



Departamento Jurídico y Fiscalía
Unidad de Pronunciamientos,
Innovación y Estudios Laborales
K5671(1124)18/ E20100(1302)19

2235

DICTAMEN: _____ / _____ 042

ACTUACIÓN:

Mantiene y precisa doctrina.

MATERIA:

Personal regido por la Ley N°19.378. Sistema de remuneraciones.

RESUMEN:

- 1) Mantiene doctrina sustentada en Ordinario N°1561 de 26.03.2018.
- 2) Precisa doctrina contenida en Ordinario N°2040, de 18.04.2016, en el sentido que indica.
- 3) Precisa doctrina contenida, entre otros, en Dictamen N°5953/375, de 09.12.1999, en orden a que el personal regido por la Ley N°19.378 solo tiene derecho a percibir aquellas asignaciones expresamente contenidas en la normativa que los regula.

ANTECEDENTES:

- 1) Instrucciones de 05.07.2021 de Sr. Asesor de Sra. Directora del Trabajo.
- 2) Instrucciones de 25.06.2021 del Sr. Jefe del Departamento Jurídico y Fiscal.
- 3) Correos electrónicos de 23.10.2020 y 09.10.2020 de Jefa Unidad de Pronunciamientos, Innovación y Estudios Laborales.
- 4) Pase N°52 de 11.09.2020 de la Sra. Subdirectora del Trabajo.
- 5) Instrucciones de 10.03.2020 de Jefa de Unidad de Pronunciamientos, Innovación y Estudios Laborales.
- 6) Instrucciones de 08.10.2019 de Jefe Departamento Jurídico y Fiscal.

- 7) Oficio N°7.042 de 12.06.2019 de la Contraloría General de la República.
- 8) Ordinario N°2140 de 10.06.2019 del Director del Trabajo.
- 9) Presentación de 16.05.2018 de don Esteban Maturana Doña, por la Confederación Nacional de Funcionarios de la Salud Municipalizada.

FUENTES:

Artículo 4° Ley N°19.378.

Artículo 304 Código del Trabajo.

CONCORDANCIA:

Ordinario N°4702 de 05.12.13; Dictamen N° 625/36 de 28.02.02; Ordinario N°2040 de 18.04.16; Ordinario N°2977 de 06.08.14; Dictamen N°5.953/375 de 09.12.99.

SANTIAGO, 15 SEP 2021

DE: DIRECTORA DEL TRABAJO

**A: SR. ESTEBAN MATURANA DOÑA
PRESIDENTE CONFUSAM
FANOR VELASCO N°31
SANTIAGO**

Ha solicitado a esta Dirección, en representación de la Confederación Nacional de Funcionarios de la Salud Municipalizada, reconsiderar la doctrina contenida en el Ordinario N°1561, de 26.03.18, de esta Dirección, por las razones que expone en la misma.

Al respecto, cumplo con informar a Ud. lo siguiente:

El Ordinario cuya reconsideración se solicita señala: *“No resulta jurídicamente procedente la suscripción de protocolos de acuerdo entre el Secretario General de una Corporación Municipal de derecho privado y las asociaciones de funcionarios respecto del otorgamiento de beneficios no contemplados por la ley N°19.378”.*

La conclusión anterior se fundamenta, principalmente, en que el personal regido por la Ley N°19.378 sólo puede percibir las remuneraciones que establece expresamente dicha normativa y de la manera que ésta determine, vale decir, si se cumplen los requisitos legales que hacen procedente el pago de los distintos estipendios regulados en dicho Estatuto.

Acorde con la doctrina precitada, no resulta jurídicamente procedente el pago de asignaciones o beneficios que se encuentren contemplados en un

Reglamento Comunal o en Protocolos de Acuerdo suscritos con las asociaciones de funcionarios, que no estuvieren regulados en la citada normativa.

Ello es sin perjuicio de la asignación especial transitoria prevista en el artículo 45 de la Ley N°19.378, que la entidad empleadora puede otorgar a una parte o a la totalidad de los funcionarios, siempre que exista disponibilidad presupuestaria y se cumplan los requisitos copulativos que para ello determina la ley, caso que no corresponde al consultado.

