 de la Constitución Política de la República), en tanto no incide en la administración financiera o presupuestaria del Estado, no crea nuevos empleos rentados, y no fija, modifica, concede ni aumenta beneficios al personal de municipios y de servicios locales de educación.

II. ANTECEDENTES DEL PROYECTO.

A) *Fundamentos.*

Señala la moción que la ley N° 19.648, de 1999, constituyó un avance en la consolidación de la estabilidad laboral de los docentes al conceder, por única vez, la calidad de titulares de la dotación docente dependiente de un mismo Municipio o Corporación Educacional Municipal, a los profesionales de la educación parvularia, básica o media que, a la fecha de dicha ley, se encontraban incorporados a ella en calidad de contratados y que se hubieran desempeñado como tales en la misma durante, a lo menos, tres años continuos o cuatro años discontinuos, por un mínimo de veinte horas cronológicas de trabajo semanal.

Junto con lo anterior, a partir de la moción que se presentó el 10 de enero de 2013, convertida en la ley N° 20.804, de 2015, se renovó la vigencia de la ley N° 19.648 al conceder la calidad de titulares de la dotación docente dependiente de un mismo Municipio o Corporación Educacional Municipal, a los profesionales de la educación parvularia, básica o media que, al 31 de julio de 2014, que se encontraran incorporados a ella en calidad de contratados, en las mismas condiciones anteriores.

No obstante, pese al avance que dichas leyes han significado para los profesionales de la educación en cuanto a su estabilidad laboral, un reciente informe de la Biblioteca del Congreso Nacional, de marzo de 2021, determinó que los docentes que se desempeñan en el sector público, es decir en municipalidades o servicios locales de educación, son 109.814, de los cuales 53.408, es decir el 48,63%, son funcionarios a contrata. A nivel comunal, el informe señala que es posible observar que de un total de 346 comunas, en 236 de ellas, es decir en el 68,2% de las comunas, el porcentaje de docentes a contrata se encuentra en un rango de entre un 40% y un 60%.

Además, se señala que son 93, es decir, un 47,2%, las comunas en el que el porcentaje de docentes a contrata está en un rango entre 60 a 100%, mientras que son 42 las comunas en que el porcentaje de docentes a contrata es menor a un 40%. Lo anterior, hace evidente la necesidad de volver a permitir el traspaso de los profesores a contrata a la titularidad, en condiciones similares a las planteadas en las leyes anteriormente señaladas, sin perjuicio de incorporar, además, a los asistentes de educación, los cuales no han sido comprendidos en las leyes anteriormente mencionadas.

B) Comentario sobre el articulado del proyecto e incidencia en la legislación vigente.

El proyecto consta de un artículo único, el cual modifica el artículo único de la ley 19.648, de 1999, sobre acceso a la titularidad de los docentes a contrata, sustituyendo el guarismo “2018” por “2021”, e incorporando a los asistentes de educación a esta disposición.

III. DISCUSIÓN Y VOTACIÓN EN GENERAL DEL PROYECTO.

Se dio inicio a la discusión del proyecto de ley escuchando la opinión del Presidente del Colegio de Profesores. El señor **Díaz** manifestó en su exposición que la ley N° 19.648, de 1999, ya ha sufrido dos modificaciones de prórroga de su vigencia, siendo la última modificación la que estableció su vigencia hasta el 31 de julio de 2018.

Sostuvo que los profesionales a contrata se desempeñan en virtud de un acto administrativo de nombramiento, con el objeto de prestar servicios transitorios, experimentales, optativos, especiales o de reemplazo, generalmente por un año, hasta diciembre, con derecho al pago de sus vacaciones durante los meses de enero y febrero del año siguiente.

Enfatizó en que el Estatuto Docente señala, como tope máximo de horas a contrata, el 20% de la dotación de docentes de una comuna, contemplando incluso multas a los municipios que excedan este porcentaje, las que deben ser aplicadas por parte de las Secretarías Regionales Ministeriales de Educación.

Agregó que según un informe de la Biblioteca del Congreso Nacional, de marzo de 2021, se determinó que los docentes que se desempeñan en el sector público, (municipalidades o Servicios Locales de Educación) asciende a la cantidad de 109.814, de los cuales 53.408 -es decir el 48,63%- son funcionarios a contrata. Queda en evidencia la necesidad de terminar con esta situación. Se está hablando del cumplimiento de una ley de la República, de allí la decisión de solicitar que este proyecto de ley de titularidad se haga efectivo a la brevedad.

