



Base de Dictámenes

Facultades CGR, instrucciones, fijación plantas de personal municipales, organización interna

NÚMERO DICTAMEN

017773N18

RECONSIDERADO:

NO

ACLARADO:

NO

CONFIRMADO:

NO

CARÁCTER:

NNN

FECHA DOCUMENTO

13-07-2018

RECONSIDERADO

PARCIAL:

NO

APLICADO:

SI

COMPLEMENTADO:

NO

DICTAMENES RELACIONADOS

Aplica dictámenes 41238/2017, 7774/2018 16241/2007, 36318/2017, 22913/2013, 55021/2016, 35464/2002, 39448/2016, 82511/2013, 31829/99, 8819/2004, 13714/2018, 85233/2016

Acción	Dictamen	Año
Aplica	041238	2017
Aplica	007774	2018
Aplica	016241	2007
Aplica	036318	2017
Aplica	022913	2013
Aplica	055021	2016
Aplica	035464	2002
Aplica	039448	2016
Aplica	082511	2013
Aplica	031829	1999
Aplica	008819	2004
Aplica	013714	2018
Aplica	085233	2016

FUENTES LEGALES

ley 20922 art/4 num/5 ley 18695 art/49 bis inc/1 ley 18695 art/49 bis inc/2 ley 18695 art/49 quáter inc/1 ley 18695 art/49 quáter inc/2 ley 18695 art/49 quinquies ley 20922 art/noveno tran inc/1 ley 18883 art/2 inc/fin ley 20922 art/5 num/1 lt/b ley 19754 art/3 inc/3 ley 18382 art/48 ley 18294 art/1 dl 3063/79 art/38 dl 1263/75 art/17 ley 18695 art/49 bis inc/4 ley 20922 art/4 num/2 dto 854/2004 Hacie num/4 ley 18883 art/49 ley 18883 art/50 ley 18695 art/16 ley 18695 art/63 lt/m ley 18695 art/86 inc/1 ley 18695 art/86 inc/2 ley 18695 art/86 inc/fin ley 18575 art/62 num/6 ley 19880 art/12 num/1 ley 18695 art/49 ter lt/d num/i ley 18695 art/49 ter lt/d num/ii ley 15231 art/5 inc/5 ley 19602 art/7 inc/1 ley 18695 art/49 bis inc/fin ley 18883 art/7 inc/fin dto 1675/2017 Minsp art/4 num/vi dto 1675/2017 Minsp art/4 num/vii dto 1675/2017 Minsp art/4 num/viii ley 18883 art/7 inc/2 ley 18695 art/49 ter lt/a ley 18883 art/8 inc/fin ley 20922 art/noveno tran inc/3 ley 20922 art/decimocuarto tran ley 18883 art/8 inc/2 ley 19280 art/2 inc/1 ley 16321 art/uni ley 18695 art/49 bis inc/3 num/9 ley 20922 art/décimo tran ley 18695 art/12

MATERIA

Imparte instrucciones en relación con el ejercicio de la facultad para fijar o modificar las plantas de personal de las municipalidades.

DOCUMENTO COMPLETO

N° 17.773 Fecha: 13-VII-2018

La Contraloría General de la República, en el ejercicio de sus atribuciones legales, ha estimado necesario impartir a las municipalidades del país instrucciones en relación al ejercicio de la facultad otorgada a los alcaldes, por la ley N° 20.922, para fijar o modificar las plantas del personal municipal.

I.- ASPECTOS PRELIMINARES.

La ley N° 20.922, que Modifica disposiciones aplicables a los funcionarios municipales y entrega nuevas competencias a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, publicada en el Diario Oficial el 25 de mayo de 2016, en su artículo 4°, numeral 5), incorporó los artículos 49 bis, 49 ter, 49 quáter y 49 quinquies, a la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, 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 efecto, se dispone en el artículo 49 bis, inciso primero, que “Los alcaldes, a través de un reglamento municipal, podrán fijar o modificar las plantas del personal de las municipalidades, estableciendo el número de cargos para cada planta y fijar sus grados, de conformidad al Título II del decreto ley N° 3.551, del Ministerio de Hacienda, promulgado el año 1980 y publicado en el año 1981”.

El inciso segundo del artículo 49 bis prevé que el reglamento que se dicte ejerciendo la potestad reconocida en el inciso anterior estará sometido al trámite de toma de razón ante esta Contraloría General y se publicará en el Diario Oficial.

Enseguida, el inciso primero del artículo 49 quáter dispone que “La facultad conferida en el artículo 49 bis podrá ejercerse cada ocho años, y dentro de los dos años siguientes a contar del cumplimiento de dicho período, siempre que se cumplan los requisitos y límites que establece esta ley”.

Asimismo, el inciso segundo del aludido artículo 49 quáter establece que en caso de corresponder hacer uso de la citada facultad en un año en el que se realicen elecciones municipales, dicho derecho podrá ejercerse solo durante el año siguiente a estas.

Luego, el inciso primero del artículo noveno transitorio de la ley N° 20.922 señala, en lo que interesa, que la facultad concedida en el artículo 49 bis de la ley N° 18.695 podrá ejercerse, la primera vez, a partir del 1 de enero del año 2018 y hasta el 31 de diciembre del año 2019 y, en lo sucesivo, se seguirán las normas dispuestas en el artículo 49 quáter de la aludida ley N° 18.695.

Ahora bien, de las disposiciones precedentemente citadas, se advierte que la potestad que el legislador otorgó a la mencionada autoridad edilicia es la dictación de un acto administrativo por el cual se fijará o modificará la planta de personal del respectivo municipio.