Cabe agregar que en el mismo sentido se ha pronunciado la Contraloría General de la República, quien ha sostenido, entre otros, en Dictamen N°26.657 de 20.07.2009, que *“...a contar de la entrada en vigencia de la Ley 19.378 -13 de abril de 1995-, el personal afecto a sus disposiciones, sólo tiene derecho a los beneficios que en ella se establecen, ...”*.

De esta manera no cabe sino reiterar que no resulta jurídicamente procedente que el personal regido por la Ley N°19.378 perciba beneficios superiores o no contemplados por la preceptiva de que se trata, dado que no existiría, en tal caso, causa legal para su percepción, lo que además implicaría desvirtuar o comprometer el sistema estatutario funcionario que rige a dicho sector.

En relación con el primer argumento que el solicitante esgrime para fundamentar su solicitud de reconsideración, referido a que al emitirse el Ordinario recurrido debió también tomarse en consideración, además de la ley, la Constitución Política de la República, el artículo 4° del Convenio N°98 y los artículos 7° y 8° del Convenio N°151, ambos de la O.I.T., cabe señalar, por una parte, que la Carta Fundamental en el artículo 19 N°16 precisamente señala que la negociación colectiva con la empresa en que laboren es un derecho de los trabajadores, salvo los casos en que la ley expresamente no permita negociar, de suerte tal que es la propia Constitución, y no sólo la ley, la que fija límites a la negociación colectiva.

Por otra parte, en cuanto a los Convenios de la O.I.T. anteriormente citados, esta Dirección, mediante Ordinario N°4702, de 05.12.2013, ha señalado: *“la armonía y adecuación de estos Convenios al ordenamiento jurídico laboral interno, involucra un proceso paulatino y progresivo, que no tiene el carácter de un simple acto administrativo unilateral e inmediato. Tal proceso implica armonizar potestades legislativas, judiciales y de gobierno, y también, cambios culturales en la comunidad jurídica nacional, que se orienten al estudio y aplicación cada vez más frecuente de una vasta gama de instrumentos internacionales, reflejo de la creciente interdependencia de los Estados”*.

De lo expuesto por esta Dirección en el citado pronunciamiento se colige que la adecuación normativa interna a los tratados internacionales a que se ha hecho referencia, debe efectuarse mediante las correspondientes modificaciones legales. Sin perjuicio de lo expuesto, cúmpleme informarle que en el ejercicio de la labor interpretativa que realiza este Servicio se ha hecho mención en ciertos casos a los señalados convenios, con el objeto de reafirmar el sentido y alcance que ha otorgado el legislador a una determinada disposición legal relativa a la materia.

En cuanto a su segunda objeción, que dice relación con la aparente contradicción argumentativa en que se incurriría en el Dictamen N°625/36, de 28.02.2002- uno de los pronunciamientos que sirve de sustento al Ordinario impugnado- por cuanto en él se señalaría que el "acuerdo" de otorgar feriado por sobre la ley implica únicamente una liberalidad del empleador, cabe señalar que en ningún caso lo allí sostenido contradice la doctrina sostenida por este Servicio, ni menos permite concluir que los *"instrumentos en que consten acuerdos entre las autoridades y la representación sindical del personal sí pueden ser vinculantes"*, pues lo que dicho dictamen establece es, precisamente, que el referido "acuerdo" en realidad no es tal sino que constituye una liberalidad del empleador, vale decir, se trata de un acto que emana de la sola voluntad del empleador.

En lo que respecta al Ordinario N°2040 de 18.04.2016, que Ud. invoca para reafirmar su posición, cabe señalar, primeramente, que el mismo señala expresamente que: *"...al personal regido por el Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal no le son aplicables las normas que regulan la negociación colectiva, contenidas en el Libro IV del Código del Trabajo. En tal sentido se ha pronunciado reiteradamente esta Dirección, en los dictámenes 6597/297 de 28.11.1996; 6773/341 de 07.11.1997 y 382/11 de 25.01.2005"*. En segundo lugar, el mencionado Ordinario en caso alguno permite otorgar el carácter de obligación civil a los "acuerdos", como da a entender en su presentación, puesto que dicho pronunciamiento se limita a señalar que el referido personal no puede negociar colectivamente pero, si a pesar de esta prohibición, en los hechos así aconteciere, esta Dirección carece de competencia para referirse a tales "acuerdos", materia que es de competencia de los Tribunales de Justicia.

