

RES. DDJ00.00 No 164.-

C.APELACION 17:28 2MAR11

MAT.: INFORMA RECURSO DE PROTECCIÓN  
Rol N° 544-2011.

SANTIAGO, 2 DE MARZO DE 2011.

CORTE DE APELACIONES DE SANTIAGO  
N° ING: 544-2011 FOLIO: 26422  
FECHA: 02/03/2011  
LIBRO: Proteccion  
HORA: 17:22 CASTGCPR \*Via Buzon\*  
Escrito : Se evacua informe \*Duplicado\*

DE : SUBDIRECTOR JURÍDICO  
SERVICIO DE IMPUESTOS IN

A : SR. PRESIDENTE  
ILTMA. CORTE DE APELACIONES

**MARIO VILA FERNÁNDEZ**, Subdirector Jurídico, asumiendo la representación del Servicio de Impuestos Internos según lo establecido en el artículo 7° letra e) de la Ley Orgánica del Servicio de Impuestos Internos, contenida en el DFL N° 7 de 1980, del Ministerio de Hacienda, facultad delegada por medio de la resolución exenta N° 191, de 24 de diciembre de 2010, publicada en extracto en el Diario Oficial de 30 de diciembre de 2010, acompañada a US. Itma. con fecha 1 de febrero de 2011, en respuesta a vuestra resolución de fecha 27 de enero de 2011, por medio de la cual se requirió informe a este Servicio, en autos sobre Recurso de Protección, **Rol de Ingreso a Corte N° 544-2011**, deducido por don Raúl de la Puente Peña, en representación de la **Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF)** y por don Juan Apablaza Gallardo, en representación de la **Asociación Nacional de Funcionarios Fiscalizadores de Impuestos Internos de Chile (AFIICH)**, en tiempo vengo en informar a S.S. Itma. lo siguiente:

### I. ANTECEDENTES DEL RECURSO INTERPUESTO

El conocimiento del asunto recurrido ha recaído en vuestro Tribunal a raíz de una acción de protección deducida el día 26 de enero de 2011, por don Raúl de la Puente Peña, en representación de la **Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF)** y por don Juan Apablaza Gallardo, en representación de la **Asociación Nacional de Funcionarios Fiscalizadores de Impuestos Internos de Chile (AFIICH)**, a objeto de solicitar a vuestra Itma. Corte, restablecer el imperio del derecho ante ciertas acciones llevadas a cabo por

parte del Servicio de Impuestos Internos, que supuestamente afectarían, respecto de sus representados, las garantías consagradas en los N°s 3 y 24 del artículo 19 de la Constitución Política de la República.

Con el fin de sustentar la referida acción constitucional, los recurrentes imputan al Servicio de Impuestos Internos, y en particular al jefe superior de la Institución, los siguientes hechos:

a) *"... la privación de la totalidad o parte de las remuneraciones de nuestros afiliados en razón de los descuentos efectuados por la Dirección Nacional fundada en supuestas inasistencias a su trabajo durante los días que duró la paralización de actividades de los funcionarios del sector público en general y del Servicio de Impuestos Internos, convocada por la ANEF y por AFIICH como afiliada a ésta, en particular entre los meses de noviembre y diciembre del año 2010".*

b) Los recurrentes, de acuerdo a sus dichos, toman conocimiento de los hechos con fecha 17 de enero de 2011, momento en el cual *"...los directorios nacionales de asociaciones de funcionarios del Servicio de Impuestos Internos, acompañados por el Presidente de la ANEF, Sr. Raúl De La Puente, sostuvimos una reunión con el Director del SII y el Subdirector de Recursos Humanos en que confirmaron la instrucción de no publicar las liquidaciones de sueldo por parte del Director y la realización de los descuentos instruidos, según se nos indicó, por el Ministro de Hacienda al Director del SII a los funcionarios que, supuestamente, habían participado en el paro y movilizaciones convocadas por la Mesa del Sector Público..."*.

c) Que, a consecuencia de lo anterior, estiman que dicha situación constituye un acto arbitrario e ilegal de este Servicio, por cuanto, supuestamente *"los descuentos de las remuneraciones ha sido masivo, sin discriminar entre quienes estaban en las situaciones expresamente excluidas por la ley"*, situación que determinaría que la medida, no cumpla *"con los criterios mínimos de certidumbre e imparcialidad, resultando carente de proporcionalidad"*.

d) Asumen que los hechos anteriores vulnerarían, supuestamente, el ejercicio de la garantía establecida en el **artículo 19 N° 3 de la Constitución Política**, por cuanto, según se señala, se ha adoptado una decisión *"sin otorgar ninguna oportunidad de defensa a los afectados"*, pasándose a llevar también de esta forma, la garantía establecida en el **artículo 19 N° 24 de la Constitución Política**, *"En cuanto los funcionarios públicos tienen un derecho de propiedad sobre sus remuneraciones"*.

e) Concluye el recurso indicando que se solicita a V.S. Itma. se sirva, como medida de protección, dejar sin efecto el acto por el cual se materializaron los descuentos y disponer la restitución de los dineros descontados de las remuneraciones a los funcionarios a cuyo favor

se interpone el recurso, declarando que no corresponde descuento alguno mientras no se determine en forma fehaciente, a través de una investigación sumaria, el tiempo no trabajado por cada funcionario.

## **II. OBJECIONES QUE SE PLANTEAN RESPECTO DEL RECURSO INTENTADO**

La acción de protección materia de la litis, cuyo contenido esencial y pretensiones ya fueron expuestos precedentemente, resulta absolutamente improcedente en criterio de esta parte, por no ser efectivas las alegaciones que los ocurrentes efectúan, en relación con la supuesta actuación denunciada como materializada por parte del Servicio de Impuestos Internos.

De manera de ser absolutamente rigurosos y precisos al informar a V.S. Itma. respecto del presente recurso, nos referiremos a continuación a las principales alegaciones fundantes del libelo de los recurrentes, indicando porqué éstas resultan no ser efectivas y por tanto improcedentes.

Dichas alegaciones se pueden incluir, para efectos de orden, bajo los siguientes títulos:

### **1.- NEGOCIACIÓN COLECTIVA NO REGLADA Y CONVENIO N° 151 DE LA OIT.**

El recurrente indica en cuanto a los paros y movilizaciones realizadas que, el proceso *"Se trata de una negociación colectiva no reglada por nuestra legislación, amparada por el Convenio 151 de la OIT, ratificado por nuestro país"* y que *"se infringe lo dispuesto en el artículo 4) letra b) del convenio 151 de la OIT"*.

Sobre este punto, debemos señalar a V.S. Itma., que coincidimos con el recurrente en que el proceso que dio origen a los descuentos se trata de una negociación colectiva no reglada en nuestro país, más, en ningún caso compartimos que se encuentre amparada por el Convenio N° 151 de la OIT, ratificado por nuestro país, y en particular por su artículo 4° letra b).

En efecto, de una revisión global de la normativa pertinente sobre la materia, podemos señalar con toda precisión, que la negociación colectiva llevada a cabo por los funcionarios representados por el recurrente, escapa de toda legalidad, por las siguientes razones que expondremos a continuación, de manera de graficar el contexto en que se llevó a cabo finalmente los descuentos a la remuneraciones de determinados funcionarios.

