

Indicadores de Estado **Nº Dictamen 77646** **Fecha 21-10-2016** **Nuevo SI** **Reactivado NO** **Alterado NO** **Carácter NNN**
Origenes MUN **Referencias** 243115/2015, 141077/2016, 191938/2016, 192362/2016, 201725/2016, 203175/2016, 203672/2016, 208739/2016, 210490/2016, 213814/2016 **Decretos y/o Resoluciones** **Abogados CBA**
Destinatarios Alcalde de la Municipalidad de Arica **Texto** Emite pronunciamiento sobre diversas consultas en relación con la aplicación de los dictámenes N°s. 73.102, de 2015, y 16.195, de 2016, relativos a la comparación entre las remuneraciones de las escalas municipal y única de sueldos a que se refiere el artículo 9° ter de la ley N° 19.803. **Acción**
Aplica dictamen 76102/2015 Aplica dictamen 16195/2016 Aplica dictamen 70937/2015 Aplica dictamen 62363/2009
Fuentes Legales ley 19803 art/1 inc/3, ley 20723 art/uni, ley 19803 art/9 bis, ley 19803 art/9 ter inc/1, ley 19803 art/9 ter inc/2, ley 19803 art/9 ter inc/4, dl 479/74 art/3, dl 249/73 art/1, ley 20922 art/1, ley 19429 art/21, ley 20883 art/18, ley 19803 art/9 ter inc/5, ley 19803 art/2 lt/c **Descriptor** comparación de remuneraciones, escala municipal, escala única de sueldos **Documento Completo**
Nº 77.646 Fecha: 21-X-2016

Se han dirigido a esta Contraloría General las municipalidades de Arica, Puchuncaví, Papudo, Quinta Normal y Pudahuel; las asociaciones de funcionarios de las municipalidades de San Miguel, Conchalí y Vitacura; la Asociación de Profesionales y Técnicos de Pudahuel; y, servidores de la planta directiva de la Municipalidad de Valdivia, efectuando diversas consultas en relación con la aplicación de los dictámenes N°s. 76.102, de 2015, y 16.195, de 2016, que se pronunciaron sobre los criterios que deben considerarse para efectuar la comparación entre las remuneraciones de las escalas municipal y única de sueldos a que se refiere el artículo 9° ter de la ley N° 19.803.

Requeridas al efecto, informaron las Municipalidades de Conchalí, San Miguel y Vitacura.

Como cuestión previa, conviene recordar que la citada ley N° 19.803 -prorrogada por las leyes N°s. 20.008 y 20.198-, que en su artículo 1° contempla una asignación de mejoramiento de la gestión municipal en beneficio de los funcionarios de planta y a contrata regidos por la ley N° 18.883, fue modificada por la ley N° 20.723, con la finalidad de equiparar dicho estipendio con la asignación de modernización prevista en la ley N° 19.553 para los trabajadores de la Administración Pública regidos por el decreto ley N° 249, de 1974 y, de este modo, mejorar las rentas del sector municipal.

Con tal propósito, el artículo único de la anotada ley N° 20.723, en lo que interesa, dispone el aumento de los montos porcentuales del emolumento municipal de que se trata; agrega un artículo 9° bis, que crea un componente base; e incorpora el artículo 9° ter, que establece, con el objeto de determinar la suma a percibir por concepto de esa asignación, la necesidad de comparar las rentas de las escalas municipal y única de sueldos, detallando los componentes de cada una a considerar en dicho cotejo.

Así, el inciso primero del mencionado artículo 9° ter prevé que “La remuneración bruta mensual correspondiente a los meses de mayo, julio, octubre y diciembre, que resulte de incluir la asignación de mejoramiento de la gestión municipal y según los porcentajes que correspondieren, deberá compararse con el total de la remuneración equivalente, en los mismos grados y estamentos, de la Escala Única de Sueldos, en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre”.

Agrega ese precepto, en su inciso segundo, que “El funcionario podrá percibir el monto de la asignación de mejoramiento de gestión municipal que, sumada a las demás remuneraciones que se señalan a continuación, no exceda al equivalente de la Escala Única de Sueldos contenida en el decreto ley N° 249, de 1974, para igual porcentaje de cumplimiento de la asignación de modernización y otros beneficios que indica”; y, en su inciso cuarto, que “La sumatoria de rentas que se compararán corresponderán a los componentes de las escalas que se indican a continuación, procediendo el pago de los demás conceptos que percibe cada funcionario municipal de acuerdo a las normas que los rigen”.

