



Base de Dictámenes

MUN, asistentes de la educación, jardines junji, bonificación ley 20313, pago, prescripción, financiamiento, recursos presupuestarios, beneficiarios

NÚMERO DICTAMEN

038260N17

RECONSIDERADO:

NO

ACLARADO:

NO

CONFIRMADO:

NO

CARÁCTER:

NNN

FECHA DOCUMENTO

30-10-2017

RECONSIDERADO**PARCIAL:**

NO

APLICADO:

SI

COMPLEMENTADO:

NO

DICTAMENES RELACIONADOS

Aplica dictámenes 90277/2015, 45461/2016, 5078/2002, 92190/2016, 49310/2006, 74077/2014, 31752/2011, 86459/2013, 56210/2011, 73815/2012, 70095/2016, 35817/2012, 55655/2008, 64577/2009, 50469/2013

Acción	Dictamen	Año
Aplica	090277	2015
Aplica	045461	2016
Aplica	005078	2002
Aplica	092190	2016
Aplica	049310	2006
Aplica	074077	2014
Aplica	031752	2011
Aplica	086459	2013
Aplica	056210	2011
Aplica	073815	2012
Aplica	070095	2016
Aplica	035817	2012
Aplica	055655	2008
Aplica	064577	2009

FUENTES LEGALES

Ley 20313 art/30 CTR art/510 CCI art/2523 CCI art/2524 CCI art/2519 Ley 19296 art/7
lt/f Ley 2013 art/26 Ley 20981 part/50/01/03/24/03/126 DL 1263/75 art/12 Ley 20313
art/30 inc/fin

MATERIA

Emite pronunciamiento en relación con diversas consultas relativas a la aplicación de los dictámenes N°s 90.277, de 2015 y 45.461, de 2016, respecto al pago de la bonificación prevista en el artículo 30 de la ley N° 20.313 a los asistentes de la educación que indica.

DOCUMENTO COMPLETO

N° 38.260 Fecha: 30-X-2017

La Contraloría Regional de Aysén ha remitido las presentaciones de las Asociaciones de Funcionarios y Funcionarias Municipales para Salas Cunas y Jardines Infantiles VTF de las comunas de Coyhaique y de Aysén, mediante las cuales efectúan diversas consultas en relación con la aplicación de los dictámenes N°s. 90.277, de 2015, y 45.461, de 2016, que se pronunciaron sobre el pago del bono previsto en el artículo 30 de la ley N° 20.313, a los asistentes de la educación con desempeño en los jardines infantiles, administrados por municipios, y financiados vía transferencia de fondos de la Junta Nacional de Jardines Infantiles.

Requeridas al efecto, informaron las Municipalidades de Aysén y de Coyhaique, señalando esta última que, a su juicio, en lo que respecta al pago retroactivo del aludido estipendio, este se encuentra prescrito, sin que haya configurado alguna hipótesis que permita la interrupción de la prescripción correspondiente.

A su turno, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo manifestó que en la situación de que se trata no consta que los recurrentes hubieren efectuado algún reclamo formal ante este Ente Contralor o ante el municipio respectivo, correspondiendo estarse a la regla general contenida en el artículo 510, inciso primero, del Código del Trabajo, conforme con el cual los derechos contemplados en ese estatuto se extinguen en el plazo de dos años contados desde la data en que se hicieron exigibles, el que se interrumpe según lo ordenado en los artículos 2.523 y 2.524 del Código Civil.

Como cuestión previa, cabe hacer presente que el aludido dictamen N° 90.277, de 2015, de este origen, manifestó, en lo que interesa, que los asistentes de la educación que se desempeñan en jardines infantiles, administrados por municipios, financiados vía transferencia de fondos en virtud de convenios suscritos con la Junta Nacional de Jardines Infantiles, tienen derecho a la bonificación especial concedida por el artículo 30 de la ley N° 20.313, en la medida que, por cierto, estos reúnan los requisitos previstos en la aludida disposición.

