

Base de Dictámenes

mun, proceso de encasillamiento, presupuesto municipal, grado alcalde, decreto alcaldico, facultades cgr, condonación de deuda, facilidad de pago, funcionario suplente, subrogación

002658N21

NUEVO:

SI

RECONSIDERADO:

NO

ACLARADO:

NO

APLICADO:

NO

COMPLEMENTADO:

NO

FECHA DOCUMENTO

11-11-2021

REACTIVADO:

NO

RECONSIDERADO

PARCIAL:

NO

ALTERADO:

NO

CONFIRMADO:

NO

CARÁCTER:

NNN

DICTAMENES RELACIONADOS

aplica dictámenes 6554/2019, 17773/2018, E64226/2020, 18116/2017, 69010/2016, 44034/2002, 29619/2018

Acción	Dictamen	Año
Aplica	006554	2019
Aplica	017773	2018
Aplica	E64226	2020
Aplica	018116	2017
Aplica	069010	2016
Aplica	044034	2002
Aplica	029619	2018

FUENTES LEGALES

ley 20922 art/4 num/5 ley 18695 art/49 bis ley 18695 art/49 ter lt/a ley 18695 art/49 quáter ley 18695 art/49 quinquies ley 18883 art/49 ley 18883 art/50 ley 18883 art/7 inc/fin dto 1675/2017 MINSP art/4 ley 18695 art/49 ter lt/b ley 18695 art/49 ter lt/c ley 18883 art/51 ley 18883 art/52 ley 18883 art/53 ley 18883 art/54 ley 18695 art/12 ley

MATERIA

Atiende oficio N° 69.771, de 2020, del Prosecretario de la Cámara de Diputados, respecto de proceso de encasillamiento efectuado en la Municipalidad de Maipú.

DOCUMENTO COMPLETO

N° 2.658 Fecha: 11-XI-2021

Se ha dirigido a esta Contraloría General el Prosecretario de la Cámara de Diputados, remitiendo el requerimiento del Diputado señor Pablo Vidal Rojas, mediante el cual solicita un pronunciamiento respecto de eventuales irregularidades en el proceso de modificación de la planta de personal de la Municipalidad de Maipú.

Al respecto, plantea el recurrente que la entonces máxima autoridad municipal habría adelantado su aumento de grado desde el 3 al 1, así como a los grados inmediatos que le siguen, a contar de enero de 2020, sin previo encasillamiento. Denuncia que funcionarios que ascendieron por carrera funcionaria, al margen del encasillamiento, a quienes corresponde un pago retroactivo, no les ha sido enterada la diferencia remuneratoria. Agrega, que empleados que cumplían con los requisitos, no fueron encasillados en una planta distinta. Además, que a la fecha de su presentación, el municipio no contaría con el escalafón de mérito vigente para el año 2020. Que se procedió a ascender a los funcionarios a contrata que fueron incorporados a la planta municipal. Indica, que existen suplencias y subrogaciones que han excedido el periodo legal. Finalmente, señala que resulta necesario actualizar el certificado de disponibilidad presupuestaria incorporando el año 2019 y el certificado de límite de gastos en personal vigente a la fecha del reglamento.

Requerida al efecto, la Municipalidad de Maipú informó sobre la materia mediante el oficio 1.200 N° 52, de 2021, antecedente que será considerado en el presente pronunciamiento.

Sobre el particular, en cuanto a lo planteado relativo a la planta de la Municipalidad de Maipú, cabe recordar que la ley N° 20.922, en su artículo 4°, numeral 5), incorporó los artículos 49 bis, 49 ter, 49 quáter y 49 quinquies, a la ley N° 18.695, para los efectos de regular la facultad para fijar o modificar las plantas de personal de las entidades edilicias, estableciendo límites y requisitos para su ejercicio.

