



Departamento Jurídico y Fiscalía
Unidad de Pronunciamientos,
Innovación y Estudios Laborales
E10101(97)2022

118 04
DICTAMEN: _____/_____

ACTUACIÓN:

Fija y aplica doctrina.

MATERIA:

Estatuto de Salud. Capacitación. Experiencia.

RESUMEN:

- 1.- El reconocimiento de los cursos efectuados antes de la dictación de la Ley N°19.378 debe efectuarse de la manera expuesta en el presente oficio.
- 2.- Los servicios prestados por una funcionaria regida por la Ley N°19.378 para la Dirección de Salud de Carabineros de Chile resultan útiles para los efectos del factor experiencia en los términos expuestos en el presente oficio.

ANTECEDENTES:

- 1) Correo electrónico de 15.11.2022.
- 2) Pase N°54 de 24.01.2022 del Sr. Jefe de Gabinete de la Sra. Directora del Trabajo.
- 3) Oficio N°E173682/2022 de 11.01.2022 de la Contraloría General de la República.
- 4) Presentación de 07.01.2022 de doña [REDACTED]

FUENTES: Artículos 22, 38, 31 y 42 Ley N°19.378.
Artículos 19, 29, 30, 31, 38, 40, 45, 46, 49, 50 y 55
Del Decreto N°1.889, de 1995, del Ministerio de Salud.

CONCORDANCIA:

Dictamen N°6147/41 de 07.12.2018; N°2506/192 de 01.06.1998.

SANTIAGO,

19 ENE 2023

DE: DIRECTOR DEL TRABAJO

A: S [REDACTED]
[REDACTED]

LA REINA

Mediante presentación del antecedente 4) Ud., en su calidad de funcionaria regida por la Ley N°19.378, dependiente de la Corporación Municipal de Desarrollo Social de Macul, solicita a la Contraloría General de la República el reconocimiento de ciertos cursos por parte de la Corporación Municipal de La Florida, entidad en la que se desempeñó entre marzo de 1992 a febrero de 1995, para los efectos del elemento capacitación de la carrera funcionaria. También solicita se determine si tiene derecho a bienios por sus servicios prestados en la Dirección de Salud de Carabineros de Chile entre el 13.01.2003 y el 01.06.2004. Dicho Órgano Contralor derivó esta solicitud a esta Dirección por tener competencia respecto de la entidad empleadora.

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

En lo que dice relación con su primera inquietud, referida al elemento capacitación de la carrera funcionaria del personal regido por el Estatuto de Salud, cabe tener en consideración el artículo 22 de la Ley N°19.378, que señala:

“De acuerdo a las normas de carrera funcionaria establecidas en el Título II de esta ley, las entidades administradoras serán autónomas para determinar la forma de ponderar la experiencia, la capacitación y el mérito para los efectos de la aplicación de la carrera funcionaria, según los criterios objetivos que al efecto se fijan en el reglamento municipal respectivo. El mérito tendrá efecto remuneratorio sólo a través de la asignación de mérito que se establece en la presente ley. Sin perjuicio de todo lo anterior, aquellos funcionarios que provengan de otro establecimiento de salud municipal, tendrán derecho a que se les ubique, a lo menos, en el nivel que ocupaban en su anterior empleo.”

El artículo 38, letras a) y b) de la Ley N°19.378 dispone:

“Para los efectos de la aplicación de la carrera funcionaria establecida en este título, se entenderá por:

a) Experiencia: el desempeño de labores en el sector, medido en bienios. El reglamento de esta ley establecerá el procedimiento para reconocer los años de servicios efectivos en establecimientos públicos, municipales o corporaciones en salud municipal. Dicho reconocimiento se efectuará en base a la documentación laboral y previsional que permita acreditar los años que cada solicitante pida que se le reconozcan como servidos.

b)Capacitación:el perfeccionamiento técnico profesional del funcionario a través de cursos o estadías programados y aprobados en la forma señalada por esta ley y sus reglamentos. “

Por su parte, el artículo 42, incisos 1° y 2° de la Ley N°19.378 establece:

“Para los efectos de la carrera funcionaria, se reconocerán como actividades de capacitación los cursos y estadías de perfeccionamiento que formen parte de un programa de formación de recursos humanos reconocido por el Ministerio de Salud.

El reglamento establecerá un sistema acumulativo de puntaje mediante el cual se reconocerán las actividades de capacitación que cumplan con los requisitos señalados en el inciso anterior que hayan sido aprobadas por el funcionario como parte de su formación académica y durante su desempeño en establecimientos de atención primaria de salud municipal o en un servicio de salud. Dicho sistema de puntaje será común para todas las categorías funcionarias y considerará el nivel técnico, el grado de especialización y la duración de las actividades de capacitación.”

