



**COMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY QUE  
PERFECCIONA EL ROL FISCALIZADOR DEL CONCEJO;  
FORTALECE TRANSPARENCIA Y PROBIDAD EN LAS  
MUNICIPALIDADES; CREA CARGOS Y MODIFICA  
NORMAS SOBRE PERSONAL Y FINANZAS  
MUNICIPALES. MENSAJE PRESIDENCIAL N° 454-359.  
BOLETIN N° 8210-06**

**SANTIAGO, 10 DE ABRIL DE 2012**



## CONFEDERACIÓN NACIONAL DE FUNCIONARIOS MUNICIPALES DE CHILE “ASEMUCH”

### **I.- ANTECEDENTES PREVIOS:**

La Confederación Nacional de Funcionarios Municipales de Chile, ASEMUCH, en relación al proyecto ingresado al Congreso Nacional el día lunes 12 de marzo de 2012, plantea ante sus asociados, Alcaldes, Parlamentarios, y Autoridades de Gobierno, lo siguiente:

- ASEMUCH, frente a este Gobierno y Gobiernos pasados, siempre ha apoyado permanentemente la descentralización, modernización del Estado y las Municipalidades, pues estamos convencidos de la necesidad de mejorar la gestión de los municipios en pos de brindar mejores servicios a la comunidad, lo anterior en ningún caso implicará renunciar a los derechos laborales internacionalmente consagrados y protegidos, tanto en la Constitución Política, en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades y en el Estatuto Administrativo, ordenamiento jurídico que protege la carrera funcionaria, y que para que sea operativa garantiza la estabilidad en el empleo, el derecho al ascenso, la calificación, la capacitación, el perfeccionamiento y el derecho a participar en las determinaciones de nuestras condiciones laborales.
- Una práctica habitual en democracia, es escuchar a las personas que puedan resultar afectadas por decisiones o proyectos de leyes que tramite la autoridad. Importante resulta destacar que nuestra organización sindical sostuvo un diálogo social con el Ejecutivo donde efectivamente conversamos para buscar consensos para la aplicación de las nuevas facultades municipales contenidas en el Artículo 121º de la Constitución Política del Estado, lamentablemente este diálogo social no pudo seguir avanzando toda vez que en el Parlamento se rechazó un proyecto de ley que modificaba la Carta Fundamental para permitir a los funcionarios públicos y municipales la negociación colectiva y el derecho a huelga, derechos que son fundamentales para los funcionarios municipales y que han sido reconocidos por la Organización Internacional del Trabajo, OIT.
- Manifestamos que, a nuestro entender, el proyecto de ley ingresado por el Ejecutivo a trámite parlamentario a través de la H. Cámara de Diputados, es un proyecto de ley que no fue consultado ni discutido con los trabajadores, es inconsulto, viola y desconoce las normas legales antes mencionadas, fue realizado a espaldas de los trabajadores representados por esta organización sindical y les afecta derechos constitucionales y estatutarios.
- Es un proyecto de ley, que aplica las normas contenidas en el ex Artículo 121º de la CPE, ya que modifica la LOCM y el Estatuto Administrativo, ya que crea cargos directivos, les fija remuneraciones y modifica los requisitos para el ingreso a cargos directivos, al establecer un Sistema de Alta Dirección Pública Municipal.
- De acuerdo al contenido del mensaje presidencial, el objetivo principal de este proyecto es buscar una mayor profesionalización de la gestión municipal, lo que nuestro análisis jurídico, técnico y sindical, según lo expresa el texto, está orientado a una mayor politización y tráfico de influencias en los Municipios, transgrediendo los principios y



## CONFEDERACIÓN NACIONAL DE FUNCIONARIOS MUNICIPALES DE CHILE “ASEMUCH”

postulados de la probidad y la transparencia es decir, este es un proyecto muy distinto al espíritu que su título señala.

- El proyecto de ley tiene como fundamento un "proceso de modernización", lo que sin pudor ni rigor teórico/técnico, se relaciona con "mejorar las capacidades directivas y niveles de profesionalización, proponiendo, como consecuencia de la carencia de directivos en algunos municipios, la creación de en la planta de directivos (director de control, desarrollo comunitario, planificación, administración y finanzas, obras municipales), creando un sistema de selección a través de la Alta Dirección Pública Municipal, lo que cambia profundamente los procedimientos actuales de selección personal, que contraviene la vía de la esencia del Proyecto, la carrera funcionaria y la estabilidad laboral.
- En consecuencia, esta Confederación Nacional de Funcionarios Municipales de Chile, en representación de los trabajadores y trabajadoras de los 345 municipios del país, rechaza los Artículos referidos a la concursabilidad de los cargos directivos a través del Sistema de Alta Dirección Pública, y el Artículo que elimina el límite del 20% del gasto en personal, para el personal a contrata y la asignación de funciones directivas o de jefaturas a este personal transitorio.
- Sin perjuicio de lo anterior, reiteramos que estamos disponibles para que un proyecto de ley de esta naturaleza sea discutido con los trabajadores, de manera de hacer compatible las miradas de los alcaldes y el ejecutivo que buscan mejorar la gestión municipal, la mirada y expectativas de los funcionarios que vemos el respeto y la promoción de los derechos laborales, estabilidad en el empleo, carrera funcionaria, negociación colectiva, remuneraciones y además, resolver el financiamiento de los municipios que el proyecto no considera. Estamos disponibles para constituir una mesa de trabajo y de diálogo, que permita alcanzar los acuerdos necesarios para avanzar en la reforma municipal, con participación de los funcionarios y no en contra de sus derechos laborales.

### **II.- ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY,**

#### **Análisis en general:**

**El proyecto de ley presentado por el Gobierno tiene como fundamentos los siguientes argumentos:**

- Que el Estado de Chile ha venido desarrollando desde hace un tiempo, un proceso de modernización, en el cual los principios de transparencia y probidad han sido destacados como fundamentales para un mejor y más eficiente desarrollo institucional, que promueva el fortalecimiento de la democracia en nuestra República. Hitos legislativos relevantes en este camino, han sido la publicación, en 1999 de la Ley Nº 19.653, sobre Probidad Administrativa Aplicable a los órganos de la Administración del Estado, que incorporó en la Ley Nº 18.575, Orgánica



## CONFEDERACIÓN NACIONAL DE FUNCIONARIOS MUNICIPALES DE CHILE “ASEMUCH”

Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, los principios de probidad, transparencia y publicidad administrativa; la Ley N° 20.050 de 2005, que modificó la Constitución Política de la República consagrando en el nuevo Artículo 8° los principios de probidad, publicidad y transparencia de la función pública. En la misma senda, la Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública, modificó definitivamente la forma en que el Estado de Chile, a través de sus diversos órganos se relaciona con la ciudadanía.

En consonancia con estos importantes avances en materia de regulación de la probidad y la transparencia en la función pública, se constata la necesidad de incluir en dicho proceso a las municipalidades, que son la puerta de entrada para que las personas, especialmente las más vulnerables, accedan a servicios básicos como salud, intermediación laboral, educación, subsidios, etc.

- Apoyar la gestión municipal, mejorar sus capacidades profesionales y financieras y fortalecer los mecanismos de fiscalización y transparencia, contribuyendo en la atención de las necesidades de todos los chilenos y de manera especial, a los más carenciados. En efecto sólo cuando los municipios cuenten con los recursos humanos y materiales necesarios para realizar adecuadamente las tareas que les encomienda la ley, podrán ser órganos verdaderamente autónomos y constituirse en efectivos motores de desarrollo para sus respectivas comunas y sus habitantes

En este contexto, entre otros cuerpos legales, el proyecto modifica la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, en términos de fortalecer el rol fiscalizador del concejo y de la Contraloría General de la República; promover una mejor gestión municipal y perfeccionar el principio de transparencia y probidad en la gestión local. Este proyecto es un elemento indispensable para avanzar en la modernización municipal y en la descentralización del país y debe entenderse como un primer paso en el fortalecimiento de las administraciones locales.

- Las nuevas exigencias en materia de probidad y transparencia, van a requerir, por parte de las municipalidades, una mejora sustantiva en su gestión. Por ello, es necesario mejorar las capacidades directivas y niveles de profesionalización que actualmente registran los municipios del país, en el entendido de que el fortalecimiento del capital humano es el marco esencial y necesario para una mejor y más eficiente gestión municipal, que permita mejorar la calidad de los servicios municipales a la comunidad.

