

ID Dictamen: 15336

Número	20-06-2018			
Dictamen	015336N18	Fecha		Carácter
Nuevo	SI	Reactivado	NO	NNN
Aclarado	NO	Aplicado	NO	Alterado
Confirmado	NO	Reconsiderado	NO	Complementado
Orígenes	DJU			NO
Criterio	Genera Jurisprudencia			Recons. Parcial

DESCRIPTORES

DIPRECA, personal, límite de imponibilidad, reintegro, exceso cotización, causales jubilación

DICTAMENES RELACIONADOS

Aplica dictámenes 33777/90, 5897/92, 35248/93, 2383/92, 15605/99, 34545/2014, 18890/2017, 17457/2017, 18278/2007, 54818/2013, 75098/2015

FUENTES LEGALES

ley 18961 art/78, ley 20502 art/22 num/8, dl 249/73 art/1, dl 1468/76 art/1, dl 844/75 art/1, ley 18458 art/1 lt/g, ley 18899 art/72, dl 3500/80 art/16, DL 3501/80 art/5, ley 19200 art/1, ley 19200 art/2, ley 18674 art/9, ley 18458 art/10, dfl 2/68 Defen art/70 inc/2, ley 20735 art/cuarto tran, dl 844/75 ar/4 lt/j, ley 18399 art/4, dfl 2/68 Defen art/94, ley 19200 art/6

MATERIA

Límite de imponibilidad de las remuneraciones al que se remite el artículo 9º de la ley N° 18.675, resulta aplicable a todos los servidores de la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile, independientemente de la calidad jurídica en la que se desempeñen y el régimen remuneratorio al cual estén afectos.

DOCUMENTO COMPLETO

Nº 15.336 Fecha: 20-VI-2018

La Dirección de Previsión de Carabineros de Chile, DIPRECA, solicita un pronunciamiento que determine si es aplicable el límite de imponibilidad de las remuneraciones al que se remite el artículo 9º de la ley N° 18.675, a los trabajadores de esa entidad, contratados según las normas del Código del Trabajo, adscritos a ese régimen previsional, que con ocasión de dichos desempeños reliquidan sus pensiones de retiro, conforme al artículo 70 del decreto con fuerza de ley N° 2, de 1968, del ex Ministerio del Interior, Estatuto del Personal de Carabineros de Chile, como sería el caso de doña Myriam Graciela del Carmen Klein González.

Previo a emitir el pronunciamiento requerido, esta Contraloría General ha estimado conveniente referirse a las normas que regulan la imponibilidad de las remuneraciones de los funcionarios que conforman la planta de DIPRECA.

Sobre el particular, cabe manifestar que el inciso segundo del artículo 78 de la ley N° 18.961, Orgánica Constitucional de Carabineros, modificado por el artículo 22, numeral 8), de la ley N° 20.502, preceptúa que la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile es un organismo funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relacionará con el Presidente de la República a través del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, por intermedio de la Subsecretaría del Interior, y otorgará los beneficios que señale su respectiva ley orgánica.

Su personal de planta está regido integralmente por la ley N° 18.834 y afecto al régimen de remuneraciones de la Escala Única de Sueldos del decreto ley N° 249, de 1973, por cuanto DIPRECA es la sucesora legal de la Caja de Previsión de los Carabineros de Chile prevista en el artículo 1º de ese texto normativo -acorde con lo dispuesto en el artículo 1º del decreto

ley N° 1.468, de 1976, y el artículo 1º del decreto ley N° 844, de 1975, Orgánica de la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile-, y en lo previsional, sujeto al régimen de Carabineros de Chile contemplado en el decreto con fuerza de ley N° 2, de 1968, del ex Ministerio del Interior, con excepción del desahucio, en virtud de lo preceptuado en la letra g) del artículo 1º de la ley N° 18.458.

Por otra parte, es dable anotar que el artículo 72 de la ley N° 18.899 declaró aplicable al personal de la Caja de Previsión de la Defensa Nacional, CAPREDENA, afecto al artículo 4º transitorio de la ley N° 18.458 y al de la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile, a contar del 1 de febrero de 1990, lo dispuesto, entre otros, en el artículo 9º de la ley N° 18.675, que, en lo que interesa, obliga a cotizar para pensiones a los trabajadores de las entidades regidas por el artículo 1º del decreto ley N° 249, de 1973, sobre las remuneraciones que anteriormente no eran imponibles, con las excepciones que allí se indican, estableciendo que la suma de las remuneraciones imponibles y no imponibles sobre las que se deba cotizar para pensión, no podrá exceder el límite de sesenta unidades de fomento que establecen los artículos 16 del decreto ley N° 3.500, de 1980 y 5º del decreto ley N° 3.501, de 1980.