Como es posible advertir, la mencionada ley N° 20.723, si bien aumentó los montos porcentuales de la asignación de mejoramiento de la gestión municipal e incorporó un componente base a su cálculo, a fin de beneficiar a los funcionarios municipales, previó un mecanismo tendiente a resguardar la igualdad que se persigue entre estos y los demás servidores públicos, mediante la comparación de la remuneración respectiva luego de calculada dicha asignación municipal en virtud de los nuevos parámetros fijados, con la renta equivalente para el mismo grado y estamento de la Escala Única de Sueldos, sin que la primera pueda exceder la segunda.

De esta manera, entonces, para determinar la suma a percibir por concepto del beneficio contenido en la ley N° 19.803 en comento, no basta con efectuar su cómputo de conformidad con la nueva regulación, sino que, además, una vez realizado este, debe llevarse a cabo un cotejo entre las rentas mensuales de las escalas municipal y única de sueldos, de acuerdo con el respectivo grado y estamento, pudiendo el servidor municipal percibir el monto de la asignación de que se trata que, sumado a las demás remuneraciones, no exceda el equivalente de la escala única, para igual porcentaje de cumplimiento de la asignación de modernización, para cuyos efectos el artículo 9° ter

referido precedentemente establece de manera expresa los componentes de ambas escalas que deben compararse.

Con todo, y sin perjuicio que según se ha indicado, en virtud de la normativa expuesta el referido cotejo debe efectuarse entre los mismos grados y estamentos, en la práctica se presentaron dificultades en su aplicación, por cuanto no existe uniformidad entre todos aquellos que componen la escala municipal y la única de sueldos; emitiéndose al efecto el citado dictamen N° 76.102, de 2015, el que definió, como criterio básico en los casos en que se produzca tal disparidad, que deben tenerse en cuenta los grados y estamentos que resulten más afines entre ambas escalas; y analizó, en abstracto, ciertas situaciones que podrían plantearse en relación con los alcaldes, la planta de jefaturas y el estamento de auxiliares.

Por su parte, el aludido dictamen N° 16.195, de 2016, luego de confirmar el criterio antes descrito, complementó el mencionado pronunciamiento, efectuando algunas precisiones en lo relativo a la forma de determinar la anotada afinidad respecto de alcaldes, directivos y jefaturas municipales.

Ahora bien, en esta oportunidad, y en primer término, se requiere establecer si en el cotejo que debe llevarse a cabo en relación con los funcionarios municipales que ocupan cargos técnicos, administrativos y auxiliares, corresponde considerar la asignación profesional, ya que la situación de tales estamentos no habría sido abordada en ninguno de los dos dictámenes referidos precedentemente.

Se sostiene, al efecto, que los estipendios a comparar son de derecho estricto, por lo que deben incorporarse aún si en el caso concreto el funcionario de que se trate no tiene derecho a su percepción, y que excluir la aludida asignación profesional respecto de los servidores por los que se consulta implicaría una vulneración no solo al principio de igualdad, por cuanto ya se ha reconocido para alcaldes, directivos y jefaturas, sino también de legalidad, toda vez que la normativa en comento no ha señalado que deba omitirse algún beneficio dependiendo del estamento o escalafón; planteándose en todo caso, por algunos de los peticionarios, la duda acerca de la planta de auxiliares, cuyos funcionarios el legislador expresamente habría dispuesto que no serán considerados como profesionales.

Sobre el particular, resulta útil recordar que entre los conceptos remuneratorios de la Escala Única de Sueldos que en virtud del artículo 9° ter de la ley N° 19.803 deben incluirse en la comparación que se analiza, se encuentra la asignación del artículo 3° del decreto ley N° 479, de 1974, esto es, la asignación profesional, a la que tienen derecho todos aquellos funcionarios regidos por el artículo 1° del decreto ley N° 249, de 1974, que cuenten con un título profesional y cumplan los requisitos respectivos, sin distinción de planta.

Asimismo, cabe hacer presente que a la fecha de publicación de la citada ley N° 20.723, que estableció la necesidad de realizar el referido cotejo, no se reconocía a ningún funcionario municipal el anotado beneficio, tuviera o no un título profesional.

