



Departamento Jurídico y Fiscalía
Unidad de Pronunciamientos,
Innovación y Estudios Laborales
E41809(1467)2020

2234 041
DICTAMEN: _____ / - - -

ACTUACIÓN:

Fija doctrina.

MATERIA:

Corporación Municipal. Proceso de Calificación.
Emergencia sanitaria por COVID-19.

RESUMEN:

Resulta procedente realizar el proceso calificadorio 2019-2020 respecto del personal regido por la Ley N°19.378 de la Corporación Municipal de Desarrollo Social de Colina aun cuando puedan ser necesarias ciertas modificaciones propias de la pandemia por COVID-19 por la que atraviesa el país.

ANTECEDENTES:

- 1) Correo electrónico de 26.07.2021 de Sra. Secretaria Unidad de Pronunciamientos, Innovación y Estudios Laborales.
- 2) Instrucciones de 21.07.2021 de Sr. Asesor Sra. Directora del Trabajo.
- 3) Instrucciones de 29.10.2020 y 10.11.2020 de Sra. Jefa Unidad de Pronunciamientos, Innovación y Estudios Laborales.
- 4) Ordinario N°726 de 10.08.2020 de la Sra. Inspectora Comunal del Trabajo Norte Chacabuco
- 5) Presentación de 05.08.2020 de don Carlos Ruiz Vergara por la Corporación Municipal de Desarrollo Social de Colina.

FUENTES: Artículo 45 Código Civil; Artículos 46, 58, 59, 63 y 64 Ley N°19.378.

CONCORDANCIAS: No hay.

SANTIAGO,

15 SEP 2021

DE: DIRECTORA DEL TRABAJO

A: SR. CARLOS RUIZ VERGARA
SECRETARIO GENERAL CORPORACIÓN MUNICIPAL DE
DESARROLLO SOCIAL DE COLINA
PEDRO AGUIRRE CERDA N°7
COLINA

Mediante presentación del antecedente 5), Ud. solicita a esta Dirección, en representación de la Corporación Municipal de Desarrollo Social de Colina, un pronunciamiento en orden a determinar la procedencia de efectuar el proceso calificador correspondiente al período septiembre de 2019 a agosto de 2020, teniendo presente que la mayor parte del personal de atención primaria de la salud de esa entidad ha debido asumir funciones que no son las que habitualmente deben desempeñar a raíz de la crisis sanitaria provocada por la pandemia de COVID-19 que afecta al país, lo que debe incidir en el resultado del respectivo proceso.

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

El inciso 1° del artículo 46 de la Ley N°19.378 que establece el Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal, dispone:

“Los funcionarios serán calificados anualmente, evaluándose su labor, y tendrán derecho a ser informados de la respectiva resolución”.

Por su parte, el inciso 1° del artículo 33 del Decreto N°1.889, de 29.11.1995, de Salud, Reglamento de la carrera funcionaria del personal regido por el Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal, establece:

“Para los efectos de esta evaluación, se calificará anualmente a todos los funcionarios de la dotación. Una vez finalizado el proceso de calificaciones y con el resultado de las calificaciones ejecutoriadas, los funcionarios de cada categoría de cada establecimiento se ordenarán en forma decreciente conforme al puntaje obtenido por cada uno de ellos”.

A su vez, el artículo 58 del mismo cuerpo reglamentario, prescribe:

“El sistema de calificaciones tendrá por objeto evaluar el desempeño y las aptitudes de cada funcionario; determinar el derecho a percibir asignación de mérito y, en tal caso, el tramo que le corresponde; servir de base para poner término a la relación laboral y ponderar la contribución del trabajador al logro de las metas, planes y programas, calidad de los servicios y grado de satisfacción de los usuarios del respectivo establecimiento. La entidad administradora de salud municipal

deberá velar por la aplicación de procedimientos objetivos y transparentes de evaluación del desempeño, de modo que este proceso sea una instancia de formación y refuerzo positivo de las conductas meritorias y de rectificación de desempeños insatisfactorios. A tal efecto, la entidad administradora deberá disponer la dictación de instructivos o reglamentos internos complementarios del presente reglamento que lleven a la aplicación de metodologías apropiadas que aseguren la objetividad del sistema, y disponer el diseño de instrumentos que acompañen cada etapa del proceso”.

