

Año XXII — OTCUBRE - DICIEMBRE DE 1954 — N.º 90

Revista de Derecho

DIRECTOR: ORLANDO TAPIA SUAREZ

SUMARIO

BERNARDO GESCHE MULLER

Los Tratados en el Derecho Positivo ... 393

WALDO OTAROLA AQUEVEQUE

Algunas consideraciones sobre la Ley N.º 10.475 de Jubilación de Empleados Particulares ... 415

MARIO JARPA FERNÁNDEZ

Disposiciones procesales contenidas en el Código de Aguas ... 447

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS:

"Ejecutorias Supremas de Derecho Civil Peruano", por don José Montenegro Baca. (Alberto Rioseco Vásquez) ... 493

JURISPRUDENCIA

Corte Suprema

Reclamación de impuesto.. (Prescripción de apelación). Recurso de casación de fondo ... 495

Corte de Apelaciones de Concepción

Lesiones. Apelación de incidente. (Improcedencia de la querella criminal) ... 515

Reclamación de ilegalidad en contra de un acuerdo de la Ilustre Municipalidad de Concepción ... 521

Recurso de hecho de José Lorenzo Aguayo Flores: (Ley de Protección de Menores) ... 531

**PUBLICACIONES DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
DE LA UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN
Y DEL H. CONSEJO PROVINCIAL DEL**

CORTE DE APELACIONES DE CONCEPCION

CLODOMIRO LAGOS MONTOYA Y OTROS

**RECLAMACION DE ILEGALIDAD EN CONTRA
DE UN ACUERDO DE LA ILUSTRE MUNICIPALIDAD
DE CONCEPCION**

MUNICIPALIDADES — REGIDORES — REGIDORES EN EJERCICIO — SIMPLE MAYORIA — ACUERDO MUNICIPAL — LEY DE ORGANIZACION Y ATRIBUCIONES DE LAS MUNICIPALIDADES — ESTATUTO DE LOS EMPLEADOS MUNICIPALES DE LA REPUBLICA — EMPLEADOS MUNICIPALES — OBREROS MUNICIPALES — ASIGNACION DE ZONA — REMUNERACION — INTERPRETACION DE LA LEY — TENOR LITERAL — SENTIDO NATURAL Y OBVIO — DICCIONARIO DE LA LENGUA — REMUNERAR — RECOMPENSA — RESIDENCIA OBLIGADA — EMPLEADOS — OBREROS — COSTO DE LA VIDA — RETRIBUCION DE CARACTER ACCESORIO — SUELDO — EMOLUMENTOS — PRESTACION DE SERVICIOS — ESTATUTO ADMINISTRATIVO — ESTIPENDIO — COMPENSACIONES — BONIFICACIONES — GRATIFICACIONES — VIATICOS — GRATIFICACION DE ZONA — SERVICIOS DE CARACTER PUBLICO — DESCUENTOS — DESCUENTOS OBLIGATORIOS — CAJAS DE PREVISION SOCIAL — PRESUPUESTOS MUNICIPALES
GASTOS VARIABLES — IMPOSICIONES.

DOCTRINA.—Es ilegal el acuerdo adoptado por la simple mayoría de los regidores en ejercicio de una Municipalidad, en cuya virtud se rebaja, en un determinado porcentaje y a partir desde cierta fecha, el monto de la asignación de zona que esa misma Municipalidad tiene establecida en beneficio de su personal de empleados y obreros, sin que se hayan cumplido, al adoptar el referido acuerdo, las formalidades prescritas en los artículos 107 de la Ley de Organización y Atribuciones de las Municipalidades

y 30 de la Ley N.º 11.469, sobre Estatuto de los Empleados Municipales de la República.

Las leyes concernientes a los obreros y empleados de las Municipalidades no definen lo que debe entenderse por "remuneración", de modo que para precisar el alcance de este concepto, cabe recurrir a la regla interpretativa del artículo 20 del Código Civil, en cuanto prescribe que las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas; y conforme al Diccionario de la Lengua, el vocablo "remuneración", significa acción de remunerar y, a su vez, "remunerar" es sinónimo de recompensar, premiar, galardonar.

De acuerdo con estas acepciones, no puede negarse que la asignación de zona constituye en realidad una recompensa que se otorga a los empleados y obreros por el hecho de residir, obligadamente, en ciudades o lugares del territorio nacional, cuyo índice del costo de vida es superior al de otras regiones, circunstancia que implica, evidentemente, un sacrificio de orden económico y aún físico y moral que el legislador ha querido atenuar en lo posible con el pago de una retribución de carácter accesorio, independiente del sueldo y de otros emo-

lumentos, pero que deriva, como éstos, de la prestación de servicios.