En relación con la materia, el citado dictamen N° 16.195, de 2016, precisó que la comparación de que se trata debe efectuarse en términos generales, teniendo en cuenta las rentas mensuales de las escalas municipal y única de sueldos, a través de la sumatoria de la asignación de mejoramiento o modernización, según corresponda, con los componentes remuneratorios que se detallan, sin atender a las condiciones particulares de cada funcionario.

En ese sentido, dicho pronunciamiento hizo presente que para tales efectos el legislador precisamente previó que se incluyera la referida asignación profesional, sin realizar distinción alguna en orden a si los servidores municipales cuentan o no con un diploma de esa naturaleza; concluyendo, en definitiva, que las rentas de los directivos y jefaturas municipales por los que se consultaba en esa oportunidad, debían ser comparadas con los emolumentos que le correspondiera percibir al estamento directivo de la Escala Única de Sueldos, por ser el más afín, incorporándose en el respectivo cálculo, la anotada asignación profesional.

De esta manera, entonces, y teniendo en cuenta que sobre los servidores municipales que desempeñan cargos en las plantas de técnicos, administrativos y auxiliares, la normativa en comento tampoco ha realizado distinción alguna en orden a si poseen o no un título profesional, el criterio a que se ha hecho mención precedentemente resulta plenamente aplicable, debiendo considerarse, por tanto, en el cotejo que se lleve a cabo a su respecto, la asignación profesional en su monto correspondiente a aquellos servidores de igual grado y estamento de la Escala Única de Sueldos que gocen de ese beneficio.

Lo anterior, es sin perjuicio de lo señalado en el inciso quinto del artículo 9° ter de la ley N° 19.803 que se analiza, en orden a que el estamento de auxiliares que carezca de equivalencia de grados en la

Escala Única de Sueldos no será considerado como profesional, por cuanto según se precisara ya en el referido dictamen N° 76.102, de 2015, ello no dice relación con la mencionada asignación profesional, sino que significa que tales funcionarios -esto es, aquellos respecto de los que no se concrete la anotada correspondencia-, deberán ser comparados con igual grado del estamento administrativo, por ser el más afín.

Por último, se ha estimado pertinente dejar de manifiesto que la situación de los servidores municipales de las plantas de directivos y jefaturas analizada en los citados pronunciamientos de esta Entidad de Control -así como también de la de profesionales-, no se ha visto alterada con la entrada en vigencia de la ley N° 20.922 -que modifica disposiciones aplicables a los funcionarios municipales y entrega nuevas competencias a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo-, en cuyo artículo 1° se concede a los funcionarios de tales estamentos una asignación profesional, a partir del 1 de enero del año 2016.

Ello, teniendo en cuenta que según se ha indicado, este último beneficio no existía para dichos servidores al establecerse las remuneraciones de la escala municipal que deben ser incluidas en la comparación a que se refiere el citado artículo 9° ter de la ley N° 19.803, y que en el proyecto que dio origen al aludido nuevo texto legal, se preveía expresamente una disposición que ordenaba incorporar tal asignación en ese cotejo, la que, sin embargo, fue eliminada durante su tramitación.

Enseguida, se consulta acerca de si procede incluir entre los emolumentos de la Escala Única de Sueldos que deben considerarse en la comparación de que se trata, la asignación prevista en el artículo 21 de la ley N° 19.429, toda vez que, según se sostiene, de acuerdo con la información publicada por esta Contraloría General al efecto, esta estaría contemplada únicamente para el personal regido por el artículo 1° del decreto ley N° 249, de 1974, que se encuentra entre los grados 23 al 31, mientras que el grado más bajo en la escala municipal es el 20.

Sobre el particular, cabe hacer presente que el anotado artículo 21 de la ley N° 19.429, estableció, en lo que interesa, que a partir del 1 de enero de 1996, la renta bruta del personal de las plantas de técnicos, administrativos y auxiliares -regidos por el artículo 1° del decreto ley N° 249, de 1974, y por los Títulos I y II del decreto ley N° 3.551, de 1980-, no podrá ser inferior a las cantidades que en el mismo se indican -las que fueron aumentadas luego por el artículo 18 de la ley N° 20.883, a contar del 1 de enero del año 2016-, para lo cual se otorga a los respectivos funcionarios un monto equivalente a la diferencia entre su remuneración bruta mensual y las cantidades mínimas fijadas, la que irá disminuyendo en la medida que esa renta bruta mensual se incremente por cualquier causa.

