INFORME DE LA COMISIÓN DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL, recaído en el proyecto de ley, en primer trámite constitucional, iniciado en moción del Senador señor Letelier, de las Senadoras señoras Goic y Muñoz y del Senador señor Montes, para evitar la precarización de los derechos de los asistentes de la educación.
BOLETÍN Nº 13.263-13

_____

HONORABLE SENADO:

La Comisión de Trabajo y Previsión Social informa acerca del proyecto de ley de la referencia, iniciado en moción del Senador señor Juan Pablo Letelier Morel, de las Senadoras señoras Carolina Goic Boroevic y Adriana Muñoz D´Albora, y del Senador señor Carlos Montes Cisternas.

Se hace presente que, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 127 del Reglamento de la Corporación, la Comisión discutió en general y en particular esta iniciativa de ley, por tratarse de un proyecto de artículo único, y acordó, unánimemente, proponer a la Excelentísima señora Presidenta que en la Sala sea considerado del mismo modo.

OBJETIVO DEL PROYECTO

Establecer en la ley sobre subvención del Estado a establecimientos educacionales que los recursos con que operan los establecimientos particulares subvencionados -que provienen, en su mayoría, de aportes fiscales-, en ningún caso puedan ser utilizados para aplicar condiciones de trabajo inferiores a los asistentes de la educación que presten servicios en régimen de subcontratación, en comparación con aquellos asistentes contratados directamente por el respectivo establecimiento.

Asistencia e invitados

A las sesiones en que se analizó esta iniciativa legal asistieron, además de los miembros de la Comisión, la Ministra del Trabajo y Previsión Social, señora María José Zaldívar Larraín, el Subsecretario del Trabajo, señor Fernando Arab Verdugo, el coordinador legislativo del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, señor Francisco del Río. Los asesores parlamentarios: de la Senadora Goic, el señor Juan Pablo Severín. Del Senador Guillier, el señor Zoran Ostoic y del Senador Sandoval, el señor Nicolás Starck.

Especialmente invitado a la sesión de fecha 22 de mayo de 2020, concurrió el abogado y Profesor de Derecho Constitucional, señor Felipe Peroti.

Especialmente invitados a la sesión de fecha 29 de mayo de 2020, asistieron: el Abogado de FIDE, Federación de Instituciones de Educación Particular, señor Rodrigo Díaz. El Presidente de la Corporación de Colegios Particulares y Subvencionados (CONACEP), señor Hernán Herrera. El Vocero de CONETEPAS - Coordinadora Nacional de Trabajadores Particulares Subvencionados, señor Eduardo Cisternas. El Presidente de CONAECH - Consejo Nacional de Organizaciones de Asistentes de la Educación de Chile-, señor Miguel Ángel Araneda y el Secretario General, señor Manuel Valenzuela. El Presidente de la Asociación Educacional REDCOL BIOBIO, señor Andrés Carter.

Especialmente invitado a la sesión de fecha 3 de junio de 2020, concurrió el Subsecretario de Educación, señor Jorge Poblete.

Especialmente invitado a la sesión de 10 de junio de 2020, asistió el Ministro de Educación, señor Raúl Figueroa.

Especialmente invitado a la sesión de fecha 5 de agosto de 2020, concurrió el Subsecretario de Educación, señor Jorge Poblete. Asimismo, estuvo presente la Senadora señora Isabel Allende Bussi.

ANTECEDENTES

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

I. ANTECEDENTES JURÍDICOS

El decreto con fuerza de ley N°2, del Ministerio de Educación, de 1998, que fija texto refundido, coordinado y sistematizado del decreto con fuerza de ley N° 2, de 1998, sobre subvención del Estado a establecimientos educacionales, de 1996.

II. ANTECEDENTES DE HECHO

La moción que da origen a este proyecto de ley fundamenta su propuesta en los siguientes términos.

En primer lugar, afirma que luego de muchos años de luchas sociales y debate legislativo se logró legislar respecto del estatuto de los Asistentes de la Educación, cuyo objetivo consiste en considerar, como principales beneficiarios, a las trabajadores asistentes de la educación, auxiliares, administrativos, técnicos y profesionales no docentes que colaboran activamente en los procesos educativos en los establecimientos

dependientes de los Servicios Locales de Educación y de los Liceos de administración delegada.

Sin perjuicio de los contenidos del Estatuto antes mencionado, sostiene que existen normas legales que les son aplicables a todos los trabajadores asistentes de la educación, con independencia de la naturaleza jurídica del sostenedor, siempre y cuando este perciba subvención pública.

En efecto, describe que en la categoría de sostenedores que reciben subvención escolar se encuentran los establecimientos municipales, los dependientes de corporaciones municipales, los liceos de administración delegada, los jardines infantiles financiados vía transferencia de fondos (VTF) de JUNJI, los liceos de administración delegada, los establecimientos dependientes de los Servicios Locales de Educación, junto a todos los colegios particulares subvencionados que se acogieron a ser receptores de fondos públicos.

Enseguida, explica que una de las materias legisladas en el marco del Estatuto de Asistentes de la Educación, aplicable a todos los y las asistentes de la educación, independiente de la condición jurídico del sostenedor que percibe financiamiento público, dice relación con materias laborales, específicamente a jornada de trabajo, derechos de vacaciones y condiciones mínimas de en materia de comedores y servicios sanitarios.

Sobre el particular, afirma que la implementación de estas normas no ha estado ausente de conflictos, a raíz de una distorsionada aplicación de la ley por parte de sostenedores y una inadecuada interpretación contenida en un dictamen de la Dirección de Trabajo sobre la materia, que obligó al Congreso Nacional a promover y aprobar una ley interpretativa sobre dichas materias.