Al respecto, el citado artículo 49 bis indica que, para el ejercicio de esta facultad, se deberán considerar los límites y requisitos que indica, entre estos, el de gasto en personal vigente a la fecha del reglamento respectivo, así como la disponibilidad presupuestaria. Ello debe efectuarse, en ambos casos, en los términos indicados en el dictamen N° 6.554, de 2019, que actualiza las instrucciones impartidas por el dictamen N° 17.773, de 2018, lo cual deberá ser certificado por los jefes de las unidades correspondientes de la municipalidad respectiva. Asimismo, el municipio deberá disponer del escalafón de mérito del personal actualizado, conforme a lo dispuesto en los artículos 49 y 50 de la ley N° 18.883.

Ahora bien, para los efectos de fijar o modificar las plantas de personal de las entidades edilicias, el límite de gasto en personal, la disponibilidad presupuestaria y el escalafón de

mérito, se deben considerar en relación con la fecha en que un municipio ejerce esa facultad. En dicho contexto, tales antecedentes fueron tenidos a la vista y objeto de análisis con ocasión de la toma de razón del reglamento N° 3.335, de 24 de diciembre de 2019, que modificó la planta de personal de la Municipalidad de Maipú, procediendo la II Contraloría Regional Metropolitana de Santiago a dar curso a dicho trámite, por encontrarse ajustado a derecho, con los alcances contenidos en el oficio N° 15.079, de 2019, de la indicada Sede Regional, cuya copia se adjunta.

Sobre este aspecto, el cálculo de la disponibilidad presupuestaria y su proyección debían considerar los ingresos propios y el gasto en personal de los tres años precedentes al proceso de fijación o modificación de las plantas, sin que se advierta necesidad de reformular dicho antecedente con posterioridad al ejercicio de la facultad de fijar o modificar la planta de personal.

Ahora bien, en lo que concierne al grado del alcalde, cabe señalar que, de acuerdo con el artículo 7°, inciso final, de la ley N° 18.883, para los efectos de establecer el grado asignado al cargo de alcalde dentro de la planta municipal respectiva, los municipios deben ajustarse a la categoría en que se encuentren según el total de sus ingresos anuales percibidos o el número de habitantes de la comuna, a su elección.

Agrega dicha disposición, que un reglamento dictado por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, fijará las categorías según los criterios antes indicados y el rango de grados posibles para cada categoría, sin que pueda dicho reglamento de manera alguna significar una disminución de remuneraciones o grado al alcalde, o algún miembro de cualquier escalafón de la municipalidad.

A este respecto, el decreto N° 1.675, de 2017, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, aprobó el reglamento que regula el procedimiento para establecer la categoría en que se ubicarán las municipalidades del país para efectos de determinar el rango de grados que corresponde asignar al cargo de alcalde dentro de la planta municipal respectiva, estableciendo en su artículo 4°, literal vi, el rango de grados que podría asignarse al alcalde, según la categoría que le corresponda al municipio. Por su parte, la resolución exenta N° 1.049, de 2019, de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, precisó que, conforme las variables que indica -esto es, según el total de los ingresos anuales percibidos o el número de habitantes de la comuna-, la Municipalidad de Maipú se encontraba en categoría 4, lo que permitía al municipio fijar el grado del alcalde entre los grados 1 al 6.

Cabe precisar que es una facultad discrecional del municipio la fijación del grado específico del alcalde, dentro del rango que le corresponda, encontrándose supeditada dicha elección a las limitaciones establecidas en el artículo 49 bis de la ley N° 18.695, como lo son el límite de gasto en personal y la disponibilidad presupuestaria, aspecto que fue analizado por la II Contraloría Regional Metropolitana de Santiago con ocasión de la toma de razón del reglamento N° 3.335, de 2019, que modificó la planta de personal de la Municipalidad de Maipú, estimándose ajustado a derecho.

Enseguida, en cuanto al encasillamiento del personal en la planta de la Municipalidad de Maipú, es conveniente señalar que para los procesos de encasillamiento del personal que se originen en la fijación o modificación de las plantas, el artículo 49 ter de la ley N° 18.695, incorporado por la ley N° 20.922, establece un procedimiento reglado que contempla etapas consecutivas

contempla etapas consecutivas.