De consiguiente, cabe sostener que la asignación de zona es propiamente una remuneración, en el sentido natural y obvio de esta palabra, calidad que también le atribuye el Estatuto Administrativo que se contiene en el Decreto con Fuerza de Ley N.º 256, de Julio de 1953, al definir, en el artículo 2.º, inciso séptimo, las remuneraciones, estipendios o emolumentos, como expresiones comprensivas del sueldo, compensaciones, bonificaciones, gratificaciones o retribuciones accesorias que puede percibir el empleado, tales como viáticos, asignaciones y otros beneficios que se pagan en dinero, siendo de notar, todavía, que según prescribe el artículo 63 de la Ley N.º 11.469, de Diciembre de 1953, sobre Estatuto de los Empleados Municipales de la República, que autoriza esta clase de asignaciones, los Municipios podrán concederlas en los territorios en que el Estado acuerda este beneficio, de lo que se infiere claramente que para el legislador de ese Estatuto, dicha asignación no es otra que la gratificación de zona a que se refiere el artículo 24 del citado Decreto con Fuerza de Ley N.º 256 y, siendo esto así, no se divi-

RECLAMACION DE ILEGALIDAD DE ACUERDO MUNICIPAL

523

san las razones que habrían existido para no considerar a esas asignaciones como remuneración o parte de ella, en circunstancias, por otra parte, de que el personal de las Municipalidades presta, al igual que el de la Administración Civil del Estado, servicios de carácter público.

Por lo demás, en la mencionada Ley N.° 11.469, que es el actual texto refundido de las leyes que se han dictado sobre Estatuto de los Empleados Municipales, hay varias disposiciones que contribuyen a reforzar la conclusión sentada anteriormente, pues revelan el propósito de comprender aquellos beneficios en el concepto genérico de "remuneración", entre las cuales pueden citarse desde luego las contenidas en los artículos 27, 28 y 35.

Si bien es cierto que la asignación de zona no está sujeta a descuento obligatorio para las respectivas Cajas de Previsión Social, figura entre los gastos variables del Presupuesto de la respectiva Municipalidad y su concesión es facultativa, ninguna de estas circunstancias le quita el carácter de remuneración que tiene en virtud de su propia naturaleza, siendo de observar, por otra parte, que el Estatuto Administrativo, que es otro de los ordenamientos jurídicos que reglan la

prestación de servicios públicos, dispone expresamente que no están sujetas a descuentos ni a imposiciones de ninguna especie, la asignación familiar y la gratificación de zona, no obstante lo cual considera ambos beneficios entre las remuneraciones del personal, conforme a la definición señalada en el artículo 2.° del inciso séptimo del Decreto con Fuerza de Ley N.° 256; de lo que se deduce, que para el legislador no es el hecho de imponerse en las Cajas de Previsión lo que caracteriza a la remuneración, y no se ve por qué habría de variar este criterio legal, tratándose del personal de las Municipalidades, ya que está de acuerdo con el sentido natural y obvio del concepto o idea de remunerar.

Siendo la asignación de zona una forma de remuneración, le es aplicable lo estatuido en los artículos 107 de la Ley de Organización y Atribuciones de las Municipalidades y 30 de la Ley N.° 11.469, relativo el primero a los obreros y el segundo a los empleados municipales, pues estos preceptos se refieren, en general, a las remuneraciones, sin hacer distinción alguna, y ellos señalan las formalidades a que deben sujetarse los acuerdos que importen una modificación de las mismas, requisitos que derivan, lógica-

mente, de la propia naturaleza y alcance de tales resoluciones, encaminadas a alterar materias de tanta importancia como las que dicen relación con los emolumentos y la planta del personal.

Sentencia de la Ilustrísima Corte

Concepción, dieciséis de Septiembre de mil novecientos cincuenta y cuatro.