Dicho artículo 72 agregó que las cotizaciones para el financiamiento de los beneficios de pensiones a que se refiere el citado artículo 9º -es decir, las que efectúan los imponentes de las ex cajas del antiguo régimen de reparto y del sistema de capitalización individual-, serán los descuentos o imposiciones establecidos en la ley orgánica de la respectiva institución previsional, esto es, la Caja de Previsión de la Defensa Nacional o la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile, según corresponda.

En este orden de ideas, la jurisprudencia de esta Entidad Fiscalizadora, contenida en los dictámenes N°s. 33.777, de 1990 y 5.897, de 1992, a propósito de las pensiones de los funcionarios de Planta de la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile, señaló -en la parte atingente-, que el aludido artículo 72 es una disposición de carácter especial y posterior en su vigencia -1 de febrero de 1990-, a las reglas generales que en materia de previsión nacen para los funcionarios de esa institución del artículo 1º de la ley N° 18.458 -11 de noviembre de 1985-, ya que establece expresamente para éstos, una nueva imponibilidad de sus remuneraciones para los efectos de sus pensiones.

Luego, el dictamen N° 35.248, de 1993, analizando los artículos 1º y 2º de la ley N° 19.200, aclaró que las pensiones del personal señalado en el artículo 72 de la ley N° 18.899 -CAPREDENA y DIPRECA-, se determinarán acorde a las normas del respectivo régimen previsional, o sea, el decreto con fuerza de ley N° 1, del Ministerio de Defensa Nacional, y N° 2, del ex Ministerio del Interior, ambos de 1968, considerando como rentas imponibles aquellas por las cuales efectivamente se cotizó para ese fin, esto es, las indicadas en el artículo 9º de la ley N° 18.675, con las exclusiones que mencionan.

Por otra parte, la doctrina de esta Entidad Fiscalizadora establecida a partir del dictamen N° 2.383, de 1992, ratificada por los dictámenes N°s. 15.605, de 1999; 34.545, de 2014 y 18.890, de 2017, entre otros, ha expresado, en síntesis, que el artículo 72 de la ley N° 18.899 utiliza como referencia el límite de imponibilidad contenido en los señalados decretos leyes, para el personal de la Caja de Previsión de la Defensa Nacional afecto al artículo 4º transitorio de la ley N° 18.458, no obstante no serle aplicable ninguno de los regímenes previsionales que en ellos se trata, por ser una limitación común para todos los empleados de la Administración civil estatal, por cuanto no está vinculado institucionalmente a las Fuerzas Armadas y tiene el régimen de remuneraciones de la Escala Única de Sueldos.

Agrega, el primero de los pronunciamientos recién citados, que se desprende la clara intención del legislador de someter a los personales de la especie a la normativa de la ley N° 18.675 -a la que no estaban sujetos con anterioridad- y de uniformarlos al sistema del resto de los funcionarios públicos civiles.

De lo expuesto, es posible aseverar que el artículo 72 de la ley N° 18.899 surge de la necesidad de extender la plena imponibilidad que estableció el artículo 9º de la ley N° 18.675 para los funcionarios regidos por la Escala Única de Sueldos afiliados a las cajas que integraban el antiguo régimen de reparto administrado por el ex Instituto de Normalización Previsional, y al sistema de las administradoras de fondos de pensiones, a quienes son remunerados por ese ordenamiento e imponentes de la Caja de Previsión de la Defensa Nacional o la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile.

De este modo, no cabe sino concluir que el personal de planta de la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile, imponente de esa entidad por disposición expresa del artículo 1º de la ley N° 18.458, afecto a la Escala Única de Sueldos contenida en el decreto ley N° 249, de 1973, se encuentra sujeto, para efectos de cotizar para pensión, al límite de sesenta unidades de fomento.

Precisado lo anterior, corresponde analizar si el aludido tope de imponibilidad resulta igualmente aplicable a los trabajadores por los que se consulta, vale decir, pensionados que por nuevos servicios en la DIPRECA bajo las normas del Código del Trabajo pretenden reliquidar sus primitivas jubilaciones en ese régimen, por permitírselo el referido inciso segundo del artículo 70 del decreto con fuerza de ley N° 2, de 1968, en relación al artículo 10 de la ley N° 18.458.

Sobre el particular, cabe manifestar que el antiguo texto del inciso segundo del artículo 70 del decreto con fuerza de ley N° 2, de 1968, aplicable en la especie en virtud del artículo cuarto transitorio de la ley N° 20.735, disponía, en lo pertinente, que

el personal con goce de pensión que vuelva al servicio en otras plazas o empleos de Carabineros, Fuerzas Armadas o Policía de Investigaciones, por un período no inferior a tres años ininterrumpidos, pero que también den derecho a obtener pensión de retiro, tendrá derecho a que su pensión sea reliquida considerándose el total del tiempo servido, ya sea en relación con su último empleo, o con el empleo en que obtuvo su anterior pensión de retiro.

