

N° 84.772 Fecha: 03-XI-2014

Se han dirigido a esta Contraloría General las municipalidades de Ercilla, Papudo, San Nicolás, Litueche y Lonquimay; y el señor Juan Vallejos Villegas, presidente de la Asociación de Funcionarios de la Municipalidad de Frutillar, quien remite la presentación del señor Carlos Rosas Soto; todos ellos efectuando diversas consultas relativas a las modificaciones introducidas por la ley N° 20.742 a la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, especialmente, respecto del nuevo artículo 16 de esta última, las que serán atendidas en el orden en que fueron formuladas.

Requeridas las Subsecretarías de Hacienda, de la cartera ministerial pertinente, y de Desarrollo Regional y Administrativo, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, solo la primera entidad informó sobre el particular, según se indicará más adelante, en tanto la segunda no lo hizo dentro del plazo establecido al efecto, por lo que se procederá a atender las presentaciones de que se trata, prescindiendo de este último antecedente.

Como cuestión previa, conviene precisar que el numeral 1) del artículo 1° de la citada ley N° 20.742, reemplazó el artículo 16 de la anotada ley N° 18.695, por el siguiente: “Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, la organización interna de las municipalidades deberá considerar, a lo menos, las siguientes unidades: Secretaría Municipal, Secretaría Comunal de Planificación, Unidad de Desarrollo Comunitario; Unidad de Administración y Finanzas y **Unidad de Control**.”

Para efectos de lo dispuesto en el inciso anterior, en aquellas municipalidades cuyas plantas funcionarias no consideren en el escalafón directivo los cargos señalados en el inciso precedente, el alcalde estará facultado para crearlos, debiendo, al efecto, sujetarse a las normas sobre selección directiva que la ley dispone.

Dichos cargos tendrán dos grados inmediatamente inferiores a aquel que le corresponde al alcalde en la municipalidad respectiva, y aquellos señalados en el artículo 47 mantendrán la calidad de exclusiva confianza.

En aquellas comunas que tengan más de cien mil habitantes deberán considerarse, también, las unidades encargadas de cada una de las demás funciones genéricas señaladas en el artículo precedente”.

Por su parte, el numeral 2) del indicado artículo 1° de la ley N° 20.742, reemplazó el artículo 17 de la citada ley N° 18.695, previendo que “Las municipalidades de comunas con menos de cien mil habitantes podrán refundir, en una sola unidad, dos o más funciones genéricas, cuando las necesidades y características de la comuna así lo requieran. Esta facultad no podrá ejercerse respecto de las unidades mínimas señaladas en el artículo anterior”.

Precisado lo expuesto, cabe indicar, en primer término, que la Municipalidad de Ercilla consulta de qué forma debe materializar la nueva estructura municipal contemplada en la citada ley N° 20.742, considerando que su planta de personal contempla en el estamento directivo, los cargos nominados de secretario municipal, administrador municipal, director de desarrollo comunitario, director de obras municipales y un directivo genérico, todos grado 10.

Sobre el particular, cumple señalar que acorde con lo dispuesto en el artículo 16 de la ley N° 18.695, deberán crearse las unidades a que se refiere dicho precepto que no estén contempladas en su planta de personal, como también, los empleos directivos que estarán a cargo de dichas reparticiones, los cuales deberán tener dos grados inferiores al que posee el alcalde.

De este modo, según se desprende de la planta de personal de esa entidad comunal, establecida en el decreto con fuerza de ley N° 42-19.280, de 1994, del entonces Ministerio del Interior, deberán implementarse las unidades de secretaría comunal de planificación, control y administración y finanzas, asignando el grado 8 a quienes ocupen tales empleos, atendido que el alcalde, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 7° de la ley N° 20.033, posee grado 6.

Enseguida, esa misma municipalidad consulta qué ocurre con los cargos de administrador municipal y de juez de policía local, que actualmente poseen grado 10, por cuanto, a su juicio, la creación de las nuevas plazas indicadas precedentemente, afectaría la posición jerárquica que los indicados funcionarios tienen en el estamento directivo.

