

Ref. 73482/57
P.M.F.
avdeb.

Se pronuncia en oficio N° 2457,
de 29 de agosto de 1957, del se-
ñor Ministro de Hacienda.

Fuentes: Ley 12.434, arts. 3° y
60. Dictámenes N°s. 29776 y 20774,
de 1957.

N° _____

Santiago,

OCT - 9 1957

Materia.- Reconsideración del dictamen N° 20.774, de 18 de abril de 1957, de esta Contraloría General.

Antecedentes.- Con motivo de una consulta formulada por los arquitectos, ingenieros, agrónomos y constructores civiles del Banco del Estado de Chile, acerca de si la asignación de título a que se refiere el artículo 5° de la ley 12.434 es aplicable a los profesionales funcionarios de esa institución, esta Contraloría General emitió el dictamen N° 20.774, de 18 de abril de 1957, en el cual escribió a la conclusión de que los profesionales funcionarios del Banco, que cumplieran con los requisitos legales, tenían derecho a impetrar el beneficio de la asignación aludida.

Por oficio N° 2457, de 29 de agosto de 1957, el señor Ministro de Hacienda solicita reconsideración de lo resuelto por este Organismo y, al efecto, expresa, en síntesis, lo siguiente:

a) El artículo 60 de la ley 12.434 concedió a los funcionarios de las instituciones semifiscales el derecho a gozar de la asignación de título que se establece en el artículo 5° de la misma ley, reducida en un 50%; b) El Banco del Estado de Chile, tal como lo reconoce el artículo 1° de su Ley Orgánica, aprobada por el DFL. 126, de 1953, tiene el carácter de una "institución autónoma" y, en consecuencia, no procede aplicarle las normas que se establecen en las leyes vigentes para las instituciones semifiscales; c) De acuerdo con el artículo 19 del Código Civil, cuando el sentido de la ley es claro no cabe desatender su tenor literal, a pretexto de consultar su espíritu. Para invocar la historia del establecimiento de la ley es menester, entonces, que exista una disposición oscura y en este caso es perfectamente clara la disposición que se refiere únicamente a las "instituciones semifiscales", "que están plenamente definidas y que son distintas a organismos autónomos del Estado"; d) Aun en el evento de que fuera necesario recurrir a la historia del establecimiento del artículo 60 de la ley 12.434, habría que considerar que las citas que esta Contraloría General hizo en su dictamen N° 20.774, de las opiniones de un parlamentario, en el sentido de que se entendía por éste que la asignación de título favorecería a los profesionales funcionarios del Banco, no reflejaban el verdadero espíritu de la ley, como conceptos que hubiesen sido aceptados por la sala. Agrega el señor Ministro de Hacienda que en el mismo debate, y en su calidad de representante del Ejecutivo en su función co-

AL SEÑOR
MINISTRO DE HACIENDA
PRESENTE.-

legisladora, él dejó constancia de que existían en el mismo proyecto de ley otras disposiciones que venían en el fondo a aclarar la situación jurídica de los funcionarios del Banco del Estado de Chile, aludiendo con ello al precepto del artículo 3°, que ordenaba reajustar los sueldos de esos servidores con arreglo a las normas establecidas para los empleados y obreros del sector privado. Cita, por último, las opiniones vertidas por otros parlamentarios, como el H. Senador señor Frei, quien expresó textualmente que el Banco "...no ha sido sometido al régimen de los empleados públicos ni al de los empleados semifiscales, pues tiene un estatuto, para su personal..."; el H. Senador señor Acharán Arce, quien manifestó la idea de que el Banco era "...una institución bancaria autónoma"; y el H. Senador señor Rodríguez, quien agregó que "similar al caso del Banco del Estado, por ejemplo, es el de la Empresa Nacional de Petróleo, el de la Andesa..." (Boletín Senado, Sesión 72a., de 24 de enero de 1957, páginas 1346, 1377).

Consideraciones.- En el dictamen cuya reconsideración se solicita, esta Contraloría General sostuvo que los profesionales funcionarios del Banco del Estado de Chile, que cumplieran con los requisitos legales, tenían derecho a impetrar el beneficio de la asignación de título que el artículo 60 de la ley 12.434 concede a los profesionales funcionarios de las instituciones semifiscales, por ~~abrazándose~~ -según se dijo en el mismo dictamen-, dentro de los organismos colocados bajo el patrocinio del Estado, una institución semifiscal.

El señor Ministro de Hacienda, en su oficio de reconsideración, hace notar que el Banco, con arreglo al inciso 3° del artículo 1° de su Ley Orgánica (D.F.L. 126, de 1953), es "una institución autónoma", por lo que -a su juicio- no procede aplicarle las normas propias de las instituciones semifiscales, ya que "cuando la ley ha querido referirse a las instituciones autónomas lo ha tenido que hacer en forma expresa, lo que consta en la misma ley 12.434, Art. 3°..."