Debido a lo antes expuesto, se ha estimado pertinente precisar la doctrina contenida en el Ordinario N°2040 de 18.04.2016, en el sentido de señalar que esta Dirección carece de competencia para pronunciarse sobre la situación allí planteada, toda vez que se trata de un acuerdo celebrado por trabajadores regidos por la Ley N°19.378, a quienes no le resultan aplicables las normas de negociación colectiva contenidas en el libro IV del Código del Trabajo.

En relación con el Dictamen N°85.700, de 28.11.2016, de la Contraloría General de la República, al que Ud. hace alusión, cabe señalar que de acuerdo a la reiterada doctrina de ese órgano contralor, contenida, entre otros, en Dictamen N°24511 de 06.07.2017, compete a esta Dirección la labor de interpretar administrativamente la legislación laboral que regula a los trabajadores del sector privado, de suerte tal que el dictamen citado en su presentación no resulta aplicable a los trabajadores a los que se refiere el Ordinario N°1561, de 26.03.2018, cuya reconsideración se solicita.

Respecto del recurso de unificación de jurisprudencia que Ud. cita a manera ejemplar, cabe señalar que el mismo se encuentra referido a una materia distinta a aquella que es objeto del presente análisis, que dice relación con la improcedencia de otorgar beneficios al personal de que se trata que no se encuentren expresamente contemplados en la legislación que lo rige.

En relación a su argumentación referida a que la expresión "solamente" utilizada por el legislador en el artículo 23 del Estatuto de Salud no tiene un alcance

absoluto y que el enunciado del mismo sería contradictorio por cuanto esa misma ley contempla otros estipendios, cabe señalar, primeramente, que es la propia normativa que nos ocupa la que incorporó dicha expresión en el artículo ya citado, y, por tanto, no corresponde a esta Dirección, en el ejercicio de su labor interpretativa, obviar determinados vocablos legales y darles un alcance distinto al que se pretende de su sentido natural y obvio, según lo dispone expresamente el artículo 20 del Código Civil.

Efectuada esta precisión cabe señalar, en segundo término, que dicho cuerpo legal fue dictado el año 1995, siendo objeto, posteriormente, de diversas modificaciones, entre éstas, la incorporación de nuevos estipendios otorgados al personal afecto a la ley en comento, como ocurre con la asignación de mejoramiento del trato al usuario, a que Ud. hace referencia, establecida mediante Ley N°20.645, publicada en el Diario Oficial el 15.12.2012.

En razón de lo antes expuesto, el Ordinario N°2977, de 06.08.2014, precisamente señala que pueden existir otros estipendios que también corresponda pagar al personal regido por el Estatuto de Salud, en la medida que estos hayan sido otorgados por leyes dictadas con posterioridad a dicho cuerpo legal, que data, como ya se señaló, de 1995.

A mayor abundamiento de lo expresado, realizando una interpretación armónica de dicho cuerpo normativo, resulta procedente señalar que el legislador, al utilizar la expresión "*solamente*", claramente buscó resaltar la circunstancia de que a este personal sólo le corresponden determinados estipendios expresamente contemplados en la ley, los que están constituidos, básicamente, por aquellos que se indican en el artículo 23 de la citada Ley N°19.378, se deben sumar ciertas asignaciones otorgadas con posterioridad a la dictación de aquélla y que vienen a complementarla, con la sola excepción de la asignación contenida en el inciso final del artículo 42, que también fue fijada por el referido Estatuto al momento de su dictación, pero que por esa sola circunstancia no permite darle el alcance que Ud. pretende en su solicitud, esto es, que este personal puede percibir otras asignaciones o beneficios distintos de los señalados en la ley, dado que en dicha preceptiva no existe norma alguna que permita pactar estipendios fuera de los que expresamente menciona la citada norma legal.

Tal es así que, cuando se dictó la Ley N°19.378 el personal que con anterioridad estaba regido por el Código del Trabajo y, por tal motivo, había pactado con su empleador determinadas asignaciones "*convencionales*" debió, por expreso mandato del legislador, adecuarlas al nuevo sistema remuneratorio que fijó dicho cuerpo legal. Así lo ha entendido también la Contraloría General de la República mediante Dictamen N°12.868, de 19.04.1996.

