



Régimen legal de sanciones a docentes directivos del sistema de educación pública

Autor

Pedro Guerra A.
Email: pguerra@bcn.cl
Tel.: (56) 32 2263903

Nº SUP: 123795

Resumen

El presente documento aborda el problema del régimen de medidas disciplinarias que se aplican a los **docentes que ejercen cargos directivos** en establecimientos del sistema público, de acuerdo a la [Ley Nº 19.070](#), que establece el Estatuto de los profesionales de la Educación, conocido como “Estatuto Docente”.

Para tal efecto, se ofrece en una primera parte una breve introducción sobre las sanciones administrativas y su tratamiento en el derecho chileno. En una segunda parte se especifica el análisis en la caracterización de los docentes directivos, y se busca establecer qué régimen de sanciones se le aplica a este grupo de funcionarios, los procedimientos sancionatorios y la graduación de estas sanciones. Finalmente se ofrecen algunas conclusiones.

Cabe señalar que el análisis se focaliza exclusivamente en aquellos docentes directivos que se rigen por el **Estatuto Docente** (Ley 19.070). Se excluye, por ende, a aquellos a quienes se aplica otro estatuto legal, como podría ser el Código del Trabajo.

Los principales hallazgos del estudio efectuado permiten señalar que el Estatuto Docente **no contempla un régimen** de medidas disciplinarias para los docentes directivos, y que tampoco le son aplicables las medidas disciplinarias del artículo 121 del Estatuto Administrativo. En contraposición, y como respuesta normativa a las faltas que los docentes directivos cometan, se contempla un régimen de causales **de término de relación laboral** a propósito de ciertas faltas que se definen. Para la acreditación de algunas de ellas es posible usar la herramienta procedimental del sumario administrativo.

Tabla de contenidos

1.	Introducción.....	2
1.1.	Concepto y régimen legal de la sanción administrativa	2
2.	Régimen jurídico de los docente directivos	3
2.1.	Caracterización.....	3
2.2.	Régimen de Sanciones Aplicable	5
3.	Conclusiones.....	6

1. Introducción

1.1. Concepto y régimen legal de la sanción administrativa

La sanción administrativa se enmarca en el problema de la responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos y las formas a través de las que esta se hace efectiva. El Estatuto Administrativo, [Ley N° 18.834](#), (E.A.), trata este tema en el Título V, "De la Responsabilidad Administrativa", que señala en su artículo 119 que

"Los funcionarios incurrirán en responsabilidad administrativa cuando la infracción a sus deberes y obligaciones fuere susceptible de la aplicación de una medida disciplinaria, la que deberá ser acreditada mediante investigación sumaria o sumario administrativo."

En ese sentido, es factible que tras una investigación sumaria o un sumario administrativo, los funcionarios que han incurrido en dichas faltas sean sujetos de anotaciones de demérito en su hoja de vida o de **medidas disciplinarias**. La responsabilidad administrativa obedece al principio de que ningún funcionario de la administración del Estado puede ser irresponsable y que "la responsabilidad de todos es una base fundamental e inmisible del régimen democrático (PANTOJA; 2007. p. 878). De esta forma, y conforme al artículo 119, la responsabilidad se origina en la infracción de deberes y obligaciones funcionarios. Se trata, en ese sentido, de una responsabilidad que corresponde al empleado público "por el hecho de ser tal..." (BERMUDEZ; 2014. p. 463)

Son principios de la responsabilidad administrativa el de la legalidad, el del debido juzgamiento, la inexcusabilidad, el principio pro - reo y el de la independencia de las sanciones. Este último se recoge de forma expresa en el artículo 120 del E.A., que señala que las sanciones administrativas son independientes de la responsabilidad penal y civil. De esta forma, es posible que, aun existiendo alguna salida alternativa en el proceso penal que se siga en contra de un funcionario, igualmente sea aplicada una sanción administrativa de las que se contemplan en dicho Estatuto.

