JURISPRUDENCIA

COMENTARIO DE JURISPRUDENCIA

Mariella Ximena Dentone Salgado ¹

**Díaz y otros contra ilustre municipalidad de El Carmen
Recurso de unificación de jurisprudencia
Sentencia de la Corte Suprema, de 20 de noviembre de 2017,
pronunciada en los autos rol ingreso corte N° 8.090-2017**

La sentencia a que se referirán los siguientes párrafos fue dictada por la Corte Suprema conociendo de un recurso de unificación de jurisprudencia en la causa laboral “Díaz y otros contra Ilustre Municipalidad de El Carmen”, RIT O-21-2015, rol de unificación N° 8.090-2017.

En este juicio se demandó por parte de los docentes de establecimientos educacionales de esa municipalidad el pago del “aumento del bono proporcional mensual” de la Ley N° 19.933. Los demandantes aseveraron que el municipio demandado recibía los recursos que dicha ley otorgaba para el incremento de las remuneraciones docentes, pero que no les pagaba este aumento de la bonificación proporcional.

La demanda fue rechazada primeramente por el juez de la instancia; luego, fue rechazado el recurso de nulidad intentado en su contra y, finalmente, se rechazó también el recurso de unificación de jurisprudencia, en una sentencia que vino a asentar una interpretación distinta de la que se había formulado en fallos anteriores.

¹ **MARIELLA XIMENA DENTONE SALGADO.** Abogada Procuradora Fiscal de Chillán.

La sentencia representa, pues, un caso exitoso del Consejo de Defensa del Estado, pero, además, es preciso señalar que esta demanda fue una más entre las muchas que han sido interpuestas –y siguen entablándose– a lo largo de todo el país por los docentes de establecimientos municipales, y en las que se ha exigido idéntica prestación.

De ahí que esta sentencia tiene también una importante faceta patrimonial: Según datos proporcionados en su oportunidad por el Ministerio de Educación, en el año 2017, se calculó que, para el caso de que en estos juicios se condenara a la totalidad de las municipalidades, se habría debido pagar una cifra superior a los \$495.000.000.000 (cuatrocientos noventa y cinco mil millones de pesos), monto que es prácticamente equivalente al presupuesto completo del Poder Judicial. En el caso concreto del municipio de El Carmen, la cifra demandada, \$1.216.328.226, representaba más del 20% del total del presupuesto municipal de ese año.

Por último, me parece que esta sentencia es importante también porque ilustra la manera en que ha operado, en la práctica, el recurso de unificación de jurisprudencia, en el contexto de nuestro sistema y cultura jurídicos. En el caso de estas demandas, se otorgó a la Ley N° 19.933 una interpretación tal que, como veremos, contravino su texto expreso; impidiendo, por años, que se corrigiera el error. En la práctica, la unificación de jurisprudencia desincentivó en los jueces del grado y en las Cortes de Apelaciones la dictación de sentencias que difirieran de lo que era la interpretación asentada, con resultados onerosísimos para los presupuestos de los municipios afectados; además de establecer, por cierto, desigualdades entre los docentes que demandaron bajo un determinado criterio jurisprudencial y quienes no demandaron o lo hicieron cuando el criterio asentado era distinto.

Como se comprende, tras lo señalado, para abordar los aspectos relevantes de esta sentencia es menester contrastarla con la jurisprudencia previa sobre esta materia, y este análisis impone, a su vez, hacer una breve explicación acerca del bono proporcional mensual, su aumento, y las Leyes N° 19.410 y N° 19.933.

El bono proporcional mensual es una de las varias asignaciones que componían la remuneración de los docentes de los establecimientos que reciben subvención del Estado –sean éstos municipales o particulares–, y que se calculaba en relación con el número de horas que tiene contratadas el docente de que se trate.

Esta asignación fue creada con la Ley N° 19.410, de 1995, que estipuló su mecanismo de cálculo y, además, proveyó de los recursos para su financiamiento. El mecanismo de cálculo consistía en que el 80 por ciento de los recursos que aportaba la ley debían dividirse por el número de horas docentes del municipio, y la cantidad resultante se debía pagar a cada profesor multiplicada por el número de horas que tuviera contratadas².

Posteriormente, esta asignación fue integrada en forma permanente a las normas de la Ley N° 19.070, Estatuto Docente, contemplándose la específicamente en el artículo 65 de este cuerpo legal³.