Vistos:

A fojas 4, los señores Clodomiro Lagos Montoya, Pedro Palma, Moisés Lermenda, Guillermo Cruzat, Julio Vivanco, Luis Tiznado, Celsio Mendoza, Aristides Viveros Sagardía, todos empleados de la Municipalidad de Concepción y José Luis Henríquez, Damián Ortiz Soto, José Santos Ortiz Soto, José Vera Concha y Raúl Reinoso Hernández, obreros de la misma Corporación, exponen:

Que estando dentro del plazo y de acuerdo con lo prescrito en el artículo 115 de la Ley de Organización y Atribuciones de las Municipalidades reclaman de la resolución o acuerdo ilegal toma-

do por la Municipalidad de Concepción, en su sesión extraordinaria celebrada el día 25 de Febrero del presente año, en el sentido de rebajar en un cinco por ciento la asignación de zona de un diez por ciento, consultada en el presupuesto municipal en vigencia para el personal de empleados y obreros de la Corporación, rebaja que se hará efectiva a contar desde el 1.º de Marzo del mismo año.

Que esta asignación fué acordada en conformidad al artículo 12 de la Ley N.º 10.583, reproducido en la actual disposición del artículo 63 del Estatuto de los Empleados Municipales de la República y en razón de un deber elemental de justicia social, dado el alto costo de vida experimentado en esta provincia.

Que no obstante los fundamentos que se tuvieron en vista para conceder dicho beneficio, la citada Corporación lo derogó en parte, reduciendo la asignación en un cinco por ciento.

Que el acuerdo de que reclaman es abiertamente ilegal, por cuanto se han infringido los artículos 107 de la Ley Orgánica de Municipalidades, 30 del Estatuto de los Empleados Municipales de la República y 4.º de la Constitución Política del Estado, toda vez

RECLAMACION DE ILEGALIDAD DE ACUERDO MUNICIPAL

525

que la cuestionada asignación forma parte de las remuneraciones del personal y por ello el acuerdo modificatorio debió sujetarse a las formalidades prescritas en las dos disposiciones primeramente citadas, esto es, iniciativa del Alcalde y el voto de los dos tercios de los Regidores en ejercicio.

Que el acuerdo en referencia fué adoptado por simple mayoría, vale decir, por cinco de los Regidores en actual ejercicio y, por otra parte, en el supuesto de que fuera legal, no puede regir sino a partir del 1.º de Enero del año siguiente, o sea, a contar desde el 1.º de Enero de 1955.

Que el mencionado acuerdo carece de valor, frente a lo que establecen los artículos 4.º de la Constitución Política del Estado y 59 de la Ley sobre Municipalidades. Agregan que reclamaron oportunamente de la ilegalidad de ese acuerdo, petición que fué rechazada, como consta de la notificación que acompañan, de 22 de Marzo del presente año.

Terminan pidiendo se revoque el aludido acuerdo, por ser ilegal y nulo, manteniéndose en todas sus partes la asignación del citado diez por ciento acordado legalmente por la Corporación antes indicada.

A fojas 8, informan los Regidores afectados por la reclamación y expresan que el acuerdo en cuestión es perfectamente legal, pues no contraría los preceptos legales y constitucionales que los reclamantes estiman infringidos, ya que la asignación de zona, cuyo monto ha sido modificado por la Municipalidad a que pertenecen, no forma parte de la remuneración de un empleado o de un obrero, porque es sólo una ayuda voluntaria y facultativa de la Corporación a favor de su personal; figura entre los gastos variables de su Presupuesto y no está sujeta a descuento obligatorio para las respectivas Cajas de Previsión.

Que las leyes relativas a los obreros y empleados municipales no definen lo que debe entenderse por remuneración y la norma que debe seguirse para determinar su naturaleza es la de si son o no objeto de descuento.

Agregan que, de considerarse la asignación de zona como una remuneración o como parte de una remuneración, el acuerdo municipal que otorgó este beneficio, al aprobar el presupuesto vigente, sería ilegal, puesto que no se habría sometido a los trámites exigidos por las disposiciones legales que se dicen infringidas.

Manifiestan, por último, que el acuerdo reclamado no necesitaba de otro quórum que el de simple mayoría y hacen presente que las razones expuestas sirvieron de fundamento al acuerdo municipal que desechó la reclamación presentada a esta Corte.

A fojas 10, el señor Fiscal evacuó su dictamen expresando que la gratificación o asignación de zona no puede estimarse como un sueldo, pues no tiene descuento para las Cajas de Empleados, ni siquiera se paga impuesto alguno por su percepción, por lo que es más bien una pequeña compensación por vivir en regiones del país cuyo costo de vida es más alto.

Que al no considerarse como sueldo dicho beneficio, la Municipalidad de Concepción no tenía por qué sujetarse a las prescripciones del artículo 107 de la Ley de Municipalidades para rebajar en parte esa asignación y concluye estimando que procede desecharla en todas sus partes la reclamación aludida.

Se trajeron los autos en relación.