Finalmente, requirió a los parlamentarios que se prorrogue la vigencia de la ley N° 21.152 -que mejora el ingreso de docentes directivos al Sistema de Desarrollo Profesional Docente, modifica diversos cuerpos legales y establece los beneficios que indica- para permitir que miles de docentes pasen a titularidad.

Además, solicitó que se incorpore una indicación para autorizar que el cuerpo legal considere que todo docente que tenga 3 años continuos o 4 discontinuos con un mismo empleador pase a titularidad indistintamente de que sus horas sean de aula o no. Esto permitirá que docentes encargados de convivencia escolar, orientadores, coordinadores del Programa de Integración Escolar, de enlaces y de muchas otras funciones puedan ser beneficiados por esta ley.

El señor **Poblete** manifestó que este proyecto de ley es de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, según lo que establece el artículo 65, N° 4 de la Constitución, que dispone que: *“Corresponderá, asimismo, al Presidente de la República la iniciativa exclusiva para: Fijar, modificar, conceder o aumentar remuneraciones, jubilaciones, pensiones, montepíos,*

rentas y cualquiera otra clase de emolumentos, préstamos o beneficios al personal en servicio o en retiro y a los beneficiarios de montepío, en su caso, de la Administración Pública y demás organismos y entidades anteriormente señalados, con excepción de las remuneraciones de los cargos indicados en el inciso primero del artículo 38 bis...”.

Lo anterior, toda vez que establece normas que van en beneficio del personal administrativo del Estado y, por lo tanto, constituye una mejora en las condiciones laborales de los profesionales de la educación, que requiere recursos por parte del Fisco.

Agregó que el Estatuto Docente reconoce que los profesionales deben ingresar a una dotación en calidad de titulares mediante un concurso público. Así, el proyecto genera una titularidad estableciendo una excepción a esta regla. Recordó que la vigencia de la ley N° 19.648, de 1999, fue renovada por las leyes N°s 20.804, de 2015, y 21.152, de 2019.

Estas últimas leyes han establecido normas excepcionales a la regla general que ordenaba el Estatuto Docente, permitiendo que los docentes contratados en calidad de contrata por tres años continuos o cuatro años discontinuos, a la fecha que se generaron estos proyectos y cumpliendo con los demás requisitos legales, pudieran acceder a la titularidad en sus cargos.

Enfatizó que es importante entender que este proyecto afecta a la capacidad de las plantas de la dotación docente, pues se verán aumentadas por el sólo ministerio de la ley. Además, al tratarse de un proyecto que busca renovar un beneficio que inicialmente se concibió por única vez, tal como fue el proyecto original, se convierte en un instrumento que restará flexibilidad a las contrataciones docentes a contrata. En consecuencia, existirá un impacto en las plantas de los municipios como también en las plantas de los Servicios Locales de Educación Pública.

Recalcó que este proyecto es de iniciativa exclusiva del Presidente de la República y, al afectar las plantas, necesita de un análisis más profundo de estudio, dado que los Servicios Locales de Educación Pública podrían encontrar una administración más rígida y restrictiva, tanto por el aumento de las plantas como también por la consecuente falta de flexibilidad al momento de incorporar docentes a contrata. Al tener implicancias presupuestarias y administrativas, la nueva administración requerirá la necesaria capacidad de analizar, flexibilizar y tomar decisiones respecto a materias tan relevantes.

Adicionalmente, el proyecto incorpora a los asistentes de la educación, quienes no estaban contemplados en las leyes anteriores. En su opinión, esta propuesta no sería aplicable, pues no existe la distinción entre titulares y a contrata en este segmento, al no estar ese punto recogido en la legislación actual. En efecto, su ingreso a una dotación se realiza mediante mecanismos de reclutamiento y selección pública. Pueden ingresar a plazo fijo, que no puedan exceder el año, o pueden ingresar con plazo indefinido.

En los contratos a plazo fijo, el hecho de seguir prestando servicios después de expirado el plazo, lo convierte en indefinido, lo que también se produce en la segunda renovación. Esa es la regla con la cual actúan actualmente las contrataciones de los asistentes de la educación. Este aspecto adicional, que no estuvo contemplado en las leyes anteriores, también introduce rigideces o duplicidades en la forma en que se entiende la administración de la educación.