En este contexto es útil precisar, que las últimas iniciativas modernizadoras de plantas municipales, se produjeron sucesivamente en la década de los noventa, mediante la publicación, el día 16 de Diciembre de 1993, de la Ley N°19.280 que modificó la Ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, y estableció normas sobre plantas municipales; y la publicación de la Ley N° 19.602, que otorgó facultades especiales a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, y creó el cargo de Administrador Municipal, entre otros aspectos relevantes.

- Pese a ello, en la actualidad existe un número importante de municipios que no cuentan en sus plantas con los cargos que la propia Ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades dispone en cuanto organización interna de dichas



## CONFEDERACIÓN NACIONAL DE FUNCIONARIOS MUNICIPALES DE CHILE “ASEMUCH”

corporaciones edilicias. Evidentemente, dicha falencia en las plantas municipales, afecta de manera directa, la calidad de los servicios municipales, habida consideración del progresivo aumento de nuevas funciones y tareas que los municipios han debido asumir, sin la suficiente dotación de funcionarios directivos ni profesionales capacitados, para poder satisfacer las necesidades que demandan las comunidades locales.

En atención a los antecedentes reseñados, se propone la creación de los cargos de director de control, director de desarrollo comunitario, director de la secretaría de planificación, director de administración y finanzas, y director de la secretaría municipal.

- Junto a lo anterior, se propone asimismo, la creación de un sistema de selección para los directivos municipales, cuya administración estará a cargo del municipio respectivo, y contará con la participación del Servicio Civil, al que se ha denominado Sistema de Alta Dirección Pública Municipal.
- La Ley Nº 18.883, Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, establece en su Artículo 2º, la restricción al gasto máximo en personal a contrata, no pudiendo exceder éste del 20% del gasto total en personal de planta. A su vez, el Artículo 13º de la Ley Nº19.280, establece una restricción al gasto máximo en pago de honorarios, no pudiendo exceder éste del 10% del gasto total en personal de planta.

Limitaciones al gasto en personal como las reseñadas, no se condicen con la actual realidad de las municipalidades, que como ya se ha indicado, han ido progresivamente abarcando nuevas funciones, tareas y desafíos, a los que han hecho frente hasta hoy, con plantas municipales, que en su mayoría se arrastran sin modificaciones desde el año 1994.

En consideración a los antecedentes aportados, resulta del todo pertinente eliminar la restricción que actualmente afecta a la contratación de personal municipal bajo la modalidad de contrata, con el objeto por una parte, de permitir a los municipios hacer frente a las múltiples y crecientes funciones que la ley les impone, y por otra, aumentar a su vez, la tasa de profesionalización de las corporaciones edilicias que, en promedio, ostentan una tasa del 26%, lejos del 39% que exhibe la Administración Central.

**El proyecto de ley, en términos generales, agrupa las medidas propuestas en cinco grandes grupos o ámbitos de acción:**

1. Materias que fortalecen la labor del Concejo Municipal.
2. Materias que fortalecen la probidad administrativa.
3. Materias que promueven una mayor transparencia.
4. Materias que promueven mejoras en la gestión municipal.
5. Materias que promueven una mayor profesionalización de la gestión municipal:



## CONFEDERACIÓN NACIONAL DE FUNCIONARIOS MUNICIPALES DE CHILE “ASEMUCH”

- a) Creación de cargos directivos.
- b) Creación de un sistema de Alta Dirección Pública.
- c) Modificación de normas sobre límite de contratación de personal municipal.
- d) Creación de un Fondo Concursable de Formación de Funcionarios Municipales.

### **ANÁLISIS EN GENERAL DEL CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY:**

- En primer lugar, señalar que la Confederación Nacional de funcionarios Municipales de Chile, ASEMUCH, está por toda norma del proyecto de ley que fortalezca la labor de fiscalización del Concejo Municipal, que fortalezcan la probidad administrativa de los alcaldes, concejales y funcionarios, que fortalezcan y promuevan mejor y mayor transparencia y que promuevan mejoras en la gestión municipal.

De igual forma manifestamos que estamos de acuerdo con las normas sobre la creación del fondo concursable para la formación de funcionarios municipales, ello porque fue un tema que se trabajó y concordó con el Ejecutivo y la Asociación Chilena de Municipalidades

- Nuestras aprehensiones y observaciones al proyecto de ley se encuentran en aquellas materias que promueven una mayor profesionalización de la gestión municipal, como la creación de cargos directivos en las plantas municipales, la provisión de estos cargos directivos a través del Sistema de Alta Dirección Pública Municipal, las modificaciones de normas sobre la eliminación del límite actual de contratación de personal a contrata y sobre la asignación de funciones directivas o de jefaturas al personal a contrata, observaciones que pasamos a detallar a continuación.

Lo indicado anteriormente es porque las comentadas normas no fueron consultadas o analizadas con la organización sindical, además porque consideramos que cualquier modificación a la organización interna implicará la creación o supresión de unidades y por ende, la supresión de empleos, ya que con ello se alterará el número de cargos de la planta, ello por asumir o dejar de realizar funciones.

Planteamos entonces la necesidad de que los funcionarios municipales, a través de su organización nacional, tengan participación en la elaboración de un proyecto de ley de esta naturaleza, pues de alguna u otra forma, se pueden afectar sus derechos.

### **ANÁLISIS EN PARTICULAR DE LAS NORMAS DEL PROYECTO DE LEY:**

#### **ARTÍCULO 1º, Introduce modificaciones a la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades:**

- **El numeral 1)** de este Artículo, reemplaza el actual Artículo 16º de la LOCM estableciendo que en la organización interna de las municipalidades deberá considerarse, a lo menos, las unidades de Secretaría Municipal, Secretaría Comunal



## CONFEDERACIÓN NACIONAL DE FUNCIONARIOS MUNICIPALES DE CHILE “ASEMUCH”

de Planificación, Unidad de Desarrollo Comunitario, Unidad de Administración y Finanzas y Unidad de Control; agrega que en aquellos municipios cuyas plantas no consideren en el escalafón directivo los cargos señalados el alcalde estará facultado para crearlos y proveerlos mediante el sistema de selección directiva que esta ley dispone; les fija a estos cargos el nivel de remuneraciones al establecer que éstos tendrán dos grados inmediatamente inferiores de aquel que le corresponde al alcalde; mantiene además la calidad de funcionarios de la exclusiva confianza los que desempeñen las funciones de Secretaría Comunal de Planificación y de la Unidad de Desarrollo Comunitario.

- Este Artículo está directamente relacionado con los Artículos 4° al 12° del proyecto que establece el sistema o procedimiento de selección directiva para proveer los cargos indicados en el Artículo 16° de la LOCM; con el Artículo 13° del proyecto que establece que el cargo de Director de Obras Municipales se proveerá y ejercerá de acuerdo al procedimiento y demás condiciones establecidas en los Artículos 4° y siguientes de esta ley.
- De igual forma, se relaciona con los Artículos segundo transitorio que dispone que en aquellas municipalidades en cuyas plantas ya existen los cargos directivos señalados en el Artículo 16° de la LOCM, éstos mantendrán los grados que a cada uno corresponde, o que podrán concursarse de acuerdo al procedimiento de selección directiva; con el Artículo tercero transitorio que establece que la provisión de los cargos directivos por el sistema de ADPM para los cargos que actualmente están siendo servidos por directivos con nombramiento anterior a la fecha de esta ley, se concursan en los años que fija la ley; con el Artículo cuarto transitorio que establece indemnizaciones para los directivos actuales que concursen y no sean elegidos, estableciendo una excepción para aquellas directivas mujeres que tengan 55 años o más, o para aquellos directivos hombres que tengan 60 ó más años, puedan optar por indemnización o quedar en un cargo en planta en extinción, y con el Artículo quinto transitorio que dispone que la disposición del Artículo 13° de la ley (cargo de Director de Obras Municipales), sólo será aplicable una vez que los funcionarios que actualmente ocupan dichos cargos en calidad de titular, cesen en ellos por cualquiera de las causales establecidas en el Artículo 144° de la Ley N° 18.883, Estatuto Administrativo de Funcionarios Municipales.