A su vez, el artículo 10 de la ley N° 18.458, modificado por la ley N° 20.735, preceptúa que los pensionados de la Caja de Previsión de la Defensa Nacional o la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile seguirán sujetos a dichos organismos en caso de volver al servicio en otras plazas o empleos, sea en calidad de planta, contrata o sujetos al Código del Trabajo, de instituciones, servicios, organismos y empresas, dependientes del Ministerio de Defensa Nacional o del Ministerio del Interior y Seguridad Pública o que se relacionen con el Gobierno por su intermedio o, a aquellos servicios, organismos o empresas que por leyes especiales les corresponda ese régimen.

En este orden de idas, cabe señalar que el artículo 4º, letra j), del decreto ley N° 844, de 1975, establece que el director podrá contratar personal en conformidad a las normas laborales aplicables a los trabajadores del sector privado, para el funcionamiento de su servicio médico y dental, agregándose que dicho personal no forma parte de la planta de la institución, quedando en lo previsional afecto a las disposiciones del decreto ley N° 3.500, de 1980.

A su vez, el artículo 4º de la ley N° 18.399 dispone que "el Director de la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile contratará, además, al personal no contemplado en la planta del Hospital de esa dependencia, el que se regirá por las normas laborales aplicables al sector privado y por las de la ley N° 15.076, cuando corresponda. En lo previsional estarán afectos a las normas del decreto ley N° 3.500, de 1980".

De la preceptiva reseñada se infiere que el director de la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile está facultado, por expreso imperativo legal, para contratar trabajadores regidos por las disposiciones del Código del Trabajo, en esa institución o en su hospital, los que, en el caso de ser pensionados del régimen de DIPRECA, deben mantenerse adscritos a dicha caja por esos nuevos desempeños, pudiendo reliquiar sus pensiones en el evento que cumplan con los requisitos para ello.

En relación con la imponibilidad de las remuneraciones del personal en cuestión, es dable anotar, en primer término, que el artículo 72 de la ley N° 18.899 no contempla excepción alguna al imperativo que contiene, por lo que es posible inferir de su tenor literal que, a partir del 1 de febrero de 1990, pasaron a ser imponibles para pensión las remuneraciones y bonificaciones de todos los servidores de DIPRECA, que hasta esa fecha no tenían ese carácter, en los términos del artículo 9º de la ley N° 18.675, independientemente del régimen estatutario que los una con esa institución y del ordenamiento remuneratorio al cual estén afectos, con la limitación a la que se remite ese precepto, vale decir, las sesenta unidades de fomento que establece el artículo 5º del decreto ley N° 3.501, de 1980.

A mayor abundamiento, conviene tener presente que los trabajadores por los que se consulta son imponentes de DIPRECA por la aplicación de la norma protectora que contempla el artículo 10 de la ley N° 18.458, constituyendo una excepción a la regla general de que únicamente el personal de planta, sujeto a la Escala Única de Sueldos, es imponente de esa entidad, por ende, cobra mayor relevancia que coticen hasta el aludido tope, dada la incidencia que tiene la aplicación de dicha limitación en la determinación del monto de la reliquidación de las pensiones de retiro de que se trata, por cuanto aquellas se computan sobre la base del 100% de la última remuneración imponible de actividad en razón de una treintaava parte por cada año de servicio, en virtud de lo consignado en el artículo 94 del mencionado decreto con fuerza de ley N° 2, de 1968.

En relación con lo anterior, y teniendo presente lo que se concluyó precedentemente, los funcionarios de planta de DIPRECA, a quienes el legislador afectó de pleno derecho a ese régimen, sólo pueden obtener pensiones determinadas conforme a los mecanismos previstos en la legislación pertinente, en relación al anotado límite de imponibilidad, al igual que sucede, con el resto de los funcionarios civiles de la Administración del Estado, afectos a la Escala Única de Sueldos, y a alguna de las dos cajas institucionales por expresa disposición legal, como por ejemplo, Gendarmería de Chile y la Caja de Previsión de la Defensa Nacional.

En cambio, si se aceptara que los trabajadores contratados según las normas del Código Laboral, no están sujetos a dicho tope, su base de cálculo para pensión sería mayor que la de los funcionarios de planta, por lo que los montos de sus jubilaciones reliquidas también serían superiores a los que ellos reciben, lo que implicaría reconocerles mayores beneficios que a los destinatarios por derecho propio del régimen previsional en estudio, lo que se encuentra en pugna con la intención del legislador de la ley N° 18.899, que fue precisamente la de homologar la situación de todos los funcionarios civiles del sector público.