Ahora bien, el artículo 31 de la Ley N°19.378, dispone:

“La carrera funcionaria deberá garantizar la igualdad de oportunidades para el ingreso y el acceso a la capacitación;la objetividad de las calificaciones y la estabilidad en el empleo;reconocer la experiencia, el perfeccionamiento y el mérito funcionario, en conformidad con las normas de este Estatuto”.

Por su parte, el artículo 18 del Decreto N°1.889, de 1995, del Ministerio de Salud, dispone:

“Para los efectos del Estatuto de Atención Primaria, se entenderá por carrera funcionaria el conjunto de disposiciones y principios que regulan la promoción, mantención y desarrollo de cada funcionario en su respectiva categoría.

Ella deberá garantizar la igualdad de oportunidades para el ingreso y el acceso a la capacitación; la objetividad de las calificaciones y la estabilidad en el empleo; reconocer la experiencia, el perfeccionamiento y el mérito funcionario, en conformidad con las normas de este Reglamento y la Ley N°19.378”.

A su vez, el artículo 19, letras a) y b) del Decreto N°1.889, de 1995, del Ministerio de Salud, prescribe:

“Los aspectos constitutivos son experiencia, capacitación y mérito, entendiéndose por tales:

a) EXPERIENCIA: el desempeño de labores en el sector, medido en bienios.

b) CAPACITACIÓN: el perfeccionamiento técnico profesional del funcionario a través de cursos o estadías programados y aprobados en la forma señalada por este Reglamento y la Ley N°19.378”.

El artículo 29 del Decreto N°1.889 ya citado establece:

“Para los efectos de la Carrera Funcionaria, la Entidad Administradora deberá llevar, respecto de cada funcionario, una Hoja de Carrera Funcionaria. En ella se registrarán todos los datos de identificación del funcionario; estudios, títulos y grados; experiencia y bienios reconocidos; nombramientos y cargos desempeñados y en ejercicio. Contendrá, asimismo, la capacitación del funcionario, con su puntaje respectivo, obtenido en los cursos y estadías realizadas desde su ingreso a la carrera funcionaria. Además, se anotarán en ella, los puntajes de calificación obtenidos y los resultados de los sumarios o investigaciones a que haya sido sometido y toda otra información relevante de la trayectoria funcionaria.”

De las normas antes transcritas se colige, en lo pertinente, que la capacitación es uno de los elementos de la carrera funcionaria del personal regido por la Ley N°19.378 y, por otra parte, que los cursos y estadías de perfeccionamiento destinados a la formación del personal y reconocidos por el Ministerio de Salud deben ser considerados para el reconocimiento de la capacitación.

A su vez, el artículo 38, incisos 1° y 2°, de esta misma preceptiva dispone:

“Cada Entidad Administradora establecerá los porcentajes sobre el sueldo base mínimo nacional que asignará por concepto de capacitación en cada categoría. Asimismo establecerá la distribución de dicho porcentaje en cada nivel de la categoría correspondiente, lo que se reflejará en el sueldo base de cada nivel.

Los porcentajes de cada nivel se traducirán en puntaje válido para la carrera funcionaria”.

Por su parte, el artículo 39 de este cuerpo legal señala:

“Para la aplicación de la carrera funcionaria, se reconocerán como actividades de capacitación los cursos y estadías de perfeccionamiento que formen parte de un Programa de Formación de Recursos Humanos reconocido por el Ministerio de Salud y que tiene el propósito de mejorar la calidad de la atención y promover el desarrollo de los funcionarios que laboran en sus establecimientos”.

Del precepto legal transcrito aparece que para el legislador deberán reconocerse como actividades de capacitación útiles para la carrera funcionaria solo los cursos y estadías de perfeccionamiento que formen parte de un Programa de Formación de Recursos Humanos que haya reconocido el Ministerio de Salud, con el objetivo preciso de mejorar la calidad de esa atención y la promoción funcionaria.

Del mismo modo, el artículo 40, inciso 1°, de este mismo Decreto 1889 dispone:

“El Programa de Capacitación Municipal será formulado anualmente sobre la base de los criterios definidos por el Ministerio de Salud al efecto, en relación a los Programas de Salud Municipal, previa revisión y ajuste presupuestario por la

Entidades Administradoras y será enviado a más tardar el día 30 de noviembre, al Ministerio de Salud”.