### **Observaciones a estos Artículos formuladas por ASEMUCH:**

- El mensaje presidencial señala que de acuerdo a los antecedentes aportados por la Asociación Chilena de Municipalidades, actualmente en los 345 municipios del país, existen una cantidad importante de municipios donde los cargos que el proyecto crea en el nivel directivo, no existen o bien son ejercidos por funcionarios no profesionales.

Creemos firmemente que esta aseveración no se ajusta a la realidad puesto que los cargos si existen en las plantas municipales de jefaturas, los cuales son servidos por funcionarios que al momento de su nombramiento, debieron cumplir con los requisitos académicos de ingreso que establece el Artículo 12° de la Ley N° 19.280.



## CONFEDERACIÓN NACIONAL DE FUNCIONARIOS MUNICIPALES DE CHILE “ASEMUCH”

Al efecto conviene recordar que el Artículo 12º antes mencionado, establece los siguientes requisitos para el ingreso y la promoción en los cargos de las plantas de personal de las municipalidades:

- Plantas de Jefaturas: Título profesional universitario o título profesional de una carrera de, a lo menos, 8 semestres de duración, otorgado por un establecimiento de educación superior del Estado o reconocido por éste, o título técnico que cumpla requisitos fijados para la planta de técnicos.

Entonces, los cargos de carrera de Secretario Municipal, de Administración y Finanzas, de Control y de Obras Municipales, sí son ejercidos por funcionarios profesionales, que al momento de su nombramiento, sí cumplieron con los requisitos que las disposiciones legales determinan, a lo que se agrega que por la experiencia obtenida a lo largo de los años, cumplen adecuadamente con sus funciones.

- El Artículo 16º propuesto en el proyecto de ley, al crea unidades, al crear los cargos directivos, fijarles nuevos requisitos de ingreso y establecer su provisión mediante un sistema de selección directiva, transgrede derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política del Estado, artículo 19, tales como: La igualdad ante la ley, que se traduce en que la ley ni autoridad alguna podrán establecer diferencias arbitrarias, ni con los funcionarios de la Administración del Estado ni entre los funcionarios de una misma municipalidad; La libertad de trabajo y su protección, en cuanto a la prohibición de cualquier discriminación que no se base en la capacidad e idoneidad personal; El derecho de propiedad sobre el empleo, el cual fue adquirido en conformidad al ordenamiento jurídico vigente, previo concurso público y cumplimiento de todos los requisitos establecidos en la legislación a la época en que se perfeccionaron los nombramientos en los cargos de los funcionarios que actualmente sirven dichos puestos.
- Además, es un Artículo que también transgrede gravemente la carrera funcionaria, garantizada en el Artículo 38º de la CPE, en la Ley N° 18.575, OCBGAE; en la Ley N° 18.695, OCM y en la Ley N° 18.883, Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales.

Al efecto conviene señalar que un fallo del Tribunal Constitucional ha señalado que conforme al Artículo 38º, inciso primero, de la Constitución, es materia reservada a la ley orgánica constitucional garantizar "la carrera funcionaria y los principios de carácter técnico y profesional en que deba fundarse, y asegurará tanto la igualdad de oportunidades de ingreso a ella como la capacitación y el perfeccionamiento de sus integrantes.

La denominada "carrera funcionaria" en la Administración del Estado, que es un derecho fundamental de los funcionarios públicos, implica para que sea operativa, según lo dispone la propia Carta Fundamental, la estabilidad en la función o empleo; la promoción, es decir, la posibilidad de ir ascendiendo, grado a grado, en ese cursus honorum que es la carrera funcionaria, y que conlleva el derecho a que se respeten



## CONFEDERACIÓN NACIONAL DE FUNCIONARIOS MUNICIPALES DE CHILE “ASEMUCH”

las reglas del ascenso; la calificación en el desempeño de sus cargos, que hace posible la promoción; la capacitación y perfeccionamiento, que permiten un mejor desempeño en la función, una mejor calificación funcionaria y la consecuencial posibilidad de promoción.

Este cuádruple mecanismo que la Constitución prevé de manera muy certera configura la carrera funcionaria, materia que ha sido reservada a la regulación que de ella haga una ley orgánica constitucional". "Es principio general y básico del derecho constitucional chileno la "reserva legal" en la regulación del ejercicio de los derechos fundamentales; esto es, toca al legislador, y sólo a él, disponer normas al respecto, sin más excepción que la referente al derecho de reunión en lugares de uso público, regido su ejercicio por disposiciones generales de policía (Artículo 19º, Nº 13, de la Constitución), pero tanto aquellas regulaciones como ésta no pueden jamás afectar el contenido esencial de tales derechos (Artículo 19º, Nº 26, de la Carta Fundamental)". "Por vía general la Ley Nº 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, en el Párrafo 2º, de su Título II, ha regulado la carrera funcionaria, y por su parte, la Ley Nº 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, ha regulado la materia en su Título I, párrafo 6º, existiendo al respecto normas legales de aplicación tanto en el Estatuto Administrativo General (Ley Nº 18.834, Título II, Artículos 15º al 54º) como en el Estatuto Administrativo para los Funcionarios Municipales (Ley Nº 18.883, Título II).

De los preceptos citados, se desprende que los principios a que alude el Artículo 38º de la Carta Fundamental al garantizar la carrera funcionaria, han sido legalizados por la referida normativa orgánica constitucional, que junto con el citado Estatuto Administrativo, se encarga, además, de desarrollarlos, siendo dable concluir que todos ellos y, especialmente, el principio de la estabilidad laboral, el derecho al ascenso, la jerarquía, la calificación, la capacitación y el perfeccionamiento, están llamados a inspirar la carrera funcionaria por lo que deben reflejarse y ser respetados por el legislador y la autoridad correspondiente.

Al respecto, cabe añadir que lo anterior se encuentra en plena armonía con lo establecido en el Artículo 19º de la Constitución Política que asegura a todas las personas: Nº 2 La igualdad ante la ley. En Chile no hay persona ni grupo privilegiados. Nº 17 La admisión a todas las funciones y empleos públicos, sin otros requisitos que los que impongan la Constitución y las leyes; Nº 24º El derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales o incorporales. Nadie puede, en caso alguno, ser privado de su propiedad, del bien sobre que recae o de alguno de los atributos o facultades esenciales del dominio, sino en virtud de ley general o especial que autorice la expropiación por causa de utilidad pública o de interés nacional, calificada por el legislador.

- **En relación al inciso segundo del Artículo 16º del proyecto de ley** , que faculta al alcalde para crear los cargos en el nivel directivo y debiendo sujetarse a las normas de selección directiva que el proyecto de ley dispone en los Artículos 4º al 13º, **es decir mediante concursos públicos por un sistema de Alta Dirección Pública Municipal**, consideramos,



## CONFEDERACIÓN NACIONAL DE FUNCIONARIOS MUNICIPALES DE CHILE “ASEMUCH”

como ya se dijo anteriormente, que al cambiar las condiciones y requisitos a los actuales funcionarios que cumplen las funciones en cargos de carrera en la Secretaría Municipal, Unidad de Control, Unidad de Administración y Finanzas, y Unidad de Obras Municipales, se transgrede derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política del Estado y se transgrede la carrera funcionaria garantizada en la Carta Fundamental, en la LOCM y en el Estatuto Administrativo, es decir, la igualdad ante la ley, el derecho de propiedad en el cargo, la estabilidad en el empleo, el derecho al ascenso y el derecho a cesar en el cargo sólo por las causales establecidas en el Estatuto Administrativo, entre otros.

- **Sobre el sistema de selección mediante la Alta Dirección Pública**, estimamos importante señalar que éste se implementó en el sector público centralizado a través de la ley N° 19.882, de fecha 23 de junio de 2003. Dicha normativa tuvo, entre otros propósitos, potenciar la calidad e idoneidad técnica del referido personal sobre la confianza política. Para ello, se disminuyó el personal de exclusiva confianza, se creó la Alta Dirección Pública, y se estableció un premio anual por excelencia institucional. Se buscó también hacer más transparente la toma de decisiones vinculadas a la carrera funcionaria. El tercer objetivo fue incrementar la participación, de modo que los comités de selección pudieran tener representantes del personal, y que los programas de gestión fueran consultados e informados a los funcionarios.

La Alta Dirección Pública es un sistema de reclutamiento y gestión para los jefes de servicio y para el segundo nivel jerárquico de dichos órganos. La selección es efectuada por un órgano externo y plural, que asegura la idoneidad, la integridad y capacidad de éstos; y la gestión se materializa en convenios de desempeño, estabilidad por tres años y en el pago de una asignación especial.