Por ende, considerando que el propio legislador estableció la época desde cuándo puede ejercerse tal atribución por primera vez -de forma expresa en el artículo noveno transitorio de la ley N° 20.922-, no puede sino entenderse que ello resultó procedente a partir del 1 de enero del año 2018 (aplica dictamen N° 41.238, de 2017).

II.- REQUISITOS PARA LA DICTACIÓN DEL REGLAMENTO.

El inciso tercero del artículo 49 bis señala que para el ejercicio de la facultad de que se trata se deberán considerar los siguientes límites y requisitos:

1. El límite de gasto en personal vigente a la fecha del reglamento respectivo.

El nuevo inciso final del artículo 2° de la ley N° 18.883 -incorporado por el artículo 5°, N° 1, letra b), de la ley N° 20.922- prevé, en lo que interesa, que “El gasto anual en personal no podrá exceder, respecto de cada municipalidad, del 42% (cuarenta y dos por ciento) de los ingresos propios percibidos en el año anterior. Se entenderá por gasto en personal el que se irroque para cubrir las remuneraciones correspondientes al personal de planta y a contrata. Asimismo, se considerarán en dicho gasto los honorarios a suma alzada pagados a personas naturales, honorarios asimilados a grado, jornales, remuneraciones reguladas por el Código del Trabajo, suplencias y reemplazos, personal a trato y/o temporal y alumnos en práctica. A su vez, los ingresos propios percibidos serán considerados como la suma de los ingresos propios permanentes señalados en el artículo 38 del decreto ley N° 3.063, de 1979, sobre Rentas Municipales, incluyendo la totalidad de la recaudación por concepto de permisos de circulación y patentes municipales, más los ingresos por participación en el Fondo Común Municipal indicados en el artículo 14 de la ley N° 18.695, orgánica constitucional de Municipalidades”.

Enseguida, cabe destacar que el citado precepto agrega que “Sólo para los efectos del cálculo del gasto anual en personal que dispone el presente artículo, no se considerarán los pagos que realice el municipio por concepto de la asignación de zona establecida en el artículo 7° del decreto ley N° 249, del Ministerio de Hacienda, promulgado el año 1973 y

publicado el año 1974, otorgada por el artículo 25 del decreto ley N° 3.551, del Ministerio de Hacienda, promulgado el año 1980 y publicado el año 1981; de la bonificación establecida en el artículo 3° de la ley N° 20.198, ni de la bonificación compensatoria del artículo 29 de la ley N° 20.717, destinada a los beneficiarios de la mencionada bonificación del artículo 3° de la ley N° 20.198”.

En relación con lo anterior, es del caso señalar que los aportes que realizan los municipios a sus servicios de bienestar, en conformidad con lo previsto en el artículo 3° de la ley N° 19.754, tampoco deben considerarse para el cálculo del límite de gasto anual en personal. Ello, en atención a que la remisión que efectúa el inciso tercero de ese precepto al artículo 1° de la ley N° 18.294 -derogado por la ley N° 20.922-, hoy debe entenderse realizada al inciso final del artículo 2° en examen (aplica dictamen N° 85.233, de 2016).

Del mismo modo, debe precisarse que para los citados efectos, tampoco se deben incluir las remuneraciones de los vigilantes privados regidos por el Código del Trabajo a que se refiere el decreto ley N° 3.607, de 1981, toda vez que en conformidad con el artículo 48 de la ley N° 18.382, los mencionados vigilantes privados no se consideran para el cálculo del gasto máximo en personal a que se refiere el artículo 1° de la ley N° 18.294, referencia que, como se indicó precedentemente, cabe entenderla efectuada al inciso final del precepto en estudio.

Finalmente, cumple con señalar que el límite de gasto en personal vigente a la fecha del reglamento respectivo debe certificarse por la unidad de administración y finanzas, y acompañarse los antecedentes de respaldo que sean pertinentes.

2. La disponibilidad presupuestaria. El cálculo de la disponibilidad presupuestaria y su proyección deberán considerar los ingresos propios y el gasto en personal de los tres años precedentes al proceso de fijación o modificación de las plantas; todo lo cual deberá ser certificado previamente por los jefes de las unidades de administración y finanzas y control de la municipalidad respectiva.

Al respecto, cabe señalar que para calcular la disponibilidad presupuestaria a que se refiere la presente exigencia legal, deben considerarse los ingresos y gastos de los tres años inmediatamente anteriores a la anualidad en que se ejerza la facultad de fijar o modificar la respectiva planta de personal, a fin de establecer una tendencia de aquéllos, para luego, determinar su proyección en el futuro.

Para tales efectos, las municipalidades deben tener en consideración los siguientes aspectos:

1. Los Ingresos Propios Municipales corresponden a los Ingresos Propios Permanentes a que se refiere el artículo 38 del decreto ley N° 3.063, de 1979, sobre Rentas Municipales, más los ingresos provenientes del Fondo Común Municipal. Cabe tener presente que el total de sus ingresos anuales percibidos corresponden al total anual de los ingresos propios municipales. De esta forma, se excluyen las transferencias recibidas para ser incorporadas a los presupuestos de salud y educación.