Recalamos que este Bono Proporcional Mensual, devenido en asignación permanente, era percibido tanto por los docentes del sector municipal como por aquellos del sector particular subvencionado.

La Ley N° 19.933, dictada en febrero de 2004, por su parte –y tal como habían hecho otros cuerpos normativos que la precedieron–, otorgó una subvención adicional que los sostenedores de los establecimientos educacionales municipales y particulares debían aplicar exclusivamente al aumento de las remuneraciones docentes.

² El 20% restante debía destinarse a financiar la denominada “planilla complementaria”, además de otras asignaciones que no viene al caso mencionar aquí, pero que, eventualmente, podían no resultar aplicables, en cuyo caso el 100% de estos recursos debían destinarse al Bono Proporcional Mensual. Con el transcurso del tiempo, ésta fue la situación más generalizada.

³ Cabe anotar que la Ley N° 20.903, de abril de 2016, creó el nuevo “Sistema de Desarrollo Profesional Docente”, lo que significó la derogación de diversos cuerpos normativos, y también de varias disposiciones del Estatuto Docente; entre otros, precisamente el artículo 65. Estas modificaciones comenzaron a aplicarse en julio de 2017.

Según se desprende inequívocamente de su articulado⁴, este incremento remuneracional se aplicaría de manera diferente según si los docentes pertenecían al sector municipal o al sector particular subvencionado. Así, los profesores del sector municipal verían incrementadas sus remuneraciones como consecuencia del aumento del “valor hora docente”, que impactaría en las diversas asignaciones que integran sus remuneraciones y se calculan sobre esa base⁵.

En cambio, para los profesores del sector particular subvencionado –que, encontrándose regidos por el Código del Trabajo tienen un sistema remuneratorio que es parcialmente convencional y parcialmente establecido en la ley, por lo que no reciben todas las asignaciones que componen la remuneración de los profesores municipales⁶– la Ley N° 19.933 estipuló que estos mayores recursos debían incorporarse en sus

⁴ Decimos que la norma es inequívoca, aunque dista de ser un paradigma de claridad: el artículo 1° disponía: “Artículo 1°. Sustitúyese, a partir del 1 de febrero de 2004, para los profesionales de la educación de los establecimientos educacionales **del sector particular subvencionado la bonificación proporcional** establecida en el artículo 8° de la ley N° 19.410...”.

Por su parte, el artículo 9° señala: “Artículo 9°.- Los recursos que obtengan los sostenedores de los establecimientos educacionales del sector municipal, del sector particular subvencionado y del regido por el decreto ley N° 3.166, de 1980, en razón de esta ley, por concepto de aumento de subvención o de aporte en su caso, serán destinados exclusivamente al pago de remuneraciones docentes.

Los recursos que reciban los sostenedores de los **establecimientos particulares subvencionados** derivados de esta ley, por concepto de aumento de subvención, serán destinados exclusivamente al pago de los siguientes beneficios: incremento del valor hora vigente al 31 de enero de 2004; así como de los incrementos del valor hora para los años 2005 y 2006 dispuestos en el artículo 10 de esta ley y **nuevo valor de la bonificación proporcional**, del bono extraordinario y, cuando corresponda, planilla complementaria...” (los destacados son nuestros).

⁵ Cabe agregar que los profesores del sector municipal ven además aumentadas las distintas asignaciones que perciben en sus remuneraciones como consecuencia del incremento de remuneraciones del sector público, puesto que el valor de la hora docente varía de conformidad a éste. Esto no es así para los profesores del sector particular subvencionado que, como ha quedado dicho, no perciben las mismas asignaciones.

⁶ Así, por ejemplo, los docentes del sector particular no perciben la asignación de experiencia, de perfeccionamiento y de responsabilidad directiva, entre otras, que se incrementan en relación con el “incremento valor hora”, y que sí forman parte de la remuneración de los docentes municipales.

remuneraciones en la forma de un “aumento del bono proporcional mensual”, considerando de la misma forma en que se calcula el bono proporcional mensual original.