- a) En primer término, podemos precisar que, **nuestro código laboral, excluye expresamente a los trabajadores del sector público de sus disposiciones.** En este sentido, el artículo 1° inciso 2° del Código del Trabajo, dispone expresamente que sus preceptos no serán aplicables a los funcionarios de la Administración del Estado (tales como los recurrentes), centralizada y descentralizada, del Congreso Nacional y del Poder Judicial, ni a los trabajadores de las empresas o instituciones del Estado o de aquellas en que éste tenga aportes, participación o representación,

- siempre que dichos funcionarios o trabajadores se encuentren sometidos por ley a un estatuto especial.
- b) En segundo lugar, **el Código del Trabajo contempla la huelga solamente dentro del procedimiento reglado de negociación colectiva del sector privado**, quedando vedado por tanto todo tipo de huelgas, paros o movilizaciones en el sector público.
  - c) En tercer lugar, **la Constitución Política de la República prohíbe expresamente en su artículo 19 N° 16, inciso final, la huelga de los funcionarios del Estado y de las municipalidades.**
  - d) En cuarto lugar, la Ley N° 19.296, que establece normas sobre asociaciones de funcionarios de la administración del Estado, dispone que **estas agrupaciones no pueden negociar colectivamente y mucho menos recurrir a la huelga**, o a paros o movilizaciones como las indicadas por el recurrente.
  - e) En quinto lugar, la Ley N° 12.927 sobre Seguridad del Estado **sanciona penalmente en su artículo 11 a los responsables de toda interrupción o suspensión colectiva, paro o huelga de los servicios públicos o de utilidad pública**, entre otros.
  - f) En sexto lugar, la Ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo, por el cual se rigen los funcionarios del Servicio de Impuestos Internos representados por el recurrente, **prohíbe expresamente, en su artículo 84 letra i), dirigir, promover o participar en huelgas, interrupción o paralización de actividades totales o parciales perturbando el normal funcionamiento de los órganos de la Administración del Estado.**
  - g) En séptimo lugar, la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, N° 18.575, dispone que actuaciones como la observada por los recurrentes se oponen al principio de probidad administrativa. En efecto, el Artículo 54 del indicado cuerpo normativo dispone que *“Las autoridades de la Administración del Estado, cualquiera que sea la denominación con que las designen la Constitución y las leyes, y los funcionarios de la Administración Pública, sean de planta o a contrata, deberán dar estricto cumplimiento al principio de la probidad administrativa.*  
*El principio de la probidad administrativa consiste en observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular. Su inobservancia acarreará las responsabilidades y sanciones que determinen la Constitución, las leyes y el párrafo 4° de este Título, en su caso”* (el destacado es propio).

Ahora bien, en cuanto al Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, N° 151 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), invocado expresamente por el recurrente en defensa de sus pretensiones, debemos precisar que, si bien reconoce ciertos derechos de los funcionarios públicos en materia sindical, **estableciendo expresa reserva respecto de las obligaciones que se deriven de su condición y de la naturaleza de sus funciones**, en ninguna de sus partes hace alguna referencia o validación de las huelgas, paros o movilizaciones, como métodos de solución de los conflictos producidos entre los funcionarios y sus instituciones empleadoras.

Sobre este punto, resulta de gran interés lo señalado por el destacado profesor de Derecho del Trabajo, don Sergio Gamonal C., quién al analizar la negociación colectiva en el sector público y el Convenio N° 151 de la OIT, indica que *“Contrastando el Convenio N° 151 con el panorama de la legislación chilena es fácilmente comprobable que nuestro ordenamiento sólo contempla la fase de organización del sector público, con la ley N° 19.296, **prohibiendo tanto la autonomía como la autotutela**”*<sup>1</sup> (el destacado es propio).

En este mismo orden de ideas, el referido Convenio citado por el recurrente, dispone expresamente en su parte V., “Solución de Conflictos”, que *“La solución de los conflictos que se planteen con motivo de la determinación de las condiciones de empleo se deberá tratar de lograr [...] por medio de la negociación entre las partes o mediante procesos independientes e imparciales, tales como **la mediación, la conciliación y el arbitraje**, establecidos de modo que inspiren la confianza de los interesados” y no a través de **huelgas, paros o movilizaciones como las del caso.***

Adicionalmente, debemos hacer presente a V.S. Itma. que, en términos generales, la Organización Internacional del Trabajo no objeta las disposiciones legales que prevén la deducción salarial de los días en que funcionarios públicos estuvieron en huelga.<sup>2</sup>

Finalmente, debemos señalar que, el Convenio N° 151, en la norma que el recurrente estima infringida, es decir, su artículo 4°, N° 2, letra b), dispone lo siguiente:

*“1. Los empleados públicos gozarán de protección adecuada contra todo acto de discriminación antisindical en relación con su empleo.*

*2. Dicha protección se ejercerá especialmente contra todo acto que tenga por objeto:*

*b) Despedir a un empleado público, o perjudicarlo de cualquier otra forma, a causa de su afiliación a una organización de empleados públicos o de su **participación en las actividades normales de tal organización**”* (el destacado es propio).

Como V.S. Itma. podrá apreciar, sin perjuicio de todos los argumentos legales que dejan de manifiesto la improcedencia de lo alegado por los recurrentes, antes indicados, esta norma particular, en ningún caso ha sido infringida por la actuación de este Servicio.

**En efecto, este Servicio no ha efectuado ninguno de los actos respecto de los**

---

<sup>1</sup> Sergio Gamonal C., en Informe de Análisis Económico y Social, “La negociación Colectiva en el sector público y el Convenio N° 151 de la OIT”, Fundación Instituto de Estudios Laborales, 8 de Octubre de 2009.

<sup>2</sup> Bernard Gernigon, Alberto Odero y Horacio Guido, “Principios de la OIT sobre la negociación Colectiva”, en Revista Internacional del Trabajo, vol. 119 (2000), núm. 1.

**cuales la disposición ofrece una protección adecuada;** es decir, no ha efectuado ningún acto discriminatorio desde un punto de vista antisindical en contra de los funcionarios. Sobre este punto, resulta un hecho de público conocimiento, que los funcionarios del Servicio de Impuestos Internos siempre han realizado sus actividades sindicales sin interferencia alguna por parte de este Servicio, permitiéndoseles sin afectarlos de modo alguno, su afiliación a asociaciones tales como la recurrente (organizaciones que por lo demás existen hace ya varios años) y la participación activa en las actividades normales de tales organizaciones.

Por otra parte, y siguiendo la misma línea argumental anterior, **este Servicio no ha perjudicado a ningún funcionario a causa de su afiliación a una organización como la recurrente o por participar en las “actividades normales de tal organización”.**

Sobre este último punto debemos señalar que, en ningún caso, puede estimarse que se ha “perjudicado” a los funcionarios “a causa de su afiliación a una organización de empleados públicos” con el descuento de los días no trabajados (atribución legal que analizaremos posteriormente); menos aún, que la participación en las movilizaciones o paros pueda considerarse como “participación en las **actividades normales de tal organización**”, puesto que **resulta absurdo e ilógico sostener que las “actividades normales” de la organización recurrente, sean realizar paros y movilizaciones que pretendan paralizar el quehacer de las instituciones estatales.**

Antes de concluir este apartado y teniendo especialmente presente que este Servicio en ningún momento ha infringido en el proceso en cuestión norma alguna, menos aún el Convenio N° 151 de la OIT, resulta interesante señalar algunas reflexiones que estimamos resultarían relevantes a la hora de fallar el presente recurso.

El profesor Sergio Gamonal C. ha señalado que “*En el **sector público se producen numerosas negociaciones informales, se firman acuerdos y protocolos que a veces son verdaderos contratos colectivos y se ha vuelto común la realización de huelgas y paralizaciones ilegales a fin de presionar a la autoridad respecto de una determinada pretensión***” (el destacado es propio)<sup>3</sup>.

Adicionalmente, el autor ha reflexionado sobre la posibilidad de legislar sobre este tema, de manera de “... **controlar las numerosas huelgas informales que se producen en la práctica y que muchas veces afectan servicios esenciales.**

**Un paso adelante pero aún estéril fue la aprobación por parte del poder legislativo del Convenio de la OIT N° 151, que hemos sintetizado en este trabajo**” (el destacado es propio)<sup>4</sup>.

En conclusión, tanto nuestra legislación (texto expreso de la Constitución Política dentro de sus garantías y diversos cuerpos normativos), como diversos pronunciamientos administrativos de nuestro organismo contralor y la doctrina, descartan la interpretación dada por el recurrente sobre la materia, confirmándose en consecuencia que este Servicio se ha ajustado con su actuar a la legislación vigente, la cual, mientras no sea modificada, deberá ser aplicada como en derecho corresponde y no como el recurrente, a través de su particular interpretación, le gustaría que fuese.

---

<sup>3</sup> Ob. Cit.

<sup>4</sup> Ob. Cit.

## 2.- PROCEDIMIENTO O SISTEMA EMPLEADO EN LOS DESCUENTOS DE REMUNERACIONES.

Con respecto a este tema, los recurrentes indican que las "autoridades" les habrían señalado como motivo de los descuentos que "*funcionarios registraban inasistencias injustificadas*", sin embargo, al revisar el registro de asistencias, queda de manifiesto que los funcionarios en cuestión "*concurrieron a sus lugares de trabajo*", razón por la cual "*los funcionarios no estuvieron inasistentes*", debiendo determinarse en consecuencia "*si desarrollaron o no las labores para los cuales han sido designados o contratados*" al amparo de la legalidad y procedimientos vigentes.