En conformidad con lo anterior, y para los efectos de que se trata, los Ingresos Propios Municipales son:

INGRESOS PROPIOS PERMANENTES

1150301001001Patentes Municipales / De Beneficio Municipal
1150301002Derechos de Aseo
1150301003Otros Derechos
1150301004001Concesiones
1150302001001Permisos de Circulación / De Beneficio Municipal
1150302002Licencias de Conducir y Similares
1150303Participación en Impuesto Territorial
1150503007001Patentes Acuícolas Ley N° 20.033, art. 8°
11506CxR Rentas de la Propiedad
1150802001Multas / De Beneficio Municipal
1150802003Multas Ley de Alcoholes / De Beneficio Municipal
1150802005Registro de Multas de Tránsito No Pagadas / De Beneficio Municipal
1150802008Intereses
1151303005001Patentes Mineras Ley N° 19.143
1151303005002Casinos de Juegos Ley N° 19.995

+

1150803PARTICIPACIÓN DEL FONDO COMÚN MUNICIPAL

*Según el Catálogo de Cuentas Contables del Sector Municipal

2. Para establecer la tendencia de la disponibilidad presupuestaria de los años siguientes, debe considerarse como base la información histórica constituida por el total de los ingresos propios percibidos al 31 de diciembre de los tres años precedentes al proceso de fijación o modificación de plantas.

3. Los municipios deberán informar la metodología utilizada para determinar la proyección de tales ingresos, indicando aquellos aspectos adicionales al comportamiento histórico que afectaron la proyección, tales como la estimación de un reajuste anual, u otras variables que se han tenido en consideración. Ello, teniendo especialmente en cuenta lo previsto en el artículo 17 del decreto ley N° 1.263, de 1975, en concordancia con el inciso cuarto del artículo 49 bis, en cuanto a la responsabilidad que cabe al alcalde y a los concejales en las proyecciones de los ingresos y gastos utilizados para la fijación o modificación de las plantas y a la veracidad de la información proporcionada.

4. Dicha metodología, en todo caso, debe ponderar que el incremento del aporte fiscal permanente al fondo común municipal previsto en el artículo 4°, N° 2), de la ley N° 20.922, sólo se realizará el año 2018.

5. En atención a que de acuerdo al citado artículo 49 quáter, inciso primero, la facultad en

5. En atención a que de acuerdo al citado artículo 49 quater, inciso primero, la facultad en examen solo puede ejercerse cada ocho años, la proyección debe abarcar un lapso de, a lo menos, ocho años.

6. El gasto en personal que se tiene que considerar es el devengado al 31 de diciembre de los años correspondientes, en el subtítulo 21, ítems 01, 02 y 03.

7. Las municipalidades deberán acompañar los antecedentes de respaldo que contengan los conceptos y desagregación de gastos que se establecen en el numeral 4 del decreto N° 854, de 2004, del Ministerio de Hacienda -Clasificador Presupuestario-.

8. Los municipios tendrán que informar la metodología utilizada para determinar la proyección de tales gastos.

Dicha metodología debe considerar íntegramente el gasto en personal que se proyecta realizar en los años futuros, sin disminuir las remuneraciones, asignaciones o bonificaciones que se excluyen para efectos de calcular que el límite del 42% a que alude el artículo 2° de la ley N° 18.883.

9. El año 2017 entró en plena vigencia el régimen de beneficios económicos previstos en la ley N° 20.922, de aumento de grados y de asignaciones profesional y de directiva-jefatura, el cual si bien corresponde a un incremento del gasto permanente del municipio a partir de ese año, dicho incremento no debe replicar su efecto en cada año de la proyección.

10. Adicionalmente, de forma paralela a la determinación de la disponibilidad presupuestaria, se debe controlar que la proyección del gasto en personal de cada anualidad no exceda del 42% de los ingresos propios proyectados en relación al año anterior, incluyendo, para este sólo efecto, la totalidad de la recaudación por concepto de permisos de circulación y patentes municipales, y respecto del gasto, las disminuciones legales que correspondan.

Para acreditar la disponibilidad presupuestaria deberá adjuntarse un certificado suscrito por los directores de las unidades de administración y finanzas y de control, y acompañarse toda la documentación de respaldo.

Finalmente, y en atención a lo expuesto en este punto, resulta evidente que aquellas municipalidades que no cuenten con disponibilidad presupuestaria, no podrán ejercer la atribución prevista en el artículo 49 bis.

3. Disponer de escalafón de mérito del personal actualizado, conforme a lo dispuesto en los artículos 49 y 50 de la ley N° 18.883.

Al respecto, es útil anotar que el inciso primero del artículo 49 de la citada ley N° 18.883, prevé que "Con el resultado de las calificaciones ejecutoriadas, las municipalidades confeccionarán un escalafón disponiendo a los funcionarios de cada grado de la respectiva planta en orden decreciente conforme al puntaje obtenido".

Por su parte, el artículo 50 dispone, en lo que interesa, que el escalafón comenzará a regir el 1 de enero de cada año y durará doce meses.

En consecuencia, a la época en que la municipalidad pretenda fijar o modificar su planta de personal, deberá contar con el escalafón de mérito vigente a esa anualidad, copia del cual deberá adjuntar al trámite de toma de razón del respectivo reglamento

deberá adjuntar el trámite de toma de razón del respectivo reglamento.

4. En caso que se incremente el número total de cargos en la planta de personal, a lo menos un setenta y cinco por ciento de los nuevos cargos que se creen deberán requerir título profesional o técnico.

Como cuestión previa, cabe precisar que la condición que establece este numeral, es que se haya incrementado el número total de cargos de la planta, de modo que si en el ejercicio de la facultad prevista en el artículo 49 bis de la ley N° 18.695, se disminuyen los empleos o se mantiene el número que existía, no será necesaria la exigencia de título indicada.

