

Santiago, doce de mayo de dos mil veintiuno.

VISTO Y TENIENDO PRESENTE:

PRIMERO: Que con fecha 30 de octubre del año pasado comparecen doña Marcia Chacón Bichon, doña Soledad Orrego Miranda, doña Marcela Rourdergue Guzmán, don Luis Rosales Arredondo, doña María Núñez González y doña Susana Brunetti Lucero, deduciendo recurso de protección en contra de la Corporación Municipal de la Florida, del Ministerio de Hacienda y del Ministerio de Salud, alegando como acto ilegal y arbitrario el haberseles efectuado un pago inferior al que les correspondía recibir por concepto de bonos de reconocimiento por retiro voluntario, lo cual contravendría la normativa vigente, vulnerándose, además, sus garantías constitucionales previstas en los numerales 2° y 24° del artículo 19 de la Carta Fundamental.

Exponen, en síntesis, que todos son ex funcionarios de la atención primaria de la salud municipal, conforme a lo dispuesto en la Ley 19.378 y que, en ese contexto, se acogieron a los beneficios establecidos en la Ley 20.919, -bonificaciones por retiro voluntario-, cumpliendo para ello con todos los requisitos exigidos por la ley.

Indican que la Subsecretaria de Redes Asistenciales del Ministerio de Salud, con fecha 21 de agosto de 2019, dictó la Resolución Exenta N° 653, incluyéndolos como beneficiarios de la ley antes referida, expresando en el numeral 7° que las bonificaciones se pagarían directamente por cada entidad administradora, en este caso, por la Corporación Municipal de La Florida, una vez que se encontrara totalmente tramitado el acto administrativo que dispusiera el cese de funciones.

Refieren que pese a lo anterior, la Corporación Municipal de La Florida comenzó a realizarles los pagos correspondientes a la bonificación por retiro voluntario y demás estipendios previstos en los artículos 7, 8 y 9 de la Ley 20.919, en un monto inferior al que correspondía, debido a que habría considerado como base de cálculo una remuneración inferior a la que señala la ley y su reglamento, redundando en un cálculo errado, en circunstancias que para la correcta determinación de tales asignaciones se debió atender al promedio de las remuneraciones mensuales imponibles percibidas en los doce meses inmediatamente anteriores al retiro.

Señalan que una vez recibidos los pagos, suscribieron los correspondientes finiquitos, dejando expresa constancia en ellos de la reserva de derechos, indicando específicamente cual era la suma que correspondía en cada caso saldar.

Solicitan, en definitiva, que se ordene a las recurridas efectuar el íntegro y completo pago de las bonificaciones a que tienen derecho conforme a la Ley 20.919, con costas;



SEGUNDO: Que mediante resolución de fecha 3 de noviembre del año pasado se declaró admisible el recurso interpuesto y se requirió el informe de rigor a las recurridas;

TERCERO: Que con fecha 10 de noviembre del año dos mil veinte, informa la recurrida Corporación Municipal de Educación, Salud, Cultura y Recreación de La Florida, a través de su abogado don Sebastián Andrade Delvas, solicitando el rechazo de la acción intentada.

Señala que conforme al artículo 1° inciso cuarto de la Ley 20.919, la remuneración que sirve de base para el cálculo de la bonificación por retiro voluntario, es la que resulta del promedio de las remuneraciones mensuales imponibles durante los doce meses inmediatamente anteriores al retiro. Agrega un cuadro con detalle respecto de los periodos contabilizados por cada recurrente, indicando las diferencias producidas en virtud del artículo 1° -correspondiente a bonificación por retiro voluntario- y aquellas derivadas de los incrementos establecidos en el artículo 7 de la referida ley.

Afirma, enseguida, que efectivamente existen diferencias en el cálculo realizado, lo que no obedecería a un actuar arbitrario o ilegal de su representada.

Argumenta al efecto, que con el objeto de percibir fondos suficientes, la Municipalidad de La Florida ha celebrado diversos convenios de anticipo de aporte estatal con el Servicio de Salud Metropolitano Sur Oriente, por los cupos de retiro de los años 2016, 2017, 2018 y 2019, respectivamente.