Por su parte, el dictamen N° 45.461, de 2016, agregó, que en atención a que la normativa que prevé el emolumento en comento lo concedió a contar del 1 de enero de 2009, a partir de dicha data procedía incorporar la mencionada bonificación en las remuneraciones de los referidos asistentes de la educación, ello sin perjuicio de la limitación consagrada en el artículo 510 del Código del Trabajo.

Ahora bien, efectuadas las consideraciones anteriores, resulta útil recordar que el artículo 30, inciso primero, de la ley N° 20.313, concedió, a contar del 1 de enero de 2009, una bonificación especial no imponible al personal asistente de la educación que se desempeñe, en lo que interesa, en los establecimientos educacionales administrados directamente por las municipalidades, y que laboren en la Primera, Décimo Quinta, Segunda, Décimo Primera y Décimo Segunda Regiones, así como en las Provincias de Palena, Chiloé e Isla de Pascua y en la comuna de Juan Fernández.

Precisado lo anterior, y en cuanto a la primera consulta planteada por los recurrentes, relativa a la fecha a partir de la cual es exigible el denominado “bono de zonas extremas”, cabe señalar que la jurisprudencia de esta Entidad de Control, contenida, entre otros, en el dictamen N° 5.078, de 2002, ha manifestado que al interpretar la ley se fija su verdadero sentido y alcance, en consecuencia, toda interpretación debe, en principio, regir retroactivamente, entendiéndose que la norma interpretada ha tenido siempre el sentido que se le ha acordado, el que debe regir desde la fecha de vigencia de la normativa en cuestión, a menos que se trate de un cambio de jurisprudencia, en cuyo caso el nuevo pronunciamiento rige sólo para el futuro, sin afectar situaciones constituidas bajo la vigencia de la doctrina anterior.

De este modo, y en atención a que en la situación en estudio lo que ha acontecido no es un cambio de jurisprudencia, cumple con reiterar, tal como se manifestó en el dictamen N° 45.461, de 2016, que el emolumento en cuestión es exigible a contar del 1 de enero de 2009, toda vez que a partir de dicha data se concedió este beneficio, y no desde el 13 de noviembre de 2015, data de emisión del dictamen N° 90.277, de 2015.

A su turno, en lo concerniente al pago del citado estipendio, es menester precisar que si bien este es exigible a partir de la fecha indicada precedentemente, al efecto resulta aplicable la regla de prescripción contenida en el artículo 510, inciso primero, del Código del Trabajo, que dispone que los derechos contemplados en ese estatuto se extinguen en el plazo de dos años contados desde la data en que se hicieron exigibles, el que se interrumpe -acorde al inciso quinto de ese precepto-, según lo ordenado en los artículos 2.523 y 2.524 del Código Civil, vale decir, por el reclamo formal del interesado o de quien lo represente, ante la municipalidad o esta Entidad Fiscalizadora (aplica dictamen N° 92.190, de 2016).

Sobre la base de lo expuesto, entonces, resulta necesario determinar si, en la situación de la especie, ha operado la interrupción de los correspondientes plazos de prescripción.

Sobre el particular: es del caso hacer presente que la jurisprudencia de esta

Como es particular, es del caso hacer presente que la jurisprudencia de esta Contraloría General, contenida, entre otros, en el dictamen N° 49.310, de 2006, ha manifestado que la prescripción se interrumpe, por vía administrativa, desde el momento que se presenta la solicitud en que se pide el reconocimiento del respectivo derecho; así, normalmente se interrumpe mediante la solicitud del interesado hecha valer ante la autoridad que debe reconocer el beneficio, o bien a través de actos que tengan el carácter de reclamaciones y que involucren el ejercicio de la acción pertinente.

Luego, en relación con lo aseverado por los recurrentes, respecto a que la aludida interrupción habría acaecido con ocasión de la presentación que la Municipalidad de Coyhaique formuló ante este Órgano Contralor -y que motivó la emisión del dictamen N° 90.277, de 2015-, es menester aclarar que no se divisa de qué manera podría atribuírsele tal mérito al referido requerimiento, en atención a que la prescripción constituye una sanción a la inactividad de los titulares de un derecho que sólo puede interrumpirse en virtud de actos que suponen una reclamación personal de los afectados, carácter que no posee la aludida solicitud (aplica criterio contenido en el dictamen N° 74.077, de 2014).