Precisado lo anterior, y en relación con el porcentaje de cargos que requieren título profesional o técnico en caso que se incremente la planta de personal, cumple con hacer presente que dicho límite dice relación solo con las nuevas plazas que se creen con ocasión del ejercicio de la potestad en análisis, sin considerar, por cierto, los empleos que se hayan creado con antelación en virtud de diferentes textos legales, tales como la ley N° 19.602 - que creó el cargo de administrador municipal en todas las municipalidades-; la ley N° 20.554 -que creó cargos de juez de policía local y de secretario abogado en determinados municipios-; y, la ley N° 20.742 -que reemplazó el artículo 16 de la ley N° 18.695, facultando a los alcaldes para crear las plazas a cargo de las “unidades mínimas”-, entre otros.

5. Los alcaldes deberán consultar a las asociaciones de funcionarios regidos por la ley N° 18.883 existentes en la respectiva municipalidad en el proceso de elaboración de la planta de personal. Para tal efecto se deberá constituir un comité bipartito, integrado paritariamente por representantes del alcalde y de las asociaciones de funcionarios existentes en la municipalidad.

Su opinión deberá ser presentada al concejo municipal en ejercicio con anterioridad a la readecuación de la planta y no será vinculante.

En las municipalidades donde no existan asociaciones de funcionarios, o éstas no se encuentren vigentes, representarán a los funcionarios aquellos que sean elegidos en votación secreta efectuada para tal efecto, debiendo representar a distintos estamentos.

De acuerdo con lo precisado en el dictamen N° 7.774, de 2018, este numeral no establece que la representación de las asociaciones de funcionarios en el comité bipartito se deba efectuar en función de la cantidad de afiliados con que aquellas cuenten, sino que solo previó que dichas organizaciones deben participar paritariamente en relación a los representantes del alcalde, esto es, en la misma cantidad.

Por ende, esas organizaciones deben elegir a sus representantes de conformidad a los parámetros que ellas mismas fijen, teniendo presente, por cierto, el número de personas que el alcalde designe en su representación para integrar el comité bipartito.

6. Los alcaldes deberán presentar la propuesta de planta de personal y del reglamento que la contenga al concejo municipal, la que deberá ser aprobada por los dos tercios de sus integrantes en ejercicio.

Conviene apuntar que de conformidad con lo prescrito en los artículos 63, letra m), y 86, incisos primero y segundo, de la ley N° 18.695, el alcalde tiene, en lo que interesa, la

atribución de convocar y presidir el concejo con derecho a voto, y que el quórum para sesionar será la mayoría de los concejales en ejercicio.

A su vez, de acuerdo con el inciso final del artículo 86 de la citada ley N° 18.695, “Los alcaldes no serán considerados para el cálculo del quórum exigido para que el concejo pueda sesionar, pero sí en aquel requerido para adoptar acuerdos”.

En este contexto normativo, cabe señalar que los alcaldes deben ser considerados para el cálculo del quórum requerido para aprobar la propuesta de planta municipal (aplica criterio contenido en el dictamen N° 16.241, de 2007).

Asimismo, es menester tener en consideración que para tales efectos, el universo de votantes corresponde a la totalidad de los integrantes del concejo que se encuentren habilitados para ejercer sus cargos, y el alcalde en ejercicio, según se precisara (aplica criterio contenido en los dictámenes N°s. 16.241, de 2007, y 36.318, de 2017).

Finalmente, es importante tener presente que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 49 quinquies de la ley N° 18.695, para todos los efectos legales, la participación de los funcionarios municipales en la determinación de la planta municipal no se entenderá como una vulneración al artículo 62, N° 6, de la ley N° 18.575, y al artículo 12, N° 1, de la ley N° 19.880.

El primero de dichos preceptos prevé que contraviene especialmente el principio de la probidad administrativa el intervenir, en razón de las funciones, en asuntos en que se tenga interés personal, o en que lo tengan el cónyuge, hijos, adoptados o parientes hasta el tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad inclusive; en tanto que el segundo, establece entre los motivos que obligan a las autoridades y a los funcionarios de la Administración a abstenerse de intervenir en el procedimiento, el de “Tener interés personal en el asunto de que se trate o en otro en cuya resolución pudiera influir la de aquél; ser administrador de sociedad o entidad interesada, o tener cuestión litigiosa pendiente con algún interesado”.

En mérito de lo expuesto, y en atención a que el alcalde, como funcionario municipal, se encuentra en el supuesto a que alude el artículo 49 quinquies de la ley N° 18.695, la circunstancia de presentar a la aprobación del concejo municipal la propuesta de planta municipal y el reglamento que la contenga, no lo inhabilita para votar en tal órgano colegiado como integrante del mismo, toda vez que para los fines de la determinación de la planta no le afecta el deber de abstención, ni su intervención contraviene el principio de probidad administrativa.

7. El concejo municipal no podrá aumentar el número de cargos ni modificar los grados que contenga la proposición y solo podrá reducir o rechazar la proposición de planta.

Respecto de la reducción de la planta de personal que se proponga al concejo municipal, es del caso señalar que dicha disminución no puede tener como consecuencia la afectación de cargos que se encuentren ocupados a la época de la propuesta de la fijación o modificación de la planta respectiva.

Lo anterior por cuanto implicaría infringir la protección prevista en los literales i y ii, de la letra d) del artículo 49 ter de la ley N° 18.695, que establece, en lo que interesa, que el encasillamiento -que, por cierto, puede verificarse al modificar o fijar la nueva planta- no

podrá tener como consecuencia, ni podrá ser considerado como causal de término de servicios, cesación de funciones o término de relación laboral del personal, ni podrá significar la pérdida del empleo, disminución de sus remuneraciones, ni modificación de derechos previsionales.