Este distinto mecanismo de cálculo –según se desprende del mensaje de la Ley N° 19.933, así como de su discusión parlamentaria– tenía por finalidad asegurar que los sostenedores de los establecimientos particulares subvencionados hicieran una equitativa distribución de la subvención en las remuneraciones docentes, evitándose arbitrariedades. Para ello, se determinó que la subvención fuera obligatoriamente distribuida aumentando la bonificación proporcional, lo que garantizaba que se pagaría a cada docente en función del número de horas trabajadas. Este resguardo no era necesario en el caso de los profesores municipales, cuyas remuneraciones están establecidas en la ley según asignaciones fijas.

La jurisprudencia de nuestros tribunales superiores de justicia, inicialmente, había rechazado estas demandas, ateniéndose a lo que, como hemos señalado, no es más que el tenor literal de las disposiciones de la Ley N° 19.933. Sin embargo, en el año 2014, en un recurso de unificación de jurisprudencia en la causa “Lagos con I. Municipalidad de Chillán”⁷, la Corte Suprema realizó una muy particular interpretación de las normas de la Ley N° 19.933, concluyendo que los recursos que ésta entregaba debían pagarse a los profesores municipales de la misma manera en que se pagaban a los profesores del sector particular subvencionado; es decir, en la forma de un aumento del bono proporcional mensual.

Para así concluirlo, la Corte Suprema, invocando el artículo 22 del Código Civil, señaló, en su sentencia de reemplazo: *“Quinto: Que del tenor literal de la normativa en lo pertinente a la bonificación proporcional mensual y su cálculo, fluye que los textos referidos en el motivo tercero han sustituido la base de cálculo del beneficio aludido, adicionando a los fondos contenidos en la Ley 19.410 aquellos destinados en las sucesivas modificaciones; **sin embargo, dicha sustitución no puede entenderse como un aumento del beneficio exclusivamente para***

⁷ Rol de la Corte Suprema N° 321-2014. El Consejo de Defensa del Estado no fue parte en este juicio.

los profesionales de la educación de los establecimientos educacionales del sector particular subvencionado y la exclusión de los docentes del sector municipalizado.

*Sexto: Que no es dable entenderlo de la manera como lo ha resuelto el fallo del a quo, por diversas razones. En primer lugar, el bono proporcional fue creado e incorporado a las disposiciones permanentes del Estatuto Docente, conformando la remuneración que deben percibir los profesionales de la educación, según establece el artículo 35 del Estatuto Docente –que regula la renta básica mínima nacional– y conforme se lee de los artículos 63 y 65 del mismo cuerpo normativo, que reglamentan precisamente la bonificación proporcional y la instituyen como un derecho para dichos profesionales, tanto del sector municipal como del particular subvencionado. **Dichas normas no han sido modificadas con posterioridad, de modo que la bonificación proporcional constituye un rubro fijo en la renta de los docentes, mientras no sea derogada por una ley en forma expresa...** (los destacados en negrillas son nuestros).*

En otra parte, la sentencia señala: “*En igual sentido debe considerarse la norma del artículo 3° de la citada Ley N° 19.933, el que dispone: “Los aumentos de remuneraciones de los profesionales de la educación del sector municipal que se produzcan como consecuencia de la aplicación de la presente ley ...”. En otros términos, los fondos que proporciona la ley se destinan a los docentes tanto del sector particular subvencionado como del municipal, sin distinción*”.

Estos párrafos, a mi parecer, permiten asumir razonablemente que esta sentencia de unificación se abocó a corregir una percibida inequidad en la distribución de los dineros de la Ley N° 19.933. Por una parte, parece evidente que la sentencia confunde la asignación denominada “Bono Proporcional Mensual” –que perciben tanto los profesores municipales como los del sector particular subvencionado– con el “aumento de la bonificación proporcional” –que la Ley N° 19.933 inequívocamente estatuyó sólo para los profesores del sector particular subvencionado–, confusión que lleva a los sentenciadores a indicar, innecesariamente –ya que ello no es lo demandado– que “*la bonificación proporcional*

constituye un rubro fijo en la renta de los docentes, mientras no sea derogada por una ley en forma expresa... ”.