Dicha circunstancia, advierten los autores de la moción, da cuenta que resulta inadmisible que los sostenedores consideren que en el racional y legítimo uso de la subvención escolar para los fines educativos puedan precarizar los mínimos laborales que están establecidos en las sucesivas leyes para los asistentes de la educación. Al efecto, puntualizan que no corresponde, en consecuencia, externalizar funciones propias de los asistentes de la educación con el solo fin de incumplir las normas legales aplicables a los asistentes de la educación, particularmente de aquellas que establecen que las subvenciones y aportes se deberán utilizar en el proyecto educativo, y aquellas que restringen el uso de tales recursos.

En consecuencia, el proyecto apunta a evitar cualquier vulneración el principio en cuya virtud los recursos públicos deben ser destinados a fines educativos, de modo de garantizar que las personas contratadas y pagadas con dichos fondos puedan ejercer derechos laborales mínimos.

DISCUSIÓN EN GENERAL Y EN PARTICULAR

El proyecto de ley en informe, mediante un artículo único, modifica el decreto con fuerza de ley N°2, del Ministerio de Educación, de 1998, que fija texto refundido, coordinado y sistematizado del decreto con fuerza de ley N° 2, de 1998, sobre subvención del Estado a establecimientos educacionales, de 1996.

Al efecto, agrega, entre las restricciones que operan respecto del sostenedor del Estado en la prestación del servicio educacional, que en ningún caso se podrá contratar asistentes de la educación por niveles de remuneraciones inferiores a los establecidos el Estatuto de Asistentes de la Educación, o en condiciones que menoscaben derechos laborales y reconocidos por ley en materia de jornada, vacaciones y normas de seguridad e higiene.

Al iniciarse el estudio del proyecto, el Senador señor Letelier expuso que la iniciativa apunta a establecer un criterio para que los recursos con que operan los establecimientos particulares subvencionados -que provienen, en su mayoría, de aportes fiscales-, en ningún caso puedan ser utilizados para aplicar condiciones de trabajo inferiores en comparación a los trabajadores de establecimientos públicos.

El Senador señor Allamand advirtió una eventual inconstitucionalidad de la iniciativa, al recaer sobre materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, al fijar las remuneraciones mínimas de los trabajadores del sector privado.

SESIÓN CELEBRADA EL 22 DE MAYO DE 2020

En esta sesión fue recibido en audiencia el profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, señor Felipe Peroti, quien hizo presente su opinión respecto de las repercusiones de los fallos emitidos por el Tribunal Constitucional en materia que involucra a los asistentes de la educación.

PROFESOR AYUDANTE DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSISDAD DE CHILE, SEÑOR FELIPE PEROTI

El profesor ayudante de Derecho constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, señor Felipe Peroti, expuso ante la Comisión los aspectos constitucionales y las implicancias derivadas de requerimientos de inaplicabilidad por inconstitucionalidad promovidos respecto de la aplicación del artículo 56 de la ley N° 21.109.

En calidad de abogado patrocinante de las presentaciones deducidas por las organizaciones sindicales a cuyo respecto sería inaplicable dicha disposición, explicó que los requerimientos deducidos en las causas Rol N° 7.236-2019 y 7.569- 2019 sostienen que la aplicación del artículo 56 de la ley N°21.109 en las respectivas gestiones judiciales pendientes vulneraría las garantías contenidas en el artículo 19 N° 2 sobre

garantía de igualdad ante la ley y no discriminación arbitraria; N° 10, sobre derecho a la educación y; N°11, inciso primero, sobre libertad de enseñanza, el artículo 65, incisos 3° y 4° N°4 y el artículo 69 inciso 1°, todas normas de la Constitución Política de la República.

Respecto del fundamento de las sentencias pronunciadas en tales requerimientos, explicó que el Tribunal Constitucional, tanto en la causa Rol N° 7.236, como en la causa Rol N°7569, desarrolla argumentos idénticos para fundamentar la declaración de inaplicabilidad del artículo 56 de la ley N° 21.109.

El primero de ellos dice relación con el contexto legislativo en que se origina el precepto impugnado, toda vez que el Tribunal Constitucional comienza señalando que el estatuto creado por la ley N°21.109 pretende favorecer el proceso de cambio institucional en la administración de los establecimientos educacionales por parte del Estado, lo que significa que la regla especial del artículo 56, en particular lo relativo a feriado aplicable a los asistentes de la educación que trabajan en el sector público, tiene una razón de ser singular no comunicable a establecimientos de enseñanza que no son públicos.

Dicha circunstancia, según el fallo, vulnera el numeral 2 del artículo 19 de la Constitución Política, pues configuraría una clasificación atípica y a la vez arbitraria, pues los trabajadores que debieran estar regidos por las disposiciones del Código del Trabajo, atendidas las características de su empleador y el tipo de prestación que realizan, pasan a estar sometidos en ciertas materias a un estatuto especial distinto, sin justificación alguna para ello.

Un segundo aspecto dice relación con que la aplicación de la norma produce un impacto real en el desenvolvimiento u organización de establecimientos de enseñanza como los que administra la parte requirente, en la medida que genera costos adicionales ciertos para el sostenedor particular, y afecta el derecho a la libertad de enseñanza, el que se manifiesta, entre otras formas, en el derecho a organizar establecimientos educacionales, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 11 del artículo 19 de la Constitución.

Enseguida, se refirió a los argumentos contenidos en el voto de minoría.

Sobre el particular, expuso, en lo que dice relación con los vicios de forma y la inaplicabilidad, que los ministros disidentes afirman que la sede de inaplicabilidad no resulta ser la vía idónea para esgrimir vicios formales o en el procedimiento de formación de la ley, precisamente, al tratarse de irregularidades ajenas a las circunstancias del caso concreto.

En cuanto a la subvención educacional y sus alcances histórico-constitucionales, efectúa un recuento legislativo que da cuenta que, desde un inicio, el marco legal de la subvención a los

establecimientos particulares gratuitos contemplaba que parte de ella fuera destinada al pago de remuneraciones del personal.