Por su parte, en cuanto a la idoneidad de las presentaciones en estudio para interrumpir los plazos de prescripción, es del caso consignar que la reiterada jurisprudencia de este Ente Contralor, contenida, entre otros, en el dictamen N° 31.752, de 2011, ha precisado que para que las presentaciones formuladas por las asociaciones de funcionarios produzcan la interrupción de la prescripción es necesario que en aquellas se individualice a los afectados por cuya representación se actúa.

A lo cual, es pertinente agregar que los aludidos organismos sólo cuentan con atribuciones para representar a sus miembros en el evento que ellos requieran expresamente su intervención, lo que debe constar en las presentaciones que las referidas agrupaciones formulen (aplica dictamen N° 86.459, de 2013).

Corroborando lo anterior, la circunstancia de que en nuestra legislación la interrupción de la prescripción no produce efectos generales, como queda de manifiesto de lo establecido en el artículo 2.519 del Código Civil, que preceptúa, en lo pertinente, que la interrupción que obra en favor de uno o varios acreedores, no aprovecha a los otros, ni la que obra en perjuicio de uno o varios codeudores, perjudica a los otros, razón por la cual las presentaciones de las asociaciones de funcionarios únicamente pueden producir la señalada interrupción respecto de los servidores específicos por los cuales se pide el beneficio correspondiente (aplica dictámenes N°s. 56.210, de 2011, y 74.077, de 2014).

Pues bien, en atención a lo expuesto cabe concluir que las solicitudes de las Asociaciones de Funcionarios y Funcionarias Municipales para Salas Cunas y Jardines Infantiles VTF de las comunas de Coyhaique y de Aysén, no tienen el mérito de producir la interrupción de la prescripción de que se trata, toda vez que en ellas no se indican, específicamente, quienes son los afectados por la situación reclamada, sin que aparezca que funcionarios determinados hubieran requerido a las aludidas entidades su intervención de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7, letra f), de la ley N° 19.296 (aplica dictamen N° 56.210,

de 2011).

En consecuencia, cumple con indicar que la bonificación prevista en el artículo 30 de la ley N° 20.313, deberá ser enterada a los ya referidos asistentes de la educación, desde el período de dos años contados hacia atrás a partir de la data en que los interesados acrediten haber solicitado, ya fuere personalmente o por intermedio de la asociación correspondiente, en los términos previamente expuestos, el pago del emolumento en estudio ante la autoridad competente.

Enseguida, los interesados manifiestan que sin perjuicio de la prescripción del plazo para requerir el pago del estipendio en estudio, este al menos revestiría el carácter de una obligación natural factible de ser cumplida por las municipalidades respectivas.

Al respecto, es necesario aclarar que los organismos del Estado, en su calidad de deudores, no pueden renunciar a la prescripción ni cumplir obligaciones naturales, salvo que se encuentren expresamente facultados para ello, puesto que quienes administran recursos públicos deben resguardar los intereses del Estado y carecen de las libertades de disposición que tienen los particulares con su propio patrimonio (aplica dictamen N° 73.815, de 2012).

En consecuencia, no se ajustaría a derecho que las aludidas entidades edilicias, enteraran sumas correspondientes al emolumento en análisis, si a su respecto concurren los supuestos de la prescripción.

Precisado lo anterior, corresponde referirse a los fondos a los que deben imputarse las sumas que se enteren con ocasión del pago de la asignación en comento.

Sobre el particular, es del caso anotar que el artículo 26 de la referida ley N° 20.313, dispuso que la bonificación en estudio se financiaría, en el correspondiente ejercicio presupuestario, con los recursos contemplados en el subtítulo 21 de los presupuestos de los respectivos órganos y servicios, y, si correspondiere, con reasignaciones presupuestarias y/o transferencias del ítem 50-01-03-24-03-104 de la Partida Presupuestaria Tesoro Público (aplica dictamen N° 70.095, de 2016).