De los términos del oficio de reconsideración se desprende, entonces, que los conceptos "institución semifiscal" e "institución autónoma" serían opuestos, de tal manera que en aquellos casos en que las leyes se refieren a estas últimas no se comprendería a las primeras, y viceversa. El beneficio de la asignación de título se hizo extensivo, por el artículo 60 de la ley 12.434, a los profesionales funcionarios de las instituciones semifiscales, que cumplieran con los requisitos legales. Por lo tanto, quedarían al margen de dicho beneficio los profesionales funcionarios de las instituciones autónomas, como el Banco del Estado de Chile.

A juicio de esta Contraloría General, el planteamiento que se desarrolla en el oficio de reconsideración es equivocado. Desde luego, en ninguna ley de la República se han definido los conceptos "institución semifiscal" e "institución autónoma", por lo que no cabe sentar la premisa de que respondan a conceptos jurídicos diferentes, pareciendo más lógico a esta Contraloría, precisar primeramente si esa calificación de institución autónoma puede oponerse a la de institución semifiscal, no habiéndolo hecho así la ley, al menos en forma expresa, o se trata sólo de una especificación de la calidad genérica, entendiéndose por ésta la de institución semifiscal.

Para ello, esta Contraloría debe recurrir, en primer término, a las disposiciones constitucionales que se refieren a los organismos integrantes de la Administración Central del Estado.

A este respecto puede afirmarse que el Presidente de la República, en el ejercicio de la función de administrar el Estado que le encomienda en forma privativa el artículo 60 de la Carta Fundamental, debe recurrir a los únicos organismos que la misma Carta señala como ejecutores de esta facultad.

Ellos no pueden ser otros que aquellos a que se refiere el artículo 45 de la Constitución que al entregar al Presidente de la República la iniciativa en la proposición de leyes que tiendan a crear nuevos servicios públicos o empleos rentados y en la concesión de aumentos de sueldos y gratificaciones a los empleados del Estado, ha señalado en forma categórica cuáles son los organismos por medio de los cuales el Presidente realiza su función de administrar; esto es: la administración pública, las empresas fiscales y las instituciones semifiscales.

No hay, pues, más organismos o servicios de administración del Estado que éstos y pese a la diversidad de concepción de las leyes que han creado algunos servicios o instituciones, esta Contraloría puede afirmar que todos los organismos administrativos en que el Estado, representado por el Presidente de la República, tiene intervención deben quedar, necesariamente, encuadrados en alguna de esas tres nomenclaturas.

En términos generales, y por la vía de la eliminación, podría afirmar que para la Constitución Política estén comprendidos en la expresión Administración Pública, los Servicios que no son ni empresas fiscales ni instituciones semifiscales, v. gr.: los Ministerios y Servicios dependientes y los Servicios independientes, como la Contraloría General de la República.

Dentro del concepto de "empresa fiscal" la Constitución Política involucra indudablemente a aquellos Servicios personificados y patrimonializados mediante los cuales el Estado atiende necesidades públicas, con características esencialmente comerciales. Es el caso, entre otros, de la Empresa de los Ferrocarriles del Estado, la Empresa Nacional de Transportes, la Empresa Marítima del Estado, etc.

Queda, por último, el concepto de institución semifiscal, que, como se ha dicho, no ha sido definido por el legislador, pese al cúmulo de disposiciones que a ellas han debido referirse en los últimos años y que son consecuencia de las innumerables actividades en que ha debido intervenir el Estado, de acuerdo con su más moderna concepción.

Pero es indudable que esta expresión "institución semifiscal" se debe considerar como una nomenclatura genérica que sea comprensiva de todas aquellas actividades administrativas en que el Estado tenga alguna intervención, sea mediante designación de sus Presidentes, directores, consejeros o empleados; aporte de capitales en cualquier forma; fiscalización por medio de sus organismos legalmente establecidos: Contraloría General de la República, Superintendencia de Bancos, etc.

En este mismo sentido se ha pronunciado también la ju-

risprudencia de nuestros Tribunales, pudiendo citarse al efecto el fallo del recurso de queja de la Caja Nacional de Ahorros contra la Comisión Central Mixta de Sealdos, de fecha 26 de noviembre de 1943, en que la Corte Suprema estableció que las instituciones semifiscales "son aquellas instituciones cuyo origen deriva de la ley, son regidas por un estatuto especial, realizan fines de interés público, cuentan con un patrimonio independiente que les quita el carácter de un servicio del Estado y tienen personalidad jurídica propia que les da autonomía, pero sobre las cuales la administración ejerce su tuición y vigilancia mediante sus representantes que designa ante sus Consejos Directivos y las fiscaliza por algunas de sus instituciones propias (Contraloría, Superintendencia de Bancos, etc.)".