Sobre este punto, en primer lugar debemos hacer presente a V.S. Itma., que los descuentos en ningún caso tuvieron como motivación "la no concurrencia" a las dependencias del Servicio durante los días en que se produjo la "movilización", en los términos que señala la recurrente.

En efecto, los descuentos de remuneraciones tienen su explicación y sustento en el estricto cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 72 del Estatuto Administrativo, **y se realizaron por el tiempo durante el cual los funcionarios efectivamente no trabajaron en las labores para las cuales fueron designados o contratados**, con motivo de su participación en los paros y movilizaciones indicados en los antecedentes.

Razonar como lo ha hecho la recurrente en su presentación nos haría caer en una falacia, puesto que no por el simple hecho de presentarse a "registrar" su hora de ingreso para después dejar sus lugares de trabajo para participar activamente en los paros y movilizaciones de los funcionarios (u otras actividades no relacionadas a aquellas por las cuales fueron contratados), y luego volver a "registrar" su horario de salida, con el objeto de dar una apariencia de "cumplir" con los horarios solamente en términos formales, se puede considerar que los funcionarios trabajaron aquellos días en que ocurrieron las movilizaciones y paros.

Tal razonamiento es obvio, si se considera que el hecho de registrar formalmente la asistencia, no permite en ningún caso presumir que los funcionarios realizaron efectivamente, en los hechos, las labores para las cuales fueron contratados o designados.

Sobre este punto, cabe precisar que, siguiendo cabalmente el procedimiento establecido en el artículo 72 del D.F.L. N° 29, de fecha 16 de junio de 2004, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del Estatuto Administrativo, aprobado por la ley N° 18.834 (en adelante también el "Estatuto Administrativo"), **se determinó, con toda precisión, por medio de los Jefes de cada área de este Servicio, cuáles funcionarios, sin perjuicio de haber registrado formalmente su asistencia, no se encontraban en sus lugares de trabajo, ni estaban realizando las labores para los cuales habían sido designados o contratados en los días que ocurrió el paro.**

Al efecto debemos recordar, que el procedimiento de descuentos contemplado en el artículo 72 del Estatuto Administrativo tiene lugar no sólo en casos de inasistencia al empleo por parte de los funcionarios afectados, **sino que también, de acuerdo a lo expresado por nuestro organismo contralor, cuando ellos se abstienen deliberadamente de desarrollar sus labores, aunque hayan concurrido formalmente al Servicio durante la**

### **jornada normal de asistencia del personal.<sup>5</sup>**

Adicionalmente, cabe observar que el acatamiento de este criterio planteado por la Contraloría General de la República resulta obligatorio para este Servicio, atendido lo dispuesto en los artículos 16 y 19 de la Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República, N° 10.336.

Ahora bien, para efectos de una mayor claridad en el proceso y explicar cómo se suscitaron los hechos, a continuación haremos una breve relación con los hitos más relevantes del mismo.

De manera coetánea con el inicio de las movilizaciones y paros, los Jefes Administrativos, de manera conjunta con los respectivos Directores Regionales y Director de Grandes Contribuyentes en su caso, procedieron a informar a la Dirección Nacional de este Servicio, vía correo electrónico, la situación que estaba ocurriendo en las distintas regiones, indicando la cantidad de funcionarios que se habían adherido al paro.

El día 30 de noviembre de 2010 y siguientes, se procede de igual forma, elaborándose listados por los jefes inmediatos, en los que, después de constatar personalmente qué funcionarios no se encontraban en sus puestos realizando las funciones para los cuales fueron contratados o designados, se individualizaron en los listados por nombre, RUT, y período no trabajado efectivamente. Posteriormente, dichos listados fueron validados por los Directores Regionales y Director de Grandes Contribuyentes en su caso, quienes procedieron a suscribir los listados en conjunto con los jefes inmediatos y remitirlos a la Dirección Nacional de este Servicio<sup>6</sup>. **Hacemos presente a V.S. Itma. que los referidos listados se acompañaron en original al informe que evacuó este Servicio respecto al recurso de protección rol de ingreso a esta Itma. Corte N° 545-2011, listados que solicitamos tener a la vista respecto al presente proceso.**

Posteriormente, el día 14 de enero de 2011, al detectarse algunas inconsistencias puntuales en la determinación de los descuentos de ciertos funcionarios, debidos principalmente a errores en el procesamiento de la información, la Dirección Nacional de este Servicio ordenó efectuar una revisión exhaustiva a cada uno de estos casos y la corrección de dichas inconsistencias, determinándose que **los casos que presentaban inconsistencias no superaron el 10% de la totalidad de los descuentos efectuados.**

El día 17 de enero del presente, en atención a que aún se estaban revisando los casos que presentaban inconsistencias en los descuentos y procesándose la información, no se publicaron las liquidaciones de sueldo en el portal de intranet de este Servicio, momento en el cual, los dirigentes de los gremios recurrentes toman conocimiento, de acuerdo a lo que señalan en el propio recurso, que se efectuarían los descuentos por los períodos no trabajados efectivamente con motivo del paro.

Sobre este punto, debemos indicar que la aseveración de los recurrentes en su

---

<sup>5</sup> En este mismo sentido se ha pronunciado la Contraloría General de la República en diversos Dictámenes, como por ejemplo, el Dictamen N° 11.503 de 1980, el N° 10.503 de 1996, el N° 52.681 de 2004, y el N° 11.107 de 2005, entre otros.

<sup>6</sup> Debemos hacer presente que en algunos casos aislados, los listados fueron suscritos sólo por el jefe inmediato, en atención a que producto de la movilización y paros, algunos Directores Regionales se encontraban atendiendo público para dar continuidad al servicio.

presentación, en cuanto a la fecha en la que habrían tomado conocimiento del acto supuestamente vulneratorio, llama a duda, **desde que el día 20 de diciembre de 2010, el gremio AFIICH (por medio de uno de sus comunicados) ya se había declarado en "estado de alerta" frente a los descuentos en las remuneraciones por los días no trabajados durante el paro.** Prueba de ello son 3 documentos o comunicados emitidos por la parte recurrente, cuyas copias se acompañan adjuntas al presente informe y que han sido extraídas directamente de la pagina web de la institución, [www.afiich.cl](http://www.afiich.cl).

El día 19 de enero del año en curso, de conformidad con la normativa vigente, se procedió al pago de las remuneraciones correspondientes a dicho período, con las deducciones pertinentes relativas a los descuentos en cuestión.

Posteriormente, entre los días 20 y 25 de enero del presente, **se corrigió la gran mayoría de los casos de descuentos que presentaban inconsistencias, ya sea por tipeo, digitación y/o errores en el procesamiento de la información; errores humanos connaturales a todo proceso de recopilación de información y causados en parte, precisamente por las bajas en el personal del Servicio producto de los paros y por la tensión propia de este tipo de situaciones en las que la normalidad del ejercicio de la función pública se ve alterada, que es lo que precisamente se persigue con la movilización.**

El día 26 de enero del presente, las 2 asociaciones de empleados públicos que agrupan a funcionarios de este Servicio recurren de protección ante esta Ilustrísima Corte de Apelaciones de Santiago.

Finalmente, el día 28 de enero del presente, este Servicio, preocupado por la situación de algunos funcionarios que se encontraban endeudados con casas comerciales, de manera que el descuento les afectó en mayor medida, presentó una minuta a las asociaciones recurrentes con ciertas medidas de apoyo que permitieran mitigar en cierta forma los efectos económicos de los descuentos.

Habiendo señalado como se desencadenaron los hechos, estimamos pertinente referirnos a continuación a una aseveración de la recurrente que no resulta correcta ni efectiva, en cuanto ha indicado que *"la inexistencia de información fidedigna sobre los días no trabajados queda claramente demostrada en la detección por parte de nuestros socios de una gran cantidad de errores en la determinación de los días a descontar. Es así que existen casos acreditados de funcionarios a los que se les descontaron días en que se encontraban con licencia médica, feriado legal, permiso administrativo, cursos de capacitación institucional o en que realizaron labores propias de su cargo"*.

Con respecto a este punto, debemos indicar que no es efectivo que este Servicio haya procedido a realizar los descuentos de las remuneraciones con información inexacta o no fidedigna como pretende el recurrente.

En efecto, **este Servicio procedió con información precisa, recabada mediante la verificación presencial de cada uno de los Jefes de servicio o área de trabajo, quienes constataron, en cada uno de los días en que se produjeron las movilizaciones y paros, cuáles funcionarios se encontraban en sus puestos de trabajo realizando las labores para las cuales fueron designados o contratados y cuáles de ellos no, y por cuánto**

tiempo.