Por otra parte, el fallo parece entender que los profesores municipales no están percibiendo incremento remuneracional alguno con los dineros que otorgó la ley 19.933, y por eso procura recalcar que *“En otros términos, los fondos que proporciona la ley se destinan a los docentes tanto del sector particular subvencionado como del municipal, sin distinción...”*

Solamente de este modo se entiende que la sentencia haya arribado a la decisión de imponer al municipio demandado la obligación de pagar a los demandantes el “aumento de la bonificación proporcional”; y en este sentido, es particularmente ilustrativo que no se haga cargo en ningún momento del texto de la Ley N° 19.933, especialmente sus artículos 1° y 9°, en que se dispone que el incremento de remuneraciones docentes, para los profesores del sector particular subvencionado, debe necesariamente materializarse en la forma de un aumento de la bonificación proporcional.

Predeciblemente, en el nuevo escenario producido tras esa sentencia, proliferaron las demandas similares, y fue en este nuevo escenario en que el Consejo de Defensa del Estado comenzó a intervenir en defensa de los municipios⁸, lográndose finalmente revertir la jurisprudencia asentada, a través de la sentencia de unificación en la causa “Díaz y otros contra Ilustre Municipalidad de El Carmen”.

La demanda fue presentada en octubre de 2015 por 118 profesores de diversos establecimientos de educación municipalizados de El Carmen. El municipio requirió al Consejo de Defensa del Estado la defensa en este juicio cuando ya se había contestado la demanda, de manera que nuestra intervención se produjo para la audiencia de preparación de juicio oral.

⁸ De hecho, la primera intervención de la Procuraduría Fiscal de Chillán en uno de estos juicios fue en calidad de “terceros coadyuvantes”, a requerimiento de un tribunal de Coelemu, que dispuso que se notificara al Consejo de Defensa del Estado de la demanda entablada en contra de la municipalidad de esa comuna.

Habida consideración de la jurisprudencia de unificación existente, en la defensa del municipio se optó por hacer hincapié en que, efectivamente, los recursos de la Ley N° 19.933 eran puntualmente recibidos por el Departamento de Educación, y que eran íntegramente aplicados al pago de las remuneraciones de los docentes, aunque no en la forma de un “aumento del bono proporcional mensual”. Y que, pese a no pagarse este aumento, las remuneraciones de los profesores de todos modos se habían visto incrementadas a lo largo del tiempo con la incorporación de los recursos provistos por esta ley.

La sentencia del juez a quo recogió esta defensa, entendiendo que *“la aplicación de dichos fondos, percibidos por la Ley 19.933, se refleja en cada uno de los conceptos contenidos en las liquidaciones de remuneración de los trabajadores, para cuyo incremento se estableció, a saber; “Remuneración Mínima Nacional”, “Asignación por Experiencia”, “Asignación de Perfeccionamiento”, “Asignación de Responsabilidad Directiva”, “Asignación de Responsabilidad Técnico Pedagógica”, “Asignación Especial de Incentivo Profesional” y “Asignación de Complementación de Zona”, todas, en los casos que corresponda”,* y tuvo por acreditado que el municipio *“ha destinado, en los años 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015, el total, y en mayor cantidad a lo recibido, los dineros o remesas percibidos por concepto de Ley 19.933”,* concluyendo que, puesto que estos recursos se ven reflejados en aquellas asignaciones que se calculan sobre la base del valor hora cronológico, y que resultó acreditado que la demandada destinó todos los fondos de la Ley N° 19.933 a estas asignaciones, la demanda debía ser rechazada.

Por su parte, la Corte de Apelaciones de Chillán rechazó el recurso de nulidad entablado por la demandada, al entender que el juez de la causa había dejado establecido, como hecho probado e inamovible para la Corte, que el municipio había destinado *“el total, y en mayor cantidad a lo recibido, los dineros o remesas percibidos por concepto de Ley N° 19.933, respecto de la cual se demanda”.* Más adelante, señaló que *“de esta forma, y de conformidad a lo señalado en el artículo 1.698 del Código Civil, incumbía a la parte demandada demostrar la existencia del pago del bono contemplado en la Ley N°19.933, lo cual*

*el magistrado estimó con la prueba rendida se encontraba acreditada suficientemente dicha circunstancia, por lo que siendo inamovibles para esta Corte los hechos establecidos por el magistrado en la sentencia, el recurso de nulidad interpuesto por este capítulo no podrá prosperar, toda vez que no ha habido infracción de ley que influya sustancialmente en lo dispositivo del fallo”.*⁹

En contra de esta sentencia, la demandante recurrió de unificación, para lo cual contaba con la sentencia “Lagos con I. Municipalidad de Chillán”, entre otras, como fallos de contraste.