En relación al estatuto laboral de los asistentes de la educación, explica que el año 2017 se publicó la ley N° 21.040, que crea el sistema de educación pública, ordenando el traspaso de los establecimientos educacionales municipales a los Servicios Locales de Educación y luego, en 2018, se publicó la ley N°21.109, que establece un estatuto funcionario de los asistentes de la educación pública. A partir de ese momento, como reconoce el voto de minoría, la situación de los asistentes de la educación pública es similar a la que tenían previo proceso de municipalización, ya que se entiende que integran la administración pública, y si bien en la época en que el personal de los establecimientos educacionales públicos y particulares estuvo sujeto a estatutos jurídicos diversos por la naturaleza de los establecimientos, lo cierto es que la legislación, en general, propendió a velar por derechos laborales básicos del personal de los establecimientos particulares.

Enseguida, respecto la igualdad ante la ley el voto de minoría afirma que el artículo 56 de la ley N° 21.109 respeta dicha garantía fundamental, y llaman la atención en que las argumentaciones de la requirente en este acápite son contradictorias, pues los requirentes afirman, por un lado, que el precepto impugnado vulnera la igualdad ante la ley porque extiende los beneficios y derechos laborales a asistentes de la educación que se desempeñan en establecimientos subvencionados y, al mismo tiempo, sostienen que se produce una infracción a la igualdad porque no extiende la norma impugnada lo suficiente para alcanzar a los establecimientos pagados.

Por lo anterior, para los jueces disidentes, la norma impugnada concretiza el principio de igualdad ante la ley al asimilar los beneficios y mejoras en las condiciones laborales de los asistentes de la educación en todos los establecimientos educativos que reciben aporte estatal. Asimismo, y como complemento a lo anterior, afirman que el impugnado estatuto laboral de los asistentes de la educación fue decidido por el Congreso Nacional, abarcando el segmento menos privilegiado de la organización educativa, siendo un instrumento que aplana las diferencias salariales, y su eje excede al sólo reconocimiento de derechos remunerativos.

Enseguida, expuso un análisis del referido fallo.

Al efecto, afirmo que los votos de mayoría omiten el propósito del legislador educacional de materializar una igualdad de trato entre los asistentes de la educación que se desempeñen en establecimiento educacionales que reciban aportes estatales, así como también con el resto de los trabajadores de la educación. Por otro lado, elude completamente analizar la coherencia del artículo 56 de la ley N°21.109 con el texto constitucional, en particular la igualdad ante la ley, el derecho de educación, el deber del Estado de proveer un servicio educacional gratuito y el derecho a la justa retribución por el trabajo realizado.

Por otra parte, el voto de mayoría aplica un juicio de igualdad del precepto legal claramente inconsistente: sostiene por un lado que la norma legal confiere arbitrariamente un igual trato a establecimientos educacionales subvencionados (públicos y particulares) y trataría de forma diferente a establecimientos de idéntica naturaleza (establecimientos particulares pagados y subvencionados), aun cuando el razonamiento es absolutamente al revés, sin considerar que el termino de comparación es precisamente el carácter subvencionado de los establecimientos públicos y particulares que por mandato constitucional deben prestar gratuitamente el servicio educacional.

En cuanto a la libertad de enseñanza, sostuvo que el voto de mayoría estimó que se afectaba el derecho a la libertad de enseñanza, en cuanto comprende el derecho a organizar y mantener establecimientos educacionales afectado por supuestos costos adicionales que tendrían que asumir los sostenedores. Sin embargo, sin justificación alguna, omiten referirse al argumento que levanta el voto de minoría, en relación con que los dineros recibidos por concepto de subvención están condicionados por la ley a ser empleados en prestar servicios educacionales, a fin de materializar el derecho a la educación, lo cual comprende los beneficios y condiciones labores de quienes se desempeñan como asistentes de la educación.

Por tanto, aseveró que extender a los asistentes de la educación de establecimientos particulares subvencionados los beneficios de que gozan aquellos que desempeñan en el sector público, con cargo a las subvenciones pagadas con fondos estatales a los sostenedores de establecimientos educacionales, es totalmente coherente con los fines de dicha subvención.

En ese sentido, manifestó que las organizaciones y agrupaciones requirentes alegan una supuesta afectación a la libertad de enseñanza con la aplicación del precepto legal impugnado al intervenir en la administración de la subvención, y al mismo tiempo, alegan una igualación arbitraria con los establecimientos públicos desligándose de la regulación educacional de los establecimientos subvencionados. Es decir, los requirentes invocan la naturaleza jurídica de establecimiento educacional particular gratuito y sin fines de lucro para percibir la subvención y administrarla, pero rechazan tener esa condición cuando se trata de extender beneficios y derechos laborales al personal asistente de la educación que laboran en esos establecimientos.

Desde el punto de vista procesal, añadió que es posible sostener, preliminarmente, la ineficacia o ineptitud de la norma impugnada en las gestiones pendientes, conclusión a la cual también arribaron los votos disidentes en ambas sentencias. Así, mientras el voto de mayoría omite referirse a si se verifica o no la eficacia de su decisión de declarar inaplicable la norma impugnada en la gestión pendiente, el voto de disidencia sostiene la ineficacia de la norma impugnada en la gestión pendiente, y para ello argumenta que el recurso de protección pretende se deje sin efecto un acto administrativo, sin perjuicio que los efectos inconstitucionales acusados en el requerimiento derivan directamente de la

aplicación del precepto impugnado y no de las instrucciones contenidas en el acto recurrido.

Lo anterior permite concluir, según señaló a continuación, que los estimatorios de inaplicabilidad no tienen efectos en la gestión judicial pendiente.

Tratándose de la causa de protección contra el Ordinario N°07-2306, de 31 de mayo de 2019 dictado por el Jefe de la División Jurídica del Ministerio de Educación, lo discutido es un problema de interpretación legal del derecho educacional o laboral, o bien, del derecho intertemporal o transitorio realizado por dicha autoridad administrativa. Es decir, una cuestión de mera legalidad que comprende normas legales no impugnadas en el requerimiento de inaplicabilidad, como el artículo 11 de la ley N°18.965 que define las facultades del Jefe de la División Jurídica del MINEDUC, y los artículos 7° y 9° del Código Civil sobre la vigencia de la ley, preceptos que son derecho material de la gestión y que tendrán influencia en lo dispositivo de la sentencia.