Como es posible advertir, si bien el personal de los estamentos técnicos, administrativos y auxiliares de ambas escalas tienen derecho a la asignación por la que se consulta, su monto es variable y puede incluso llegar a ser cero -dependiendo de la existencia o no de una diferencia entre la remuneración bruta mensual del funcionario y las cantidades mínimas establecidas-, por lo que no necesariamente será percibida por los servidores de todos y cada uno de los grados de dichas plantas, sino solo por aquellos respecto de los que efectivamente se configuren las condiciones que la normativa en comento prevé.

Así entonces, procederá computar en el cotejo que se realice, una suma determinada por concepto del anotado estipendio, únicamente si en relación con el grado en que se encuentre el respectivo funcionario, existiera la anotada diferencia.

En este contexto, esta Contraloría General al dar cumplimiento a lo dispuesto en el inciso quinto del mencionado artículo 9° ter de la ley N° 19.803, en orden a publicar en su sitio electrónico institucional, en los meses pertinentes y para cada uno de los porcentajes de cumplimiento de la asignación de modernización, todas las rentas que correspondan a los grados de la Escala Única de Sueldos que deben considerarse en la comparación a que dicho precepto alude, deja expresa constancia de que los valores del artículo 21 de la ley N° 19.429 que se indican, son referenciales y dependerán de la situación particular de cada servicio y estamento.

Luego, en la especie se plantean ciertas dudas acerca de los efectos de los citados dictámenes N°s. 76.102, de 2015, y 16.195, de 2016, por cuanto, según se afirma, en virtud del primero de ellos se habría perjudicado a ciertos funcionarios de las plantas de directivos y jefaturas a quienes se les habría pagado la asignación de mejoramiento de la gestión municipal sin considerar la asignación profesional, o asimilándolos a los estamentos profesional o técnico, en circunstancias que de acuerdo con el segundo, se reconoció que debía incorporarse el anotado beneficio, y que todos ellos debían compararse con el grado respectivo del estamento directivo.

En relación con la materia, resulta útil recordar que el dictamen N° 70.937, de 2015, entre otros, ha precisado que los pronunciamientos de este Organismo de Control son actos jurídicos que cumplen una función interpretativa de la ley y, en cuanto fijan el sentido y alcance de las disposiciones

examinadas, pasan a conformar un todo obligatorio, rigiendo, por regla general, desde la fecha de vigencia de la norma interpretada, salvo que se trate de un cambio de jurisprudencia, en que el nuevo criterio solo tiene efectos para el futuro y no puede afectar las situaciones y actuaciones constituidas con anterioridad a su emisión.

Pues bien, cumple con indicar que el dictamen N° 16.195, de 2016, rechazó las solicitudes de reconsideración formuladas en contra del dictamen N° 76.102, de 2015, confirmando el criterio contenido en el mismo, en orden a que en los casos en que no exista equivalencia entre los grados y estamentos de la escala municipal y la única de sueldos, se considerarán aquellos que resulten más afines, precisando y complementando dicho pronunciamiento.

De esta manera, entonces, en la especie no se ha producido un cambio interpretativo, por lo que debe entenderse que la jurisprudencia administrativa existente sobre el particular, incluyendo, por cierto, el dictamen N° 16.195, de 2016, rige desde la entrada en vigencia de la mencionada ley N° 20.723, que estableció la necesidad de efectuar el anotado cotejo, procediendo, en consecuencia, que de presentarse eventuales situaciones que no se encuentren acordes con la misma, se adopten las medidas necesarias para su regularización.

Precisado lo anterior, cabe señalar que en esta ocasión también se plantea que los pronunciamientos emitidos por esta Contraloría General en relación con la materia que se analiza, no respetarían la igualdad de los servidores municipales, por cuanto al considerarse el estamento en la respectiva comparación, se producirían diferencias entre funcionarios del mismo grado, pero de distintas plantas.