Finalmente, dio cuenta de que se han presentado diversas situaciones que tienen que ver con una sobredotación de docentes y asistentes de la educación en los municipios, que son traspasados a los servicios locales, que son los que han tenido que enfrentar los ajustes de dotación para continuar adelante con el desafío de mantener la calidad educativa.

El diputado **González** hizo presente que los argumentos del Subsecretario no innovan en nada, porque es un proyecto de ley que se ha ido renovando sucesivamente desde el año 1999. Junto con ello, actualmente existe una cantidad enorme de profesores que se encuentra en una situación de ilegalidad, ya que han sido contratados por más tiempo del que la ley lo permite. Así las cosas, el objetivo es corregir dicha ilegalidad y que sean contratados como titulares debido a que ha transcurrido el tiempo suficiente desde que están en calidad de contrata.

Agregó que el proyecto de ley ha sido declarado admisible y por esa razón está siendo estudiado en la Comisión. Siendo admisible, lo que corresponde es proceder a su discusión y votación, tal como fue acordado por la Comisión. Sumado a esto, se trata de un proyecto transversal, que ha sido suscrito por diputados de diversas bancadas.

El diputado **Romero** preguntó al señor Díaz si, en el escenario en que los profesores obtengan sus cargos en calidad de titulares, regresarán a impartir clases presenciales, ya que muchos padres le han manifestado su intención y anhelo de que los niños puedan volver a clases en los respectivos establecimientos educacionales. Agregó que fue alcalde de Coronel durante ocho años, donde conoció la situación de una gran cantidad de profesores a contrata, la que debe ser corregida. Además, sostuvo que el proyecto de ley no es de carácter inconstitucional, por lo que lo apoyará.

La diputada **Rojas** expresó que se presentó una indicación que elimina la denominación de docentes “de aula”, para que los profesores que desarrollan funciones claves en los colegios, pero no se desempeñan actualmente en aula, tales como los encargados de convivencia escolar o de PIE, por los diversos cambios que han sufrido los establecimientos educacionales por la pandemia, puedan también acceder a la titularidad.

El diputado **Venegas** (Presidente) recordó que votó a favor de la ley N° 21.152, aprobada en el año 2019, porque consideraba que los argumentos ameritaban que se considerara esta situación que afectaba a los profesores de Chile, quienes incluso por más de una década vivían en la intranquilidad e incertidumbre laboral, no imputable a su responsabilidad. Es más, eran los sostenedores quienes no cumplían con lo exigido por ley, y no llamaban a concurso público, tal como ocurre en la actualidad.

Junto con lo anterior, existe el principio legal que no puede haber más del 20% de la dotación a contrata, y existen sostenedores que exceden dicho porcentaje, en consecuencia las razones aplicadas a la última ley, son igual de válidas para el proyecto en discusión.

Agregó que el Ministerio de Educación, teniendo las herramientas en su mano, no ha hecho nada en esta materia. Antes los Planes Anuales de Desarrollo de la Educación Municipal (PADEM) eran visados por los Departamentos Provinciales y las Secretarías Regionales Ministeriales, lo que dejó de realizarse. Esto permitió que algunos sostenedores aumentaran la dotación y se produjera el fenómeno de la sobredotación. La

responsabilidad es del propio Estado, y es de toda justicia corregir esta situación.

La señora **Fredes**, Abogada Secretaria de la Comisión, expresó que en la moción se anexó un Informe Técnico de Admisibilidad realizado por la Secretaría General de la Cámara de Diputados, el cual indica que el proyecto de ley es admisible, toda vez que no aborda una materia de iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

En primer lugar, no incide en la administración financiera o presupuestaria del Estado (artículo 65, inciso tercero), toda vez que el cambio de condición jurídica de los docentes y asistentes de la educación, que pasarían a ser titulares según el proyecto, no importa una alteración en lo que respecta al presupuesto de los municipios ni de los servicios locales de educación, ya que no hay un mayor gasto directo y demostrable involucrado en dicho traspaso.

En segundo lugar, no crea nuevos empleos rentados (artículo 65, inciso cuarto, numeral 2°), pues la moción se limita a renovar la vigencia de una ley que permite un cambio en la condición o calidad jurídica en que prestan funciones los docentes. Además, en la reforma constitucional de 1997, se eliminó como materia de iniciativa exclusiva del Presidente, la creación de empleos municipales.