Explica que no obstante lo anterior, una vez entregada la información por la COMUDEF, a consecuencia de la tramitación administrativa dentro del Servicio de Salud Metropolitano Sur Oriente, se producirían desfases que redundarían directamente en la variación de la base de cálculo, situación que fue puesta en conocimiento de dicha entidad, mediante ordinario N° 472, de 10 de noviembre de 2020, respecto a los cupos de retiro del año 2019, dándosele a conocer detalladamente las diferencias de montos existentes, la individualización de los beneficiarios y las sumas que les correspondían recibir. Añade que en dicha presentación se solicitó al Servicio de Salud Metropolitano Sur Oriente la celebración de los respectivos anexos que les permitían financiar las diferencias monetarias señaladas en los párrafos anteriores y hace presente que, a la fecha, la municipalidad no ha obtenido respuesta, por lo que las diferencias reclamadas por los recurrentes aún no han podido ser cubiertas;

CUARTO: Que con fecha 10 de diciembre del año dos mil veinte, evacua informe el recurrido Ministerio de Hacienda, a través del Jefe de Gabinete del Ministro, don Juan José Obach Granifo, quien solicita el rechazo de la acción intentada a su respecto, por cuanto no corresponde a tal Cartera de Estado efectuar el cálculo de los beneficios a enterar a los actores, ni intervención alguna en los hechos que los recurrentes estiman como arbitrarios e ilegales.



Argumenta, en primer término, que el presente recurso no satisface el presupuesto indispensable de procedencia de la acción de protección, ante la inexistencia de derechos indubitados y preexistentes.

Indica, a continuación, en cuanto a la participación del Ministerio de Hacienda en el pago de los beneficios reclamados, que si bien la bonificación por retiro voluntario del artículo 1° de la Ley 20.919 es de cargo municipal, es decir, se financia por las entidades municipales respectivas, dicho cuerpo normativo las faculta para solicitar un adelanto del aporte estatal que mensualmente cada entidad administradora de salud municipal recibe del Ministerio de Salud, a través de los Servicios de Salud, el cual se determina según los criterios fijados en el artículo 39 de la Ley 20.919. Se trata, aclara, de un mecanismo que facultativamente las entidades administradoras de salud municipal pueden utilizar, de manera de contar con liquidez para pagar la bonificación de su cargo.

Explica, luego, que a diferencia de la bonificación por retiro voluntario que es de cargo municipal, el incremento de la bonificación por retiro voluntario, el bono adicional y el bono complementario, tal como lo disponen los artículos 7°, 8° y 9° de la Ley 20.919, respectivamente, son de cargo fiscal.

En consecuencia, afirma que al Ministerio de Hacienda no le corresponde calcular el monto de los beneficios establecidos en la Ley 20.919, respecto de los funcionarios que cumplan con los requisitos que dicha normativa establece, ni tampoco posee competencias en el pago de los citados beneficios, ya que tales funciones le corresponden exclusivamente a la respectiva entidad administradora de salud municipal, a saber, en este caso, a la COMUDEF.

Asevera, finalmente, que las eventuales diferencias que existan para efectos de determinar las remuneraciones que sirven de base de cálculo de los beneficios de la Ley 20.919, deben ser resueltas por las respectivas entidades administradoras de salud municipal y que de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 6° de la Ley 20.919, los actos administrativos que dispongan el cese de funciones de los funcionarios, se deben llevar a cabo por cada entidad administradora, de modo que al Ministerio de Hacienda no le corresponde efectuar ninguna gestión vinculada a los finiquitos de los recurrentes, por lo que mal podría sostenerse alguna actuación ilegal o arbitraria que le sea imputable a este respecto;

QUINTO: Que con fecha 26 de diciembre del año dos mil veinte, informa el recurrido Ministerio de Salud, a través del Jefe de su División Jurídica, don Marcelo Olivares Pacheco, quien solicita el total rechazo de la presente acción a su respecto.

Alega en primer lugar la improcedencia de este arbitrio, por no existir de parte del Ministerio de Salud alguna conducta que pueda ser calificada de arbitraria o ilegal.

Explica, posteriormente, que de conformidad a lo expuesto en el Reglamento de la Ley 20.919, la Corporación Municipal de La Florida es la entidad dotada de la competencia exclusiva para determinar los beneficios que contempla



XHPYJKBOTF

la Ley 20.919 respecto de sus funcionarios que cumplan con los requisitos exigidos y los montos que se les deberán pagar por cada una de tales asignaciones.