Al respecto, cabe señalar que el artículo 7° de la ley N° 19.602 -que Modifica la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades en Materia de Gestión Municipal-, creó por el solo ministerio de la ley el cargo de administrador municipal en todas las municipalidades del país, modificando de pleno derecho los decretos con fuerza de ley que establecen las plantas de personal de cada una de ellas.

El inciso segundo del aludido precepto dispone que “El administrador municipal, por efecto de lo dispuesto en el inciso anterior, tendrá el grado más alto de la planta de Directivos correspondiente”. Añade, el inciso tercero que “En aquellas municipalidades en que el cargo de administrador municipal tuviere un grado diferente al señalado en el inciso anterior, entiéndase éste modificado por el solo ministerio de la ley”.

Por su parte, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5°, inciso quinto, de la ley N° 15.231 -sobre Organización y Atribuciones de los Juzgados de Policía Local-, los funcionarios que se desempeñen como jueces de policía local deberán tener el grado máximo del escalafón respectivo.

Como puede advertirse, respecto de las plazas de administrador municipal y juez de policía local, existen normas especiales de carácter permanente que, específicamente, han establecido la posición relativa y el nivel remuneratorio que deben tener esos empleos en el estamento directivo, quedando de manifiesto que la intención del legislador ha sido que aquellos estén en el tope de dicho escalafón.

Pues bien, de los antecedentes tenidos a la vista consta que el cargo de juez de policía local fue incorporado a la planta de personal de ese órgano comunal por expresa disposición del artículo 1° de la ley N° 20.554 -que Crea Juzgados de Policía Local en las Comunas que Indica-, modificándose, además, a través de su artículo 2°, letra a), la planta municipal respectiva, quedando, en consecuencia, ubicado en el grado 10 -el más alto del estamento directivo-. Por su parte, el cargo de administrador municipal, fue incorporado en dicha estructura, a través del aludido decreto con fuerza de ley N° 42-19.280, de 1994, con igual nivel remuneratorio.

En mérito de lo expuesto, cabe concluir que la aplicación del artículo 16 de la anotada ley N° 18.695, produce el efecto de variar la planta del municipio recurrente, en lo que se refiere a los grados asignados a los cargos de administrador municipal y juez de policía local.

De este modo, entonces, el nivel remuneratorio de ambos se adecuará, por el solo ministerio de la ley, al grado 8, que corresponde a aquel que en esa planta de personal debe otorgarse a las nuevas plazas que se creen en virtud del citado artículo 16 de la ley N° 18.695 -atendido que el alcalde tiene grado 6-, a objeto de mantener la jerarquía que los textos legales aludidos precedentemente han dispuesto expresamente para tales cargos (aplica criterio contenido en los dictámenes N°s. 45.612, de 1999, y 35.464, de 2002).

Enseguida, la Municipalidad de Ercilla plantea que, a su juicio, la creación de los nuevos cargos que se analiza, produciría una situación de discriminación respecto de los demás empleos directivos de ese escalafón -todos grado 10-, los que quedarían en una situación de inferior jerarquía, atendido que los primeros poseerían un mayor nivel remuneratorio.

Al respecto, el dictamen N° 81.956, de 2014, concluyó que tanto los nuevos empleos que se creen en conformidad con el citado artículo 16 de la ley N° 18.695, como también los que se encuentran nominados en la pertinente planta de personal, y que corresponden a aquellas plazas que dirigen las unidades mínimas previstas en el inciso primero de la misma disposición legal, esto es, secretaría municipal, secretaría comunal de planificación, unidad de desarrollo comunitario, unidad de administración y finanzas y unidad de control, deben tener dos grados menos que el que posee el alcalde del respectivo municipio.