Lo indicado anteriormente no es más que la aplicación de un justo y racional procedimiento, el cual va estrechamente relacionado al deber de supervisión que corresponde a las jefaturas de este Servicio.

En este orden de ideas, el artículo 11 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, N° 18.575, dispone que "***Las autoridades y jefaturas, dentro del ámbito de su competencia y en los niveles que corresponda, ejercerán un control jerárquico permanente del funcionamiento de los organismos y de la actuación del personal de su dependencia***

***Este control se extenderá tanto a la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de los fines y objetivos establecidos, como a la legalidad y oportunidad de las actuaciones***" (el destacado es nuestro).

Prácticamente en el mismo sentido que la norma recién citada, el artículo 64 del Estatuto Administrativo dispone dentro de las obligaciones especiales de las autoridades y jefaturas ejercer un control jerárquico permanente de la actuación del personal de su dependencia.

De acuerdo a los argumentos antes expresados, los errores que denuncia el recurrente, tales como, descuentos a funcionarios que se encontraban haciendo uso de permisos administrativos, feriado legal, licencia médica, etc., entre otros, **se deben única y exclusivamente a errores humanos en los procesos de transcripción, digitación y procesamiento de la información recabada, pero en ningún caso, en un desconocimiento de la situación imperante en los días que ocurrió el paro.**

En este sentido, algunos casos de descuentos por licencias médicas, se debieron principalmente a que éstas llegan en papel a este Servicio, hasta 3 días hábiles después de la primera ausencia del funcionario.<sup>7</sup> Producto de ello, en un primer análisis, algunas licencias médicas fueron detectadas y corregidas días después del primer día de ausencia del funcionario pero, en cualquier caso, antes de la interposición de la acción de protección por parte de los recurrentes.

Situación similar ocurrió con algunos descuentos por concepto de feriado legal o permisos administrativos, ya que la autorización de dichos permisos sólo llegó en algunos casos, tiempo después de registrado el primer día de ausencia del funcionario. Al igual que los casos anteriores, dichos errores fueron debidamente corregidos.

Sobre este punto, resulta relevante reiterar que la supuesta "*gran cantidad de errores en la determinación de los días a descontar*" que denuncian los recurrentes con toda liviandad, sin especificar ningún caso puntual, **no alcanzó siquiera a un 10% de la totalidad de los descuentos. Es más, debemos hacer presente a V.S. Itma., que este bajo porcentaje de inconsistencias, ya se encontraba solucionado y corregido incluso antes que el recurrente presentara ante los Tribunales de Justicia la presente acción,** situación que no hace más que confirmar la desprolijidad y liviandad con la que han actuado

<sup>7</sup> Debemos hacer presente a V.S. Itma. que, en virtud del artículo 11, del Decreto Supremo de Salud N° 3 de 1984, los funcionarios públicos tienen hasta 3 días hábiles para presentar la licencia médica a su empleador. Adicionalmente, hacemos presente que este Servicio no cuenta con el sistema de remisión de licencias vía electrónica de manera de tener un registro en línea de las mismas.

los recurrentes, puesto que antes de interponer este recurso, a cada funcionario ya se le había restituido como corresponde sus remuneraciones.

**Lo señalado con anterioridad, es otro argumento más para rechazar el presente recurso, por cuánto una acción de naturaleza cautelar como la intentada, pierde toda validez o lugar en el presente caso, por cuanto, en los hechos, además de no existir un acto ilegal o arbitrario por parte de este Servicio, tampoco existe un perjuicio que prevenir o precaver.**

Ahora bien, con respecto al procedimiento ocupado por este Servicio para realizar los descuentos y que es cuestionado por el recurrente, debemos reiterar que dicho procedimiento se ajustó a cabalidad a lo dispuesto en el artículo 72 del Estatuto Administrativo, que dispone que ***“Por el tiempo durante el cual no se hubiere efectivamente trabajado no podrán percibirse remuneraciones, salvo que se trate de feriados, licencias o permisos con goce de remuneraciones, previstos en el presente Estatuto, de la suspensión preventiva contemplada en el artículo 136, de caso fortuito o de fuerza mayor. Mensualmente deberá descontarse por los pagadores, a requerimiento escrito del jefe inmediato, el tiempo no trabajado por los empleados, considerando que la remuneración correspondiente a un día, medio día o una hora de trabajo, será el cuociente que se obtenga de dividir la remuneración mensual por treinta, sesenta y ciento noventa, respectivamente”*** (el destacado es propio).

Precisamente, en virtud de la citada normativa es que se procedió a cumplir con el imperativo legal y realizar los descuentos a los funcionarios. Sobre este aspecto resulta importante recordar que no resultaba facultativo para este Servicio decidir si procedía a descontar el tiempo no trabajado, puesto que la norma indicada está redactada en forma imperativa (“deberá descontarse”), razón por la cual, debía descontar el tiempo no trabajado por los empleados, de manera de cumplir con el imperativo legal de que éstos no percibieran remuneraciones por el tiempo que no hubieran efectivamente trabajado.

Habiendo señalado lo anterior, debemos precisar que contrariamente a lo indicado por el recurrente, **este Servicio, al contar con antecedentes objetivos que permitían dilucidar qué funcionarios no habían efectivamente trabajado y por que período de tiempo, no determinó necesario iniciar una investigación sumaria para cumplir con tal objeto, procediendo a aplicar los descuentos en las remuneraciones en base a lo dispuesto en el artículo 72 del Estatuto Administrativo.**

Sobre este punto conviene tener presente que, lo que pretende el recurrente, en los términos planteados en su presentación, es alterar la regla general en el sistema de descuentos en las remuneraciones de los funcionarios públicos.

En efecto, tal como hemos señalado reiteradamente, **la regla general es la contenida en el artículo 72 del Estatuto Administrativo, sistema que autoriza a efectuar las deducciones en las remuneraciones a requerimiento escrito del jefe inmediato.**

Por el contrario, sólo para el caso que a éste no le constare o no se haya podido establecer si un determinado funcionario ha trabajado o no durante su jornada, la Contraloría General de la República ha precisado a través de ciertos pronunciamientos, **que sólo en tales casos**, será necesario iniciar una investigación sumaria para verificar si cumplió o no

con las tareas propias del empleo.

En este sentido, nuestro organismo de control, frente a una solicitud de la Dirección del Trabajo, por medio de la cual le requería reconsiderar o aclarar el Dictamen N° 52.681 de 2004, referente al sistema de descuento de remuneraciones, fue claro al señalar lo siguiente:

*“Ahora bien, en el pronunciamiento cuya aclaración se solicita, se manifestó que no obstante lo dispuesto en el mencionado artículo 66 del Estatuto Administrativo (actual artículo 72), el procedimiento de descuento que en dicho precepto se contempla resultaba aplicable en la medida que la infracción del deber a que se encuentran afectos los funcionarios regidos por ese texto normativo, en orden a desempeñar personalmente sus labores, en forma regular y continua, pudiera constatarse de una manera palmaria, citando expresamente a modo de ejemplo, como una forma suficiente de acreditación del hecho que motiva el descuento, el simple examen de los correspondientes registros de asistencia.*

*Como es dable apreciar, esta Contraloría General, en el pronunciamiento en cuestión, no limitó la aplicación del sistema de descuento contemplado en el citado artículo 66 sólo a aquellos casos en que el incumplimiento de las labores conste del pertinente registro de asistencia, sino que, para tales efectos remuneratorios, se reconoció la validez de cualquier otro medio que sirva para acreditar que no se han desarrollado las funciones para las cuales son nombrados o contratados los servidores públicos.*

*En este contexto, entonces, es menester expresar que, para el objeto de hacer efectiva la debida correspondencia entre el pago de los estipendios y la ejecución efectiva del trabajo, resulta útil todo antecedente que permita comprobar que un empleado, no obstante asistir a su lugar de desempeño, no realizó las labores propias de su cargo, por lo que se debe efectuar el descuento de sus remuneraciones por todo el período en que no hubiere trabajado efectivamente.*

*Por el contrario, **si no se cuenta con esos antecedentes**, y con el objeto de dar racional cumplimiento a la pertinente normativa y evitar el descuento a quienes han desempeñado efectivamente sus funciones, será menester proceder a efectuar un procedimiento que permita, de una manera objetiva y fundamentada, establecer si un servidor ha trabajado o no durante su jornada, a fin de que sus resultados permitan, si ello es procedente, efectuar los descuentos por el tiempo no laborado efectivamente, siendo, en tal caso, la investigación sumaria el medio idóneo para verificar si se cumplió o no con las tareas propias del empleo.*

*En consecuencia, **cumple esta Contraloría General con aclarar el pronunciamiento contenido en el Dictamen N° 52.681, de 2004, en el sentido de que, para los efectos de realizar los descuentos remuneratorios a que él se refiere, sólo es necesario incoar una investigación sumaria cuando, a juicio de la autoridad correspondiente, no existan antecedentes objetivos que permitan demostrar que un empleado no ha trabajado, no obstante haber registrado su asistencia, siendo, por el contrario, aplicable el sistema de descuento regulado en el artículo 66 del Estatuto Administrativo, en aquellos casos en que existan efectivamente tales antecedentes***<sup>8</sup> (el destacado es propio).