El Sistema opera a través de la Dirección Nacional del Servicio Civil que es un servicio público descentralizado, que se relaciona con el Gobierno a través del Ministerio de Hacienda. Tiene dos grandes tareas: por una parte, preocuparse de todas las políticas de personal del sector público y por la otra, administrar y conducir la Alta Dirección Pública.

El Poder Ejecutivo participa en la determinación del perfil de selección y de la renta asociada al cargo; en el nombramiento de un integrante de la nómina o en su rechazo, y en la renovación y remoción de los Altos Directivos Públicos nombrados a través del Sistema, quienes tienen la calidad de funcionarios de su exclusiva confianza.

En lo relativo al tercer nivel directivo, modificaciones a la ley N° 19.882 incorporaron a la planta los cargos de tercer nivel jerárquico del escalafón de Directivos, con lo cual sus ocupantes adquirieron el grado de protección laboral propio de funcionario de planta y se estableció que los cargos directivos de tercer nivel fueran concursables, participando funcionarios de planta y a contrata de todos los ministerios y servicios regidos por el Estatuto Administrativo, y no sólo funcionarios del servicio al que pertenecen.

Importante resulta destacar que en el segundo semestre del año 2011, el Ejecutivo presentó a la Cámara de Diputado un mensaje presidencial, Boletín N° 7.822-05, con el que inició la tramitación de un proyecto de ley que introducía reformas al Sistema de



## CONFEDERACIÓN NACIONAL DE FUNCIONARIOS MUNICIPALES DE CHILE “ASEMUCH”

Alta Dirección Pública, modificando la ley N° 19.882, que establece y regula el Sistema de Alta Dirección Pública y la ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo, contenida en el decreto con fuerza de ley N° 29, de 2004, del Ministerio de Hacienda.

La idea matriz o fundamental del proyecto que se informó en la sala, consistió en introducir reformas menores al Sistema de Alta Dirección Pública, esto es: abreviar los plazos para generar mayor celeridad en los procesos de selección, mejorar la conformación de nóminas de los candidatos, perfeccionar los Comités de Selección, precisar el carácter confidencial del proceso de selección, modificar el procedimiento de reclamo, mejorar las indemnizaciones por despido y renunciadas, acotar la capacidad de recurrir a directivos provisionales y transitorios en forma prolongada, y aumentar el grado de competencia para los concursos para cargos directivos de tercer nivel directivo, y dar más oportunidades de ascenso al personal calificado.

**Cabe señalar que este proyecto de ley fue informado en la sala de la Cámara en la sesión 97°, de fecha 18/10/2011 y fue discutido y rechazado en la sesión 105°, de fecha 08/11/2011.**

Algunos de los argumentos planteados por los señores parlamentarios para rechazar este proyecto fueron:

- La experiencia del sistema hace necesario con urgencia mejorar la Alta Dirección Pública, de manera de hacer primar los intereses de las políticas públicas, colocando a las personas idóneas en los cargos directivos, de modo de impedir el tráfico de influencias de un sector o que un nuevo gobierno instale, a través de este mecanismo, a personas que tal vez no tienen la experiencia ni la competencia para dichos cargos. Cabe recordar que a las pocas semanas de asumir el actual Gobierno, se solicitó la renuncia a todos los directores regionales de un servicio público que habían sido elegidos por el Sistema de Alta Dirección Pública.
- El sistema no ha funcionado de acuerdo al objetivo fijado y si bien el proyecto constituye un avance, se necesita una ley larga, que vaya al fondo de los problemas planteados en su operación. El Gobierno nos plantea un proyecto que recoge cosas que se vienen discutiendo hace rato y que parten de constatar que el sistema actual tiene problemas. El sistema está perdiendo legitimidad fuertemente, lo que se expresa, entre otras cosas, en que gente muy capaz y muy buena prefiere no presentarse a un sistema que está cargado en una determinada dirección y que no responde a una visión de un Estado en que estén los mejores, como se quiere decir acá. El Gobierno nos plantea una agenda corta para perfeccionar los procedimientos y una agenda larga para consolidarlos. Nos dijeron que el actual Gobierno sólo ha despedido a 30 o 35 personas - no sé cuántas, no recuerdo bien- de las que estaban en la Alta Dirección Pública. ¡Pero si no se trata de cuántos despiden!. Los que siguen trabajando tienen miedo de ser despedidos en cualquier momento si no responden a lo que sus jefes creen, y no a su desempeño como profesionales. El sistema tiene aquí un vacío muy grande.



## CONFEDERACIÓN NACIONAL DE FUNCIONARIOS MUNICIPALES DE CHILE “ASEMUCH”

Otro tema que se discutió parcialmente, aunque tampoco está resuelto, dice relación con que se ha transformado en un lugar común que cada vez que hay que seleccionar a alguien, sin importar el puesto, se dice que hay que hacerlo por medio de la Alta Dirección Pública. El sistema no resiste si no se lo potencia y no crece. En enero se estableció que los directivos de colegios del sector público iban a pasar por un sistema en el cual la Alta Dirección Pública sería central. Es absolutamente imposible que se realice con rigor en las 345 comunas donde corresponde hacerlo.

- Que el proyecto no garantiza que el país tenga en adelante un sistema de selección de personas, independientes de los gobiernos de turno, que sean realmente capaces de gestionar los asuntos públicos. Se estima que es necesario hacer más objetivos los procesos, porque cuando hay bases claras y transparentes se evita el tráfico de influencias y no se necesita declarar desierto los concursos.
- Quiero poner énfasis en que ninguna ley -ni la ley que se encuentra en tramitación, que es corta, ni la anterior y, probablemente, tampoco una futura ley larga- va a garantizar que se respeten y se logre el objetivo y el sentido de la ley en cuanto a que los seleccionados sean las personas que reúnan las condiciones para el ejercicio de una determinada función en el aparato del Estado. Ello, porque en nuestro país hay una suerte de cultura en cuanto a que el acceso a la titularidad del Poder Ejecutivo transforma al Estado en una suerte de botín de guerra, que se traduce en que los cargos más importantes del Estado son repartidos entre los partidos o las coaliciones, cualquiera que sea, como una forma de retribución a los compromisos electorales previos. Así funciona el sistema y así ha funcionado desde los orígenes de la República.
- La ley vigente establece la posibilidad de tener una permanencia en los cargos se hablaba de un plazo de tres años en estos cargos de Alta Dirección Pública, a fin de entregar una línea de continuidad al servicio, de manera que no quedara sujeto al cambio del gobierno, nacional o regional, que generaba las correspondientes modificaciones. A través del sistema se aceptó a mucha gente que pertenecía a la coalición de gobierno; pero también hay que reconocer que a través de este sistema, importantes profesionales independientes se integraron a la Administración Pública. Se trata de gente que creyó en el sistema, se sometió a él y salió adelante. Desgraciadamente, eso fue eliminado de manera uniforme por la nueva administración.
- Los chilenos y los funcionarios públicos están molestos. Se ha señalado aquí que, al parecer, en nuestro país hay una serie de direcciones de servicios y muchos cargos públicos que constituyen un botín para quien gana las elecciones presidenciales. La Alta Dirección Pública tiene por objetivo, precisamente, establecer una fórmula que nos permita decirles a nuestros trabajadores públicos que, cada cuatro años, no va a llegar un jefe, designado por pertenecer a uno u otro partido político, sino una persona con la capacidad, la especialidad y los conocimientos técnicos que garanticen que nuestra función pública será debidamente abordada. El sistema no respeta la esencia de un sistema público sano, como es la carrera funcionaria, que permita a las personas ascender por méritos y llegar a los cargos más altos.