En términos generales, dicho precepto previene en su letra a), como primera regla, que se deberá llevar a cabo el encasillamiento de los servidores de las plantas de directivos, profesionales, jefaturas, técnicos, administrativos y auxiliares en cargos de igual grado al que tenían a la fecha del encasillamiento, manteniendo el orden del escalafón de mérito. Añade el párrafo segundo de dicha letra que, en el ejercicio de esta facultad, los alcaldes podrán encasillar de acuerdo al escalafón de mérito, a los funcionarios titulares en una planta distinta a la que éstos pertenecen en la medida que hayan quedado vacantes luego de la provisión indicada en el párrafo anterior, siempre que se cumplan los requisitos propios del cargo y, además, los que allí se establece.

Enseguida, la letra b) del mismo artículo señala, que luego de ello, en los cargos que queden vacantes, se encasillará a los funcionarios a contrata asimilados a las referidas plantas, que cumplan con los requisitos que la misma norma establece.

A continuación, la misma disposición prevé, en su letra c), que una vez practicado el procedimiento descrito, los cargos que queden vacantes se proveerán con los funcionarios señalados en la letra a) anterior -de planta-, de acuerdo a los artículos 51, 52, 53 y 54 de la ley N° 18.883, que establecen reglas para el ascenso, agregando que si después de dicho proceso quedaren aún cargos vacantes, estos se van a proveer en conformidad a lo estatuido en el Párrafo I del Título II de la citada ley, es decir, por concurso público.

Ahora bien, para dicho proceso de encasillamiento, la Municipalidad de Maipú emitió los decretos alcaldicios N°s. 1.750, de 18 de junio de 2020, que encasilló a contar del 2 de enero de 2020 al personal de planta; 1.757, de 22 de junio de 2020, que encasilló a contar de esta última fecha al personal a contrata; y 1.762, de 23 de junio de 2020, que ascendió al personal a contar del 2 de enero de dicho año, siguiendo en ello el orden consecutivo establecido en el citado artículo 49 ter, así como los decretos alcaldicios N°s 1.773, de 30 de junio y 1.954, de 8 de julio, también de 2020, que rectificaron algunas de las determinaciones adoptadas.

A su vez, atendiendo diversas consultas y reclamos formulados respecto del aludido encasillamiento, mediante el oficio N° E49385, de 5 de noviembre de 2020 -cuya copia se adjunta-, la II Contraloría Regional Metropolitana de Santiago concluyó que ese proceso efectuado por la Municipalidad de Maipú no se ajustó a lo establecido en el artículo 49 ter de la ley N° 18.695, por lo que dicha entidad edilicia debía regularizar lo actuado.

De esta manera, por el decreto alcaldicio N° 8, de 8 de enero de 2021, la Municipalidad de Maipú procedió a invalidar los citados decretos alcaldicios N°s. 1.750; 1.757; 1.762; 1.773, y 1.954, todos de 2020, dictando posteriormente sus similares N°s. 105, que encasilló al personal de planta a contar del 18 de junio de 2020; 106, que encasilló a contar del 22 de junio de 2020 al personal a contrata; y 107, que ascendió al personal de planta a contar del 1 de enero de 2020, todos de 5 de febrero de 2021, mediante los cuales procedió a encasillar nuevamente al personal.

Cabe hacer presente que algunos funcionarios de la municipalidad formularon reclamos en relación con este segundo proceso de encasillamiento, los que fueron resueltos mediante los oficios N°s E112772, E112938, E112940, E112944, E113309 y E113419, todos de 2021, de la II Contraloría Regional Metropolitana de Santiago, copia de los cuales se adjunta.