De acuerdo al pronunciamiento antes indicado, este Servicio, al contar con antecedentes objetivos y precisos, procedió a realizar los descuentos a las remuneraciones en virtud del sistema establecido en el artículo 72 del Estatuto Administrativo (artículo 66 referenciado en el Dictamen), **no siendo necesario, ni legal ni administrativamente, recurrir a una investigación sumaria para determinar qué funcionarios no realizaron sus labores y por cuánto tiempo.**

En efecto, este Servicio realizó los descuentos en base a los listados elaborados por las jefaturas inmediatas de las distintas unidades de la institución, quienes constataron personalmente, funcionario a funcionario, quienes no se encontraban en sus puestos de

<sup>8</sup> Dictamen N° 53.781, emitido por la Contraloría General de la República con fecha 28 de octubre de 2004.

trabajo realizando las labores para las cuales fueron contratados o designados. Dichos listados posteriormente fueron revisados y validados por los Directores Regionales y en su caso por el Director de Grandes Contribuyentes, quienes procedieron a suscribir de manera conjunta tales listados.

Adicionalmente, **este Servicio se basó en otras medidas de control que permitieron verificar los listados de los Jefes de Servicio y corregir cualquier error humano en el procesamiento de información, de manera que no se hizo necesario iniciar una investigación sumaria para cumplir con tal objetivo.**

De acuerdo a lo señalado con anterioridad, este Servicio contó con antecedentes objetivos y fehacientes (revisiones día a día por los Jefes de Servicio, listados elaborados por los Jefes de Servicio y validados por los Directores Regionales y Director de Grandes Contribuyentes en su caso, etc.) **que permitieron efectuar los descuentos bajo el preciso procedimiento previsto por el artículo 72 del Estatuto Administrativo, sin que fuera necesario iniciar una investigación sumaria para efectos de determinar que funcionarios no trabajaron y por que espacio de tiempo.**

Por otra parte, estimamos necesario hacer presente a V.S. ltma. otro error o imprecisión del presente recurso de protección, en el sentido que, de acuerdo a los propios dichos del recurrente, este Servicio, en algunos casos, habría privado a determinados funcionarios de la totalidad de sus remuneraciones.

Sobre el particular debemos señalar que si bien algunos funcionarios resultaron más afectados en sus remuneraciones, en ningún caso ello se debe a la acción individual de este Servicio, por cuanto **si consideramos el mayor descuento efectuado dentro de la generalidad de los funcionarios que participaron en los paros, este no supera un 26% de sus remuneraciones.**

En este sentido, si existen casos en que funcionarios se vieron privados de la totalidad de sus remuneraciones, estos casos se deben a la concomitancia de otros descuentos que no se relacionan a aquellos efectuados por este Servicio con motivo del paro, como por ejemplo, descuentos producto de un sobre endeudamiento de funcionarios con casas comerciales (descontados por planilla), descuentos correspondientes a bienestar y otros descuentos de previsión y salud.

Adicionalmente, debemos hacer presente que los recurrentes, dentro de la nómina que presentan adjunta a su recurso, correspondiente supuestamente a los funcionarios que se les habrían efectuado descuentos indebidos en sus remuneraciones, en la que se indica expresamente que la nómina es "*sin jefaturas, sin dirigentes nacionales, sin socios que no se adhieren al recurso*", **incluyen una cantidad considerable de funcionarios que no participaron en el paro y que por tanto, no fueron objeto de descuentos, casos que se encuentran claramente identificados por este Servicio.** Dicho de otra manera, existe un importante número de casos en que funcionarios que aparecen como afectados en el listado presentado por la parte recurrente, no participaron del paro y en consecuencia no fueron objeto de ningún descuento, sin embargo, sin siquiera ser consultados, se encuentran incluidos dentro de la nómina presentada por los recurrente.

Habiendo señalado lo anterior, debemos precisar que, de la nómina de funcionarios

afiliados a la AFIIICH<sup>9</sup>, 563 funcionarios no sufrieron ningún descuento por concepto del paro.

Ahora bien, si consideramos los funcionarios de la AFIIICH a los que se les aplicó algún descuento en sus remuneraciones por su adhesión al paro y que además fueron objeto de correcciones por alguna inconsistencia en el procesamiento de la información recopilada por el Servicio, resulta que sólo 134 casos han sido objeto de correcciones.<sup>10</sup>

Aparentemente, el recurrente presentó a V.S. Itma. una nómina de los funcionarios afiliados a la asociación, la que supuestamente sería "*sin jefaturas, sin dirigentes nacionales, sin socios que no se adhieren al recurso*", pero al parecer, no verificó en la especie correctamente, cuáles de los funcionarios que figuraban en dicha nómina efectivamente fueron objeto de descuentos en sus remuneraciones producto del paro.

La situación anterior, no hace más que demostrar, muy por el contrario a lo que intenta presentar a US. Itma. el recurrente, que los procesos de control y verificación empleados por este Servicio en los procedimientos de descuento, fueron correctos y acertados, con un mínimo margen de inconsistencias propias de todo proceso humano, las que fueron debidamente corregidas; proceso que por lo demás fue llevado con mayor precisión que el de los propios recurrentes que, con toda claridad, en un gran número de casos, recurren ante US. Itma. por descuentos en sus remuneraciones que nunca se realizaron.

Finalmente, para concluir este apartado, debemos reiterar que este Servicio no ha incurrido en ilegalidad o arbitrariedad alguna en el procedimiento de descuentos de remuneraciones empleado.

En efecto, esta entidad fiscalizadora no ha hecho más que cumplir la normativa vigente, procediendo en su actuar con antecedentes objetivos y fehacientes que permitían dar aplicación a un justo y racional procedimiento, en el cual, los errores en el trabajo humano, propios del procesamiento de la información, fueron corregidos, no haciéndose necesario por tanto dar inicio a una investigación sumaria o sumario administrativo que acreditara algo que ya se había determinado con precisión<sup>11</sup>, esto es, cuáles funcionarios no habían realizado las funciones para los cuales fueron contratados o designados y por cuanto tiempo.

Es más, el procedimiento empleado por este Servicio se ha visto validado por pronunciamientos expresos de la Contraloría General de la República, que establecen la investigación sumaria o procedimiento sumario como regla excepcional y sólo para cuando no se cuenten con antecedentes objetivos que permitan dilucidar qué empleados no han cumplido con sus funciones.

Adicionalmente, existen fallos de reciente data que recogen los planteamientos

<sup>9</sup> Nómina determinada según solicitud de descuento de las respectivas cuotas sociales de los afiliados a Febrero de 2011.

<sup>10</sup> Este número fue determinado al 18 de febrero de 2011.

<sup>11</sup> Cabe recordar que el artículo 72 del Estatuto Administrativo no exige incoar este procedimiento especial (investigación sumaria) para hacer constar el tiempo que no se ha efectivamente trabajado por un funcionario.

plasmados en el presente informe y que validan nuevamente el correcto procedimiento empleado por este Servicio para efectuar los descuentos.