## CONFEDERACIÓN NACIONAL DE FUNCIONARIOS MUNICIPALES DE CHILE “ASEMUCH”

- Ayer y hoy, el principio fundante del sistema de Alta Dirección Pública no se ha respetado, porque como decía otro diputado, con quien estoy plenamente de acuerdo, se entiende al Estado y a los servicios públicos como botín de guerra de aquel que circunstancialmente llega al poder. Eso es lo que se suponía que la ley y los miles de funcionarios públicos a lo largo del país querían que no ocurriera; que no existiera el padrino de turno, que incidiera en la designación o nombramiento en el cargo.
- Cuando aprobamos el proyecto que estableció el Sistema de Alta Dirección Pública, lo hicimos con la convicción de que con ella se otorgaba mayor transparencia a los procesos de selección de personal para los altos cargos en la Administración Pública. Además, pensábamos que a través de este sistema se permitiría una menor injerencia de lo político por sobre lo técnico en los nombramientos que involucraban al personal que tiene a su cargo el manejo de los servicios del Estado. Sin embargo, no esperaba que este sistema, que fue creado con la mejor intención, en los primeros meses de asumido el actual Gobierno, ya que para nadie es un misterio que se comenzó a despedir directivos y personal de servicios públicos que habían obtenido sus cargos por medio de este método de selección que hoy pretendemos mejorar, establecido en este sistema, bajo el pretexto de que se trataba de personas que no postulaban los credos ideológicos del Gobierno que comenzaba a instalarse. Es decir, al inicio del actual Gobierno, se produjo la exoneración masiva de personas que habían probado su valía técnica y profesional a través de ese proceso de selección simplemente por no ser afines al gobierno de turno, que había obtenido poco más de la mitad de los votos en la elección.
- El problema que se produjo con la ADP -hay que decirlo con todas sus letras- es que, más allá de la intención que tuvo ese acuerdo político, los directores nacionales y regionales y los cargos de segunda línea obedecían al criterio de la autoridad que los designaba en sus cargos, pues era evidente que no podía abstraerse de su rol político en la dirección del Estado. Por ello, no era de extrañar que en los cargos a nivel nacional y regional se nombrara a alguien de la tendencia política del gobierno de turno. Eso es lo que ha ocurrido en el Gobierno actual. Prácticamente todos los jefes de servicios nacionales han sido cambiados por gente que piensa políticamente como el Gobierno, lo cual no me llama la atención. No tengo inconvenientes en eso. Clarifiquemos, por ejemplo, que los cargos de las direcciones regionales y nacionales sean políticos; pero si de ahí para abajo los cargos son técnicos, entonces apliquemos un sistema eminentemente técnico, en que no haya influencias políticas de ninguna especie, en que se consideren sólo los méritos de las personas, de modo de poder tener un Estado adecuado, desde el punto de vista de la gestión, a los tiempos en que vivimos. Pero no considero que sea positivo que avalemos este maquillaje que se quiere aplicar.
- Considero que en la actualidad hay bastante consenso respecto de que el objetivo inicial de la ADP no se cumplió. Tal como plantea el informe, la idea matriz o fundamental del proyecto es hacer reformas menores al Sistema de Alta Dirección Pública; es decir, se trata de legitimar algo que no funciona bien y que no cumple con su objetivo inicial. Muchos dicen coloquialmente que esto es como leerse la suerte entre gitanos, es como tratar de maquillar algo y no reconocer que las decisiones se siguen tomando políticamente. Aquí se han entregado cifras que señalan que, con la llegada del actual



## CONFEDERACIÓN NACIONAL DE FUNCIONARIOS MUNICIPALES DE CHILE “ASEMUCH”

Gobierno, se cambió más de la mitad de los altos ejecutivos nombrados por la Alta Dirección Pública.

- Debemos concluir que con las actuales normas de selección, ningún gobierno tendrá dificultad alguna para imponer al candidato que le garantice la confianza deseada, con lo cual se rompe el principio o aspiración de que las autoridades políticas elijan entre una terna generada con apego a un proceso transparente, al cual concurren profesionales capacitados y habilitados estrictamente por su currículum y experiencia.

### **Opinión de ASEMUCH sobre el Sistema de selección directiva Alta Dirección Pública Municipal:**

- No obstante las dificultades y deficiencias que el Sistema de Alta Dirección Pública ha generado en el sector centralizado, y que se señalan en los párrafos anteriores, el Ejecutivo incorpora en el proyecto de ley un sistema de selección de directivos a través de la Alta Dirección Pública Municipal, estableciendo que la provisión de los cargos directivos que se crean, con excepción de los cargos de exclusiva confianza del alcalde, se hará a través de concursos de selección públicos y abiertos; establece una junta calificadora que estará integrada por el administrador municipal o por un funcionario que para dicho efecto determine el alcalde, un representante del Concejo Municipal designado por éste entre sus miembros, un miembro del Consejo de Alta Dirección Pública, creado en la ley 19.882 o un representante de este consejo elegido por una lista de profesionales aprobada por dicho cuerpo colegiado y el jefe del departamento de personal municipal o el funcionario que cumpla dicha funciones, quien actuara como secretario técnico. Esta comisión será responsable de definir el perfil del director, debiendo considerar competencias y aptitudes, así como los desafíos propios de cada cargo. La administración del proceso corresponderá y será de cargo de cada municipalidad.

Los cargos directivos señalados en el Artículo 16° de la LOCM serán nombrados por el alcalde entre cualquiera de quienes integren la terna propuesta por la comisión; los nombramientos tendrán una duración de 5 años y el alcalde evaluará anualmente el grado de cumplimiento de los objetivos y metas acordados en el respectivo convenio de desempeño que se firmará al efecto y si este es insuficiente, el alcalde podrá solicitar la renuncia anticipada al director; los directores seleccionados gozarán de una asignación de alta dirección municipal, que será de cargo municipal y formará parte de sus remuneraciones, será fijada por cada municipalidad en base al cumplimiento del convenio de desempeño con resultados anuales.

Asemuch considera que este sistema de selección aún no está maduro en el sector público centralizado, continúan con falencias, la que se repetirán en el sector municipal, ya que en la selección de personal directivo, prevalecerá lo político por sobre las capacidades técnicas y profesionales, ya que en definitiva será el alcalde quien seleccionará al postulante y también será éste quien le podrá solicitar la renuncia anticipada si no cumple o hace lo que autoridad desea. Cada cuatro años, las municipalidades se constituirán en los botines de guerra para pagar los favores de campaña electorales. El personal que sea seleccionado para ocupar cargos directivos



## CONFEDERACIÓN NACIONAL DE FUNCIONARIOS MUNICIPALES DE CHILE “ASEMUCH”

mediante este sistema, en la práctica se constituirá en personal de la confianza de los alcaldes, los que unidos a los ya existentes, toda la plana mayor revestirá esta característica, lo que traerá consecuencias insospechadas en el personal municipal, toda vez que ellos conformarán las juntas calificadoras y los comités de selección en los concursos para proveer cargos.

- Este sistema de Alta Dirección Pública que opera en el sector centralizado y ahora planteado para el sector municipal, lo único que pretende es dejar fuera sistemáticamente a los profesionales y funcionarios municipales que han desarrollado una carrera funcionaria en sus cargos directivos o jefes de departamentos en sus servicios municipal, a lo que se agrega que la aplicación del sistema implicará, sin temor a equivocarnos que en la práctica transformará a todos los directores municipales en funcionarios de la exclusiva confianza de las autoridades locales de turno, pues este los nombra y los exonera a su entero arbitrio. Por ende, recae en la voluntad unilateral y discrecional del alcalde de turno, la permanencia de los respectivo directores en sus funciones ordinarias, ya que solo basta que estime que los objetivos y metas no satisfacen sus requerimientos y sin mayor fundamento tendría la facultad de pedir la renuncia anticipada del director, lo que es sumamente grave en el caso de los directores concursables, que tienen la obligación de velar por la legalidad de todos los actos municipales, el imperativo de los actos que estimen ilegales.
- Por lo anteriormente expuesto, deseamos expresar que las aplicaciones propuestas respecto a la instalación de un sistema de alta dirección pública municipal, hace tambalear los principios rectores de la administración del Estado, como el principio de la legalidad, eficacia, eficiencia y control ampliamente profundizado en las normas legales.
- **En definitiva, ASEMUCH plantea que se creen los cargos en el nivel directivo y que estos sean provistos por las vías que actualmente contempla la legislación vigente, es decir, por ascensos, luego por concursos internos y si no hubieren funcionarios que cumplan con los requisitos, a través de concurso público aplicando las normas que sobre la materia se establece en el Estatuto Administrativo.**
- **En relación al inciso tercero del Artículo 16° del proyecto de ley,** que les fija el nivel de remuneraciones a los cargos de Secretaría Municipal, Secretaría Comunal de Planificación, Unidad de Desarrollo Comunitario, Unidad de Administración y Finanzas y Unidad de Control (dos grados inmediatamente inferiores al del alcalde), **Artículo que está directamente relacionado con el Artículo segundo transitorio del proyecto de ley** que establece que en aquellas municipalidades en cuyas plantas ya existan los cargos directivos señalados en el inciso primero del Artículo 16° de la LOCM, se mantendrán los grados que a cada uno corresponde, o podrán concursarse de acuerdo al procedimiento de selección establecido en los Artículos que siguen.