Con lo expuesto y teniendo presente:

1.º) Que atendidos los términos en que se ha formulado la re-

clamación deducida a fojas 4 y las alegaciones hechas por los Regidores que suscriben el informe de fojas 8, la cuestión que debe resolverse se reduce a determinar si la asignación de zona de que gozan los empleados y obreros de la Municipalidad de Concepción, constituye o no parte de las remuneraciones de este personal, ya que de la apreciación que se haga en uno u otro sentido dependerá sustancialmente la aceptación o rechazo del reclamo;

2.º) Que como se dice en el referido informe de fojas 8, las leyes concernientes a los obreros y empleados de tales Corporaciones no definen lo que debe entenderse por "remuneración", de modo que para precisar el alcance de este concepto, cabe recurrir a la regla interpretativa del artículo 20 del Código Civil en cuanto prescribe que las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas, y conforme al Diccionario de la Lengua el vocablo "remuneración", significa acción de remunerar y a su vez remunerar es sinónimo de recompensar, premiar, galardonar;

3.º) Que de acuerdo con estas acepciones no puede negarse que la asignación de zona constituye

RECLAMACION DE ILEGALIDAD DE ACUERDO MUNICIPAL

527

en realidad una recompensa que se otorga a los empleados y obreros por el hecho de residir, obligadamente, en ciudades o lugares del territorio nacional, cuyo índice del costo de vida es superior al de otras regiones, circunstancia que implica, evidentemente, un sacrificio de orden económico y aún físico y moral que el legislador ha querido atenuar en lo posible con el pago de una retribución de carácter accesorio, independiente del sueldo y de otros emolumentos, pero que deriva, como éstos, de la prestación de servicios;

4.º) Que atento lo dicho, cabe sostener que la cuestionada asignación es propiamente una remuneración, en el sentido natural y obvio de esta palabra, calidad que también le atribuye el Estatuto Administrativo que se contiene en el Decreto con Fuerza de Ley N.º 256, de Julio de 1953, al definir, en el artículo segundo, inciso séptimo, las remuneraciones, estipendios o emolumentos, como expresiones comprensivas del sueldo, compensaciones, bonificaciones, gratificaciones o retribuciones accesorias que puede percibir el empleado, tales como viáticos, asignaciones y otros beneficios que se pagan en dinero, siendo de nota, todavía, que se-

gún prescribe el artículo 63 de la Ley N.º 11.469 de Diciembre del año pasado, sobre Estatuto de los Empleados Municipales de la República, que autoriza esta clase de asignaciones, los Municipios podrán concederlas en los territorios en que el Estatuto acuerda este beneficio, de lo que se infiere claramente que para el legislador de ese Estatuto, dicha asignación no es otra que la gratificación de zona a que se refiere el artículo 24 del citado Decreto con Fuerza de Ley N.º 256 y siendo esto así, no se divisan las razones que habrían existido para no considerar a esas asignaciones como remuneración o parte de ella, en circunstancias, por otra parte, de que el personal de las Municipalidades presta, al igual que el de la Administración Civil del Estado, servicios de carácter público;

5.º) Que, además, en la mencionada Ley N.º 11.469, que es el actual texto refundido de las leyes que se han dictado sobre Estatutos de los Empleados Municipales, hay varias disposiciones que contribuyen a reforzar la conclusión sentada anteriormente, pues revelan el propósito de comprender aquellos beneficios en el concepto genérico de "remuneración";

6.º) Que en efecto el artículo 27 dispone que: "Las remuneraciones anuales de los empleados municipales, **por concepto de sueldos**, serán las contenidas en la siguiente escala" etc.; de tal redacción se desprende que para esta ley, aparte del sueldo, existen remuneraciones de otro carácter, deducción que luego confirman este mismo precepto en su inciso cuarto y en seguida el artículo siguiente, o sea, el 28, al considerar como remuneración las retribuciones provenientes de trabajos extraordinarios y por último, el artículo 35, designa con la expresión común de remuneraciones el monto total de los ingresos anuales de los empleados, por concepto de sueldos y **gratificaciones** de cualquier naturaleza, y según antes se ha visto para la ley en referencia la asignación de zona contemplada en su artículo 63, es el mismo beneficio que el Estatuto Administrativo ya citado denomina "gratificación" en el artículo 24;

7.º) Que si bien es cierto, como también se argumenta en el recordado informe de fojas 8, que la cuestionada asignación de zona no está sujeta a descuento obligatorio para las respectivas Cajas de Previsión Social, figura entre los gastos variables del