Como se puede apreciar, la doctrina de esta Dirección sobre el particular ha mantenido siempre la misma línea interpretativa de fondo, vale decir, que el sistema remuneratorio y de beneficios del personal regido por la Ley N°19.378 sólo puede ser establecido expresamente por la ley.

Cabe hacer presente que todos los estipendios señalados en su presentación para fundamentar sus argumentos corresponden precisamente a

aquellos de origen legal y no convencional, a saber: la asignación de desarrollo y estímulo al desempeño colectivo incorporada mediante Ley N°19.813 y la asignación al mejoramiento de la calidad del trato al usuario incorporada por la Ley N°20.645.

En este contexto, cabe tener en cuenta la condición pública que cumple el personal regido por un estatuto legal especial, como es la Ley N°19.378, que trae aparejada una serie de deberes, obligaciones y prohibiciones a los que se encuentra afecto, dentro de las cuales está precisamente la de sujetarse al sistema remuneratorio que establece la propia ley, razón por la cual no resulta jurídicamente procedente que las partes pacten beneficios que no se encuentran expresamente contemplados en ella, ni sustraerse de dicho sistema por la vía de celebrar acuerdos entre las partes, con mayor razón, si ello implica disponer de dineros o fondos públicos.

Por estas mismas consideraciones el artículo 304, inciso 3°, del Código del Trabajo, dispone: *"Tampoco podrá existir negociación colectiva en las empresas o instituciones públicas o privadas cuyos presupuestos, en cualquiera de los dos últimos años calendario, hayan sido financiadas en más del 50% por el Estado, directamente o a través de derechos o impuestos"*.

Respecto de su observación referida a que el Ordinario en estudio debió haber sido evacuado formalmente como dictamen, cabe señalar que el artículo 11, letra c) del DFL N°2, de 29.09.1967, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Ley Orgánica de la Dirección del Trabajo, prescribe que tratándose de requerimientos que no implican un cambio de doctrina, o que se refieran a materias respecto de las cuales existe jurisprudencia administrativa vigente, como ocurre en la especie, basta que la respuesta sea emitida a través de un oficio ordinario firmado por el Jefe del Departamento Jurídico.

En relación con su solicitud de aclaración acerca del alcance del Ordinario recurrido, cabe señalar que si bien, a través de éste se resolvió una consulta formulada por la Corporación Municipal de Conchalí de Educación, Salud y Atención de Menores respecto de un protocolo de acuerdo que se pretendía celebrar, la doctrina que le sirve de sustento y que ha sido aplicada reiteradamente en el tiempo resulta también aplicable a otros casos similares.

Por último, en lo que respecta a su alegación referida a que los protocolos de acuerdo son incluso considerados, a vía ejemplar, en las leyes anuales de presupuesto, cabe señalar que tal afirmación viene precisamente a corroborar la posición de esta Dirección en el sentido de que cualquier asignación, estipendio o beneficio que se otorgue a este tipo de personal debe establecerse por ley, no bastando, por ende, para hacer exigible su otorgamiento, la circunstancia de encontrarse pactado en un protocolo de acuerdo.

Por consiguiente, en mérito de las consideraciones antes expuestas, doctrina administrativa y disposiciones legales citadas, cumpro con informar a Ud. que:

1.- Mantiene doctrina sustentada en Ordinario N°1561 de 26.03.2018, por las consideraciones señaladas en el presente informe.

2.- Precisa doctrina contenida en Ordinario N°2040, de 18.04.2016, en el sentido indicado.

3.- Precisa doctrina contenida, entre otros, en Dictamen N°5953/375, de 09.12.1999, en orden a que el personal regido por la Ley N°19.378 sólo tiene derecho a percibir aquellas asignaciones expresamente contenidas en la normativa que los regula.

Saluda atentamente a Ud.,



Liberal Yuropez
LIBERIA JERÉZ ARÉVALO
ABOGADA
DIRECTORA DEL TRABAJO

[Handwritten mark]
JDTP/LBP
Distribución:

- Jurídico
- Partes
- Boletín
- Deptos. D.T. y Oficinas Nivel Central
- U. Asistencia Técnica
- XVI Regiones
- Sra. Subdirectora
- Sr. Jefe de Gabinete Sr. Ministro del Trabajo y Previsión Social
- Sr. Subsecretario