Asemuch considera que esta norma es discriminatoria para con los cargos directivos que ya existen en las respectivas plantas y con aquellos directivos de otras unidades municipales (Tránsito, Aseo y Ornato, Jurídica, etc.), ya que se produce desigualdad en las remuneraciones, transgrediendo el Artículo 48° de la LOCM que establece que en el



## CONFEDERACIÓN NACIONAL DE FUNCIONARIOS MUNICIPALES DE CHILE “ASEMUCH”

sistema legal de remuneraciones de las municipalidades se procurará aplicar el principio de que a funciones análogas, que importen responsabilidades semejantes y se ejerzan en condiciones similares, se les asignen iguales retribuciones y demás beneficios económicos.

### **Observaciones de Asemuch al Artículo 13 del proyecto de ley:**

- **El Artículo 13° del proyecto establece que el cargo de Director de Obras Municipales** se proveerá y ejercerá de acuerdo al procedimiento establecido en el Artículo 4° y siguientes de esta ley (Sistema de Alta Dirección Pública Municipal); le fija su remuneración (dos grados inmediatamente inferiores al del alcalde), modificando de pleno derecho los DFL que establecen las plantas de personal municipal de cada municipio.

El Artículo anterior está directamente relacionado con el Artículo quinto transitorio del proyecto de ley que establece que lo dispuesto en el Artículo 13° de esta ley solo será aplicable una vez que los funcionarios que actualmente ocupan dichos cargos en calidad de titular, cesen en ellos por cualquiera de las causales establecidas en el Artículo 144° de la Ley N° 18.883, (este Artículo del Estatuto Administrativo establece que el funcionario cesará en el cargo por las siguientes causales: **a)** Aceptación de renuncia; **b)** Obtención de jubilación, pensión o renta vitalicia en un régimen previsional en relación al cargo municipal; **c)** Declaración de vacancia; **d)** Destitución; **e)** Supresión del empleo, y **f)** Fallecimiento ).

Importante aquí es comparar las normas anteriores con el Artículo tercero y Artículo cuarto transitorio del proyecto de ley, el primero establece que la provisión de los cargos directivos de acuerdo al Sistema de Alta Dirección Pública Municipal, para los cargos que actualmente estén siendo servidos por directivos con nombramiento anterior a la fecha de publicación de esta ley, se sujetara a las siguientes reglas:

- a)** Durante el segundo año de vigencia de la ley, se deberá convocar a concurso para renovar aquellos directivos que han servido el cargo desde hace más de 20 años al 31/12/2012.
- b)** Durante el tercer año de vigencia de la ley, se deberá convocar a concurso para renovar aquellos directivos que han servido el cargo entre 15 y 19 años al 31/12/2012.
- c)** Durante el tercer año de vigencia de la ley, se deberá convocar a concurso para renovar aquellos directivos que han servido el cargo por menos de 15 años al 31/12/2012.

Los directivos a que se refieren las literales a), b) y c) precedentes, que no concursen o que, habiéndolo hecho, no sean designados en sus respectivos cargos, cesarán en sus funciones al 31 de diciembre de los años 2013, 2014 y 2016, respectivamente.



## CONFEDERACIÓN NACIONAL DE FUNCIONARIOS MUNICIPALES DE CHILE “ASEMUCH”

El Artículo cuarto transitorio del proyecto establece que los directivos a que se refiere el Artículo anterior, que no postulen al cargo o que haciéndolo no sean elegidos, tendrán derecho a una indemnización de cargo municipal, con un máximo de 11 meses.

Excepcionalmente aquellos funcionarios que encontrándose en la situación antes señalada, y que la fecha del llamado a concurso tengan 55 años o más siendo mujer, o 60 años o más si son hombres, podrán optar a la indemnización o bien, permanecer en un cargo de planta en extinción hasta cumplir la edad de jubilación, con igual remuneración y grado, observándose en este último caso, las normas sobre límite al gasto en personal.

**Asemuch considera que entre estas normas existe una abierta discriminación y arbitrariedad, ya que en el fondo sólo se les respeta el derecho a estabilidad laboral y las causales de cese de funciones que el Estatuto Administrativo establece al Director de Obras Municipales, en cambio al Secretario Municipal, al de la Unidad de Control y al de la Unidad de Administración y Finanzas, se le introduce inestabilidad laboral y se le cesa en sus cargos por una causal que no está contemplada en el Estatuto Administrativo.**

**En definitiva, Asemuch plantea igualdad ante la ley, que si se va a implementar el sistema de selección de directivos en base a ADPM, éste sólo se aplique una vez que los funcionarios que actualmente ocupan dichos cargos en calidad de titular, cesen en ellos por cualquiera de las causales establecidas en el Artículo 144° de la Ley N° 18.883, (este Artículo del Estatuto Administrativo establece que el funcionario cesara en el cargo por las siguientes causales: a) Aceptación de renuncia; b) Obtención de jubilación, pensión o renta vitalicia en un régimen previsional en relación al cargo municipal; c) Declaración de vacancia; d) Destitución; e) Supresión del empleo, y f) Fallecimiento).**

**Observaciones de Asemuch al Artículo 1°, N° 2 del proyecto de ley que introduce modificaciones al Artículo 29° de la LOCM, relacionadas con las funciones de la Unidad de Control:**

El proyecto de ley incorpora a la letra c) del Artículo 29° que establece que a la unidad de control le corresponde Representar al alcalde los actos municipales que estime ilegales, informando de ello al concejo, para cuyo efecto tendrá acceso a toda la información disponibles, lo siguiente “dicha representación deberá efectuarse dentro de los 10 siguientes a aquel en que la unidad de control haya tomado conocimiento de los actos. Si el alcalde no tomare medidas con el objeto de enmendar el acto representado, la unidad de control deberá remitir dicha información a la Contraloría General de la República”.

El proyecto propone además eliminar en el inciso final del Artículo la siguiente oración: “La jefatura de esta unidad se proveerá mediante concurso de oposición y antecedentes y no podrá estar vacante por más de seis meses consecutivos. Las bases del concurso y el nombramiento del funcionario que desempeñe esta jefatura requerirán de la aprobación del concejo. A dicho cargo podrán postular personas que estén en posesión de un título



## CONFEDERACIÓN NACIONAL DE FUNCIONARIOS MUNICIPALES DE CHILE “ASEMUCH”

profesional o técnico acorde con la función”. **Esto porque el cargo se proveerá mediante el sistema de selección de ADPM.**

**Para Asemuch este es un Artículo que no se condice con la autonomía y estabilidad laboral que diversas modificaciones a la ley establecieron para que el Director de esta Unidad de Control cumpla con su cometido, en especial, la de representar al alcalde los actos municipales que estime ilegales, hasta ahora, esto lo puede hacer dicho funcionario, pues goza de estabilidad en su empleo.**

**Nos preguntamos, si un funcionario directivo elegido por el sistema de ADPM, nombrado por el alcalde quien además lo evaluará anualmente y que si no cumple con las metas o expectativas de las autoridad, ésta puede pedirle la renuncia anticipada, sería capaz de representarle actos ilegales y si el alcalde no tomare medidas correctivas, sería capaz de poner los antecedentes en conocimiento de la Contraloría General de la República para que ésta instruya el procedimiento disciplinario. La respuesta es clara y precisa, ninguno, toda vez que está en juego su trabajo, será mal evaluado por el alcalde y será destituido o deberá presentar la renuncia.**

**Observaciones de Asemuch al Artículo 2º del proyecto de ley que introduce modificaciones a la Ley N° 18.883, Estatuto Administrativo de los Funcionarios Municipales:**

El mensaje presidencial en esta materia señala que la Ley N° 18.883, Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, establece en su Artículo 2º, la restricción al gasto máximo en personal a contrata, no pudiendo exceder éste del 20% del gasto total en personal de planta. A su vez, el Artículo 13º de la Ley N°19.280, establece una restricción al gasto máximo en pago de honorarios, no pudiendo exceder éste del 10% del gasto total en personal de planta.