Como se ha dicho, la responsabilidad administrativa se hace efectiva mediante la aplicación de una anotación de demerito en la hoja de vida del funcionario, o bien de una medida disciplinaria. En estricto

rigor, las anotaciones en hoja de vida no constituyen propiamente una sanción administrativa sino más bien son medidas que tienen efectos en el proceso de calificación del funcionario (BERMUDEZ; 2014.p. 465). En cambio, las **medidas disciplinarias** son propiamente medios de castigo al funcionario que incumple sus deberes, previo proceso formal de la autoridad que corresponde.

Estas medidas disciplinarias se contemplan en el **artículo 121 del E.A.** y recorren un rango de menor a mayor gravedad, desde la censura, o reprensión por escrito, la multa, la suspensión del empleo desde 30 días a 3 meses, hasta la destitución. Estas medidas constituyen las sanciones, en tanto son consecuencias negativas que se aplican, bajo ciertos principios, a los funcionarios que han infraccionado sus deberes. Cabe señalar que el Estatuto prescribe una aplicación gradual de las mismas (artículo 121 inciso final) en que los criterios que modulan la aplicación son: la gravedad de la falta cometida y las circunstancias atenuantes o agravantes que surjan del mérito de los antecedentes. Finalmente, no debe perderse de vista que el régimen sancionatorio se rige por el principio de la legalidad, de modo que las sanciones sólo pueden aplicarse en la medida de que la ley las establezca. En otras palabras, sólo pueden aplicarse las sanciones que se encuentren establecidas en cuerpos legales, pues de otra forma se vulneraría un principio fundamental del derecho administrativo.

2. Régimen jurídico de los docente directivos

2.1. Caracterización

Los docentes directivos se encuentran definidos en la [Ley N° 19.070](#), que aprueba el estatuto de los profesionales de la educación, también conocido como Estatuto Docente (E.D.). El ámbito de aplicación del E.D. es bastante amplio y comprende:

- ❖ Profesionales de la educación que prestan servicios en los establecimientos de educación básica y media, ya sea de administración municipal o particular reconocida oficialmente,
- ❖ Profesionales de la educación del nivel pre - básico subvencionado
- ❖ Profesionales de la educación en establecimientos de educación técnico profesional que administran corporaciones privadas sin fines de lucro.
- ❖ Profesionales que ocupan cargos directivos y técnico-pedagógicos en los departamentos de administración de educación municipal que por su naturaleza requieran ser servidos por profesionales de la educación.

En este ámbito, son **docentes directivos** aquellos que ejercen una función directiva, que junto con la docente propiamente tal, comprenden las funciones que un profesional puede desempeñar en el ámbito de la educación, conforme al artículo 5º del E.D. En este marco el artículo 7º del E.D. define expresamente la función docente como

“... aquella de carácter profesional de nivel superior que, sobre la base de una formación y experiencia docente específica para la función o del cumplimiento de los requisitos establecidos en el inciso cuarto del artículo 24, se ocupa de lo atinente a la dirección, administración,

supervisión y coordinación de la educación, y que conlleva tuición y responsabilidades adicionales directas sobre el personal docente, paradocente, administrativo, auxiliar o de servicios menores, y respecto de los alumnos.”

A partir de esto, se definen funciones y responsabilidades que son específicas a esta función directiva. En primer lugar, corresponde al director el **dirigir y liderar** el proyecto educativo, además de velar por la participación de la comunidad escolar. El artículo 7°, inciso 2°, señala además que en el sector Municipal el director debe **gestionar administrativa y financieramente** el establecimiento. Se considera sector municipal, de acuerdo al artículo 19 Y del E.D., a los establecimientos que dependen directamente de los Departamentos de Administración Educacional de las Municipalidades (DAEM) y los que dependen de las Corporaciones Municipales.