En tercer lugar, la moción no fija, modifica, concede ni aumenta beneficios al personal de municipios y de servicios locales de educación, por lo tanto, tampoco resulta aplicable la causal de inadmisibilidad contenida en el numeral 4, del inciso cuarto, del artículo 65 de la Carta Fundamental.

La diputada **Girardi** preguntó al Subsecretario Poblete por qué el Estado no cumple con la ley, particularmente en lo relativo al 20%, que es la cifra máxima que puede mantener como personal a contrata. Además, un número no menor de servicios públicos tienen a sus funcionarios en calidad de contrata y a honorarios. Consultó si en el Ministerio, a través de los Servicios Locales de Educación Pública, se repite esta situación de superar el 20% de profesores a contrata.

El señor **Díaz** afirmó que desde que se inició la pandemia nunca han dejado de estar impartiendo clases, de manera telemática. No obstante, los docentes son los más interesados en regresar a la presencialidad, que es indispensable para un mejor aprendizaje. El problema de fondo es el incumplimiento de los protocolos sanitarios, y la falta de voluntad del Ministerio de Educación de cumplir con los acuerdos adoptados con el propio Presidente de la República, en reunión que se sostuvo el día 23 de febrero de 2021 con el Consejo Asesor. Se logró el acuerdo de la creación de mesas de trabajo regionales, las cuales iban a garantizar las condiciones sanitarias seguras tanto para los estudiantes como para los docentes.

Respecto del proyecto de ley, lo que hoy están solicitando es el cumplimiento de una ley, porque lo que ha existido es su incumplimiento. Sostuvo que no se puede continuar avanzando sin cumplir con los derechos que benefician a los trabajadores en Chile. Lamentablemente, cuando se incumple la ley, no existe por parte de las autoridades una mirada de autocrítica. Por último, recordó que este proyecto de ley no significa una mayor sobredotación en orden a que se contrate más personal, sino que se

cumpla la ley N° 19.070, que señala que no puede existir más de un 20% de profesores a contrata y hoy existe una cifra cercana al 50%.

El señor **Poblete** expresó que en virtud de la reunión sostenida el 23 de febrero de este año con el Presidente de la República, se privilegió a la escuela como un lugar esencial, “que las escuelas fueran las primeras en abrir y las últimas en cerrar”, lo que fue respaldado por el Colegio Médico y la Defensoría de la Niñez. Además, en dicha instancia se solicitó evaluar un seguro Covid para que todo alumno que estuviera en un establecimiento educacional, con reconocimiento estatal, pudiera contar con atención médica gratuita, lo que fue cumplido a través del "seguro Covid-19", que fue diseñado en conjunto con Fonasa, el que ha significado un gran apoyo para todas las familias del país.

Adicionalmente, el Colegio de Profesores solicitó en dicha reunión la instauración de mesas regionales, las cuales fueron implementadas por el Ministerio de Educación y han sesionado con participación del Colegio de Profesores Regional. No obstante, ha sido el Colegio de Profesores que por razones particulares se ha restado de la instancia de participar. Agregó que la educación remota no ha logrado el reemplazo de la educación presencial como instancia formadora, la cual entrega trayectoria educativa para la vida de los estudiantes.

Puesto en votación general el proyecto, se **aprobó por unanimidad**. Votaron a favor los diputados y diputadas Cristina Girardi, Rodrigo González, Hugo Rey, Camila Rojas, Leonidas Romero, Camila Vallejo, Mario Venegas y Gonzalo Winter (8-0-0).

IV. DISCUSIÓN Y VOTACIÓN EN PARTICULAR.

A continuación, se dio inicio a la votación en particular, de la siguiente forma:

Artículo único

Se presentó la siguiente indicación:

Del diputado **González** para agregar los siguientes numerales en el artículo único, en los siguientes términos:

1) Elimínense en el inciso primero las expresiones “docente”, “de aula” y la frase “La titularidad de las horas a contrata operará sólo respecto de aquellas contratadas en aula y sus correspondientes horas no lectivas.”.

2) Incorpórase el siguiente inciso tercero:

“No accederán a la titularidad los directores de establecimientos que hayan sido designados mediante concurso de Alta Dirección Pública, así como los profesionales de la educación que hayan sido incorporados a la dotación docente en cargos de confianza, por parte de dichos directores.”.