Presupuesto de la Municipalidad ya mencionada y su concesión es facultativa, ninguna de estas circunstancias le quita el carácter de remuneración que tiene en virtud de su propia naturaleza, según antes se ha visto, siendo de observar, por otra parte, que el Estatuto Administrativo, que es otro de los ordenamientos jurídicos que reglan la prestación de servicios públicos, dispone expresamente que no están sujetas a descuentos ni a imposiciones de ninguna especie, la asignación familiar y la gratificación de zona, no obstante lo cual considera ambos beneficios entre las remuneraciones del personal, conforme la definición ya enunciada que se contiene en el artículo 2.º, inciso séptimo del Decreto con Fuerza de Ley N.º 256, de lo que se sigue que para el legislador no es el hecho de imponerse en las Cajas de Previsión lo que caracteriza a la remuneración, como enfáticamente sostienen los Regidores que suscriben aquel informe y no se ve por qué habría de variar este criterio legal, tratándose del personal de las Municipalidades, ya que está de acuerdo con el sentido natural y obvio del concepto o idea de remunerar;

8.º) Que, en consecuencia, siendo la asignación de zona tan-

RECLAMACION DE ILEGALIDAD DE ACUERDO MUNICIPAL

529

tas veces aludida una forma de remuneración le es aplicable lo estatuido en los artículos 107 de la Ley de Organización y Atribuciones de las Municipalidades y 30 de la Ley N.º 11.469 anteriormente citada, relativo el primero a los obreros y el segundo a los empleados municipales, pues estos preceptos se refieren, en general, a las remuneraciones, sin hacer distinción alguna y ellos señalan las formalidades a que deben sujetarse los acuerdos que importen una modificación de las mismas, requisitos que derivan lógicamente de la propia naturaleza y alcance de tales resoluciones encaminadas a alterar materias de tanta importancia como las que dicen relación con los emolumentos y la planta del personal;

9.º) Que en el presente caso se han infringido esas normas legales; ya que el acuerdo impugnado, que rebajó en un cinco por ciento la asignación de zona del diez por ciento consultada en el Presupuesto Municipal para el año en curso, fué adoptado por simple mayoría, esto es, por cinco de los nueve Regidores en ejercicio, según lo reconoce el aludido informe de fojas 8 y se hace constar en las certificaciones de fojas 2 y 3, expedidas por el Se-

cretario de la Corporación y comenzó a regir el 1.º de Marzo del indicado año, omitiéndose de este modo las formalidades prescritas en dichos preceptos, vale decir, iniciativa o propuesta del Alcalde, voto de los dos tercios de los Regidores en ejercicio, fecha en que debe entrar en vigor el acuerdo, o sea, desde el 1.º de Enero del año siguiente, y plazos para la propuesta y aprobación conforme al artículo 30 de la referida Ley N.º 11.469 (meses de Julio y Agosto, respectivamente);

10.º) Que en el expresado informe de fojas 8, se sostiene también que de considerarse la asignación de zona como una remuneración, según pretenden los reclamantes, el acuerdo que otorgó este beneficio, al aprobar el Presupuesto vigente, sería ilegal, puesto que no se habría sometido a los trámites señalados en los preceptos que se dicen infringidos; pero tal argumento no viene al caso, porque ese acuerdo no ha sido objeto de controversia en la presente reclamación, aparte de que no consta en estos antecedentes la forma en que fué celebrado; y

11.º) Que en mérito de los razonamientos expuestos, procede

declarar la ilegalidad del acuerdo impugnado.

Por estas consideraciones y de conformidad también con lo prescrito en las normas legales citadas en el curso de este fallo y en los artículos 115 de la Ley N.º 9.342, sobre Organización y Atribuciones de las Municipalidades, y 66 del Código Orgánico de Tribunales, modificado por el N.º 19 del artículo 3.º de la Ley N.º 11.183, se acoge la reclamación de fojas 4 y, en consecuencia, se declara ilegal el acuerdo de la Municipalidad de Concepción, adoptado en la sesión extraordinaria celebrada el 25 de Febrero del año en curso.

Anótese, transcribese y archívese.

Agréguese el impuestos antes de notificar.

Publíquese en la Gaceta de los Tribunales.

Redacción del señor Ministro Matas.

Francisco Espejo C. — Rolando Peña L. — J. Matas C.

Dictada por los señores Ministros en propiedad de la Ilustrísima Corte, don Francisco Espejo Cortés, don Rolando Peña López y don José Matas Climent. Enrique Lagos Valenzuela, Secretario.