El artículo 59 de esta misma preceptiva, establece:

“El sistema de calificación comprenderá, a lo menos, la precalificación realizada por el jefe directo, la calificación efectuada por la Comisión de Calificación y la apelación que se deduzca ante el Alcalde. Asimismo comprende una fase, al inicio del respectivo período, de determinación de metas o compromisos de desempeño individual, definición de lo que se espera de cada individuo o grupo y especificación de cuál debe ser su contribución a mejorar la calidad de los servicios del establecimiento, todo ello por escrito en documento destinado a ese fin. Las Entidades Administradoras podrán disponer los mecanismos complementarios de evaluación que estimen procedentes. Al inicio del período calificadorio, la entidad administradora deberá dar a conocer a cada funcionario sobre la persona específica que ejerce las funciones de su jefe directo, las metas y compromisos de desempeño, tanto individual como grupal, que le conciernen, esto en un documento, y los instrumentos de medición de la satisfacción de los usuarios y calidad de los servicios que se emplearán para este efecto. La precalificación es la evaluación previa realizada por el jefe directo del funcionario. Para llevarla a cabo, será obligación de quien la realiza conocer los contenidos y requerimientos del proceso, los reglamentos y manuales de procedimiento. Ella no se expresará en puntaje sino que consistirá en un informe escrito que contendrá las evaluaciones cualitativas de los factores y subfactores, mediante conceptos del desempeño funcionario. En cada período deberá haber, a lo menos, dos precalificaciones conceptuales, las que deberán considerar las anotaciones de mérito y demérito que consten en la hoja funcionaria. La calificación es la evaluación realizada por la Comisión de Calificación o por el Alcalde cuando corresponda. Ella deberá hacerse teniendo como base los diferentes elementos que se establezcan en el reglamento municipal. Las sanciones aplicadas al funcionario como resultado de una investigación sumaria o sumario administrativo, así como las anotaciones de demérito, solo podrán ser consideradas para la calificación del período respectivo”.

Finalmente, los artículos 63 y 64 del señalado cuerpo reglamentario, señalan:

“Artículo 63 La calificación evaluará los doce meses de desempeño funcionario comprendidos entre el 1° de septiembre y 31 de agosto del año siguiente. Todos los funcionarios que tengan a lo menos seis meses de desempeño continuo o discontinuo en el período serán calificados. Quienes no reciban calificación mantendrán en el período la calificación anterior”.

“Artículo 64 El proceso de calificación deberá iniciarse el 1° de septiembre y terminarse, a más tardar, el 31 de diciembre de cada año”.

De las normas legales y reglamentarias antes transcritas se colige, en lo pertinente a la consulta planteada, que el sistema de calificaciones del personal de atención primaria de salud municipal constituye un procedimiento anual de carácter obligatorio, que tiene por objeto la evaluación del desempeño y las aptitudes de los funcionarios, cuyo resultado será determinante, para acceder al pago de la asignación anual de mérito y el tramo correspondiente, como también para configurar, en su caso, la causa legal de terminación de los servicios contemplada por el artículo 48, letra f) de la Ley N°19.378, esto es, calificación en lista de eliminación o, en lista condicional, por dos períodos consecutivos o tres acumulados, según corresponda.

Se colige también que, para ser evaluados, los trabajadores deben tener, a lo menos, seis meses de desempeño continuo o discontinuo en el respectivo período calificadorio, el cual, en el caso en consulta, se extiende desde el 01.09.2019 al 31.08.2020.

Precisado lo anterior, resulta necesario manifestar que la resolución de la consulta planteada exige tener en consideración la situación especial que conlleva la vigencia del estado de excepción constitucional de catástrofe por calamidad pública declarado por Decreto N°104, de 18.03.2020, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, prorrogado mediante Decreto Supremo N°269, de 16.06.2020; Decreto Supremo N°400, de 12.09.2020; Decreto Supremo N°646 de 09.12.2020 y Decreto Supremo N°153 de 25.06.2021, del mismo Ministerio, lo cual ha obligado a adoptar una serie de medidas orientadas a afrontar la emergencia sanitaria que afecta al país. Entre ellas cabe destacar la dictación de cuerpos normativos en diferentes áreas y materias con el fin de enfrentar de mejor manera la pandemia por COVID-19. Al efecto, cabe citar, entre otras, las leyes N°s 21.226, que *“Establece un Régimen Jurídico de Excepción para los procesos judiciales, en las Audiencias y Actuaciones Judiciales , y para los Plazos y Ejercicio de las Acciones que indica, por el Impacto de la Enfermedad Covid-19;* 21.259, que Modifica la Legislación Pesquera a fin de enfrentar los efectos de la enfermedad COVID-19 y 21.260 que, entre otras materias, posibilita el trabajo a distancia o teletrabajo de las mujeres embarazadas en caso de excepción constitucional de catástrofe por calamidad pública, con ocasión de una epidemia o pandemia a causa de una enfermedad contagiosa.

Las circunstancias anotadas han hecho necesario, además, flexibilizar algunos procesos y procedimientos administrativos, dadas las dificultades generadas por la situación de crisis provocada por la referida pandemia.