Sobre el particular, resulta interesante hacer presente a V.S. Iltrma. el fallo de la Iltrma. Corte de Apelaciones Puerto Montt, pronunciado con fecha 28 de diciembre de 2010, en el cual, frente a los descuentos efectuados a los funcionarios públicos de la salud por su adhesión a las movilizaciones y paros convocados por la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF), la Corte señaló expresamente lo siguiente:

*“Quinto: Que analizados los antecedentes allegados al recurso, se vislumbra que los recurrentes, al no cumplir con sus jornadas laborales correspondientes, por causales distintas de aquellas recién citadas, incurrieron en una conducta prohibida por la ley, lo que debe sancionarse de la forma en que la propia legislación dispone, en este caso, realizando los descuentos pertinentes de sus remuneraciones en relación a los tiempos no trabajados, deducciones que fueron debidamente determinadas de acuerdo a las informaciones recogidas de los Jefes de Servicios Clínicos, Jefes de Unidades de Apoyo Clínico y Jefes del Área Administrativa.*

*Que lo referido anteriormente es sin perjuicio de poder considerar legítimas las demandas gremiales que sostenían los recurrentes, pero al incurrir estos en actos prohibidos por ley, debieron representarse asimismo las consecuencias que ellos acarrearían, en el caso concreto, la deducción de las horas no trabajadas de sus respectivas remuneraciones.*

*Sexto: Que, de acuerdo a lo expresado en el motivo que precede, y analizados los antecedentes aportados por las partes conforme a las reglas de la sana crítica, aparece que el Servicio de Salud Reloncaví, al ordenar descontar de la remuneración de los funcionarios que se mencionan en los listados agregados a fojas 4 a 16 de autos, el tiempo no trabajado en razón de encontrarse adhiriendo a las jornadas de movilización cuyo objetivo era obtener mejoras laborales y remuneracionales para los integrantes de sus respectivos gremios, no ha hecho otra cosa que cumplir con las disposiciones legales que rigen la materia, no vislumbrándose la existencia, por parte de la recurrida, de algún acto arbitrario o ilegal que pueda haber ocasionado en los recurrentes conculcación de las garantías constitucionales que esta acción constitucional resguarda y que amerite la intervención de esta Corte mediante el otorgamiento de las providencias de emergencias, que al afecto se contemplan, a fin de restablecer la legalidad quebrantada” (el destacado es propio).*

### **3.- GARANTÍAS CONSTITUCIONALES QUE SE ESTIMAN VULNERADAS.**

#### **a) Garantía contenida en el artículo 19 N° 3 inciso 4° de la Constitución Política.**

Sobre este punto, los ocurrente argumentan que se estaría pasando a llevar su derecho a defensa, indicando que *“...no obstante la existencia de las normas estatutarias e internacionales aludidas, lo cierto es que en el presente caso no resulta que el Director del Servicio de Impuestos Internos, recurrido por estos autos, les haya dado aplicación, habiéndose limitado, simplemente, a adoptar una decisión sin otorgar ninguna oportunidad de defensa a los afectados [...] afectando derechos constitucionales amparados pues es un principio fundamental de antigua data el de que “nadie puede ser sancionado sin ser oído”.*

Sobre el particular debemos indicar que, en primer lugar, sin perjuicio de ya haber revisado las “normas estatutarias e internacionales” que la parte recurrente invoca en defensa de sus intereses y su aplicación al presente caso, este Servicio en ningún momento ha vulnerado con su actuar la garantía establecida en el Artículo 19 N° 3 de la Constitución

Política.

En efecto, como ya tantas veces hemos señalado, este Servicio no ha hecho otra cosa que dar aplicación a los procedimientos establecidos en la normativa vigente, refrendados por pronunciamientos administrativos de nuestro organismo de control y ratificados por fallos de nuestros Tribunales Superiores de Justicia.

Adicionalmente, debemos hacer presente que no resulta efectivo que el Director de este Servicio se haya "limitado simplemente a adoptar una decisión sin otorgar ninguna oportunidad de defensa a los afectados", por cuanto los "supuestos" afectados, siempre han contado con todas las atribuciones para hacer efectivos sus derechos, ya sea haciéndolos valer ante la autoridad administrativa, en los términos previstos en los artículos 160 y 161 del Estatuto Administrativo<sup>12</sup>, o ante los Tribunales Superiores de Justicia.

Es así como durante el proceso de corrección de ciertos errores humanos experimentados en el procesamiento de la información relativa a los descuentos, algunos funcionarios, al ser consultados por sus jefes inmediatos sobre los días presentados a descuento por su adhesión al paro, expresaron su parecer confirmando o rectificando la duración de su participación en el mismo (algunos de dichos casos se acompañaron a modo ejemplar adjuntos al informe evacuado por este Servicio respecto del recurso de protección rol de ingreso a esta ltma. Corte N° 545-2011, los cuales solicitamos tener a la vista respecto del presente proceso). **Dichas presentaciones, en respeto de un justo y racional procedimiento, en el que se permitió la bilateralidad de la audiencia, fueron recibidos y analizados uno a uno por este Servicio** y después de ser verificados y contrastados con los antecedentes y bases de datos disponibles (listados con los Informes de los Jefes de Servicios y otros medios de control), fueron atendidos, resultando que en algunos casos, dichas inconsistencias ya habían sido detectados por el Servicio y ya se encontraban corregidas y en otros casos, la información se encontraba en proceso de análisis y solución.

Adicionalmente, los recurrentes en diversas oportunidades han hecho alusión al Convenio N° 151 de la OIT, previamente analizado, prefiriendo ignorar aparentemente que dicho Convenio contempla expresamente en su Parte V, un título denominado "Solución de Conflictos", el cual en su artículo 8° señala diversas vías para lograr una suerte de bilateralidad de la audiencia y debido proceso, señalando que *"La solución de los conflictos que se planteen con motivo de la determinación de las condiciones de empleo se deberá tratar de lograr, de manera apropiada a las condiciones nacionales, por medio de la negociación entre las partes o mediante procedimientos independientes e imparciales, tales como la mediación, la conciliación y el arbitraje, establecidos de modo que inspiren la confianza de los interesados"* (el destacado es propio).

Por último, clara prueba de que al recurrente no se le había restringido ni vulnerado

---

<sup>12</sup> Las disposiciones antes señaladas, disponen la vía idónea y legal para ejercer el derecho a defensa de los funcionarios en sede administrativa con un procedimiento definido, estableciendo que **"Los funcionarios tendrán derecho a reclamar ante la Contraloría General de la República cuando se hubieren producido vicios de legalidad que afectaren los derechos que les confiere el presente estatuto"**, estableciendo adicionalmente que **"tratándose de beneficios o derechos relacionados con remuneraciones, asignaciones o viáticos, el plazo para reclamar será de sesenta días"**. **Cabe hacer presente que no existe constancia en el recurso interpuesto que el recurrente, pudiendo hacer uso de este derecho, lo haya ejercido efectivamente.**

su derecho a defensa es el presente recurso de protección presentado ante V.S. Iltma., respecto del cual, en ningún caso podrá estimarse que era el último recurso que le quedaba al recurrente, por cuanto, de acuerdo a lo dispuesto expresamente en el artículo 20 de la Constitución Política, la debida protección del afectado es sin perjuicio de los demás derechos que pueda hacer valer ante la autoridad o los tribunales correspondientes.

En virtud de todo lo señalado, cabe concluir que el actuar de este Servicio y de su Director, siempre ha sido con apego a la normativa vigente, actuando en todos los casos dentro de las atribuciones que expresamente le confiere la ley, por lo que en ningún caso se ha vulnerado el derecho a defensa del recurrente, puesto que siempre ha tenido a su disposición todos los medios que le franquea la ley para ejercerlo, ya sea administrativa o judicialmente.

#### **b) Garantía contenida en el artículo 19 N° 24 de la Constitución Política.**

Sobre este punto, el recurrente estima vulnerada la garantía establecida en el artículo 19 N° 24 de la Constitución Política *"En cuanto los funcionarios públicos tienen un derecho de propiedad sobre sus remuneraciones conforme aparece del art. 94, inciso I de la ley 18.834 del que sólo pueden ser privados por causas legales. Mediante la materialización de estos descuentos, [...] se ha lesionado y afectado gravemente este derecho, en su esencia, habiendo sido privados de la totalidad o parte de sus remuneraciones"*.

Con respecto a lo indicado anteriormente, debemos precisar que no se ha vulnerado por el actuar de este Servicio, el derecho de propiedad en los términos que señala el recurrente.

En efecto, el artículo del Estatuto Administrativo invocado por el recurrente, dispone que *"Las remuneraciones se devengarán desde el día en que el funcionario asuma el cargo y se pagarán por mensualidades iguales y vencidas"*.