Precisado lo anterior, y en caso que el citado órgano colegiado reduzca o rechace la propuesta de planta, deberá hacerlo mediante acuerdo debidamente fundamentado (aplica criterio contenido en los dictámenes N°s. 22.913, de 2013, y 55.021, de 2016).

8. La municipalidad deberá remitir copia del reglamento que determine la planta respectiva y sus antecedentes a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, dentro de los sesenta días posteriores a su dictación.

Esta exigencia tiene el carácter de informativa y su cumplimiento puede acreditarse mediante el timbre de ingreso de la oficina de partes de la aludida subsecretaría en el documento respectivo.

9. Lo dispuesto en el inciso quinto del artículo 5° de la ley N° 15.231, en el artículo 7° de la ley N° 19.602 y en el artículo 16 de esta ley, en lo atinente a la posición de los cargos que allí se indican.

El inciso quinto del artículo 5° de la ley N° 15.231, sobre Organización y Atribuciones de los Juzgados de Policía Local, dispone, en lo pertinente, que los magistrados de dichos tribunales deberán tener “el grado máximo del escalafón municipal respectivo”.

Al respecto, esta Entidad de Control ha concluido, en el dictamen N° 35.464, de 2002, que de acuerdo con lo dispuesto en el citado inciso quinto del artículo 5°, los funcionarios que se desempeñen como jueces de policía local deberán quedar ubicados en el primer lugar del correspondiente ordenamiento de personal, por así disponerlo expresamente dicho cuerpo legal.

De esta manera, para determinar el grado específico que corresponde a la anotada plaza, ha de atenderse a las posiciones relativas de los empleos contemplados en el estamento de directivos de cada entidad edilicia y, en tal virtud, asignarle la más alta de aquellas (aplica dictamen N° 39.448, de 2016).

A su turno, el artículo 7°, inciso primero, de la ley N° 19.602, dispone que el administrador municipal “tendrá el grado más alto de la planta de directivos correspondiente”.

Al efecto, conviene tener presente que para determinar el grado del anotado cargo, debe atenderse a los que estén previstos en la planta de directivos de cada municipio y, en tal virtud, asignarle el más alto de aquella, debiendo, en todo caso, estar en una posición jerárquica superior a la de los demás funcionarios que se encuentren en el tope de dicho estamento, con excepción del juez de policía local (aplica dictamen N° 82.511, de 2013).

Finalmente, cabe tener presente que de acuerdo con el artículo 16 de la ley N° 18.695, los empleos a cargo de las denominadas “unidades mínimas”, esto es, secretario municipal; secretario comunal de planificación; director de desarrollo comunitario; director de administración y finanzas; y, director de control, “tendrán dos grados inmediatamente inferiores a aquel que le corresponde al alcalde”.

III.- RESPONSABILIDAD EN EL EJERCICIO DE LA POTESTAD ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 49

BIS.

El inciso cuarto del artículo 49 bis en comentario prevé que en caso que la fijación de la nueva planta haya considerado una proyección de ingresos y gastos para la municipalidad determinada con negligencia inexcusable se entenderá que se configurará causal de notable abandono de deberes, tanto de parte del alcalde como del o de los concejales que hayan participado de tal decisión. Para dichos efectos se procederá según lo dispuesto en la letra c) del artículo 60, en la letra f) del artículo 76 y en el artículo 77, todos de la ley N° 18.695.

El inciso final del artículo 49 bis establece que “el o los concejales que hubieren votado por rechazar la propuesta de planta podrán recurrir al Tribunal Electoral Regional para solicitar que declare el notable abandono de deberes, según lo dispuesto en el inciso anterior, dentro del plazo de treinta días hábiles contado desde la aprobación de la planta por parte del concejo municipal. Con todo, el alcalde deberá remitir a la Contraloría General de la República el reglamento a que se refiere el inciso primero de este artículo, una vez transcurrido el plazo precedentemente señalado, sin que se haya interpuesto la acción que establece el inciso anterior o una vez que el Tribunal Regional haya rechazado la acción. Lo dispuesto en este inciso será certificado por el Secretario del Tribunal Electoral Regional”.

Al efecto, cabe hacer presente que subyace a la ley N° 20.922, el cautelar los gastos o finanzas públicas, de forma que, tal como se señaló en la discusión particular del artículo 49 bis, consignada en el segundo informe de la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización, en la práctica se configuraría un notable abandono de deberes “cuando se proyecta una planta sin posibilidad alguna de financiarla, pues se genera una estructura cuya base no dice relación con la realidad presupuestaria del municipio, es decir, la planta propuesta provocaría un gasto que el municipio no podrá financiar con sus ingresos”.

IV.- ASPECTOS A CONSIDERAR **AL FIJAR O MODIFICAR LA PLANTA DE PERSONAL.**

1. Grado del alcalde.

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.

Pues bien, el decreto N° 1.675, de 2017, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública -que “Aprueba 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”-, establece en su artículo 4°, literal vi, el rango de grados que podría asignarse al alcalde, según la categoría que le corresponda al municipio.

Añade el literal vii de dicho precepto reglamentario, que una vez efectuados los cálculos por parte de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, se pondrá a disposición

parte de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, se pondrá a disposición la información de ambas variables -esto es, según el total de los ingresos anuales percibidos o el número de habitantes de la comuna-, para que cada municipio elija una y conforme a esa decisión, establezca el grado del alcalde.

Al efecto, cabe precisar que la determinación de una de las dos categorías definidas por el reglamento, es una facultad discrecional del municipio, así como también 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.