Del precepto legal transcrito se desprende que las entidades administradoras de salud primaria municipal deben formular anualmente el denominado Programa de Salud Municipal el que debe ser enviado a más tardar el 30 de noviembre de cada año al Ministerio de Salud para su reconocimiento y observaciones.

De esta manera, la formulación del Programa de Salud Municipal constituye una obligación de las entidades administradoras que debe cumplirse anualmente en los términos establecidos en esta disposición exigencia legal que aparece reiterada en términos similares en el artículo 12 del Decreto N°2.296, de 1995, del Ministerio de Salud.

Por otra parte, el artículo 45 establece:

“Los cursos y estadías realizadas por cada funcionario deberán cumplir con las siguientes exigencias para ser computados para los efectos del elemento de Capacitación:

- a) Estar incluido en el Programa de Capacitación Municipal.*
- b) Cumplir con la asistencia mínima requerida para su aprobación, y*
- c) Haber aprobado la evaluación final”.*

Atendido lo antes señalado solo corresponde reconocer como actividades de capacitación aquellas que cumplan con los requisitos copulativos antes exigidos.

A su vez, el artículo 46 prescribe:

“Los funcionarios deberán presentar la documentación que certifique la duración en horas pedagógicas, la asistencia y la evaluación de la actividad de capacitación realizada durante el año, hasta el 31 de agosto de cada año”.

Por otro lado, el artículo 49 del Decreto N°1889 dispone:

“Al momento del ingreso del funcionario a la dotación, le será asignado el puntaje correspondiente a la capacitación que haya realizado previamente, válida para la Carrera Funcionaria definida por el municipio”.

Al mismo tiempo, el artículo 50 del Decreto N°1.889, señala:

“El sistema acumulativo de puntaje, mediante el cual se reconocerán las actividades de capacitación, considerará los siguientes elementos:

- a) Duración de las actividades de capacitación*
- b) Evaluación de la actividad de capacitación.*
- c) Nivel técnico y especialización”.*

El artículo 55 del referido Decreto N°1.889 dispone:

“Cada Entidad Administradora definirá tramos de puntajes computables para la capacitación, de conformidad a lo señalado en los artículos anteriores, y asignará porcentajes a cada uno de estos tramos, hasta completar el máximo a que se refiere el inciso tercero del artículo 42° de la Ley N°19.378.”

De las normas antes transcritas se desprende, en primer lugar, que para los efectos de la Ley N°19.378 uno de los elementos de la carrera funcionaria lo constituye la capacitación, que le permite al funcionario de la atención primaria de salud ponderar puntajes cuya sumatoria lo habilita para acceder a niveles superiores.

Por otra parte, la capacitación es el perfeccionamiento técnico profesional del funcionario, a través de cursos y estadías programados y aprobados en la forma señalada en la ley y su reglamento, permitiendo reconocer como actividades de capacitación solo los cursos y estadías que formen parte de un programa de formación de recursos humanos reconocido por el Ministerio de Salud.

Se colige también que es al momento de ingresar el funcionario a la dotación la oportunidad en la que se le deben reconocer las actividades de capacitación realizadas por él previamente.

De todo lo antes señalado se puede desprender que a partir de la dictación de la Ley N°19.378 y sus leyes complementarias existe una regulación detallada del reconocimiento de las actividades de capacitación para efectos de la carrera funcionaria del personal de que se trata.

Sin embargo, al tenor de su consulta y de acuerdo a los documentos por Ud. acompañados aparece que los cursos en los que participó se efectuaron con anterioridad a la dictación de la Ley N°19.378 y a su Reglamento. Por consiguiente, se debe tener en consideración en la especie lo dispuesto por el artículo 2° transitorio del Decreto N°1.889, que establece:

“El reconocimiento de las actividades de capacitación del personal en servicio al momento de entrar en vigencia el presente Reglamento, se efectuará respetando las exigencias señaladas en las letras b) y c) del artículo 45°, de este Reglamento.

Lo puntajes a computarse se determinarán aplicando las normas contenidas en los artículos 50° al 55°, de este Reglamento. “

De esta manera, la ley reguló, por la vía transitoria, las capacitaciones efectuadas con anterioridad a su dictación, dándole reconocimiento a dichas actividades en la medida que se cumplieran ciertos requisitos, pero solo respecto de aquellos funcionarios en servicio al momento de la dictación del Reglamento respectivo, esto es, del Decreto N°1.889, de 1995, del Ministerio de Salud, publicado en el Diario Oficial el 09.11.1995.