Precisado lo anterior, en lo que respecta a las consultas formuladas, en particular, sobre la época a partir de la cual deben considerarse vigentes los nuevos grados a los que accedan los funcionarios municipales como consecuencia del proceso de encasillamiento en la planta de personal que se fije o sea modificada, es pertinente recordar, que de acuerdo a lo concluido, entre otros, en el dictamen N° 29.619, de 2018, las autoridades de las entidades edilicias, en el ejercicio de sus facultades, deben expresar sus decisiones a través de la dictación de los correspondientes actos administrativos, los cuales, según prescribe el artículo 12 de la citada ley N° 18.695, se denominan decretos alcaldicios cuando se trata de resoluciones emanadas de los alcaldes, que versan sobre casos particulares.

En dicho contexto, la fecha del encasillamiento corresponderá a la data en que se ejerza dicha facultad, esto es, a la fecha del decreto alcaldicio que disponga el encasillamiento del personal municipal, momento a partir del cual comienzan a regir los nuevos grados en que hayan sido encasillados los funcionarios, lo que en la especie, debió corresponder al 18 de junio de 2020, fecha del primer encasillamiento de los funcionarios de planta y 22 de junio del mismo año, para los empleados a contrata, por ser estas las fecha en que se ejerció originalmente la facultad de encasillar al personal, sin que resulte procedente que algún funcionario, incluido la alcaldesa, percibiera emolumentos remuneratorios correspondientes a nuevos grados con anterioridad a la data correspondiente.

Por su parte, en lo que concierne a la vigencia de los ascensos efectuados en conformidad con lo previsto en la letra c) del artículo 49 ter de la ley N° 18.695, debe estarse a la fecha del decreto alcaldicio que disponga el encasillamiento del personal de planta municipal, en la especie, el 18 de junio de 2020, y no a la de la entrada en vigencia del reglamento de planta, el 1 de enero del año siguiente al de su publicación en el Diario Oficial -como, aparentemente entendió la entidad municipal-, por cuanto solamente una vez que se encuentre efectuado el encasillamiento del personal de planta en conformidad con la letra a) de la disposición precitada, se tendrá certeza respecto de los funcionarios que han sido objeto de ese proceso, como asimismo, los cargos que han quedado vacantes y que deberían proveerse mediante ascenso (aplica criterio contenido en el dictamen N° E64226, de 2020).

En tales circunstancias, cabe concluir que, en el evento que se hubieren percibido por funcionarios de la Municipalidad de Maipú, remuneraciones correspondientes a los nuevos grados en forma previa a efectuarse el referido proceso de encasillamiento, dicha entidad edilicia deberá disponer los correspondientes reintegros de las sumas enteradas indebidamente, sin desmedro de la posibilidad de los funcionarios afectados de requerir la condonación o facilidades para su restitución, en conformidad con el artículo 67 de la ley N° 10.336.

Por otra parte, las restantes consultas relacionadas con el encasillamiento, formuladas por el recurrente -esto es, que empleados que cumplían con los requisitos, no fueron encasillados en una planta distinta y que se ascendió a funcionarios a contrata que fueron incorporados a la planta municipal-, cabe señalar que estas guardan relación con el proceso efectuado por los anteriormente citados decretos alcaldicios N°s. 1.750; 1.757; 1.762; 1.773, y 1.954, todos de 2020, de la Municipalidad de Maipú, actos administrativos que fueron invalidados por el decreto alcaldicio N° 8, de 8 de enero de 2021, de esa entidad edilicia, lo que torna inoficioso pronunciarse a este respecto.

Sin desmedro de ello, cabe señalar que tales materias fueron abordadas en el citado oficio N° E49385, de 5 de noviembre de 2020, de la II Contraloría Regional Metropolitana de Santiago.

En efecto, dicho pronunciamiento señaló que resulta facultativo para la autoridad municipal ejercer la atribución de encasillar a los funcionarios titulares en una planta distinta a la que pertenecen, pero, en caso que decidiese ejercer esta facultad, debe hacerlo dentro del marco regulatorio previsto en la norma, la cual exige realizar dicho encasillamiento de acuerdo al escalafón de mérito, traspaso que, además, deberá hacerse en el mismo grado que el funcionario posee al momento del encasillamiento.