A su turno, la ley N° 20.981, de Presupuestos del Sector Público para el año 2017 -al igual que aconteció con las leyes de presupuesto posteriores al año 2009-, contempla en la Partida 50, Capítulo 01, Programa 03, Subtítulo 24, Ítem 03, "A Otras Entidades Públicas", la asignación 126, "Aporte para Bonificación a Personal Asistentes de la Educación Zonas Extremas Ley N° 20.313".

En tal contexto, se advierte que el legislador presupuestario ha previsto recursos destinados específicamente a ser traspasados a las municipalidades para financiar el otorgamiento del bono en análisis, por lo que, de cumplirse los requisitos para acceder a este, los municipios de Coyhaique y de Aysén deberán proceder a su entero, durante el presente ejercicio presupuestario, con cargo a los referidos caudales consultados en el Tesoro Público, esto es, aquellos que les sean transferidos del ítem 50-01-03-24-03-126.

Con todo, es menester señalar que en el mencionado financiamiento deben comprenderse las bonificaciones devengadas en años anteriores, teniendo presente que acorde con el artículo 12 del decreto ley N° 1.263, de 1975, el ejercicio presupuestario tiene carácter anual y coincidirá con el año calendario y por ende, a partir de cada 1 de enero, no podrá disponerse ningún pago sino con cargo al presupuesto vigente y de conformidad con las normas de ejecución del gasto público del período correspondiente (aplica criterio contenido en el dictamen N° 35.817, de 2012).

Luego, de no ser suficientes tales caudales, los entes edilicios deberán gestionar ante la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo y la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, las modificaciones presupuestarias pertinentes, a fin de obtener un incremento de la respectiva transferencia corriente.

Por último, se solicita un pronunciamiento en relación con aquellos asistentes de la educación que habiendo cesado en sus funciones, y reuniendo los requisitos correspondientes, requieran el pago de la bonificación de que se trata, por el período en que se desempeñaron en las entidades edilicias respectivas.

A este respecto, es útil recordar que el artículo 30, inciso final, de la ley N° 20.313, prescribe, en lo que interesa, que este beneficio se pagará en cuatro cuotas iguales, los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre de cada año, y que los montos a percibir serán proporcionales al tiempo trabajado en el trimestre respectivo.

Pues bien, en relación con esta materia es dable indicar que los beneficios remuneratorios sólo pueden tener en consideración al personal que ejerce funciones al momento de pago de los mismos, pues únicamente en ese instante resulta posible aplicar la normativa que los regula, salvo que en ella se disponga extenderlos a quienes ya se habían alejado de la respectiva institución, situación que la norma que concede el beneficio requerido, no contempla (aplica dictamen N° 55.655, de 2008).

De esta manera, acorde con el criterio contenido en el dictamen N° 64.577, de 2009, cabe señalar que para acceder a la cuota correspondiente del emolumento en comento, se requiere que a la fecha de pago respectivo, esto es, en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre, del año pertinente, el beneficiario se haya encontrado prestando servicios en el municipio respectivo.

Luego, en tal hipótesis, aquellos asistentes de la educación que hubieren cesado en la entidad edilicia respectiva, tendrán derecho a percibir la o las cuotas que correspondan sea íntegramente, o bien en proporción al desempeño efectivo del servidor en el trimestre correspondiente, considerando, en los términos ya expuestos, el plazo de prescripción contenido en el artículo 510, inciso primero, del Código del Trabajo (aplica criterio contenido en el dictamen N° 50.469, de 2013).

Transcríbase a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, a la Dirección de Presupuestos, a la Municipalidad de Covhaique v a las Asociaciones de Funcionarios v Funcionarias

Municipalidad de Coyhaique y a las Asociaciones de Funcionarios y Funcionarias Municipales para Salas Cunas y Jardines Infantiles VTF de las comunas de Coyhaique y de Aysén.

Saluda atentamente a Ud.

Jorge Bermúdez Soto

Contralor General de la República

POR EL CUIDADO Y BUEN USO
DE LOS RECURSOS PÚBLICOS