En este sentido, aun cuando se prescinda de la aplicación del artículo 56 de la ley N°21.109 en la gestión judicial pendiente, el asunto igualmente se juzgará de modo tal que la estimación o rechazo de la acción de protección será la consecuencia de la incidencia de otras normas legales no impugnadas resolviendo el conflicto, calificando la legalidad/ilegalidad y arbitrariedad/razonabilidad del acto administrativo impugnado.

Lo mismo sucede, afirmó, en el caso de la causa de protección contra el Dictamen N°3445-022 de la Dirección del Trabajo, pues el asunto que el requirente sometió a la decisión del Tribunal Constitucional nada tiene que ver con un asunto propio del control concreto de constitucionalidad, sino que consistía en un asunto de mera legalidad que debe resolver el juez del fondo.

Así, el objeto de discusión en el contencioso de inaplicabilidad no es uno de constitucionalidad sino de mera legalidad, en la medida que el requirente cuestiona la vigencia temporal del artículo 56 de la ley N°21.109 como su ámbito de aplicación subjetiva, es decir, el sentido y alcance del precepto legal y la aplicación e interpretación de normas legales, lo que consiste en una materia privativa del juez de fondo que debe, en conjunto con otras disposiciones, considerar al resolver el recurso de protección pendiente.

SESIÓN CELEBRADA EL 29 DE MAYO DE 2020

En esta sesión se recibieron opiniones -tanto respecto de sostenedores como de trabajadores de establecimientos subvencionados- respecto de la iniciativa en análisis.

FEDERACIÓN DE INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN PARTICULAR

El abogado de la Federación de Instituciones de Educación Particular, señor Rodrigo Díaz, expuso ante la Comisión respecto del proyecto de ley en estudio.

Inició su exposición señalando que, en general, existe una sobre regulación a las labores que desempeñan los asistentes de la educación, a raíz de la entrada en vigor de las leyes números 21.152 y 21.199.

Al referirse al proyecto de ley en estudio, afirmó que adolece de falencias en materia de técnica legislativa, pues no especifica el alcance de la modificación propuesta en materia de subvenciones. Asimismo, opinó que la propuesta parte de supuestos prejuiciosos, pues no se habría podido demostrar la existencia de sanciones por el no cumplimiento de las condiciones mínimas en el de trabajo ni se ha considerado efecto que podría producir el proyecto en los procesos de matrícula y preparación del establecimiento durante el período de vacaciones.

En el mismo sentido, destacó que el impacto económico que generaría el proyecto sobre el sector es significativo, pues la modificación propuesta evita que el impacto del mayor costo que significa la ley N° 21.152 pueda ser aminorada a través de la tercerización de labores con menos recursos que los Servicios Locales de Educación Pública.

Agregó que el proyecto adolece de vicios de inconstitucionalidad, pues establece una diferencia arbitraria, como habría sido reconocido por el Tribunal Constitucional, y, añadió, lo propio ocurrió con la incorporación del artículo 56 de la ley N° 21.209, pues fue introducido en una iniciativa cuya idea matriz únicamente radicaba en dotar a los asistentes de la educación del sector público de un estatuto especial diferente del Código del Trabajo.

Por lo anterior, añadió que, a diferencia de los destinatarios originales de dicha iniciativa, los trabajadores del sector subvencionado tienen contratos individuales y colectivos de trabajo, por lo que se modificó su relación contractual sin tomar en cuenta la opinión de las partes involucradas en este tipo de vínculo contractual.

En lo que dice relación con la igualdad ante la ley, añadió que se vulnera dicha garantía al aplicar la misma norma a tipos de empleadores diferentes, pues no hay modo de asimilar la realidad de los establecimientos públicos con los particulares subvencionados, y menos aún

con los de financiamiento compartido que también son afectados por esta ley.

En razón de lo anterior, propuso volver al estado anterior al de la ley N° 20.109, estableciendo como derecho las vacaciones de invierno, y en lo demás aplicar las normas del Código del Trabajo, junto a la flexibilización de la tercerización de servicios a través de un aumento de la subvención que supla el costo de la extensión de la ley N° 21.152, junto al rechazo de la iniciativa en estudio.

CORPORACIÓN DE COLEGIOS PARTICULARES Y SUBVENCIONADOS (CONACEP)

El Presidente de la Corporación de Colegios Particulares y Subvencionados (CONACEP), señor Hernán Herrera, se refirió a la iniciativa en estudio.

En primer lugar, hizo presente que sucesivos fallos del Tribunal Constitucional han establecido que resulta inconstitucional aplicar las disposiciones de los asistentes de la educación particular subvencionada a los demás trabajadores del sector, atendida la eventual vulneración del derecho fundamental a la igualdad ante la ley si les compara con otras áreas de la economía en que se cumplen estas mismas funciones, tales como el sector de la salud, de los servicios o las industrias.

Respecto del proyecto de ley, sostuvo que la iniciativa vulnera la libertad de organizarse y gestionar administrativamente los colegios. Asimismo, aseveró que los colegios se encuentran emplazados en sectores socio económicos de alta vulnerabilidad, por lo cual resulta relevante mantener abiertos los establecimientos a la comunidad al menos en el mes de enero.

En consecuencia, puntualizó que reemplazar a los asistentes de la educación durante dicho período obliga al sostenedor a restar recursos a otras actividades educativas, dañando el principio rector de la ley de inclusión, consistente en propender a entregar una educación de calidad y focalizar los recursos en los alumnos.

CONSULTAS

El Senador señor Letelier consultó respecto a la forma en que se procede a convocar a los asistentes de la educación durante los meses de enero y febrero.

El Presidente de la Corporación de Colegios Particulares y Subvencionados (CONACEP), señor Hernán Herrera, explicó que es posible requerir la prestación de funciones esenciales durante enero y febrero, cuyo período debe ser compensado en el resto del año escolar.