En dicho contexto, corresponde indicar que se verificó que la Municipalidad de Maipú contaba, a la data de ese primer encasillamiento, con un escalafón de mérito vigente para el periodo correspondiente al 1 de enero al 31 de diciembre de 2020, del cual tomó conocimiento esta Entidad de Control, según consta en el oficio N° 4.757, de 8 de mayo de 2020, de la II Contraloría Regional Metropolitana de Santiago, cuya copia se adjunta.

Asimismo, el citado oficio N° E49385, de 2020, señaló que, del tenor de los decretos alcaldicios N°s. 1.762, y 1.954, de 2020, que, respectivamente, disponen ascensos y rectifican su fecha, se dispuso promociones respecto de personal que había sido encasillado en conformidad con la letra b) del artículo 49 ter de la ley N° 18.695, quienes servían con anterioridad cargos a contrata, en circunstancias que la letra c) de ese mismo artículo, restringe dicha posibilidad exclusivamente a los funcionarios señalados en la letra a), esto es, los que servían cargos de planta, por lo que dichos actos administrativos no resultaban ajustados a derecho.

En otro orden de consideraciones, en cuanto a la denuncia sobre funcionarios que ascendieron al margen del encasillamiento, no se les enteró la diferencia de remuneraciones, el municipio ha informado que nada se adeuda por este concepto.

Al respecto, considerando que no se individualiza en la presentación del recurrente quienes serían los funcionarios que se encontrarían en esa situación, no resulta posible emitir un pronunciamiento en este aspecto (aplica criterio contenido en el dictamen N° 18.116, de 2017).

Luego, en lo concerniente a que funcionarios ejercerían suplencias excediendo los plazos legales, cabe señalar que acorde al inciso tercero del artículo 6° de la ley N° 18.883, son suplentes aquellos funcionarios designados en esa calidad en los cargos que se encuentren vacantes y en aquellos que por cualquier circunstancia no sean desempeñados por el titular, durante un lapso no inferior a un mes; en tanto que el inciso quinto, dispone que en el caso que la suplencia corresponda a un cargo vacante, ésta no podrá extenderse a más de seis meses, al término de los cuales deberá necesariamente proveerse con un titular.

Tal como en el caso anterior, no identificándose quienes serían los funcionarios cuyas suplencias en un cargo vacante exceden de seis meses, no es posible emitir un pronunciamiento en la materia.

Por otra parte, en lo que respecta a la subrogación, cabe señalar que esta constituye un mecanismo de reemplazo automático, que opera, según lo dispuesto en el artículo 78 de la ley 18.883, por el solo ministerio de la ley, sin que la normativa estatutaria haya fijado un plazo máximo para ésta, por lo que opera mientras exista un fundamento plausible para

un plazo máximo para esta, por lo opera mientras exista un fundamento plausible para ello (aplica criterio contenido en el dictamen N° 69.010, de 2016).

Sin perjuicio de lo anterior, es conveniente hacer presente que tanto la subrogación como la suplencia, están destinadas a mantener la continuidad de la función pública y que no pueden transformarse en soluciones permanentes para el cumplimiento de las funciones que la Constitución y las leyes han encomendado a las municipalidades (aplica criterio contenido en el dictamen N° 44.034, de 2002).

Se adjunta copia de los oficios N°s. 15.079, de 2019, 4.757 y E49385, ambos de 2020, y E112772, E112938, E112940, E112944, E113309 y E113419, todos de 2021, de la II Contraloría Regional Metropolitana de Santiago para su conocimiento.

Saluda atentamente a Ud.,

Jorge Bermúdez Soto

Contralor General de la República

POR EL CUIDADO Y BUEN USO
DE LOS RECURSOS PÚBLICOS