En sentencia de 20 de noviembre de 2017, la Cuarta Sala de la Corte Suprema falló rechazando el recurso de unificación de jurisprudencia. Al circunscribir la materia de derecho que se trataba de uniformar, estableció que se trataba de “*determinar si es procedente reconocer a los demandantes el derecho al aumento del bono proporcional mensual con los fondos de la Ley N° 19.933, o si, por el contrario, dicha prestación fue pagada íntegramente por la demandada; opción, esta última, que fue la acogida por la sentencia impugnada*”.

⁹ Se habrá advertido que estas sentencias acogen una suerte de “excepción de pago”, al haberse acreditado que el municipio había destinado íntegramente los recursos de la Ley N° 19.933 a las remuneraciones de sus docentes. Sin embargo, no se demostró, ni podía demostrarse, el pago del “aumento del bono proporcional mensual”, que en realidad era la prestación demandada. Las sentencias rechazan la demanda porque entienden que los recursos de la Ley N° 19.933 fueron íntegramente aplicados al pago de remuneraciones docentes, y con ello insinúan que el aumento de la bonificación proporcional no corresponde a los demandantes, pero no lo afirman categóricamente. Esto, desde luego, es consecuencia de la jurisprudencia asentada sobre la materia por la Corte Suprema, y nos parece que es ilustrativo del efecto que puede tener el recurso de unificación de jurisprudencia en nuestro sistema jurídico.

No concordamos con la forma en que se describió la controversia: tal como está redactada, la sentencia no plantea una disyunción entre dos proposiciones contrapuestas¹⁰; antes al contrario, parece dar a entender que los demandantes tienen el derecho a percibir el aumento del bono proporcional, pero que, en la especie, “*dicha prestación fue pagada íntegramente*”.

Sin embargo, más adelante, la sentencia, acertadamente, declara que “*la Ley N° 19.933 [...] no dispuso [el aumento del bono proporcional mensual] en la forma como lo pretenden los demandantes, pues mejoró sus remuneraciones contemplando beneficios de orden remunerativo y ordenó que los recursos que se asignaban a los sostenedores, por la vía de acrecentar la subvención adicional, debían destinarse al pago de las remuneraciones, concretamente, a determinados rubros que indica. Corrobora lo anterior; lo que en forma expresa señala el inciso 1° del artículo 9, pues ordena aplicar los recursos que obtengan los sostenedores de los establecimientos educacionales del sector municipal, por concepto de aumento de subvención, de manera exclusiva al pago de las remuneraciones de los docentes. En cambio, el inciso 2°, tratándose de los recursos que reciban los de los establecimientos particulares subvencionados, por el mismo concepto, decreta que se destinen exclusivamente al pago de los beneficios que indica, entre ellos, el nuevo valor de la bonificación proporcional, que se obtuvo con motivo del incremento dado por la Ley N° 19.715, por la vía de la sustitución que introdujo su artículo 1°*”.

Con ello, la Cuarta Sala de la Corte Suprema revierte, en el sentido correcto, su jurisprudencia previa sobre la materia, y termina señalando que “*se deja constancia que se modifica la postura asumida con anterioridad sobre la materia de derecho propuesta, porque la que ahora se sostiene es la ajustada a los hechos que se tienen por acreditados en la sentencia impugnada y la normativa que la rige*”.

¹⁰ Ello habría debido expresarse con alguna fórmula como la siguiente: “Si es procedente reconocer a los demandantes el derecho al aumento del bono proporcional mensual con los fondos de la Ley N° 19.933, o si, por el contrario, no es procedente reconocer ese derecho”.

Este fallo de unificación ha permitido revertir los resultados negativos que se habían tenido en estos juicios, y la nueva postura asumida por nuestro máximo tribunal ha ido difundiéndose paulatinamente hacia los sentenciadores del grado.

Cabe señalar, sin embargo, que los docentes municipales han continuado presentando demandas similares, lo que, sumado al hecho de que aún existen opiniones disidentes entre los integrantes de la Cuarta Sala, podría volvernos a un escenario adverso, al menos mientras entra en plena aplicación la reforma al Estatuto Docente estatuida en la Ley N° 20.903.