Limitaciones al gasto en personal como las reseñadas, no se condicen con la actual realidad de las municipalidades, que como ya se ha indicado, han ido progresivamente abarcando nuevas funciones, tareas y desafíos, a los que han hecho frente hasta hoy, con plantas municipales, que en su mayoría se arrastran sin modificaciones desde el año 1994.

En consideración a los antecedentes aportados, resulta del todo pertinente eliminar la restricción que actualmente afecta a la contratación de personal municipal bajo la modalidad de contrata, con el objeto, por una parte, de permitir a los municipios hacer frente a las múltiples y crecientes funciones que la ley les impone, y por otra, aumentar a su vez, la tasa de profesionalización de las corporaciones edilicias que, en promedio, ostentan una tasa del 26%, lejos del 39% que exhibe la Administración Central.

En cuanto a los datos relativos al gasto que representan en la actualidad las contrata, resulta interesante detenerse en la información que arroja el Sistema Nacional de Información Municipal tomada del sitio electrónico [www.sinim.gov.cl](http://www.sinim.gov.cl), de la



## CONFEDERACIÓN NACIONAL DE FUNCIONARIOS MUNICIPALES DE CHILE “ASEMUCH”

Subsecretaría Desarrollo Regional y Administrativo, que nos indica que el gasto en personal bajo la modalidad de contrata para el año 2010, fue de M\$77.809.515 anuales, correspondiendo **al 26.03% del gasto total del personal de planta**, cifra que da cuenta de la urgente necesidad de aumentar este límite y permitir así la contratación de profesionales con rentas acordes al mercado, que constituyan un verdadero aporte a la gestión municipal moderna.

**En este contexto, el Ejecutivo en el Artículo 2° del proyecto de ley, en su N°1, propone reemplazar el inciso cuarto del Artículo 2° de la Ley N° 18.883, Estatuto de los Funcionarios Municipales, por el que sigue: “El gasto máximo en personal se sujetará al límite establecido en el Artículo 1° de la Ley N° 18.294. Sujeto a dicho límite, el alcalde podrá, de manera excepcional, determinar que un porcentaje que no supere el siete por ciento del total de las contrata, con un mínimo de un funcionario, desempeñe funciones directivas. Con todo, en aquellas municipalidades con plantas de menos de veinte cargos, podrán contratarse bajo la modalidad de contrata hasta un total de cuatro funcionarios incluidos aquellos designados para desempeñar funciones directivas”.**

La Confederación Nacional, antes de referirse en forma específica de los contenidos de la norma propuesta, estima necesario comparar lo que establece el Estatuto Administrativo respecto al personal de planta y al personal a contrata:

### **Personal de Planta:**

El Artículo 2° de la ley N° 18.883, sobre Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, previene que los cargos de planta son aquellos que conforman la organización estable de la municipalidad y sólo podrán corresponder a las funciones que se cumplen en conformidad a la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades. Concordante con lo anterior, el Artículo 5°, letra a) de la misma ley, define cargo municipal como aquél que se contempla en las plantas de los municipios y a través del cual se realiza una función municipal.

A su vez, el Artículo 7° de la citada ley N° 18.883, dispone que para los efectos de la carrera funcionaria, cada municipalidad sólo podrá tener las plantas de personal de Directivos, de Profesionales, de Jefaturas, de Técnicos, de Administrativos y de Auxiliares.

**El personal de planta, es de carácter permanente** y está sometido a un sistema de carrera que proteja la dignidad de la función municipal y que guarde conformidad con su carácter técnico, profesional y jerarquizado. Sobre este último aspecto, es menester, necesariamente, considerar la jerarquía que los funcionarios ostentan dentro de la planta de personal de una municipalidad. A este respecto, la jurisprudencia administrativa ha manifestado reiteradamente, que el nivel jerárquico de un servidor está determinado por el grado asignado al empleo que sirve, cualquiera sea la planta o escalafón en que su empleo esté ubicado. Ello, por cuanto, para precisar el concepto de jerarquía, el cual es, en lo que interesa, el vínculo jurídico que une a los empleados en



## CONFEDERACIÓN NACIONAL DE FUNCIONARIOS MUNICIPALES DE CHILE “ASEMUCH”

relación de superior a inferior, es necesario considerar que los servidores están incorporados en un sistema de plantas de personal, en las cuales se les ordena en forma piramidal de mayor a menor, según el grado en que su empleo esté clasificado, el cual se asigna acorde la importancia de la función que se desempeña, de acuerdo con lo dispuesto, en este caso, en el Artículo 9, de Ley N° 18.883.

### **Personal a Contrata:**

De conformidad con lo dispuesto en los Artículos 2° y 5°, letra f), de la ley N° 18.883, sobre Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, **el empleo a contrata es aquél de carácter transitorio** que se contempla en la dotación de una municipalidad, cuya duración máxima es hasta el 31 de diciembre de cada año y los empleados que los sirven cesan en sus funciones en esa fecha, por el solo ministerio de la ley, salvo que hubiera sido dispuesta la prórroga con treinta días de anticipación, a lo menos.

Sin perjuicio de lo anterior, la jurisprudencia administrativa de la Entidad Fiscalizadora, ha precisado además que el alcalde tiene la facultad de poner término a las designaciones a contrata, en el momento que estime conveniente, cuando aquéllas hayan sido aprobadas bajo la fórmula "mientras sean necesarios sus servicios" u otra similar.

Aclarado lo anterior, a continuación analizaremos el contenido del Artículo 2° del proyecto de ley, que reemplaza el inciso cuarto del Artículo 2° de la Ley N° 18.883, Estatuto Administrativo de los Funcionarios Municipales.

**Para la Asemuch, el Artículo propuesto trae consigo las siguientes connotaciones:**

- 1. Elimina el límite en gasto en personal a contrata actual que es de un 20% del gasto de remuneraciones de la planta municipal, estableciendo que el gasto máximo en personal se sujetará al límite establecido en el Artículo 1° de la Ley N° 18.294.**

### **Observaciones a este punto:**

- El proyecto de ley en su mensaje presidencial señala que con esta disposición se permitirá flexibilizar la actual estructura de las plantas municipales y que esta medida puede suponer una externalidad positiva que sería el natural paso de los actuales contratados a honorarios a la modalidad de contrata y por tanto, la eliminación de la actual restricción al gasto en personal a contrata, permitirá a los municipios optar por traspasar al actual personal a honorarios a la contrata.

Esta buena intención, lamentablemente en el articulado del proyecto de ley no se encuentra recogida, pues no considera ninguna norma que haga posible u obligatoria el traspaso de los honorarios a la calidad de contrata.



## CONFEDERACIÓN NACIONAL DE FUNCIONARIOS MUNICIPALES DE CHILE “ASEMUCH”

Al efecto se debe recordar que, de acuerdo a la normativa vigente, el nombramiento del personal a contrata no requiere de llamado a concursos públicos, siendo facultad exclusiva del alcalde hacerlo, bastando para ello la dictación de un decreto que así lo determine, bastando cumplir con la restricción del límite del gasto que la ley establece, por tanto, uno deberá imaginar qué acontecerá al eliminar la restricción en el gasto sobre quién ingresará a los municipios en calidad de contrata.

- Conviene tener presente en lo que interesa que el Artículo 1º, de la Ley N° 18.294, dispone que: El gasto anual máximo en personal de las Municipalidades de la Región Metropolitana de Santiago, no podrá exceder, respecto de cada una de ellas, del 35% (treinta y cinco por ciento) del rendimiento estimado de los ingresos que les correspondan en conformidad a lo establecido en los Artículos 3º N° 1; 6º al 9º del título III, en los títulos IV, V, VI, VIII y Artículo 44º N° 1 del título IX de la Ley de Rentas Municipales. El Artículo 67º de la Ley N° 18.382, dispuso que las normas establecidas en los Artículos 1º permanente y 2º transitorio de la Ley N° 18.294, respecto de las Municipalidades de la Región Metropolitana de Santiago, regirán, asimismo, para todas las Municipalidades del país.
- Para Asemuch es riesgoso que se elimine la restricción del gasto en personal a contrata actual y se establezca como techo el gasto en personal el 35% del rendimiento estimado de los ingresos propios permanentes, ello porque en la práctica, al disponer de mayores recursos, los alcaldes crearán plantas paralelas con personal a contrata, personal que es nombrado por la autoridad, sin necesidad de concurso público, con mejor remuneración que el personal de planta que lleva años esperando la posibilidad de ascender o de que le mejoren sus salarios.
- Reconocemos que falta personal en los municipios para cumplir con las múltiples funciones que en último tiempo se le han encomendado a los municipios, ello porque las plantas se encuentran congeladas desde el año 1994, último año en que se hizo adecuaciones a las plantas y escalafones.