Cabe precisar que en materia de obligaciones de los docentes directivos el DFL 2, de 2009, conocido como el texto refundido de la “Ley General de Educación”, en el artículo 10, letra e) precisa que:

“Son deberes de los equipos docentes directivos liderar los establecimientos a su cargo, sobre la base de sus responsabilidades, y propender a elevar la calidad de éstos; desarrollarse profesionalmente; **promover en los docentes el desarrollo profesional** necesario para el cumplimiento de sus metas educativas, y cumplir y respetar todas las normas del establecimiento que conducen.

Para el mejor cumplimiento de estos objetivos los miembros de estos equipos de los establecimientos subvencionados o que reciben aportes del Estado deberán realizar **supervisión pedagógica en el aula**.

Los derechos y deberes anteriores se ejercerán en el marco de la ley y en virtud de las funciones y responsabilidades delegadas por el sostenedor, según corresponda.”

A su turno, es menester agregar que el E.D. regula con detalle el proceso de **selección** de los directivos escolares y las obligaciones que conlleva su nombramiento. Los artículos 31 y siguientes regulan este proceso y disponen de un mecanismo en que participan el Servicio Local de Educación y el Consejo de Alta Dirección Pública, además de una definición previa del perfil profesional y un proceso de concurso público de amplia difusión. Los directores de establecimientos de educación tienen una duración de 5 años en los cargos. Una de las exigencias que la ley establece es que dentro del plazo de 30 días desde el nombramiento, el director nombrado deberá suscribir un **convenio de desempeño**, con el respectivo sostenedor. En este, de acuerdo al artículo 33 del E.D., se deberán establecer las metas, objetivos e indicadores de verificación. Sin perjuicio de que dicho convenio dura 5 años, el director debe rendir cuenta anualmente del grado de cumplimiento al Jefe del DAEM o de la Corporación respectiva: la ley permite que se solicite la renuncia anticipadamente al director en caso de que no se hayan cumplido con los objetivos establecidos. Finalmente, los profesionales que se desempeñen como subdirector, inspector general y jefe técnico (es decir el equipo directivo) son funcionarios de exclusiva confianza del director.

2.2. Régimen de Sanciones Aplicable: el término de la relación laboral.

Como se ha señalado, el principal cuerpo normativo que regula la labor de los profesionales de la educación es el Estatuto Docente (Ley N° 19.070). No obstante, y por disposición del artículo 71 del mismo, se aplican supletoriamente a los profesionales del sector municipal las normas del Código del Trabajo y leyes complementarias de este, con exclusión de las normas sobre negociación colectiva.

Asimismo, a partir del Párrafo VII de E.D., artículos 72 y siguientes, se establece el **régimen de término de la relación laboral** de los profesionales de la educación. El término que se usa, “relación laboral”, resulta algo impropio, tratándose de una relación que se rige principalmente por normas de derecho público, como son las del Estatuto Docente, y sólo supletoriamente por las del Código del Trabajo. Estas causales se aplican a todos quienes componen la dotación docente que, de acuerdo al artículo 20 del E.D., incluye a los docentes directivos.

Entre las causales se destacan **dos grupos** en que el término de la relación resulta atribuible al docente. Estas son relevantes para los objetivos de este análisis toda vez que el término de la relación puede entenderse como una sanción o al menos como una consecuencia negativa de un acto que opera en contra de los intereses del docente.

El artículo 72, letra b), contempla como causal de término la

“**falta de probidad, conducta inmoral**, establecidas fehacientemente en un sumario, de acuerdo al procedimiento establecido en los artículos 127 al 143 de la ley N° 18.883, en lo que fuere pertinente, considerándose las adecuaciones reglamentarias que correspondan”.