En otro orden de ideas, ese mismo órgano comunal consulta hasta qué fecha la secretaria municipal y una servidora del escalafón directivo, quienes desempeñan en la actualidad las funciones de control y administración y finanzas, respectivamente, podrán continuar ejerciendo dichas labores.

Sobre este punto, acorde con lo manifestado en el citado dictamen N° 41.047, de 2014, es necesario precisar que si bien no existe un plazo legalmente establecido para implementar los cargos en comento, deben arbitrarse las medidas tendientes a objeto de crearlos, y luego proveerlos a la brevedad posible, ya sea con un titular o un suplente, según corresponda, de acuerdo a las reglas generales contenidas en el artículo 6° y el Título II, Párrafo 1°, de la anotada ley N° 18.883, y las especiales respecto de los cargos de director de control y de exclusiva confianza, acorde con los artículos 29, inciso final, y 47, ambos de la citada ley N° 18.695, respectivamente.

Por ende, las servidoras a que alude el municipio podrán continuar ejerciendo dichas funciones, hasta la data en que se creen los cargos correspondientes, época a partir de la cual deberán designarse a los titulares o suplentes en dichos empleos, conforme lo indicado en el párrafo anterior.

En último término, la Municipalidad de Ercilla consulta respecto de la provisión de recursos y el límite de gastos en personal que establece la ley, dado que, en su opinión, la creación de los nuevos cargos implicará un mayor gasto en ese ámbito, planteamiento que la Municipalidad de Lonquimay formula en términos similares, razón por la cual, ambos requerimientos serán atendidos conjuntamente.

Al respecto, la Subsecretaría de Hacienda ha informado, en síntesis, que durante la tramitación legislativa de la mencionada ley N° 20.742, ingresó el informe financiero N° 23, de 2012, de la Dirección de Presupuestos, el que indica -en su apartado segundo- que dicho proyecto de ley “no implicará mayores costos fiscales toda vez que los eventuales costos que se deriven deberán ser financiados por los propios municipios”. Agrega que, atendido lo anterior, y considerando que las entidades edilicias poseen autonomía en materia de la administración de sus finanzas, teniendo la facultad de aprobar su presupuesto como también la atribución para modificarlo si fuese necesario, estima que los nuevos cargos a que se refiere el citado artículo 16, deben ser financiados por los propios municipios.

Posteriormente, a través de su oficio N° 1609, de 22 de agosto de 2014, en relación con la consulta formulada por la Municipalidad de Lonquimay, señala que los municipios no pueden exceder el límite de gastos en personal al establecer los nuevos cargos obligatorios que dispone el artículo 16 de la ley N° 18.695, luego de las modificaciones establecidas por la ley N° 20.742.

En consecuencia, y de acuerdo con lo expuesto precedentemente, a fin de hacer efectiva la implementación de los respectivos cargos directivos, en el evento de no contar con los recursos que

les permitan cumplir con tal obligación, los municipios en el ejercicio de las atribuciones a que se ha hecho alusión, contenidas en los artículos 122 de la Constitución Política de la República; 5°, letra b), 14, 63, letra e), y 65, letra a), de la anotada ley N° 18.695, deberán arbitrar las medidas tendientes a realizar las modificaciones presupuestarias que se requieran para tal propósito (aplica criterio contenido en el dictamen N° 33.779, de 2012).

Con todo, se deberá tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 1°, inciso primero, de la ley N° 18.294, que Establece Normas y Otorga Facultades para Instalación de Nuevas Municipalidades Creadas en la Región Metropolitana de Santiago y Modifica el Decreto Ley 3.063, de 1979, con arreglo al cual “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 3°, N° 1; 6° al 9° del título III, en los títulos IV, V, VI, VIII y artículo 44 N° 1 del título IX de la Ley de Rentas Municipales”, precepto aplicable a los demás municipios del país, en virtud del artículo 67 de la ley N° 18.382, sobre Normas Complementarias de Administración Financiera, Personal y de Incidencia Presupuestaria.