Sobre el particular debemos precisar, que la norma citada sólo hace referencia al devengo de las remuneraciones de los funcionarios públicos y la forma de su pago, norma que no hace más que indicar el momento en que se pasa a adquirir un derecho a alguna percepción o retribución por razón de trabajo, servicio u otro título, pero ello no puede implicar pasar a llevar un principio fundamental en el orden estatutario en materia de remuneraciones, esto es, **la debida correspondencia que debe existir entre el pago de las remuneraciones y el trabajo efectivamente realizado.**

En términos similares al indicado, este importante principio ha sido recogido también en forma expresa por la Contraloría General de la República, organismo que en su Dictamen N° 52.681, de fecha 21 de octubre de 2004, señaló lo siguiente:

*"Sobre el particular, cabe expresar, que el inciso primero del aludido precepto estatutario, dispone, en lo que interesa, que "por el tiempo durante el cual no se hubiere efectivamente trabajado no podrán percibirse remuneraciones" –salvo los casos que en dicha norma se señala y que no se presentan en la especie-, añadiendo que "mensualmente deberá descontarse por los pagadores, a requerimiento escrito del jefe inmediato, el tiempo no trabajado por los empleados"*.

**Como puede advertirse, la disposición antes transcrita establece un principio básico en el orden estatutario, esto es, la correspondencia entre el pago de las**

**remuneraciones y el desarrollo efectivo de las labores para las cuales el personal ha sido nombrado o contratado, de manera que no resulta procedente efectuar el pago de los estipendios correspondientes al lapso en que no se hubiere laborado efectivamente, sin perjuicio, claro está, de las excepciones que en dicha norma se mencionan.**

En relación con lo anterior, es dable hacer presente que el procedimiento de descuento del monto de las remuneraciones correspondiente a los períodos no laborados efectivamente, establecido en el citado artículo 66 de la Ley N° 18.834, consistente en la deducción que deben efectuar los funcionarios habilitados para hacer el pago de los estipendios, **con el solo mérito del requerimiento escrito del jefe inmediato, persigue únicamente hacer efectivo, por la vía administrativa, el antes señalado principio de correspondencia entre las remuneraciones y el desempeño de las funciones** (el destacado es propio).

De acuerdo a lo indicado, el devengo de la remuneración implica y supone necesariamente que el funcionario haya desempeñado efectivamente las labores para las cuales fue designado o contratado.

En este orden de ideas y como hemos venido señalando, este Servicio determinó, a través del procedimiento establecido en la ley y basado en antecedentes objetivos, cuáles funcionarios no habían cumplido con el principio o premisa antes señalada, de manera tal de hacer efectivo, por la vía administrativa, el imperativo legal por el cual **no podrá** percibirse remuneraciones por el tiempo durante el cual no se hubiere efectivamente trabajado, lo que no es más que la **materialización del principio estatutario base en materia de remuneraciones.**

Razonar en los términos planteados por el recurrente, nos haría caer en una falacia, por cuanto, **el devengo de una remuneración no puede ir desligado del hecho de haber efectivamente trabajado por ella**, instancia última en la que se consolida el derecho de propiedad del funcionario sobre tal remuneración.

De acuerdo a lo indicado y teniendo en consideración que **este Servicio ha establecido previamente la identidad de los funcionarios y el contexto y forma en que el incumplimiento a sus labores se produjo**, no puede estimarse en ningún caso que haya infringido ilegal o arbitrariamente con su actuar el derecho de propiedad consagrado en el artículo 19 N° 24 de la Constitución Política.

Ahora bien, con respecto a la segunda parte de las aseveraciones del recurrente, en el sentido de que *"se ha lesionado y afectado gravemente este derecho, en su esencia, habiendo sido privados de la totalidad o parte de sus remuneraciones"*, debemos indicar, tal como señalamos con anterioridad, que este Servicio no ha privado en ningún caso a funcionarios de la totalidad de sus remuneraciones.

En efecto, tal como señalamos con anterioridad, **el mayor descuento aplicado por este Servicio con motivo de los paros señalados en los antecedentes de este Informe, asciende a un 26% del total de las remuneraciones**, cifra que está lejos de la totalidad indicada por el recurrente.

Tal como hemos venido indicando en el desarrollo de este informe, si existen funcionarios que han quedado con sus remuneraciones en cero, esto no se debe única y exclusivamente a los descuentos aplicados por este Servicio con motivo de los días no trabajados por adherirse a los paros indicados. Muy por el contrario, **esta particular**

situación se debe a una sumatoria de factores o descuentos, los que en su gran mayoría, nada tienen que ver con los paros y movilizaciones realizados a fines del año pasado, siendo incluso muchos de ellos de carácter voluntario. Como hemos explicado, estos casos se han verificado respecto de ciertos funcionarios que, por estar sobre endeudados con distintas casas comerciales, cuyas cuotas, a solicitud del mismo funcionario, se descuentan por planilla, o haber obtenido créditos a través de bienestar los que también se descuentan por planilla, más una suma de otros descuentos como previsión y salud, han determinado que sus remuneraciones se vean notoriamente reducidas.

En estos términos, en ningún caso puede considerarse, como plantea el recurrente, que producto del obrar de este Servicio se haya afectado el derecho de propiedad en su esencia con los descuentos motivo del paro.

Sobre este punto particular, debemos hacer presente a V.S. Itma. que el Excmo. Tribunal Constitucional ha considerado en reiteradas oportunidades que *"un derecho es afectado en su "esencia" cuando se le priva de aquello que le es consustancial, de manera tal que deja de ser reconocible"*<sup>13</sup>.

De acuerdo a lo indicado, difícilmente podría considerarse que con un descuento que se ha apegado a la legislación vigente, que se ha ajustado a un racional y justo procedimiento (recordemos que incluso antes de interponerse el presente recurso se corrigieron ciertos errores humanos en el procesamiento de la información) y que en el mayor de sus casos no ha superado un 26% del total de las remuneraciones, se haya afectado en su esencia el derecho de propiedad sobre las remuneraciones de los recurrentes, en los términos planteados en su presentación.

En virtud de todo lo señalado, la medida adoptada se ajusta a la legislación vigente y a procedimientos objetivos, adecuados y justos, por lo que no podrá considerarse desproporcionada, ni arbitraria, no afectándose en consecuencia la garantía establecida en el artículo 19 N° 24 de la Constitución Política, razón por la cual el presente recurso deberá ser rechazado.

### **III. ACOMPAÑA DOCUMENTOS**

Hacemos presente a V.S. Itma. que al presente Informe y como sustento del mismo, se acompañan los siguientes documentos, **solicitando desde ya expresa custodia del mismos**:

1. Memorándum N° 53, de fecha 25 de febrero de 2011, que contiene el listado de funcionarios pertenecientes a la AFIICH, detallando cuáles de dichos funcionarios fueron objeto de descuentos por concepto del paro, las correcciones efectuadas (en su caso) y el estado final de los descuentos al 18 de febrero del presente, debidamente suscrito por el Jefe del Departamento de Finanzas de este Servicio.

---

<sup>13</sup> Sentencia Excmo. Tribunal Constitucional, Rol N° 43, de 24 de febrero de 1987, considerando 21°.

2. Set de tres comunicados emitidos por el gremio recurrente AFIIICH, de los que se desprende que desde el día 20 de diciembre de 2010, se declararon en "estado de alerta" frente a los descuentos en las remuneraciones por los días no trabajados durante el paro. Los antecedentes han sido extraídos directamente de la pagina web de la institución, [www.afiich.cl](http://www.afiich.cl).

Adicionalmente, solicitamos a V.S. Iltrma. **se sirva tener a la vista en el presente proceso, los siguientes antecedentes que han sido acompañado por este Servicio al evacuar el Informe del Recurso de Protección, Rol de Ingreso a esta Iltrma. Corte N° 545-2011** ("Asociación Nacional de Funcionarios de Impuestos Internos con Servicio de Impuestos Internos"), y que también sirven de sustento al presente Informe en atención a que se trata de los mismos hechos.

1. Un archivador que contiene todos los listados con los requerimientos de descuento de remuneraciones de los funcionarios que interrumpieron sus funciones por concepto del paro, efectuado por los jefes administrativos de las distintas unidades de esta institución, detallando en cada caso el tiempo a descontar. Los listados (requerimientos) se presentan separados por cada Dirección Regional de este Servicio y suscritos por los jefes administrativos y/o Directores Regionales de este Servicio.
2. Set de 20 correos electrónicos que contienen, a modo de ejemplo, la información diaria remitida por los jefes administrativos o por los Directores Regionales al Sub Director de Recursos Humanos de este Servicio, indicando el número de funcionarios adheridos al paro en los distintos días en que las movilizaciones se llevaron a cabo.
3. Dos correos electrónicos en los que, a modo de ejemplo, funcionarios de este Servicio, en un caso confirman a su jefe inmediato la información que éste le presenta respecto al descuento a aplicar, y en otro caso, el funcionario solicita directamente a su jefe inmediato que se le descuenta un día y medio más en los que participó activamente en el paro.