COORDINADORA NACIONAL DE TRABAJADORES PARTICULARES SUBVENCIONADOS

El Vocero de CONETEPAS -Coordinadora Nacional de Trabajadores Particulares Subvencionados-, señor Eduardo Cisternas, presentó las observaciones de la entidad al proyecto de ley en estudio.

Al comienzo de su exposición señaló que los dueños o sostenedores de establecimientos educacionales del sector particular subvencionado, en respuesta a la extensión de beneficios a las y los asistentes de la educación que contiene el artículo 56 de la ley 21.109, despidieron a auxiliares, administrativos y cuidadores nocturnos y contrataron a empresas externas para que se hicieran cargo de esas funciones, las que en muchos casos fueron creadas por familiares directos de los sostenedores.

Al mismo tiempo, expuso que ante la emergencia sanitaria que enfrenta el país algunos sostenedores del sector particular subvencionado han amenazado con acogerse a la ley de protección de empleo, mientras otros están imponiendo cambio de funciones contractuales a través de anexos de contratos para obligar a los trabajadores a ser parte de cordones sanitarios comunales, mientras los amenazan con descuentos si las y los asistentes de la educación presentan licencias médicas, por lo que finalmente terminan aceptando estas nuevas condiciones.

En la misma línea, indicó que un gran porcentaje de asistentes de la educación perciben rentas mínimas ($320.000.- mensual), quienes son sometidos al criterio de las y los directores de establecimientos, pues ejercen atribuciones no contractuales al decidir el término del contrato de trabajo en un contexto de precariedad laboral y de incumplimiento de sus condiciones mínimas de trabajo.

Para resolver dicha situación, abogó por agregar, en el inciso nuevo que se propone incorporar a continuación de la letra b) del artículo 3 de la Ley de Subvención Escolar, entre las palabras “no docentes” y “por niveles” la frase “de los establecimientos educacionales que reciben aportes del Estado”. Asimismo, propuso impedir la externalización de servicios en los establecimientos educacionales que reciben aportes del Estado; implementar un programa de capacitación y perfeccionamiento real, acogiéndose al sistema SENCE para todas las categorías del sector; implementar un programa de reconversión laboral; modificar el artículo cuarto transitorio letra b) de ley 21.109; e incorporar la aplicación del artículo 38 de la misma ley para asegurar el respeto a las funciones convenidas.

En el mismo sentido, propuso avanzar hacia el término de otorgamiento de bonos e incrementar el sueldo base, para lo que se debe modificar la ley N° 21.109, permitiendo que las disposiciones del artículo 43 se apliquen a las y los Asistentes de la Educación particular subvencionado, y considerar que en los establecimientos que reciban subvención del Estado en cualquiera de sus modalidades deberán contratar

directamente a las personas que cumplan funciones de asistentes de la educación, con el propósito de evitar la subcontratación.

CONSEJO NACIONAL DE ORGANIZACIONES DE ASISTENTES DE LA EDUCACIÓN DE CHILE

El presidente y el secretario general de CONAECH - Consejo Nacional de Organizaciones de Asistentes de la Educación de Chile, señores Miguel Ángel Araneda y Manuel Valenzuela, respectivamente, expusieron el parecer de la entidad respecto de la iniciativa en estudio.

En primer lugar, el secretario general de la organización señaló que los trabajadores del sector enfrentan una situación de menoscabo, incertidumbre y falta de garantías, en un contexto de precariedad laboral. Entre algunas manifestaciones de dicha precariedad, afirmó que se encuentra la temporalidad de los contratos de trabajo, la suscripción de contratos a plazo fijo, el trabajo de jornada parcial, la ausencia de seguridad social, el salario mensual por debajo de la línea de la pobreza y la obligación de tener que aceptar condiciones de trabajo deficientes, junto al acoso laboral, el acoso sexual y las prácticas antisindicales.

Tales circunstancias, añadió, generan aumento de cuadros psicológicos de ansiedad, empeoramiento de la calidad de vida y de la salud, sensación de inseguridad, de incertidumbre, de infelicidad, de baja autoestima, alteración del comportamiento social y déficit en el desempeño. Aseveró que tales circunstancias se verifican aun cuando existe normativa expresa sobre la materia.

En razón de lo anterior, el presidente de la entidad propuso agregar en el inciso nuevo que se quiere incorporar, a continuación de la letra b) del artículo 3 de la Ley de Subvención Escolar, entre las palabras “no docentes” y “por niveles” la frase “de los establecimientos educacionales que reciben aportes del Estado, incluidas las y los asistentes de la educación que se desempeñen en los jardines vía transferencia de fondos”. Asimismo, abogó por impedir la externalización de servicios en los establecimientos educacionales que reciben aportes del Estado, implementar un programa de capacitación y perfeccionamiento, acogiéndose al sistema SENCE para todas las categorías del sector, junto a la creación de becas o financiamiento para posgrados según corresponda, y la implementación de un programa de reconversión laboral.

En el mismo sentido, propuso modificar la letra b) del artículo cuarto transitorio de la ley N° 21.109, incorporando la aplicación del artículo 38 de la misma ley, para asegurar el respeto a las funciones convenidas, y avanzar hacia el término de otorgamiento de bonos e incrementar el sueldo base. Para ello, sostuvo que se debe modificar la ley N° 21.109, permitiendo que las disposiciones del artículo 43 se apliquen a las y los Asistentes de la Educación no traspasados. (DAEM/DEM, CORMUN, VTF, Administración Delegada (decreto 3166), escuelas especiales y particular subvencionado), y se homologue a la renta mínima del sector público.

Enseguida, propuso modificar los artículos 29 y 34 numeral 1 y 2 de la ley 21.196, en lo que respecta a los montos de los valores del bono de desempeño laboral y del bono de rentas mínimas y línea de corte respectivamente, y modificar el inciso primero y cuarto del artículo 46 de la ley 21.196, relativo al pago proporcional a la jornada de trabajo y a las y los asistentes de la educación VTF y de la administración delegada, respectivamente.