En efecto, respecto del sector público, y en relación a la materia en que incide la consulta que nos ocupa, la Contraloría General de la República, a través del Dictamen N°23.890 de 31.07.2020, ha señalado que, en el contexto de la situación de emergencia que afecta al país, se pueden suspender algunas etapas del proceso calificadorio o éste en su totalidad.

Conforme al señalado Dictamen, el caso fortuito o fuerza mayor definido en el artículo 45 del Código Civil constituye *“una situación de excepción que permite adoptar medidas especiales, liberar de responsabilidad, eximir del cumplimiento de*

ciertas obligaciones o plazos, establecer modalidades especiales de desempeño, las que en situaciones normales, no serían permitidas por el ordenamiento jurídico". El mismo pronunciamiento agrega: "El brote del Coronavirus representa una situación del caso fortuito, que habilita la adopción de medidas extraordinarias de gestión interna de las Municipalidades, y demás servicios públicos, con el objeto de resguardar a las personas que allí se desempeñan, y a la población, evitando la propagación del virus, y asegurando la continuidad mínima necesaria de los servicios públicos críticos, definidos como aquellos cuyas funciones no pueden paralizarse sin grave daño a la comunidad".

En la misma línea de argumentación, esta Dirección estima que la pandemia COVID-19 puede ser calificada como caso fortuito o fuerza mayor en los términos previstos en el citado artículo 45 del Código Civil, lo que permitiría, respecto del proceso calificadorio de que se trata, la adopción de determinadas directrices y medidas especiales por parte de la autoridad de la respectiva Corporación Municipal, en tanto ellas no lesionen los derechos de los afectados.

Ahora bien, considerando por una parte, que no existe causa legal que permita la suspensión del proceso calificadorio por el que se consulta y, por otra, que la autoridad sanitaria ha considerado que la atención primaria de la salud es un servicio esencial para afrontar la emergencia sanitaria provocada por la enfermedad COVID-19, lo cual ha implicado, según señala en su presentación, que la mayor parte del personal regido por dicha normativa ha debido desempeñar funciones que no son las que habitualmente realizan -lo que podría importar el incumplimiento de determinados factores o subfactores que incluye el referido proceso- en opinión de esta Dirección, ello ha obedecido a las instrucciones impartidas por la autoridad sanitaria con motivo de la pandemia, esto es, a causas ajenas al personal y a la autoridad de la respectiva corporación municipal. Ello autorizaría para sostener que tal decisión constituye para los afectados un caso de fuerza mayor conforme a la normativa vigente.

En relación con lo expuesto es preciso señalar que entre los factores o subfactores que podrían verse afectados, están aquellos relacionados con la asistencia y puntualidad en el período de calificación que comprende el lapso cubierto por la emergencia sanitaria.

Por otra parte, cabe considerar también que otros factores o subfactores podrían no haberse visto alterados por las medidas sanitarias adoptadas por la autoridad respectiva y, además, que existe un período de tiempo que va desde 01.09.2019 hasta el 18.03.2020, que puede ser evaluado con normalidad.

De esta manera, considerando principalmente que el país ha debido enfrentarse a una situación excepcional, que ha perturbado el normal funcionamiento de las actividades nacionales y, por consiguiente, de aquellas que debe desarrollar el personal de atención primaria de salud; que la finalidad perseguida con el proceso calificadorio es evaluar el desempeño del funcionario durante un determinado período de tiempo; que esta evaluación se puede realizar con normalidad respecto de un período de tiempo superior a los seis meses correspondientes al 01.09.2019 y 18.03.2020; que respecto del período restante igualmente se puede efectuar dicha evaluación, aun cuando fuere necesario

efectuar ciertas modificaciones; y que no existe normativa legal que autorice la no realización de dicho proceso, en opinión de esta Dirección, el proceso calificador correspondiente al período 2019-2020 por el que se consulta, se puede realizar, con ciertas modificaciones atendiendo a la situación de pandemia por la que atraviesa el país, según se ha señalado.

En consecuencia, en mérito de las consideraciones expuestas, doctrina administrativa y disposiciones legales citadas, cumpla con informar a Ud. que resulta factible la realización del proceso calificador del personal regido por la Ley N°19.378, que se desempeña en la Corporación Municipal de Desarrollo Social de Colina -período 2019-2020- sin perjuicio de las modificaciones que razonablemente resulten pertinentes a raíz de la pandemia COVID-19 por la que atraviesa el país.

Saluda atentamente a Ud.,


LILIA JERÉZ ARÉVALO
ABOGADA
DIRECTORA DEL TRABAJO

 JD/TB/LBP/MSGC/msgc

Distribución:

- Jurídico
- Partes
- Boletín
- Divisiones DT
- U. Asistencia Técnica
- XVI Regiones
- Sra. Subdirectora
- Sr. Jefe de Gabinete Sr. Ministro del Trabajo y Previsión Social