Enseguida, es dable agregar que el literal viii del citado artículo 4°, dispone que “La aplicación del mecanismo señalado en este artículo al fijar o modificar la planta de una municipalidad, no podrá significar una disminución de remuneraciones o grado al alcalde, o a algún miembro de cualquier escalafón de la municipalidad”.

Al respecto, es menester señalar que la protección que contiene el mencionado artículo 7° de la ley N° 18.883, y que se reitera en el citado decreto N° 1.675, de 2017, no solo se extiende a las remuneraciones del alcalde, sino también al grado del mismo y, además, a los emolumentos y grados de otros funcionarios de cualquier escalafón de la municipalidad.

Así entonces, no cabe sino concluir que en el evento de que el rango que corresponda a una municipalidad, por aplicación del procedimiento a que se refiere el artículo 7°, inciso final, de la ley N° 18.883, implique la rebaja del grado que posee el alcalde, dicho órgano comunal no debe sujetarse al procedimiento allí regulado pues, en tal supuesto, regiría a su respecto la protección contenida en el aludido artículo 7° y, reiterada, en el artículo 4° del anotado decreto N° 1.675, de 2017.

2. Posiciones relativas de las plazas de juez de policía local y de administrador municipal en la planta que se fije o modifique.

Según ya se indicó, dentro de los aspectos que las municipalidades deben considerar para ejercer la facultad de que se trata, en conformidad con el N° 9 del citado artículo 49 bis, se encuentra lo dispuesto en el inciso quinto del artículo 5° de la ley N° 15.231; en el artículo 7° de la ley N° 19.602; y, en el artículo 16 de la ley N° 18.695.

Este último precepto establece que los empleos a cargo de las denominadas unidades mínimas -secretario municipal; secretario comunal de planificación; director de desarrollo comunitario; director de administración y finanzas; y, director de control- “tendrán dos grados inmediatamente inferiores a aquel que le corresponde al alcalde”.

Por su parte, las otras dos mencionadas disposiciones previenen, respectivamente, que los cargos de juez de policía local y de administrador municipal tendrán el grado más alto de la planta de directivos, esto es, dos grados menos que el alcalde.

En este contexto, debe tenerse presente que para el legislador -al tenor del artículo 16 y siguientes de la ley N° 18.695-, las “unidades mínimas” son aquellas imprescindibles, las que todo municipio “deberá considerar”, cualquiera que sea su realidad y el tamaño de la comuna, por lo que parece entendible que las personas a cargo de estas tengan el grado más alto del estamento directivo, esto es, dos grados menos que el respectivo alcalde.

Por consiguiente, en ejercicio de la facultad que nos ocupa, no se podría adjudicar solo un

grado de diferencia con el alcalde, al juez de policía local y administrador municipal.

Lo expresado, por lo demás, concuerda con el criterio establecido por el propio legislador, al fijar las posiciones relativas de los estamentos, en el artículo 7°, inciso segundo, de la ley N° 18.883, en que determinó, de manera expresa, que el grado más alto que se puede asignar a un directivo es el 3. Por ende, en ningún caso podría existir una diferencia inferior a dos grados, entre este y el alcalde respectivo.

3. Cargo de administrador municipal.

Es del caso recordar que el inciso primero del artículo 7° de la ley N° 19.602, creó “por el solo ministerio de la ley” dicha plaza en todas las municipalidades del país; en tanto que el artículo 30 de la ley N° 18.695 -incorporado por la misma ley N° 19.602-, señala que “existirá un administrador municipal en todas aquellas comunas donde lo decida el concejo a proposición del alcalde”.

De ello se desprende que la mencionada plaza debe considerarse en la planta municipal.

Lo anterior, en atención a que la inexistencia del referido cargo en la planta de personal haría imposible el ejercicio de la facultad prevista en el citado artículo 30, por lo que no sería posible suprimir el empleo de que se trata, por significar dejar sin efecto esta norma legal. Ello, sin perjuicio, por cierto, de que la decisión de proveer esa plaza corresponde al concejo a proposición del alcalde, tal como se precisara en el dictamen N° 31.829, de 1999.

4. Personal a cargo de las unidades mínimas previstas en el artículo 16 de la ley N° 18.695, que se encuentran en el estamento de jefaturas.

Tratándose de municipalidades cuyas plantas de personal han considerado los empleos a cargo de unidades mínimas -secretaría municipal; secretaría comunal de planificación; unidad de desarrollo comunitario; unidad de administración y finanzas; y, unidad de control-, en el estamento de jefaturas, cabe señalar que en ejercicio de la potestad en análisis, correspondería que dichas plazas sean ahora creadas en el estamento de directivos. Ello, en conformidad con lo previsto en el citado artículo 16 de la ley N° 18.695, cuyo tenor da cuenta de la intención del legislador en ese sentido.

5. Establecimiento de nuevos grados de ingreso a las plantas.

La posibilidad de fijar nuevos grados de ingreso a los distintos estamentos de la planta se infiere de lo previsto en el artículo 49 ter, letra a), que previene que “Los funcionarios de las plantas de directivos, profesionales, jefaturas, técnicos, administrativos y auxiliares se encasillarán en cargos de igual grado al que tenían a la fecha del encasillamiento, manteniendo el orden del escalafón de mérito. Si en las nuevas plantas no existieren los grados que tenían los funcionarios, por haber variado los grados de ingreso a ellas, éstos se encasillarán en el último grado que se consulte en la nueva planta”.

6. Posibilidad de que en el reglamento se establezcan requisitos específicos para un cargo que se encuentre desempeñado por un funcionario que no los cumpliría.

En conformidad con el artículo 8°, inciso final, de la ley N° 18.883, “las plantas podrán considerar requisitos específicos para determinados cargos”.