De esta forma el E.D. hace aplicables a los profesionales que forman parte de la dotación docente del sector Municipal (cuyo ámbito ya se ha indicado) las normas sobre **sumario administrativo** del Estatuto Administrativo, que permite sancionar faltas graves a través de un proceso investigativo, en el curso del cual los profesionales pueden ser suspendidos de sus funciones (artículo 136). De acuerdo al artículo 140, que forma parte del espectro de la remisión normativa desde el Estatuto Docente al Estatuto Administrativo, corresponderá al Jefe Superior absolver o aplicar una medida disciplinaria al inculpado, dentro del plazo de 5 días. Las normas sobre sumario sólo se modifican aquí en lo relativo a quién debe ser designado como Fiscal: este cargo debe recaer en un profesional de la Municipalidad o Departamento de Educación Municipal o de la Corporación Municipal respectiva. No debe perderse de vista que la aplicación de las normas sobre sumario administrativo sólo caben ante dos causales bien específicas en la ley; la **falta de probidad y conducta inmoral**. De esta forma un profesional docente sólo podría ser sometido al sumario que regula el E.A. por estas causales, terminando este, en caso de resultar culpable, en la destitución del funcionario.

El artículo 72 letra c) establece como causal de término de la relación laboral el

“**incumplimiento grave** de las obligaciones que impone su función, tales como la no concurrencia del docente a sus labores en forma reiterada, impuntualidades reiteradas del docente, incumplimiento de sus obligaciones docentes conforme a los planes y programas de estudio que debe impartir, abandono injustificado del aula de clases o delegación de su trabajo profesional en otras personas.”

A propósito de ello, es necesario recordar que los docentes que cumplen una función directiva están afectos a un conjunto de facultades y de obligaciones específicas que se establecen en el convenio de desempeño. De este modo, el incumplimiento grave a que se refiere la letra c) del artículo 72, debe ser entendido en relación a esas obligaciones específicas.

Respecto de las sanciones específicas que se aplican, se debe anotar que las causales por las que se establecen para el término de la relación laboral por falta de probidad o conducta inmoral, deben necesariamente ser acreditadas mediante un sumario administrativo regulado por el E.A. Asimismo, se debe tener en cuenta que la remisión normativa que hace el E.D. al E.A. sólo considera los artículos 127 al 143, y deja fuera al artículo 121, que es precisamente aquel donde se establecen las medidas disciplinarias. De este modo, se podría señalar que el E.D. sólo se sirve del **procedimiento** de sumario del E.A., pero no del régimen de sanciones que este contempla. Esto llevaría a concluir que, en realidad, el E.D. posee un régimen propio de sanción, entendida esta como término de la relación entre el docente y el servicio, a partir de causales específicas de término de dicha relación, algunas de las cuales deben ser acreditadas mediante el procedimiento de sumario administrativo.

3. Conclusiones

Conforme lo que se ha señalado, es factible concluir que:

- ❖ El E.D. instituye un grupo especial de funcionarios denominados **docentes directivos**, que se someten a un proceso de selección especial y además están afectos a obligaciones y potestades específicas.
- ❖ El E.D. no contempla un régimen de medidas disciplinarias equiparable al del artículo 121 del E.A. Tampoco contempla la gradualidad que sí se contempla en este, ni cuenta con elementos de modulación de la sanción administrativa.
- ❖ No obstante, el E.D. sí contempla un régimen de **causales de término** de la relación laboral, **algunas de las cuales** son de mayor entidad y deben ser acreditadas mediante un procedimiento de sumario administrativo regulado por los artículos 127 a 143 del E.A. Ello no implica la aplicación de una medida disciplinaria.
- ❖ En consecuencia es posible plantear la pertinencia y utilidad de incorporar un régimen de medidas disciplinarias equiparable al artículo 121 del E.A. que contemple la gradualidad de las mismas, así como elementos de modulación de la sanción administrativa.

Referencias

BERMUDEZ, J. (2010). *Derecho Administrativo General*. Santiago de Chile, Chile: Abeledo Perrot Legal Publishing.

PANTOJA, R. (2007). *Estatuto Administrativo Interpretado* (Séptima ed., Vol. II). Santiago de Chile, Chile: Editorial Jurídica.

Disclaimer

Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative Commons Atribución 3.0
(CC BY 3.0 CL)