Sostiene que corresponde a cada entidad administradora efectuar el pago a los beneficiarios de las bonificaciones e incrementos que otorga la aludida normativa y que, si bien, el Ministerio de Salud, debe pagar la diferencia que se puede producir a consecuencia de las asignaciones previstas en los artículos 7°, 8° y 9° de la Ley 20.919, que son de aporte fiscal y las que, sin perjuicio de ello, deben ser solicitadas por el Director de Servicio para cada uno de los casos en que ello sea procedente, en el evento de suscitarse efectivamente ese sobre monto, corresponde al municipio el pago de los beneficios de cargo tanto fiscal como municipal, con fondos propios, los que recuperará, en caso de los aportes fiscales, al recibir los aportes que les remitirá por tales conceptos dicha Cartera.

Refiere, finalmente, que desde que se efectúa la solicitud de recursos por la entidad administradora, para que el Ministerio de Salud pague los beneficios de la Ley 20.919, se requiere la celebración de un convenio entre el municipio y el respectivo Servicio de Salud y que una vez que los convenios arriban al Ministerio, la función que incumbe a la Subsecretaría de Redes Asistenciales es una labor de revisión, que consiste en verificar que el beneficiario cumple con los requisitos legales para optar a cada uno de los bonos en cuestión y el correcto cálculo de todos ellos a partir de la información entregada por cada uno de los municipios y visada por los correspondientes Servicios de Salud. Luego, el pago de los citados beneficios corresponde de forma exclusiva a la respectiva entidad administradora de salud municipal, la cual es en este caso, la Corporación Municipal de La Florida;

SEXTO: Que con fecha 19 de marzo de este año se trajeron finalmente estos autos en relación. El 28 de abril pasado se procedió a la vista de la causa, con intervención de los apoderados de los recurrentes y de los dos Ministerios de Estado recurridos;

SÉPTIMO: Que el recurso de protección de garantías constitucionales establecido en el artículo 20 de la Constitución Política de la República, constituye jurídicamente una acción de naturaleza cautelar, destinada a amparar el legítimo ejercicio de las garantías y derechos preexistentes, que en esa misma disposición se enumeran, mediante la adopción de medidas de resguardo que se deben tomar ante un acto arbitrario o ilegal que impida, amague o moleste ese ejercicio;

OCTAVO: Que, consecuentemente, constituye requisito indispensable de admisibilidad de la acción cautelar de protección la constatación de la existencia de un acto ilegal, esto es, contrario a la ley, o arbitrario, producto del mero capricho de quien incurre en él, que provoque alguna de las situaciones que se han indicado y que afecte, además, una o más de las garantías constitucionales protegidas por el citado artículo 20 de la Carta Fundamental;



XHPYJKBOTF

NOVENO: Que a efectos de dilucidar la legalidad de la actuación que se reclama y a quien sería eventualmente exigible la observancia de juricidad que se denuncia desatendida, resulta indispensable analizar, tan siquiera a grandes rasgos, la normativa que regula la materia.

Pues bien, en este orden de ideas, la Ley 20.919 que otorga bonificación por retiro voluntario al personal regido por la Ley 19.378, que establece estatuto de atención primaria de salud municipal, prevé en su artículo 1°, en lo que interesa, que se otorgará *“por una sola vez, una bonificación por retiro voluntario al personal regido por la Ley 19.378, que establece el Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal, que entre el 1 de julio de 2014 y el 30 de junio de 2024, hubiese cumplido o cumpla 60 años de edad, en el caso de las mujeres, y 65 años de edad, si son hombres, que comuniquen su decisión de renunciar voluntariamente a una dotación de salud municipal respecto del total de horas que sirven, y que hagan efectiva su renuncia voluntaria, en los plazos y según las normas contenidas en esta ley y en el reglamento”*. En inciso segundo de la citada norma indica expresamente que la bonificación por retiro voluntario es de cargo municipal.