Por otra parte, la Municipalidad de Papudo ha solicitado un pronunciamiento que determine si procede modificar los grados asignados a los cargos directivos que contempla su planta de personal -a saber, juez de policía local, administrador municipal, secretario municipal, secretario comunal de planificación, director de obras y de desarrollo comunitario-, establecida en el decreto con fuerza de ley N° 281-19.321, de 1994, del entonces Ministerio de Interior, habida cuenta que, en su opinión, la creación de las nuevas plazas a que alude el mencionado artículo 16 de la ley N° 18.695, conlleva el ajuste del nivel remuneratorio de la totalidad del citado estamento -de 10 a 8-, a objeto que aquellos tengan dos grados menos que el alcalde, salvo el juez de policía local, quien a su juicio debería tener grado 7.

A su turno, la Municipalidad de Litueche consulta si debe aumentar los grados que poseen los cargos directivos existentes en su planta de personal -establecida en el decreto con fuerza de ley N° 302-19.321, de 1994, del antiguo Ministerio de Interior-, cuales son, secretario municipal, secretario comunal de planificación, juez de policía local y administrador municipal -ubicados en grados 9 y 10-, a fin de equiparlos con los nuevos cargos que sea necesario implementar en el aludido estamento.

En el mismo sentido indicado precedentemente, la Municipalidad de San Nicolás también consulta si procede adecuar los grados de juez de policía local y de administrador municipal, que contempla su planta de personal.

Pues bien, considerando que las indicadas presentaciones han sido formuladas en similares términos, serán atendidas conjuntamente.

Sobre el particular, y en lo que concierne a los municipios de Papudo y Litueche -tal como se concluyó en relación con la Municipalidad de Ercilla-, acorde con el citado dictamen N° 81.956, de 2014, tanto los nuevos empleos que se creen en conformidad con el citado artículo 16 de la ley N° 18.695, como también los que se encuentran nominados en la pertinente planta de personal, y que corresponden a aquellas plazas que dirigen las unidades mínimas a que se refiere el inciso primero de la misma disposición legal, esto es, secretaría municipal, secretaría comunal de planificación, unidad de desarrollo comunitario, unidad de administración y finanzas y unidad de control, deben tener dos grados menos que el que posee el alcalde del respectivo municipio.

En cuanto a los cargos de juez de policía local y administrador municipal, se debe indicar que según consta de la planta de personal de la Municipalidad de Papudo, el primero de dichos cargos está contemplado en el estamento directivo con grado 9, en tanto el segundo, fue creado por el solo

ministerio de la ley de acuerdo a lo previsto en el artículo 7° de la anotada ley N° 19.602, con ese mismo nivel remuneratorio, que es el más alto del citado escalafón.

A su vez, el cargo de juez de policía local fue incorporado en la planta de personal de la Municipalidad de Litueche, a través del artículo 1° de la ley N° 20.554 -que Crea Juzgados de Policía Local en las Comunas que Indica-, y el empleo de administrador municipal, mediante lo dispuesto en el artículo 7° de la aludida ley N° 19.602, ambos en grado 9.

Por su parte, conforme se advierte de la planta de personal de la Municipalidad de San Nicolás, establecida en el decreto con fuerza de ley N° 258-19.321, de 1994, del antiguo Ministerio del Interior, tanto el juez de policía local como el administrador municipal, están contemplados en el escalafón directivo, con grado 9.

Siendo así, y en atención a lo antes señalado, la aplicación del tantas veces aludido artículo 16 de la ley N° 18.695, produce el efecto de modificar las plantas de personal de las entidades edilicias recurrentes y, por ende, el nivel remuneratorio de los empleos de juez de policía local y administrador municipal se adecuará, por el solo ministerio de la ley, al grado 8, que corresponde a aquel que en esas plantas deben tener los empleos que dirigen las unidades mínimas a que se refiere el inciso primero de la misma disposición legal, toda vez que los alcaldes de dichos órganos comunales poseen grado 6.