El señalado razonamiento, cobra más sentido si se tiene en consideración que con la entrada en vigencia del artículo 6º de la ley N° 19.200 se reconoce, a partir del 1 de marzo de 1993, la imponibilidad que estableció el artículo 9º de la ley N° 18.675, al personal de la Dirección General de Deportes y Recreación, afecto a CAPREDENA, y a los funcionarios regidos por los sistemas de remuneraciones de la ley N° 15.076 o de aquellos mencionados en el anotado artículo 9º, imponentes de esa caja o DIPRECA, con la limitación de imponibilidad establecida en el artículo 5º del decreto ley N° 3.501, de 1980.

Con dicha normativa, se soluciona el problema de imponibilidad de los funcionarios civiles del sector público, por cuanto a contar de su entrada en vigor, cualquiera sea el régimen previsional al que están afectos -reparto, capitalización individual o institucional-, cotizan sobre la generalidad de sus remuneraciones, con la limitación, en este caso, de sesenta unidades de fomento.

Por consiguiente, las remuneraciones imponibles de los trabajadores de que se trata, al igual que las de los restantes servidores que no son parte de las Fuerzas Armadas o de Orden y Seguridad Pública, se encuentran limitadas, para los efectos del financiamiento de sus pensiones y las reliquidaciones de aquellas, en sesenta unidades de fomento.

Lo anterior se aplica, del mismo modo, a cualquier otro funcionario de DIPRECA que por disposición de las demás normas protectoras de la ley N° 18.458 se encuentre afecto a ese régimen.

Ahora bien, en relación al hecho de que esta Contraloría General ha dado curso a pensiones y reliquidaciones sin el límite de imponibilidad en referencia, en virtud del principio de confianza legítima, su aplicación no afectará a los actos administrativos cursados con anterioridad al presente dictamen, lo que no obsta a que otros aspectos de la legalidad de dichos actos puedan ser revisados en sede judicial o bien, administrativa, ya sea directamente por esta Contraloría General, o por la DIPRECA, en los ámbitos correspondientes, en particular, ante eventuales situaciones irregulares que puedan advertirse.

Igualmente, es necesario precisar que el presente dictamen se ha limitado a aplicar la normativa legal vigente y a utilizar los criterios que este Organismo Contralor ha sostenido invariablemente sobre la materia, por lo que no constituye una nueva interpretación al respecto, motivo por el que no procede aplicar las reglas que rigen para los casos en que existe cambio de jurisprudencia.

Como consecuencia de lo anterior, los descuentos realizados por DIPRECA a sus funcionarios por sobre el aludido límite legal, no se ajustaron al ordenamiento jurídico, por carecer de causa, de modo que las sumas cotizadas en exceso para pensión o para la reliquidación de éstas deben ser reintegradas por esa entidad, conforme con las reglas contenidas en el dictamen N° 17.457, de 2017, de este origen.

Finalmente, en lo que concierne a la señora Klein González, cabe manifestar que, previo a emitir un pronunciamiento respecto de su situación previsional, esta Contraloría General ha estimado procedente requerir al Hospital de la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile, a fin de que informe los motivos por los cuales el último mes que se desempeñó allí -marzo de 2016-, aumentó su jornada de trabajo a 45 horas semanales, en circunstancias que, según se desprende de la relación de servicios incorporada a su expediente previsional, desde diciembre de 2004 estaba contratada por 22 horas semanales, lo que incide en el monto de la reliquidación de la pensión que pretende, en los términos expuestos.

Igualmente, se debe hacer presente que, de acuerdo con el criterio contenido en los dictámenes N°s. 18.278, de 2007; 54.818, de 2013 y 75.098, de 2015, entre otros, en consideración a la indisoluble relación existente entre el retiro como beneficio jubilatorio y como cese, el alejamiento de los imponentes de la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile ha de disponerse conforme a las causales de los funcionarios civiles de Carabineros de Chile, contenidas en la ley N° 18.961 y en el decreto con fuerza de ley N° 2, de 1968, por ser ellas las que guardan mayor similitud con las características de los empleos ejercidos en el hospital institucional.

En consecuencia, procede que esa Dirección de Previsión de Carabineros de Chile adopte las medidas pertinentes para dar cumplimiento a lo expresado en el presente dictamen, para lo cual se hace devolución del expediente acompañado.

Transcríbase al Hospital de la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile.

Saluda atentamente a Ud.

Jorge Bermúdez Soto
Contralor General de la República