Abogó, en seguida, por asegurar el pago del Plan de Incentivo al Retiro antes del término del primer semestre, es decir, a julio de 2020, aplicar el test de idoneidad psicológica a las y los directores de establecimientos educacionales, fijar un mínimo de 20 horas semanales de contrato para los Asistentes de la Educación, y otorgar seguridad y protección al empleo en situaciones de excepción mediante protocolos generales mínimos.

Finalmente, propuso garantizar el otorgamiento de un bono de reconocimiento de título técnico y profesional por la labor que realizan en aula junto al docente compartiendo en relación a la coeducación, consagrar que las y los asistentes de la Educación que desempeñan sus funciones en salas cunas y jardines vía transferencia de fondos puedan gozar de feriado legal durante dos semanas en el mes de julio de cada año, establecer que en las salas cunas y jardines vía transferencia de fondos se garanticen los coeficientes técnicos establecidos en el decreto 315 del año 2010 en toda la jornada, incluyendo en la extensión horaria, y que, en ningún caso, se considere la asignación de homologación de la ley 20.905 como base de cálculo para pagar los bonos de la ley de reajuste ni asignación familiar.

ASOCIACIÓN EDUCACIONAL REDCOL BIOBIO

El Presidente de la Asociación Educacional REDCOL BIOBIO, señor Andrés Carter, expuso ante la Comisión respecto del proyecto de ley en análisis.

En primer lugar, afirmó que la organización valora y reconoce el aporte de los asistentes de la educación, pues no existen diferencias significativas con sector público, otorgan empleos de calidad a largo plazo, estabilidad laboral y se encuentran sujetas al ejercicio de facultades de fiscalización por parte de la Dirección del Trabajo.

Acerca de las condiciones contractuales de los trabajadores del sector, afirmó que el 80% se encuentra con contrato indefinido, el 20% a plazo fijo, y en ambos casos se reconocen beneficios adicionales en materia de bonos, gratuidad (FICOM) y vacaciones.

Respecto del ejercicio del derecho a descanso anual, afirmó que los asistentes de la educación tienen vacaciones, pues todos los colegios de la organización entregan 1 semana de vacaciones de invierno y 4 semanas en verano, es decir, 5 semanas al año, más los días interferiados que corresponda según calendario escolar.

Entre las problemáticas del sector, afirmó que al no existir una diferencia entre los asistentes de la educación que trabajan como apoyo al proceso de enseñanza aprendizaje y quienes cumplen labores administrativas, se hace financieramente imposible subcontratar servicios de guardia externo para periodos de vacaciones, subcontratar servicios de mantención externos, tales como reparaciones menores, cuidado de áreas verdes, entre otros servicios.

Por lo anterior, indicó que existen una serie de funciones que deben ser desarrolladas en los meses de enero y febrero, tales como el pago de remuneraciones, cambios y pagos previsionales, licencias, certificados para trabajadores, pagos de servicios y proveedores, atención de apoderados: pagos, matriculas, becas, ayudas estudiantiles, certificados de alumno regular, y vinculación con autoridades, y el desarrollo de actividades en vacaciones, como escuelas de verano, invierno y otras actividades.

Asimismo, manifestó que el proyecto resulta contradictorio, pues restringe la gestión escolar, y tiende a rigidizar la relación laboral entre sostenedores y los asistentes de la educación.

Finalmente, añadió que la iniciativa adolece de vicios de inconstitucionalidad y surge de un diagnóstico errado, de modo que no resulta pertinente legislar sin considerar el impacto que tendría su aplicación en los establecimientos de menor tamaño.

SESIÓN CELEBRADA EL 3 DE JUNIO DE 2020

En esta sesión se escuchó al Subsecretario de Educación, señor Jorge Poblete.

SUBSECRETARIO DE EDUCACIÓN, SEÑOR JORGE POBLETE

El subsecretario de Educación, señor Jorge Poblete, expuso ante la Comisión respecto de la iniciativa en estudio.

En primer lugar, afirmó que, más allá del propósito que persigue el proyecto, su aplicación produciría efectos negativos para el sistema escolar, al incorporar una carga excesivamente gravosa para los sostenedores de establecimientos particulares subvencionados, especialmente si tuvieran que cerrar sus instalaciones durante el período de vacaciones o incurrir en un mayor gasto.

Añadió que, durante el período de vacaciones, en los establecimientos se desarrollan labores esenciales en materia de mantención o pago de remuneraciones, entre otras. Al prohibir que tales labores de desempeñen, afirmó que se verificaría un serio perjuicio para los establecimientos.

Por otra parte, afirmó que el proyecto adolece de vicios de inconstitucionalidad, considerando la jurisprudencia del Tribunal

Constitucional relativa al artículo 56 de la ley N° 21.109, particularmente en lo que respecta al derecho fundamental a la igualdad ante la ley.

Por lo anterior, afirmó que el parecer del Ejecutivo respecto del proyecto se funda en ambas consideraciones, esto es, en el efecto que produciría para la sustentabilidad de los establecimientos y en la eventual afectación de la igualdad ante la ley.

COMENTARIOS

El Senador señor Letelier expresó que, a propósito de la igualdad ante la ley, que en el caso de los colegios particulares existe un pago por parte de los apoderados, mientras que tratándose de los establecimientos subvencionados opera un financiamiento de origen fiscal, lo que permite establecer regulaciones para el funcionamiento de tales establecimientos.

Añadió que el punto de vista del Ejecutivo resulta particularmente complejo, pues implica desatender el contenido de la ley N°21.109, la que fue objeto de un apoyo transversal durante su análisis en el Congreso Nacional, y su aplicación llevaría a sostener que el Estado carece de facultades para regular el uso de los montos de origen fiscal destinados a la subvención educacional.

SESIÓN CELEBRADA EL 10 DE JUNIO DE 2020

MINISTRO DE EDUCACIÓN, SEÑOR RAÚL FIGUEROA

El Ministro de Educación, señor Raúl Figueroa, se refirió a la iniciativa legal en análisis.