Ello, sin perjuicio de la protección establecida al efecto para los funcionarios que actualmente desempeñen esas plazas, contenida en los artículos noveno -inciso tercero- y decimocuarto transitorios de la ley N° 20.922, que previenen, respectivamente -en lo que importa-, que “Los requisitos para el desempeño de los cargos que se establecen en el número 3) del artículo 5° de esta ley no serán exigidos respecto de los funcionarios municipales titulares y a contrata en servicio a la fecha de publicación de la presente ley”; y, que “Los funcionarios que hayan ingresado a las respectivas plantas cumpliendo los requisitos exigidos al momento de su nombramiento de conformidad a lo dispuesto en el artículo 1° transitorio de la ley N° 19.280 mantendrán su derecho a ser encasillados y al ascenso en las mismas plantas en que se encontraban a la fecha de publicación de esta ley”.

Cabe tener en consideración que al fijar requisitos, el reglamento no podría establecer exigencias inferiores a las previstas por el propio legislador en el inciso segundo del artículo 8°, para los estamentos de directivos, profesionales, jefaturas, técnicos, administrativos y auxiliares.

Finalmente, es dable aclarar que sería posible fijar como requisito específico, poseer determinada experiencia para el ejercicio de un determinado cargo, por cuanto el citado artículo 8° no distingue respecto al tipo de requisitos que pueden establecerse en la planta.

7. Supresión de cargos.

En el caso de plazas vacantes, no existe impedimento en que puedan ser eliminadas, esto es, que no sean consideradas en la propuesta de planta.

No obstante, tratándose de cargos nominados que por expresa disposición legal deben existir en las plantas municipales, resulta improcedente su supresión.

A modo ejemplar, ello ocurre con las plazas que dirigen las “unidades mínimas” mencionadas en el artículo 16, inciso primero, de la ley N° 18.695 -secretario municipal; secretario comunal de planificación; director de desarrollo comunitario; director de administración y finanzas; y, director de control-; con los cargos de jueces de policía local y con los de secretario abogado de esos órganos jurisdiccionales.

Ahora bien, en los demás casos de empleos nominados, no existe impedimento para eliminarlos, con la salvedad de que se encuentren ocupados, pues en esos casos deberán crearse al efecto otros cargos de igual grado y estamento en la planta nueva, para encasillar a sus titulares.

Lo anterior, en conformidad con lo previsto en el artículo 49 ter, letra a), que previene que “Los funcionarios de las plantas de directivos, profesionales, jefaturas, técnicos, administrativos y auxiliares se encasillarán en cargos de igual grado al que tenían a la fecha del encasillamiento, manteniendo el orden del escalafón de mérito”.

8. Imposibilidad de crear escalafones de especialidad.

Al respecto, cabe recordar que el artículo 2°, inciso primero, de la ley N° 19.280, publicada en el Diario Oficial el 16 de diciembre de 1993, autorizó al Presidente de la República, para que dentro del plazo de 6 meses, adecuara las plantas y escalafones vigentes del personal de las municipalidades a las establecidas en el artículo 7° de la ley N° 18.883.

En uso de la referida facultad, podía nominar cargos “y conformar escalafones de especialidad”.

A su turno, el artículo único de la ley N° 16.321 otorgó un nuevo plazo de 60 días, a contar de la fecha de publicación de esta ley -6 de agosto de 1994-, para que el Presidente de la República hiciera uso de la antedicha atribución.

Pues bien, es menester tener presente -en armonía con el dictamen N° 8.819, de 2004, entre otros-, que la mencionada facultad se extinguió el 6 de octubre de 1994, no existiendo actualmente norma alguna que autorice el establecimiento de escalafones de especialidad.

9. Imposibilidad de crear cargos adscritos.

Sobre la materia, es del caso recordar que la ley N° 20.922 -en su artículo 4°, número 5-, incorporó los artículos 49 bis, 49 ter, 49 quáter, y 49 quinquies, a la ley N° 18.695, los que solo facultan a los alcaldes para que, a través de un reglamento municipal, fijen o modifiquen las plantas del personal de las municipalidades, estableciendo el número de cargos para cada planta y fijando sus grados, considerándose, para tal efecto, los límites y requisitos que señala la misma norma.

Ahora bien, a diferencia de lo sucedido con la mencionada ley N° 19.280, que estableció la posibilidad de crear cargos adscritos por el solo ministerio de la ley al cumplirse los presupuestos normativos que allí se establecían, la mencionada ley N° 20.922 no ha dispuesto -ya sea por el solo ministerio de la ley o mediante una facultad otorgada al alcalde- la generación de dichas plazas, por lo que los municipios no se encuentran facultados para crear los aludidos cargos (aplica dictamen N° 13.714, de 2018).

10. Modificación de los grados de cargos que se encuentran provistos.

Como cuestión previa, cabe hacer presente que en el ejercicio de la facultad de fijar o modificar las plantas de personal, no se contempló la posibilidad de modificar los grados de aquellos cargos que se encuentran provistos.

Lo anterior, con la salvedad de lo dispuesto en el artículo 49 bis, inciso tercero, N° 9; y en el número 1 de este apartado.

Ahora bien, excepcionalmente y siempre que se encuentre debidamente fundamentado, podría modificarse el grado de aquellos cargos que estén expresamente reconocidos en la ley -como por ejemplo, director de obras, director jurídico, etc.-, a efectos de ajustar o equiparar su nivel remuneratorio al de otras plazas jerárquicamente equivalentes.