Lo anterior se encuentra acorde con lo dispuesto en el artículo 46 del Reglamento, que señala que para que las actividades de capacitación sean reconocidas el funcionario interesado debe presentar hasta el 31 de agosto de cada

año la documentación que le permite acreditar el cumplimiento de las exigencias establecidas por la ley.

Ahora bien, de los antecedentes aparece, por una parte, que en la especie se trata de 5 cursos realizados por Ud. con anterioridad a la dictación de la Ley N°19.378 por lo que corresponde atender a lo dispuesto en el artículo 2° transitorio del Decreto N°1.889 ya citado, y, por la otra, que Ud. prestó servicios para la Corporación Municipal de La Florida entre marzo de 1992 y febrero de 1995, fecha en la que renunció para entrar a trabajar en una entidad privada. De esta manera, al momento de ser publicado en el Diario Oficial el respectivo Reglamento al que hace referencia el referido artículo 2° transitorio, Ud. ya no era funcionaria sujeta a la Ley N°19.378 pues ya no prestaba servicios como tal.

De este modo, si bien la normativa otorga reconocimiento a los cursos realizados con anterioridad a la vigencia de la ley, tales cursos debían ser presentados para su reconocimiento por funcionarios de la atención primaria de salud municipal que se encontraban en servicio al momento de dictación del Reglamento, cuyo no es su caso.

Cabe tener presente además que de acuerdo con la normativa que regula la materia el legislador pretende que el reconocimiento de los cursos se efectúe de forma anual, razón por la cual exige que se presenten para su reconocimiento a más tardar antes del 31 de agosto del año respectivo, lo que no podría suceder en el caso de una persona que ya no formaba parte de la dotación.

Todo lo anterior concuerda también con lo determinado por su ex empleadora, la Corporación Municipal de La Florida, la que no le otorgó puntaje por el factor capacitación por el período en el cual Ud. prestó servicios para dicha entidad.

En cuanto a su segunda inquietud, referida a la procedencia de reconocimiento de bienios por su desempeño de funciones en la Dirección de Salud de Carabineros de Chile entre el 13.01.2003 y el 01.06.2004 cabe señalar que el artículo 38, letra a) de la Ley N°19.378, dispone:

“Para los efectos de la aplicación de la carrera funcionaria establecida en este título, se entenderá por:

a)Experiencia: el desempeño de labores en el sector, medido en bienios. El reglamento de esta ley establecerá el procedimiento para reconocer los años de servicios efectivos en establecimientos públicos, municipales o corporaciones en salud municipal. Dicho reconocimiento se efectuará en base a la documentación laboral y previsional que permita acreditar los años que cada solicitante pida que se le reconozcan como servidos.”

Por su parte, el artículo 30 del Decreto N°1.889, dispone:

“El número máximo de bienios computables para la carrera funcionaria será de quince. El puntaje total se podrá alcanzar por experiencia deberá ser distribuido entre los quince niveles, del modo que estime la Entidad Administradora y, no

necesariamente en igual progresión. Con todo, el máximo puntaje por este elemento, por sí solo, deberá corresponder a un nivel cuyo sueldo base sea, a lo menos, un 80% superior al sueldo base mínimo nacional de la categoría, de manera que el funcionario al cumplir quince bienios deberá estar ubicado, en el nivel que para esa comuna corresponda a dicho porcentaje."

A su vez el artículo 31 del Decreto N°1.889, establece:

"El puntaje de experiencia se concederá a los funcionarios por cada dos años de servicios efectivos. Para este efecto, se computarán los períodos continuos y discontinuos trabajados en establecimientos públicos, municipales o corporaciones de salud, en cualquier calidad jurídica.

En todo caso, el tiempo reconocido debe corresponder a servicios efectivamente prestados por los trabajadores, incluidos los períodos en comisión de estudios, de modo que no son útiles para este objeto los períodos correspondientes a permisos sin goce de remuneraciones, aunque ellos hayan sido reconocidos para efectos previsionales. Su acreditación se efectuará mediante certificaciones oficiales expedidas por los respectivos servicios y organismos públicos, municipalidades y corporaciones privadas de atención primaria de salud o Entidades previsionales correspondientes.

El reconocimiento de bienios y su correspondiente puntaje, deberá ser registrado en la respectiva hoja de carrera funcionaria."

El artículo 19, letra a) de este mismo cuerpo legal, señala:

"Los aspectos constitutivos son experiencia, capacitación y mérito, entendiéndose por tales:

a)EXPERIENCIA: el desempeño de labores en el sector, medido en bienios."