En cuanto a la forma de provisión de los empleos por los que consulta la Municipalidad de Papudo, acorde con lo concluido en el dictamen N° 41.047, de 2014, corresponde aplicar la normativa que contempla el Título II, Párrafo IV, artículos 51 y siguientes de la ley N° 18.883, Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, para la selección y designación de los cargos de secretario municipal y director de administración y finanzas; por concurso de oposición y antecedentes para el cargo de director de control, según se establece expresamente en el inciso final del artículo 29 de la citada ley N° 18.695; y, por designación discrecional, respecto de los cargos de secretario comunal de planificación y de desarrollo comunitario, atendido que mantienen el carácter de exclusiva confianza de acuerdo al artículo 47 de la aludida ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

A su turno, el señor Juan Vallejos Villegas, presidente de la Asociación de Funcionarios de la Municipalidad de Frutillar, remite la presentación del señor Carlos Rosas Soto, quien solicita, en síntesis, que se determine si procedería modificar el grado que posee el director de administración y finanzas de ese ente edilicio, a fin de adecuarlo al nivel remuneratorio de los nuevos cargos que se creen por mandato de la ley N° 20.742.

Al respecto, según consta del Sistema de Información de Personal de la Administración del Estado que posee esta Contraloría General, el señor Rosas Soto sirve -en el aludido órgano comunal-, el cargo de director de administración y finanzas, el que conforme al decreto con fuerza de ley N° 177-19.321, de 1994, del antiguo Ministerio del Interior, que fijó la planta de personal de la citada entidad, tiene el carácter de nominado, grado 9.

En este contexto, considerando lo concluido en el referido dictamen N° 81.956, de 2014, el empleo que sirve el señor Rosas Soto deberá tener dos grados menos que el que posee el alcalde de la citada entidad edilicia, habida cuenta que dicho cargo es de aquellos que dirigen las unidades mínimas a que alude el inciso primero del citado artículo 16 de la ley N° 18.695.

Por otra parte, en lo que concierne a la consulta que realiza la Municipalidad de Litueche, respecto a la forma de proveer el cargo de director de control, corresponde indicar que acorde con lo concluido en el dictamen N° 41.047, de 2014, dicha designación se efectuará en conformidad con lo dispuesto

en el artículo 29, inciso final, de la citada ley N° 18.695, con arreglo al cual, en lo que interesa, las bases del concurso y el nombramiento del funcionario que desempeñe dicha jefatura requerirán aprobación del concejo.

Finalmente, en cuanto a las consultas que formulan las municipalidades de Lonquimay y Litueche relativas al carácter obligatorio o facultativo que tendría para la autoridad edilicia la creación de las unidades y cargos a que se refiere el anotado artículo 16, incisos primero y segundo, de la ley N° 18.695; el procedimiento de selección y designación de las pertinentes plazas; y, la situación que se produce en los casos en que aquellas ya se encuentren contempladas en la respectiva planta de personal, pero en un escalafón distinto del directivo -en lo que a cada uno corresponde-, cumple con señalar que tales interrogantes fueron atendidas por esta Contraloría General a través del dictamen N° 41.047, de 2014, por lo que se remite fotocopia del mismo para su conocimiento y fines pertinentes.

Transcríbese a las municipalidades de Papudo, Litueche, Lonquimay, San Nicolás y Frutillar; al señor Juan Vallejos Villegas; a las Subsecretarías de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, y de Hacienda; a la Asociación Chilena de Municipalidades; a la Asociación de Municipalidades de Chile; a todas las Contralorías Regionales; a todas las Divisiones de esta Entidad Fiscalizadora; a la Subdivisión de Auditoría e Inspección y a las Unidades Técnica de Control Externo, de Seguimiento y de Registro, todas estas últimas de la División de Municipalidades de esta Contraloría General.

Saluda atentamente a Ud.

Patricia Arriagada Villouta
Contralor General de la República
Subrogante