Al comenzar su exposición, afirmó que la normativa aplicable a los asistentes de la educación ha sido objeto de un tratamiento complejo, pues, en primer lugar, se legisló con el propósito de regular la actividad de quienes se desempeñan en el sector público, cuya normativa luego se extendió hacia el ámbito municipal y particular subvencionado, mediante una serie de modificaciones legales que modificaron dicho estatuto general. Tales reformas, describió, fueron incorporadas sin que se verificara un debate respecto de sus efectos, lo que, en los hechos, distorsionó el consenso general respecto de la regulación aplicable a los asistentes de la educación.

En específico, dicho proceso generó un debate respecto de la aplicación de derechos laborales de los asistentes de la educación pública hacia quienes se desempeñan en el sector particular subvencionado. En ese contexto, sostuvo que el proyecto en estudio genera una oportunidad para sistematizar la normativa aplicable a los asistentes de la educación, pues, en la práctica, las sucesivas modificaciones legales terminaron por desdibujar el marco general aplicable a dicho sector, generando incertidumbre para los trabajadores y los sostenedores.

Sin embargo, luego de dar cuenta de los objetivos generales del proyecto, afirmó que, en los hechos, su aprobación podría generar nuevas distorsiones en la administración de los establecimientos educacionales, lo que requiere ordenar la normativa general relativa al descanso anual de los asistentes de la educación, haciéndola compatible con las obligaciones que deben cumplir los establecimientos particulares subvencionados y con sus propias reglas de sostenibilidad financiera.

SESIÓN CELEBRADA EL 19 DE AGOSTO DE 2020
VOTACIÓN DE LA IDEA DE LEGISLAR Y DISCUSIÓN Y VOTACIÓN EN PARTICULAR

En esta sesión, el Presidente de la Comisión, Senador señor Juan Pablo Letelier Morel, atendidas las sesiones dedicadas al análisis del proyecto de ley, instancias donde se recibió en audiencia a representantes del mundo académico, de los colegios particulares subvencionados, de los trabajadores de dichos establecimientos y del Ministerio de Educación, resolvió colocar en votación la idea de legislar y, seguidamente, efectuar la discusión y votación en particular.

-Puesto en votación en general el proyecto, fue aprobado por la unanimidad de los integrantes presentes de la Comisión, Senadoras señoras Goic, Sabat y Van Rysselberghe y Senador señor Letelier.

DISCUSIÓN Y VOTACIÓN EN PARTICULAR DEL PROYECTO DE LEY

ARTÍCULO ÚNICO

Letra a)

La letra a) del artículo único del proyecto agrega, en el inciso sexto del artículo 3° del decreto con fuerza de ley N° 2, del Ministerio de Educación, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del decreto con fuerza de ley N° 2, de 1996, sobre subvención del Estado a establecimiento educacionales, después de la palabra "numerales", y antes de el "iii", el numeral "ii".

El Senador señor Letelier explicó que la propuesta incorpora en las operaciones que se sujetarán a restricciones aquellas que constituyen la destinación para fines educativos del financiamiento recibido a título de subvenciones y aportes de todo tipo, cuales son el pago de remuneraciones, honorarios y beneficios al personal docente que cumpla funciones directivas, técnico pedagógicas o de aula, y de los asistentes de la educación, que se desempeñen en el o los establecimientos respectivos.

Las restricciones a que se sujetarán consisten en que no podrán realizarse con personas relacionadas con los sostenedores o representantes legales del establecimiento, con las excepciones que contempla el mismo artículo 3° y que las operaciones de pago de remuneraciones, honorarios y beneficios deberán realizarse de acuerdo a las

condiciones de mercado para el tipo de operación de que se trate en el momento de celebrar el acto o contrato.

-Puesta en votación la letra a) del artículo único del proyecto, fue aprobada por la unanimidad de los integrantes presentes de la Comisión, Senadoras señoras Goic, Sabat y Van Rysselberghe y Senador señor Letelier.

Letra b)

La letra b) del artículo único del proyecto incorpora un inciso nuevo al artículo 3° del decreto con fuerza de ley N° 2, del Ministerio de Educación, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del decreto con fuerza de ley N° 2, de 1996, sobre subvención del Estado a establecimiento educacionales, para establecer que en ningún caso se podrá contratar asistentes de la educación, sea en funciones de auxiliares, administrativos, técnicos o profesionales no docentes, por niveles de remuneraciones inferiores a los establecidos el Estatuto de Asistentes de la Educación, o en condiciones que menoscaben derechos laborales reconocidos por ley en materia de jornada, vacaciones y normas de seguridad e higiene.

En sesión de 19 de agosto de 2020, el Ejecutivo presentó una propuesta para reemplazar el inciso nuevo que la iniciativa pretender agregar al artículo 3° del decreto con fuerza de ley N° 2, del Ministerio de Educación, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del decreto con fuerza de ley N° 2, de 1996, sobre subvención del Estado a establecimiento educacionales.

Dicha propuesta contempla que los asistentes de la educación que presten servicios en régimen de subcontratación tendrán los mismos derechos laborales y de seguridad y salud que la ley N° 21.109 otorga a los asistentes de la educación contratados directamente por el respectivo establecimiento. Asimismo, dispone que los asistentes que, conforme a un programa previamente entregado por el empleador, deban prestar servicios durante todo o parte de su feriado anual en labores tales como reparación de mobiliario, habilitación de inmuebles, preparación de programas y similares que sean necesarias para el inicio y continuidad del año escolar, tendrán derecho a que dicho feriado sea compensado en otro período del año, por la misma cantidad de días en que se prestaron tales servicios, salvo que dichas tareas se realicen con personal externo al establecimiento.

-Puesta en votación la propuesta del Ejecutivo, fue aprobada por la unanimidad de los integrantes presentes de la Comisión, Senadoras señoras Goic, Sabat y Van Rysselberghe y Senador señor Letelier.