Por su parte, el artículo 7 del mismo texto legal, determina que el *“personal que, acogiéndose a la bonificación por retiro voluntario del artículo 1°, tenga a la fecha de la renuncia voluntaria una antigüedad mínima de diez años continuos de servicio en establecimientos de salud públicos, municipales o corporaciones de salud municipal, tendrá derecho a un incremento de la referida bonificación, de cargo fiscal...”* y que este incremento *“se pagará en la misma oportunidad en que se pague la bonificación por retiro voluntario”* por la entidad administradora.

A su turno, los artículos 8 y 9 del citado estatuto contemplan, además, otros dos bonos, adicional legal y complementario, de cargo fiscal.

En relación al bono por retiro voluntario, en lo pertinente, el artículo 16 de la normativa en referencia, dispone: *“Las entidades administradoras de salud municipal podrán solicitar al Ministerio de Salud, por intermedio del Servicio de Salud respectivo, un anticipo del aporte estatal definido en el artículo 49 de la Ley 19.378, para el financiamiento de la aplicación del beneficio a que se refiere el artículo 1°, el que no podrá exceder del monto total de las bonificaciones por retiro voluntario a pagar. Con todo, el Ministerio de Salud concederá anticipos de aportes hasta un máximo nacional que financie la cantidad de cupos que para cada año se establecen en el inciso primero del artículo 3° de esta ley”*.

“Para los efectos de lo señalado en los incisos anteriores, se suscribirán, entre la municipalidad y el Servicio de Salud correspondiente, los convenios que sean necesarios, los cuales deberán ser aprobados por resolución exenta del Ministerio de Salud, visada por el Ministerio de Hacienda. Estos convenios deberán contener el monto del anticipo solicitado, plazo de pago, valor y número de cuotas mensuales en las cuales deberá ser devuelto, y los demás antecedentes que justifiquen la solicitud de recursos”;



DÉCIMO: Que conforme se advierte del tenor del recurso, si bien los actores suponen que el acto que impugnan -pago inferior al que les correspondía recibir por concepto de bonos de reconocimiento por retiro voluntario- tendría su origen en la consideración, como elemento base del cálculo, de una remuneración inferior a la que incumbía atender de acuerdo a la Ley 20.919 y su reglamento, lo cierto es que como se colige de lo expresado por la propia Corporación Municipal de la Florida y del simple cálculo matemático de los montos faltantes reclamados, en relación a los bonos reconocidos a cada actor, todas dichas disminuciones corresponden únicamente a las bonificaciones comprendidas en los artículos 1 y 7 del citado texto legal, esto es, por retiro voluntario y de incremento al mismo.

Lo anterior, en buenas cuentas, como reconoce la propia aludida recurrida, obedeció en términos sencillos a que no habrían recibido de parte del Ministerio de Salud el anticipo -sujeto a deber de devolución- del aporte estatal definido en el artículo 49 de la Ley 19.378, para el financiamiento del bono por retiro voluntario, ni el incremento de la referida bonificación, de cargo fiscal, equivalente a diez meses y medio adicionales de la misma remuneración que sirvió de base de cálculo de dicha bonificación, para jornadas de 44 horas semanales;

UNDÉCIMO: Que si bien la normativa transcrita en el motivo Noveno de este fallo hace de cargo municipal el bono por retiro voluntario y de cargo fiscal las bonificaciones previstas en los artículos 7, 8 y 9 de la Ley 20.919, conforme se colige del texto expreso de esas disposiciones y del artículo 6 del citado estatuto, el pago del bono de retiro voluntario debe efectuarse por cada entidad administradora a más tardar en el mes siguiente de la total tramitación del acto administrativo que disponga el cese de funciones y, el pago de los demás, se verificará también por la corporación municipal en la misma oportunidad anterior.

Esta situación es corroborada en el artículo 30 del Decreto N° 26/2016, Reglamento de la Ley 20.919, el que replicando a la letra lo señalado respecto a la oportunidad de pago de la bonificación por retiro voluntario, reitera que es en esa misma ocasión cuando la entidad administradora de salud municipal deberá pagar los otros beneficios de cargo fiscal contemplados en la ley;

DUODÉCIMO: Que, así entonces, es necesario distinguir en este caso, a quien impone la ley el deber o necesidad jurídica de satisfacer la obligación de pago a los beneficiarios de los bonos tantas veces mencionados -obligado a su pago-, del sujeto a quien asigna sufrir en su patrimonio las consecuencias de dicho pago.