Este y no otro es, entonces, el espíritu de la Constitución, en los términos de su artículo 45, ya que la ley 7727, reformativa de la misma, que le introdujo el inciso a que nos estamos refiriendo, tuvo la finalidad de impedir o limitar los gastos públicos, concentrando en un solo poder la facultad de proponer su aumento.

Bajo estos aspectos, resulta, pues, indiscutible para esta Contraloría que el Banco del Estado de Chile es una institución semifiscal, y le basta al infrascrito para llegar a esta conclusión referirse a las diversas disposiciones de su Ley Orgánica que dan intervención al Estado, representado por el Presidente de la República en cuanto a su manejo. Bástenos citar al respecto, el artículo 16, que faculta al Presidente de la República para aprobar las remuneraciones especiales que pueden percibir el Presidente del Banco y los Directores que forman parte del Comité Ejecutivo; el artículo 17, letra b), que entrega al Jefe del Estado la facultad de aprobar el Reglamento Orgánico del Banco, que le proponga el Directorio del mismo; la letra k) del artículo 17, que le encomienda la designación del Gerente General y del Fiscal, previa propuesta del Directorio; el artículo 46, que concede a los depósitos de ahorro la garantía del Estado, etc.

Ahora bien, si bien es cierto que el Banco del Estado de Chile es, genérica y constitucionalmente, una institución semifiscal, no es menos efectivo que el legislador, por razones derivadas de su naturaleza especialísima, le ha otorgado un régimen más amplio de autonomía e independencia en su manejo. Ello no significa, sin embargo, que, dentro de la clasificación tripartita del artículo 45 de la Carta Fundamental, el Banco no quede comprendido necesariamente en el concepto de institución semifiscal, puesto que no es, de acuerdo con esa misma clasificación, ni administración pública ni empresa fiscal.

Siendo una institución semifiscal, sus funcionarios tienen la calidad jurídica de empleados semifiscales para todos los efectos que las leyes establecen. Por lo tanto, les asiste el derecho a impetrar el beneficio de la asignación de título, concurriendo los requisitos legales, en conformidad al artículo 60 de la ley 12.434.

Como puede apreciarse, por razones opuestas a las que se consignan en el oficio de reconsideración, esta Contraloría llega a compartir el criterio del señor Ministro de Hacienda, en el sentido de que es improcedente consultar la historia del establecimiento de la ley para fundamentar el derecho de los

profesionales funcionarios del Banco al pago de dicho beneficio, pues, efectivamente, estima que no existe en el texto del artículo 60 una expresión obscura que haga necesario determinar su alcance, recurriendo a la intención o espíritu del legislador.

Bajo tal respecto, conviene precisar que si en el dictamen en cuestión esta Contraloría hizo alusión a los antecedentes legislativos de la norma del artículo 60, fué simplemente para verificar si, dadas las conclusiones que en el mismo dictamen se sustentaron, respecto a la aplicabilidad de aquel precepto a los profesionales del Banco, éstas podían verse afectadas por el hecho de haberse consultado en el artículo 3° de la misma ley 12.434, una disposición por la cual se aplicaba a los profesionales de la institución, en materia de reajuste de sueldos, las normas establecidas para los empleados y obreros del sector privado. Como se manifestó en el mismo dictamen, los antecedentes legislativos, con relación a este punto, no permiten considerar, en manera alguna, que la ley haya pretendido alterar la calidad jurídica de empleados semifiscales que tienen los funcionarios del Banco, pues, en primer término, el artículo 3°, para los efectos del reajuste, se remite a una calidad preexistente; la de la institución empleadora, que es, como se ha dicho, la de una institución semifiscal, sin perjuicio del régimen especial de autonomía que le ha reconocido el DFL. 126, de 1953, y, en seguida, porque la circunstancia de expresarse en ese mismo artículo que a los empleados del Banco se les deben aplicar las normas del sector privado, sólo dice relación con el procedimiento que se debe seguir para el reajuste de los sueldos y, en consecuencia, ninguna relación tiene ese artículo con el otorgamiento de un beneficio distinto, como es el de la asignación de título, especialmente contemplado en el artículo 60, para los profesionales funcionarios de las "instituciones semifiscales", debiendo darse a esta expresión el sentido y alcance de orden constitucional y genérico, que se ha señalado en el cuerpo de este dictamen.

Conclusión.— Se confirma el dictamen N° 20.774, de 18 de abril de 1957, por el cual se concluyó que los profesionales funcionarios del Banco del Estado de Chile, que cumplan con los requisitos legales, tienen derecho a impetrar el beneficio de la asignación de título establecido en el artículo 60 de la ley 12.434.

Dios guarde a US.

ENRIQUE BAHAMONDE RUIZ
CONTRALOR GENERAL DE LA REPUBLICA