TEXTO DEL PROYECTO

En conformidad con los acuerdos adoptados, la Comisión de Trabajo y Previsión Social propone la aprobación del proyecto de ley en informe, en los siguientes términos:

PROYECTO DE LEY:

“Artículo único.- Modificase el artículo 3° del decreto con fuerza de ley N°2, de 1998, del Ministerio de Educación, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del decreto con fuerza de ley N°2, de 1996, sobre subvención del Estado a establecimientos educacionales, de la siguiente manera:

a) Agregar en el inciso sexto, a continuación de la palabra "numerales", la expresión "ii),".

b) Intercalar el siguiente inciso octavo, pasando los incisos octavo, noveno y décimo a ser incisos noveno, décimo y undécimo:

“Los asistentes de la educación que presten servicios en régimen de subcontratación, tendrán los mismos derechos laborales y de seguridad y salud que la ley N°21.109 otorga a los asistentes de la educación contratados directamente por el respectivo establecimiento. Los asistentes que, conforme a un programa previamente entregado por el empleador, deban prestar servicios durante todo o parte de su feriado anual en labores tales como reparación de mobiliario, habilitación de inmuebles, preparación de programas y similares que sean necesarias para el inicio y continuidad del año escolar, tendrán derecho a que dicho feriado sea compensado en otro período del año, por la misma cantidad de días en que se prestaron tales servicios, salvo que dichas tareas se realicen con personal externo al establecimiento.”.”.

Acordado en sesión celebrada el día 13 de mayo de 2020, con asistencia de la Senadoras señoras Carolina Goic Boroevic, y Jacqueline van Rysselberghe Herrera y de los Senadores señores Andrés Allamand Zavala y Juan Pablo Letelier Morel (Presidente); en sesión celebrada el 22 de mayo de 2020, con asistencia de la Senadoras señoras Carolina Goic Boroevic, y Jacqueline van Rysselberghe Herrera y de los Senadores señores Andrés Allamand Zavala y Juan Pablo Letelier Morel (Presidente) (todos por video conferencia); en sesión celebrada el 29 de mayo de 2020, con asistencia de la Senadora señora Carolina Goic Boroevic y de los Senadores señores Andrés Allamand Zavala y Juan Pablo Letelier Morel (Presidente) (todos por video conferencia); en sesión celebrada el 3 de

junio de 2020, con asistencia de las Senadoras señoras Carolina Goic Boroevic, Adriana Muñoz D'Albora y Jacqueline Van Rysselberghe Herrera y del Senador señor Juan Pablo Letelier Morel (Presidente) (todos por video conferencia); en sesión celebrada el 10 de junio de 2020, con asistencia de las Senadoras señoras Carolina Goic Boroevic, Adriana Muñoz D'Albora y Jacqueline Van Rysselberghe Herrera y del Senador señor Juan Pablo Letelier Morel (Presidente) (todos por video conferencia); en sesión celebrada el 24 de junio de 2020, con asistencia de las Senadoras señoras Carolina Goic Boroevic y Jacqueline Van Rysselberghe Herrera, y de los Senadores señores Andrés Allamand Zavala y Juan Pablo Letelier Morel (Presidente) (todos por video conferencia); en sesión celebrada el 5 de agosto de 2020, con asistencia de las Senadoras señoras Carolina Goic Boroevic, Adriana Muñoz D'Albora (ambas en forma presencial en el Congreso Nacional) y Jacqueline Van Rysselberghe Herrera y de los Senadores señores Rodrigo Galilea Vial y Juan Pablo Letelier Morel (Presidente) (en forma presencial en el Congreso Nacional) y en sesión celebrada el 19 de agosto de 2020, con asistencia de las Senadoras señoras Carolina Goic Boroevic, Marcela Sabat Fernández (en reemplazo del Senador Galilea) y Jacqueline Van Rysselberghe Herrera, y del Senador señor Juan Pablo Letelier Morel (Presidente).

Sala de la Comisión, a 20 de agosto de 2020.

PILAR SILVA GARCÍA DE CORTÁZAR
Secretaria Abogada de la Comisión

RESUMEN EJECUTIVO

PRIMER INFORME DE LA COMISIÓN DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL, ACERCA DEL PROYECTO DE LEY PARA EVITAR LA PRECARIZACIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS ASISTENTES DE LA EDUCACIÓN
(BOLETÍN Nº 13.263-13)

I.**PRINCIPAL OBJETIVO DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN:** Establecer en la ley sobre subvención del Estado a establecimientos educacionales, que los recursos con que operan los establecimientos particulares subvencionados -que provienen, en su mayoría, de aportes fiscales-, en ningún caso puedan ser utilizados para aplicar condiciones de trabajo inferiores a los asistentes de la educación que presten servicios en régimen de subcontratación, en comparación con aquellos asistentes contratados directamente por el respectivo establecimiento.

II. ACUERDOS: aprobado en general y en particular por la unanimidad de los integrantes presentes de la Comisión, Senadoras señoras Goic, Sabat y Van Rysselberghe, y Senador señor Letelier.

III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN: consta de un artículo único.

IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: no hay.

V. URGENCIA: no tiene.

VI. ORIGEN INICIATIVA: Moción del Senador señor Juan Pablo Letelier Morel, de las Senadoras señoras Carolina Goic Boroevic y Adriana Muñoz D´Albora, y del Senador señor Carlos Montes Cisternas.

VII. TRÁMITE CONSTITUCIONAL: primero.

VIII. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO: 4 de marzo de 2020.

IX. TRÁMITE REGLAMENTARIO: primer informe, en general y en particular.

X. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA: el decreto con fuerza de ley N°2, del Ministerio de Educación, de 1998, que fija texto refundido, coordinado y sistematizado del decreto con fuerza de ley N° 2, de 1986, sobre subvención del Estado a establecimientos educacionales, de 1996.

Valparaíso, 20 de agosto de 2020.

PILAR SILVA GARCÍA DE CORTÁZAR
Secretaria Abogada de la Comisión

Mauricio Fuentes Díaz
Abogado ayudante