11. Considerar lo establecido en el artículo 7° de la ley N° 18.883.

Debe tenerse en consideración que en virtud de lo dispuesto en el inciso primero del referido precepto estatutario, las municipalidades solo podrán tener los siguientes estamentos en sus plantas de personal: de Directivos; de Profesionales; de Jefaturas; de Técnicos; de Administrativos; y, de Auxiliares.

Además, es menester tener en cuenta que de acuerdo con lo establecido en el inciso segundo de la mencionada norma legal, las plantas municipales tendrán las siguientes posiciones relativas: Alcaldes del grado 1 al 6; Directivos del grado 3 al 10; Profesionales

del grado 5 al 12; Jefaturas del grado 7 al 12; Técnicos del grado 9 al 17; Administrativos del grado 11 al 18; Auxiliares del grado 13 al 20.

12. Posibilidad de encasillar en nuevas plazas a funcionarios titulares de cargos nominados mantenidos en la planta, y encasillar a otros servidores en los aludidos empleos nominados.

Debe descartarse tal posibilidad en razón de lo prescrito en el literal ii) de la letra d) del artículo 49 ter, que previene que lo dispuesto en ese precepto “No podrá significar pérdida del empleo, disminución de sus remuneraciones, excepto en el caso contemplado en el párrafo tercero del literal b), ni modificación de derechos previsionales”.

Ello, en atención a que de mantenerse el cargo nominado en la planta, su titular tiene derecho a ser encasillado en este, puesto que de lo contrario significaría la pérdida de aquel empleo al que accedió en su oportunidad de conformidad con la normativa que regula el ingreso o las promociones.

13. Posibilidad de encasillar a funcionarios del estamento de auxiliares en el de administrativos, suprimiéndose las plazas auxiliares.

De conformidad con lo previsto en el artículo 49 ter, letra a), primer párrafo, “Los funcionarios de las plantas de directivos, profesionales, jefaturas, técnicos, administrativos y auxiliares se encasillarán en cargos de igual grado al que tenían a la fecha del encasillamiento, manteniendo el orden del escalafón de mérito”.

Según se advierte de la norma precitada, el legislador se preocupó de mencionar expresamente cada uno de los estamentos existentes en las plantas de personal, para luego señalar que los servidores municipales deben encasillarse en el mismo grado, de lo que queda de manifiesto su intención en orden a que en el encasillamiento se respete el estamento en que se encontraban ubicados los funcionarios.

Corroborando lo anterior, lo previsto en el párrafo segundo de la mencionada letra a), conforme al cual “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 que señala.

En efecto, la recién citada disposición otorga la facultad de encasillar en un estamento diverso, pero solo después de haber procedido a encasillar al personal conforme al anotado párrafo primero, en igual grado y estamento, esto es, en “las plantas de directivos, profesionales, jefaturas, técnicos, administrativos y auxiliares”.

Por consiguiente, no resulta posible encasillar directamente a los funcionarios del estamento de auxiliares en el de administrativos, sino que debe estarse a la existencia de plazas que hubieren quedado vacantes luego del encasillamiento llevado a cabo respecto de funcionarios del mismo estamento.

14. Fijación o modificación de las plantas de personal.

El reglamento municipal debe indicar, de manera expresa, tanto en la parte dispositiva como en la suma, si está “fijando” una nueva planta, o si solo se está “modificando” la planta vigente, por cuanto las consecuencias jurídicas de una u otra opción son diversas.

En efecto, de acuerdo con el artículo décimo transitorio de la mencionada ley N° 20.922, tratándose de la fijación de una nueva planta, el decreto con fuerza de ley que contenía su antigua planta de personal quedará derogado a contar de la data de entrada en vigencia del primer reglamento emitido en ejercicio de la facultad prevista en los artículos 49 bis y 49 ter.

Por ende, y a modo de ejemplo, si la “antigua planta” establecía requisitos específicos para determinados empleos, pero la nueva planta que se “fija” nada indica al respecto, dichas exigencias quedarán sin efecto al derogarse el pertinente decreto con fuerza de ley.

Además, cabe tener presente que al fijar una nueva planta, la municipalidad estará obligada a ajustarse estrictamente a la actual normativa legal sobre la materia, no pudiendo, por ejemplo, mantener los escalafones de especialidades, cuya existencia no considera el ordenamiento jurídico vigente, según se precisara precedentemente.

V.- CONSIDERACIONES FINALES.

Finalmente, se ha estimado pertinente hacer presente que en conformidad con lo dispuesto en el artículo 49 bis, en concordancia con el artículo 12, ambos de la ley N° 18.695, el acto administrativo por el cual se fije o modifique la planta de personal, debe ser emitido como “reglamento”, y no como decreto alcaldicio.

Asimismo, se recomienda que en la estructura del reglamento se siga un formato similar al de los decretos con fuerza de ley que contienen las plantas vigentes, esto es, que primero se señalen las modificaciones que se pretenden efectuar -creación de cargos, supresión de cargos y modificación de grados-; en segundo lugar, se indique cómo quedará la planta de personal -ya sea que se fije nueva planta o solo se modifique la vigente-; y, en tercer lugar, se aluda a los requisitos específicos que se consideran para determinados cargos, de proceder.

Además, cabe agregar que debe acompañarse al trámite de toma de razón toda la documentación que acredite la conformidad legal de la planta vigente.

Finalmente, se informa que estas instrucciones se encuentran disponibles en el sitio web www.contraloria.cl.

Saluda atentamente a Ud.

Jorge Bermúdez Soto

Contralor General de la República

**POR EL CUIDADO Y BUEN USO
DE LOS RECURSOS PÚBLICOS**