Como se viene adelantando, la normativa sobre la materia más allá que distingue el patrimonio -municipal o fiscal- que deberá soportar finalmente el pago de cada una de las bonificaciones, impone llevar a cabo esta prestación a la entidad administradora de salud municipal, cuyo sacrificio económico será momentáneo respecto de los bonos previstos en los artículos 7, 8 y 9 de la Ley 20.919, pues de no obtener el reembolso voluntario de los montos pagados por



tales conceptos, le asiste el derecho de dirigirse en contra del Fisco, mediante la acción subrogatoria, prevista en el artículo 1610 N° 5 del mismo texto legal;

DÉCIMO TERCERO: Que no obsta a lo concluido, lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 20.919, como ha argumentado la Corporación Municipal de La Florida, pues en cualquier caso tal posibilidad de la administradora de salud municipal de solicitar al Ministerio de Salud, por intermedio del Servicio de Salud respectivo, un anticipo del aporte estatal, no es sino una oportunidad de obtener financiamiento temporal, sujeto a devolución, a efectos de pagar el beneficio de retiro voluntario, pero no modifica en modo alguno su obligación de pago y su exclusiva contribución al mismo;

DÉCIMO CUARTO: Que en cualquier caso, no existe ninguna duda que no son los recurrentes quienes legalmente han debido soportar el incumplimiento parcial del pago que les correspondía obtener a más tardar en el mes siguiente de la total tramitación del acto administrativo que dispuso el cese de sus funciones, por lo que conforme a lo reflexionado precedentemente, es la Corporación Municipal de la Florida quien incurrió en un acto ilegal, al no dar cumplimiento a su deber de pago, transgrediendo de paso con ello la garantía constitucional que la Carta Fundamental reconoce a los actores en el numeral 24° del artículo 19 de la Carta Fundamental, al haberseles privado de dineros que tenían derecho a percibir oportunamente, por lo que el presente recurso deberá necesariamente ser acogido, a fin de que se restablezca de inmediato el imperio del derecho.

Por estas consideraciones y visto, además, lo dispuesto en el artículo 20 de la Constitución Política de la República y en el Auto Acordado de la Corte Suprema sobre Tramitación y Fallo del Recurso de Protección de Garantías Constitucionales, **se acoge** el recurso de protección deducido por doña Marcia Chacón Bichon, por doña Soledad Orrego Miranda, por doña Marcela Rourdergue Guzmán, por don Luis Rosales Arredondo, por doña María Núñez González y por doña Susana Brunetti Lucero, únicamente en cuanto ha sido interpuesto en contra de la Corporación Municipal de la Florida, y se desestima respecto del Ministerio de Hacienda y del Ministerio de Salud; y a fin de restablecer el imperio del derecho, se ordena a la primera entidad antes mencionada efectuar dentro de décimo día, el íntegro y completo pago de las bonificaciones que tuvieron derecho a percibir los recurrentes conforme a la Ley 20.919, a más tardar en el mes siguiente de la total tramitación del acto administrativo que dispuso el cese de sus funciones, sin costas.

Redacción de la Ministro Sra. Villadangos.

Regístrese, comuníquese y archívese.

Rol N° 94.005-2020.-

No obstante, haber concurrido a la vista de la causa y al acuerdo, no firma el abogado integrante señor Peralta, por ausencia.





XHPYJKBQTF

Pronunciado por la Quinta Sala de la C.A. de Santiago integrada por los Ministros (as) Mario Rojas G., Maritza Elena Villadangos F. Santiago, doce de mayo de dos mil veintiuno.

En Santiago, a doce de mayo de dos mil veintiuno, notifiqué en Secretaría por el Estado Diario la resolución precedente.



Este documento tiene firma electrónica y su original puede ser validado en <http://verificadoc.pjud.cl> o en la tramitación de la causa.
A contar del 04 de abril de 2021, la hora visualizada corresponde al horario de invierno establecido en Chile Continental. Para la Región de Magallanes y la Antártica Chilena sumar una hora, mientras que para Chile Insular Occidental, Isla de Pascua e Isla Salas y Gómez restar dos horas. Para más información consulte <http://www.horaoficial.cl>