El diputado **González**, justificando su indicación, expresó que en la actualidad existen más de 10.000 profesores ejerciendo labores de docencia en los establecimientos educacionales, pero no lo hacen bajo la modalidad en el aula, por lo que no podrían acceder al beneficio de la titularidad, teniendo todos los requisitos para ello, a pesar de que las funciones que cumplen son fundamentalmente educativas y permanentes en los

establecimientos. Por tal razón, se propone eliminar aquellas expresiones que aludan a la docencia de aula.

A estos profesionales, por la naturaleza de sus funciones, se los deja fuera de la carrera docente y en una precaria situación laboral, puesto no que existen los instrumentos para evaluar su desempeño.

En cuanto los directores que han accedido al cargo por concurso de Alta Dirección Pública, tienen otro *status* jurídico y no reúnen en general las condiciones que se requieren para hacer uso de este beneficio, porque no han sido incorporados a la dotación docente. Lo que corresponde a la carrera directiva docente debe ser tratado en una ley, de forma separada.

El diputado **Venegas** expresó que en la eventualidad de que se apruebe este artículo para incorporar a aquellos docentes que no están desempeñándose en labores de aula, sino en otras, igualmente importantes en el funcionamiento del establecimiento educacional, no se resuelve su problema para ingresar a la carrera docente, ya que no pueden ser evaluados, que es el mecanismo mediante el cual se mejoran las condiciones económicas en la carrera docente, materia que quedará pendiente.

Puesta en votación la indicación en conjunto con el artículo único, se **aprobaron** por mayoría de votos. Votaron a favor los diputados y diputadas Cristina Girardi, Rodrigo González, Camila Rojas, Leonidas Romero, Camila Vallejo, Gonzalo Winter y Mario Venegas. Se abstuvo el diputado Hugo Rey (7-0-1).

V. ARTÍCULOS E INDICACIONES RECHAZADAS.

No hubo indicaciones rechazadas.

VI. INDICACIONES DECLARADAS INADMISIBLES.

No hubo indicaciones declaradas inadmisibles.

VII. TEXTO DEL PROYECTO DE LEY APROBADO POR LA COMISIÓN.

En mérito de las consideraciones anteriores y por las que, en su oportunidad, pudiere añadir el diputado informante, la Comisión de Educación recomienda la aprobación del siguiente

PROYECTO DE LEY

Artículo único.- 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:

1) Modifícase el inciso primero de la siguiente forma:

a) Sustitúyese el guarismo “2018” por “2021”.

b) Elimínanse las expresiones “docente”, “de aula” y la frase “La titularidad de las horas a contrata operará sólo respecto de aquellas contratadas en aula y sus correspondientes horas no lectivas.”.

2) Incorpóranse los siguientes incisos segundo y tercero nuevos:

“Podrán acceder también a la titularidad los asistentes de la educación parvularia, básica o media que, al 31 de julio de 2021, se encontraren incorporados a ella en calidad de contratados y que se hayan desempeñado como asistentes de educación en la misma durante, a lo menos, tres años continuos o cuatro años discontinuos, por un mínimo de veinte horas cronológicas de trabajo semanal.

No accederán a la titularidad los directores de establecimientos que hayan sido designados mediante concurso de Alta Dirección Pública, así como los profesionales de la educación que hayan sido incorporados a la dotación docente en cargos de confianza, por parte de dichos directores.”.



VIII. DIPUTADO INFORMANTE.

Se designó como diputado informante al señor SERGIO BOBADILLA MUÑOZ.

SALA DE LA COMISIÓN, a 16 de agosto de 2021.

Acordado en sesión de fecha 16 de agosto de 2021, con la asistencia de las diputadas Cristina Girardi Lavín, Camila Rojas Valderrama y Camila Vallejo Dowling, y de los diputados Sergio Bobadilla Muñoz, Rodrigo González Torres, Luis Pardo Sáinz, Hugo Rey Martínez, Leonidas Romero Sáez, Gustavo Sanhueza Dueñas, Juan Santana Castillo, Mario Venegas Cárdenas y Gonzalo Winter Etcheberry.

Por la vía del reemplazo asistió el diputado Bernardo Berger Fett.

MARÍA SOLEDAD FREDES RUIZ,
Abogada Secretaria de la Comisión.