Sobre el particular, conviene recordar que no ha sido sino la propia ley N° 20.723, la que ha establecido, luego de calculado el mencionado emolumento, la necesidad de comparar determinadas remuneraciones de la escala municipal con otras del mismo grado y estamento de la única de sueldos, limitándose la jurisprudencia administrativa que se cuestiona a precisar que en los casos en que entre ambas escalas no exista la debida equivalencia, corresponde que tal cotejo se lleve a cabo con el grado y estamento más afín, lo que de todas formas, se aplica a la totalidad de los funcionarios municipales, sin distinción.

Asimismo, se afirma que el dictamen N° 76.102, de 2015, dejó de manifiesto que el personal municipal no puede recibir una remuneración inferior a la que le correspondía con anterioridad a la modificación legal analizada, lo que según se sostiene, debe entenderse referido a la etapa previa al cotejo con la Escala Única de Sueldos, por lo que ningún funcionario podría percibir por concepto de la asignación de mejoramiento de la gestión municipal contemplada en la ley N° 19.803, menos del porcentaje de dicho estipendio que se ha pretendido aumentar con la dictación de la normativa de que se trata.

Al respecto, cumple con señalar que en el recién citado pronunciamiento, efectivamente se indicó que el resultado de la comparación en comentario no puede significar de manera alguna que se otorgue a los servidores de la entidades edilicias una remuneración inferior a la que tenían derecho previo al cambio legal aludido, pero ello no puede implicar, como se pretende, que se les asegure la percepción íntegra del beneficio específico de que se trata, cuyo monto, justamente puede verse afectado luego de realizado el anotado cotejo, el que según ya se precisara, se lleva a cabo entre sumatorias totales de determinados emolumentos de ambas escalas de sueldos y constituye un mecanismo tendiente a resguardar el objetivo de la mencionada ley N° 20.723, esto es, mejorar las rentas de los funcionarios municipales, pero solo hasta lograr equipararlas con las del resto de la Administración.

Finalmente, se afirma que en virtud del criterio contenido en el aludido dictamen N° 76.102, de 2015, se estaría vulnerando el espíritu de la normativa de que se trata, en orden a que el componente base que se incorpora se perciba a todo evento; así como también, se consulta sobre el carácter imponible y tributable de la asignación de mejoramiento de la gestión municipal que se analiza.

En relación con lo anterior, cabe hacer presente que el mencionado dictamen N° 16.195, de 2016, precisó ciertos aspectos del cotejo que debe realizarse, y aclaró que la circunstancia de que el componente base a que alude la letra c) del artículo 2° de la ley N° 19.803 deba ser pagado a todo evento, se refiere a que su percepción no se encuentra vinculada al cumplimiento de ningún objetivo, meta o programa del cual dependa su otorgamiento, pero que en el caso en que luego de llevar a cabo la anotada comparación sea pertinente ajustar la asignación de mejoramiento de la gestión municipal, no procede efectuar distinciones entre los elementos que la integran, por lo que podría resultar afectado el equivalente al componente base de dicho beneficio.

Además, cumple con indicar que según lo dispuesto expresamente en el inciso tercero del artículo 1° de la citada ley N° 19.803, “La asignación será tributable e imponible para efectos de salud y pensiones. Para determinar las imposiciones e impuestos a que se encuentra afecta esta asignación, se distribuirá su monto en proporción a los meses que comprenda el período que corresponda y los cuocientes se sumarán a las respectivas remuneraciones mensuales”, de manera que lo que debe

hacerse, es agregar a la remuneración de los meses que comprende el estipendio en estudio, la fracción del mismo que corresponde a cada mes, calculándose sobre esa suma, las respectivas imposiciones e impuestos (aplica criterio contenido en el dictamen N° 62.363, de 2009).

Transcríbese a las municipalidades de Puchuncaví, Papudo, Quinta Normal, Pudahuel, San Miguel, Conchalí y Vitacura, a las asociaciones de funcionarios de las municipalidades de San Miguel, Conchalí y Vitacura, a la Asociación de Profesionales y Técnicos de Pudahuel, y a los servidores de la planta directiva de la Municipalidad de Valdivia recurrentes, a todas las contralorías regionales, a la Unidad de Estudios Remuneratorios de la División de Personal de la Administración del Estado y a la Subdivisión de Auditoría de la División de Municipalidades, ambas de esta Entidad Fiscalizadora.

Saluda atentamente a Ud.

Jorge Bermúdez Soto

Contralor General de la República