Por su parte, el artículo 31, inciso 1°, de esta misma preceptiva, prescribe:

"El puntaje de experiencia se concederá a los funcionarios por cada dos años de servicios efectivos. Para este efecto, se computarán los períodos continuos y discontinuos trabajados en establecimientos públicos, municipales o corporaciones de salud, en cualquier calidad jurídica."

De las normas antes transcritas, se desprende, en lo pertinente a su consulta, que el reconocimiento de la experiencia para el personal regido por la ley N°19.378 se encuentra vinculado solamente a los servicios efectivamente prestados en el área de la salud y en establecimientos públicos, municipales o corporaciones, según sea el caso.

La Dirección del Trabajo ha señalado, entre otros, mediante dictamen N° 2506/192, de 01.06.98, que para el reconocimiento de la experiencia de los funcionarios regidos por el Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal

procede considerar el tiempo de prestación efectiva de servicios en establecimientos de salud públicos, municipales o de corporaciones municipales.

De esta forma el elemento experiencia, es decir, el desempeño de funciones en el sector de la salud, medida en bienios, debe haberse efectuado en un establecimiento de salud que puede detentar jurídicamente la calidad de públicos o municipales, y en este último caso, municipales propiamente tales o corporaciones municipales. Lo anterior implica que para el reconocimiento de la experiencia medida en bienios sirven sólo los servicios prestados efectivamente en el área de la salud pública de suerte tal que los años desempeñados en el sector de salud privado no resultan útiles para estos efectos.

De esta manera, para que resulte procedente el reconocimiento de la experiencia del personal de que se trata, los servicios, por una parte, deben haber sido prestados en el área de la salud, y por otra, en establecimientos que puedan ser calificados propiamente como de salud ya sean públicos, municipales o de corporaciones municipales.

A su vez, el artículo 1° del DFL N°1, de 2005, de Salud, prescribe:

“Al Ministerio de Salud y a los demás organismos que contempla el presente Libro, compete ejercer la función que corresponde al Estado de garantizar el libre e igualitario acceso a las acciones de promoción, protección y recuperación de la salud y de rehabilitación de la persona enferma; así como coordinar, controlar y, cuando corresponda, ejecutar tales acciones.”

El artículo 2°, inciso 1°, de este mismo cuerpo legal, dispone:

“Para los efectos del presente Libro, integran el sector salud todas las personas, naturales o jurídicas, de derecho público o privado, que realicen o contribuyan a la ejecución de las acciones mencionadas en el artículo 1°.”

Ahora bien, según su consulta Ud. prestó servicios en la Dirección de Salud de Carabineros de Chile, que correspondería a una dependencia administrativa de dicha institución que se encarga de satisfacer las necesidades de prestaciones médicas de sus beneficiarios tanto a través del Hospital de Carabineros como de la red de prestadores.

Por consiguiente, considerando que las funciones fueron desempeñadas en la Dirección de Salud de Carabineros, las que por lo tanto se encuentran vinculadas con el área de la salud pública, por una parte, dado que se encuentran referidas a la atención de salud, entendiéndose por tales tal como prescribe el artículo 1° del DFL N°1 antes transcrito, las que se refieren a la promoción, protección y recuperación de la salud como aquellas relacionadas con la rehabilitación de la persona enferma, y, por la otra, atendido que Carabineros de Chile forma parte del sector público, si las funciones que Ud. desempeñaba para dicha entidad tenían relación con la atención de salud pueden ser consideradas para los efectos del factor experiencia.

En consecuencia, en mérito de las consideraciones expuestas, doctrina administrativa y disposiciones legales citadas, cumpla con informar a Ud. que:

1.- El reconocimiento de los cursos efectuados antes de la dictación de la Ley N°19.378 debe efectuarse en los términos expuestos en el presente oficio.

2.- Los servicios prestados por una funcionaria regida por la Ley N°19.378 para la Dirección de Salud de Carabineros de Chile resultan útiles para los efectos del factor experiencia de su carrera funcionaria en los términos expuestos en el presente oficio.

Saluda atentamente a Ud.,



PABLO ZENTENO MUÑOZ
ABOGADO
DIRECTOR DEL TRABAJO

NPS/LBP/MSGC/msgc

Distribución:

- Jurídico
- Partes
- Control
- Boletín
- Divisiones D.T.
- U. Asistencia Técnica
- XVI Regiones
- Sr. Subdirector
- Sr. Jefe de Gabinete Sra. Ministra del Trabajo y Previsión Social