Para la ASEMUCH, una alternativa de solución a la falta de funcionarios en los municipios es que se dicte una ley que permite a las municipalidades, dentro de un plazo determinado, adecuar las plantas y escalafones vigentes en los municipios, norma que debiera ser igual o similar a lo establecido en la Ley N° 19.280, publicada el 16 de diciembre de 1993.

- Otra alternativa sería que la ley aumente el porcentaje actual en gasto en personal a contrata (hasta el 30% del gasto en remuneraciones del personal de planta), ello considerando que según informe de la Subdere, en el año 2010, el gasto en personal a contrata alcanzó a un 26, 03% del gasto en remuneraciones del personal de planta.
- 2. Establece que sujeto a este nuevo límite, el alcalde podrá, de manera excepcional, determinar que un porcentaje que no supere el 7% del total de las contrataciones, con un mínimo de un funcionario, desempeñe funciones directivas. Con todo, aquellas municipalidades con plantas de menos de 20 cargos, podrán contratar bajo la**



## CONFEDERACIÓN NACIONAL DE FUNCIONARIOS MUNICIPALES DE CHILE “ASEMUCH”

**modalidad de contrata hasta un total de 4 funcionarios, incluidos aquellos designados para desempeñar funciones directivas.**

### **Observaciones a este número:**

- El proyecto de ley en su mensaje presidencial, argumenta que con esta disposición se permitirá flexibilizar la actual estructura de las plantas municipales y que la modalidad de encomendar funciones directivas a personal a contrata es utilizada en la administración central, en el caso de algunos servicios públicos cuyas plantas son insuficientes para dar cuenta de las obligaciones y funciones que la ley le impone.
- De acuerdo a lo anterior, el Estatuto Administrativo y la reiterada e invariable jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República, ha establecido que no procede que las Municipalidades designen a funcionarios a contrata en los cargos de directivos o de jefatura, ello porque los cargos de directivos o de jefaturas, que por su denominación y naturaleza, implican labores de carácter resolutivo, decisorio o ejecutivo, por lo que sólo pueden **ser ejercidos por personal que integra la dotación estable de la municipalidad, esto es, por servidores de planta** y no por funcionarios que desempeñan empleos transitorios como ocurre con los contratados.
- Personal a contrata no puede ocupar cargos del escalafón de directivo o del escalafón de jefatura, ello, porque el Artículo 2, inciso sexto de ley 18.883, agregado por la ley 19.280 que señala las posiciones relativas a que deben ajustarse los empleos a contrata no se refiere expresamente al escalafón de directivo o de jefatura, dado que tales tareas deben por su naturaleza cumplirse por quienes ocupen plazas que formen parte de la organización estable del servicio, esto es por personal de planta y no por quienes desempeñen empleos transitorios como ocurre con los contratados.
- Los empleos a contrata en municipalidades son transitorios, por lo que para proveerlos solo debe dictarse un decreto alcaldicio nombrando a la persona que cumpla los requisitos para desempeñarlos, determinándose el cargo según la planta a que se asimila, previsto en ley N°18.883 relacionada con ley 19.280 Art./12, ajustándose a las posiciones relativas contempladas para el personal de planta según la función encomendada, no pudiendo los grados asignados exceder el tope máximo señalado para las plantas de profesionales, técnicos, administrativos y auxiliares indicados en ley 19.280 Art./11 y siempre que con dicho nombramiento no se supere en su conjunto al 20 por ciento del gasto en remuneraciones de la planta o hasta 4 personas en los municipios con menos de 20 cargos conforme ley 18.883 Art./2. Así, los empleos a contrata no necesariamente se proveen por concurso público, no existiendo en la ley 18.883 y la ley 19.280 aludidas, norma que determine que gozan de preferencia para ser nombrados en una plaza de planta vacante. Los nombramientos a contrata pueden disponerse por el periodo que la autoridad lo estime pertinente, mientras sean necesarios los servicios, con la única limitación que durarán como máximo hasta el 31 diciembre de cada año, salvo que se disponga su



## CONFEDERACIÓN NACIONAL DE FUNCIONARIOS MUNICIPALES DE CHILE “ASEMUCH”

prorroga conforme ley 18.883 Art./2 inc./3. En cuanto a derechos y deberes, acorde ley 18.883 Art./1, los contratados están sujetos a esa ley en todo aquello que sea compatible con la naturaleza de sus cargos, no siéndoles aplicables entonces normas sobre ascenso por encontrarse fuera de la carrera funcionaria, pero si aquellas sobre destinación, feriados, licencias y permisos, entre otros.; **los contratados no pueden ejercer funciones directivas o de jefaturas, porque este desempeño es inherente al personal de la dotación estable integrante de la planta del servicio.**

### III.-CONCLUSIONES FINALES:

- **Con el mérito de lo expuesto en el presente documento y lo dispuesto en las normas legales establecidas en la Carta Magna, la Ley Orgánica Constitucional y en el Estatuto Administrativo, la Confederación Nacional de Funcionarios Municipales de Chile, Asemuch, en representación de los trabajadores/as municipales de los 345 municipios del país, cumple con manifestar que la propuesta gubernamental no cumple con las finalidades señaladas en el proyecto de ley al violar los derechos humanos de los trabajadores que hoy ostentan dichos cargos y no provee el resguardo necesario de la protección de los derechos laborales de los funcionarios municipales frente a las eventuales arbitrariedades que pueden cometer los alcaldes en la aplicación de este proyecto de ley.**
- **El análisis del proyecto de ley realizado por la organización sindical, revela que no se resguardan estos derechos apropiadamente en las normas propuestas acerca de la concursabilidad y la provisión de los cargos directivos, la creación de un sistema de alta dirección pública municipal, con la modificación de normas sobre el límite de contratación de personal municipal, la desvinculación y desigualdad en el egreso de los funcionarios que ostentan el cargo directivo establecido en los Artículos transitorios al momento de su concursabilidad.**
- **Por lo señalado precedentemente, tenemos suficientes motivos para rechazar, en forma categórica, los Artículos referentes a las materias señaladas anteriormente en el proyecto de ley, como el inciso segundo del Art. 16º e inciso final de la letra e) del Art. 29º de la ley N° 18.695. Las nuevas modificaciones al Art. 2º del Estatuto Administrativo de los Funcionarios Municipales y desde el Art. 4º al al 13º y los Artículos transitorios referentes a la desvincularon del cargo, vulnerando los derechos adquiridos actualmente por los funcionarios que ejercen dichos cargos.**
- **Reiteramos nuestro rechazo a este proyecto de ley, toda vez que en la forma como ha sido planteado en el ámbito del personal municipal, vulnera y desconoce los derechos de los funcionarios municipales que hoy ostentan dichos cargos en secretaría municipal, administración y finanzas, control y obras, tanto en escalafón directivo u otro en que se encuentren desempeñando su función.**



**CONFEDERACIÓN NACIONAL DE FUNCIONARIOS MUNICIPALES DE CHILE  
“ASEMUCH”**

- La Asemuch declara enfáticamente que los derechos laborales de los funcionarios municipales son derechos inalienables, ratificados por la propia OIT, en el pronunciamiento que tuvo este órgano internacional de control de los derechos laborales al aceptar la queja de la Asemuch, respecto a la intención de legislar sobre el Art. 121º de la Carta magna y que fue rechazado por el Senado de la república el año 2008.
- En síntesis reafirmamos que los derechos de los funcionarios municipales que ostentan dichos cargos que se pretende llamar a concurso, no pueden ser provistos por esta vía, dado que se vulnera el Art. 38º de la Constitución Política sobre la estabilidad en el empleo y el derecho a la promoción, derechos que fueron adquiridos cuando ingresaron a la planta municipal y consagrados en la legislación vigente.

Por el directorio nacional de Asemuch

**Manuel Bravo Muñoz  
Secretario General**



**Oscar Yáñez Pol  
Presidente Nacional**

MBM/jvb