#### **IV. CONCLUSIÓN**

De conformidad a lo expuesto, se concluye que no ha existido por parte de este Servicio acción ilegal o arbitraria que cause privación, perturbación o amenaza a las garantías invocadas por el recurrente (artículo 19 N° 3 y N° 24 de la Constitución Política), consistentes en respetar su legítimo derecho a defensa y el derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes.

En efecto, el recurrente no ha visto afectado o perjudicado por la actuación de este Servicio su legítimo derecho a defensa, con respecto a los descuentos aplicados a las remuneraciones de los funcionarios con motivo de los días no trabajados efectivamente por adherirse al paro convocado por la ANEF a finales del año pasado. Tampoco puede

considerarse que se haya afectado o pasado a llevar su derecho de propiedad sobre las remuneraciones por las cuales efectivamente no se ha trabajado.

En este sentido, cabe recalcar, que el procedimiento de descuento de las remuneraciones efectuado por este Servicio, **ha tenido siempre su explicación y sustento en la normativa vigente, particularmente en las disposiciones del Estatuto Administrativo, normativa que al ser aplicada de acuerdo a un racional y justo procedimiento, ha permitido a esta entidad, a través de la vía administrativa, dar cumplimiento al imperativo legal de que un funcionario público no puede percibir remuneraciones por el período de tiempo que no se hubiere efectivamente trabajado;** período y funcionarios que han sido debidamente identificados a través de procesos y antecedentes objetivos, los que permitieron a este Servicio aplicar los descuentos, sin necesidad de recurrir legalmente al procedimiento excepcional para verificar dichos descuentos cuando no se cuenta con antecedentes fidedignos que permitan tal ejercicio, esto es, la investigación sumaria o sumario administrativo.

Recordemos además que, **en aplicación de dicho racional y justo procedimiento, se ha respetado la bilateralidad de la audiencia, la que ha permitido una legítima defensa de los intereses de los recurrentes, corrigiéndose, en algunos casos de oficio y otros a solicitud expresa de determinados funcionarios, algunos errores humanos detectados en el procedimiento de descuento, errores que fueron solucionados aún antes de que el recurrente ejerciera la acción constitucional materia del presente informe.**

Adicionalmente, debemos señalar que los procedimientos ocupados por este Servicio se han visto validados por pronunciamientos de la Contraloría General de la República y por fallos de nuestros Tribunales Superiores de Justicia, los que han confirmado que **la investigación sumaria o sumario administrativo corresponde a la regla de excepción y que sólo será aplicable cuándo no se pueda verificar a través de antecedentes fehacientes, tales como los que ha ocupado esta entidad en sus procesos<sup>14</sup>, la identidad del funcionario y el tiempo por el cual no ha realizado las funciones para el cual fue contratado.**

Por otra parte, debemos hacer presente a V.S. Itma. que, para los recurrentes no es desconocida la norma constitucional consagrada en su artículo 19 N° 16, que prescribe: ***"No podrán declararse en huelga los funcionarios del Estado ni de las Municipalidades. Tampoco podrán hacerlo las personas que trabajen en corporaciones o empresas, cualquiera que sea su naturaleza, finalidad o función, que atiendan servicios de utilidad pública o cuya paralización cause grave daño a la salud, a la economía del país, al abastecimiento de la población o a la seguridad nacional"*** (el destacado es propio).

---

<sup>14</sup> Recordemos que la Contraloría General de la República ha indicado en sus pronunciamientos (i.e., Dictamen N° 52.781, de 28 de octubre de 2004) que no ha limitado la aplicación del sistema de descuento contenido en el artículo 72 del Estatuto Administrativo, sólo a los casos en que el incumplimiento de las labores conste en el respectivo registro de asistencia (principal respaldo ocupado por el recurrente en defensa de sus pretensiones), sino que reconoció validez a cualquier otro medio que sirva para acreditar que no se han desarrollado las funciones para las cuales son nombrados o contratados los servidores públicos, tales como los que ha empleado este Servicio.

Esta prohibición constitucional, naturalmente reiterada en la normativa legal, establece la forma de hacer efectiva la responsabilidad administrativa de un funcionario público que la incumple, estableciéndose sanciones disciplinarias frente al desobedecimiento de sus prescripciones.

Haciendo operativa la norma constitucional, el artículo 84 literal i) de Estatuto Administrativo antes citado, establece que *"el funcionario estará afecto a las siguientes prohibiciones... **dirigir, promover o participar en huelgas, interrupción o paralización de actividades, totales o parciales, en la retención indebida de personas o bienes, y en otros actos que perturben el normal funcionamiento de los órganos de la administración del Estado...**"* (el destacado es propio).

Sobre el mismo punto, la Contraloría General del República en reiteradas oportunidades ha señalado que *"tales limitaciones se imponen en concordancia con el principio de que los servicios públicos, por su propia naturaleza, deban satisfacer las necesidades colectivas de modo regular y continuo"*.<sup>15</sup>

En efecto, dado que los servicios públicos, principales órganos de la Administración del Estado, son definidos legalmente como órganos administrativos **encargados de satisfacer necesidades colectivas, de manera regular y continua**, deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella, estar siempre al servicio de la persona humana, y cumplir su finalidad de promover el bien común, **atendiendo las necesidades públicas en forma continua y permanente**, fomentando el desarrollo del país a través del ejercicio de las atribuciones que le confiere la Constitución y las leyes.

Pues bien, **atendido que los órganos administrativos desarrollan su actividad a través de personas naturales denominadas funcionarios públicos, son éstos los titulares concretos de las funciones que el ordenamiento jurídico atribuye a los servicios públicos**, por lo que en atención al bien común y al interés general de la población, como una forma de velar por el real, efectivo y eficiente cumplimiento de los objetivos que se les encomiendan a los órganos administrativos, es que se establece la serie de obligaciones que imponen el trabajo continuo y permanente y la prohibición de incurrir en la paralización de las prestaciones que a los servicios públicos corresponden.

**Luego, si los recurrentes conocen la legislación que los rige, la que debe ser cumplida en acatamiento del principio de imperio de la ley y de igualdad ante la misma, es dable esperar que no les resulte legítimo generar a posteriori reclamos y manifestaciones por las connaturales sanciones disciplinarias que en los infractores pudieran recaer, ya que ello, no es más que una consecuencia de la aplicación que las autoridades hacen y deben hacer de la normativa legal vigente.**

En vista de lo anterior y constituyendo la acción de protección, prevista en el artículo 20 de la Constitución Política de la República, un recurso destinado a evitar que por causa de actos u omisiones arbitrarias o ilegales los ciudadanos sufran privación, perturbación o amenaza en el legítimo ejercicio de las garantías constitucionales señaladas en la misma disposición, nos permitimos informar a V.S. Iltrma. que el actuar de este Servicio siempre ha

<sup>15</sup> En este sentido ver Dictámenes N° 23.895 de 1990, N° 24.766 de 1990, N° 8.699 de 1993 y N° 20.494 de 1993, entre otros.

5 6 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30 31 32 33 34 35 36 37 38 39 40 41 42 43 44 45 46 47 48 49 50 51 52 53 54 55 56 57 58 59 60 61 62 63 64 65 66 67 68 69 70 71 72 73 74 75 76 77 78 79 80 81 82 83 84 85 86 87 88 89 90 91 92 93 94 95 96 97 98 99 100

ido y será con pleno respeto a la normativa legal vigente, encontrándose siempre y en todo momento sus actuaciones plenamente ajustadas a derecho. Es por ello que, debido a que no existe en los hechos actuación o comportamiento alguno que enmendar por parte de este Servicio, solicito a V.S. Iltrma., tener a bien declarar que se rechaza el Recurso de Protección que ha dado origen a estos autos.

Es todo cuanto tengo que informar a V.S. Iltrma.

Saluda a V.S. Iltrma.,

**MARIO VILA FERNÁNDEZ  
SUBDIRECTOR JURÍDICO  
SERVICIO DE IMPUESTOS INTERNOS**