

INFORME DE LA COMISIÓN DE ECONOMÍA recaído en el proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que modifica el artículo 54 bis de la Ley General de Cooperativas, que aumenta, respecto de los funcionarios municipales, el límite máximo de descuentos voluntarios por planilla en favor de cooperativas de las cuales sean socios.

BOLETÍN N° 11.199-03.

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Economía tiene el honor de informaros respecto del proyecto de ley de la suma, en primer trámite constitucional, iniciado en moción de los Honorables Senadores señora Pérez San Martín y señor Tuma.

La iniciativa ingresó a tramitación en el Senado con fecha 18 de abril de 2017, pasando a la Comisión de Economía.

—————
Cabe hacer presente que, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 127 del Reglamento del Senado, la Comisión acordó discutir el proyecto sólo en general.

—————
NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL

No hay.

OBJETIVO DEL PROYECTO

Aumentar respecto de los funcionarios municipales, que se rigen el estatuto administrativo para funcionarios municipales, contenido en la ley N° 18.883, el tope máximo del descuento voluntario por planilla en favor de las cooperativas de las que el funcionario sea socio, de un 15% a un 25%.

Lo anterior, debido a que tales funcionarios no quedaron expresamente contemplados en una modificación a la Ley General de Cooperativas del año 2016, que concedió el aumento en el porcentaje indicado solo en favor de los funcionarios públicos que se rigen por el estatuto administrativo, contenido en el D.F.L. N° 29, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.834, sobre estatuto administrativo.

—————

ANTECEDENTES

Para el debido estudio de esta iniciativa de ley, se han tenido en consideración, entre otros, los siguientes:

A. ANTECEDENTES JURÍDICOS

- Decreto con Fuerza de Ley N° 5, Ley General de Cooperativas.
- Decreto con Fuerza de Ley N° 29, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo.
- Ley N° 18.883, Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales.

B. ANTECEDENTES DE HECHO

La moción que dio origen a este proyecto.

En su exposición de motivos, la moción hace presente, en primer lugar, que en la última modificación a la Ley General de Cooperativas, contenida en el D.F.L. N° 5, publicada en el Diario Oficial con fecha 6 de enero del año 2016, se incorporó en el artículo 54 bis un aumento en el porcentaje límite para los descuentos voluntarios por planilla establecido en el artículo 96 de la ley N° 18.834 sobre Estatuto Administrativo¹, de un 15% a un 25%, cuando los descuentos adicionales sean a favor de cooperativas de las que el funcionario sea socio.

Esta última modificación a la Ley General de Cooperativas no abarcó a todos los funcionarios del sector público, sino que excluyó de este beneficio a los funcionarios municipales que se rigen por el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales; y este cuerpo legal no incluye el aumento de un 15% al 25% de los descuentos por planilla con la sola autorización del funcionario socio de la cooperativa. Se constata una clara desventaja de los Funcionarios Municipales en relación con el resto de funcionarios del sector público y privado del país. Esta exclusión del citado beneficio implica que cerca de 175 mil funcionarios municipales no puedan

¹ Ley N° 18.834 sobre Estatuto Administrativo.

Artículo 96.- Queda prohibido deducir de las remuneraciones del funcionario otras cantidades que las correspondientes al pago de impuestos, cotizaciones de seguridad social y demás establecidas expresamente por las leyes.

Con todo, el jefe superior de la institución, el Secretario Regional Ministerial o el Director Regional de servicios nacionales desconcentrados, según corresponda, y a petición escrita del funcionario, podrá autorizar que se deduzcan de la remuneración de este último, sumas o porcentajes determinados destinados a efectuar pagos de cualquier naturaleza, pero que no podrán exceder en conjunto del quince por ciento de la remuneración. Si existieren deducciones ordenadas por el sistema de bienestar, el límite indicado se reducirá en el monto que representen aquéllas.

acceder a dicha forma de descuento, lo cual va en contra del principio de igualdad entre los socios que inspira a la regulación de las cooperativas.

Continúa señalando que si bien durante la discusión en particular del proyecto de ley se manifestó la intención de que el beneficio descrito favoreciera a todos los funcionarios del sector público sin distinciones, la redacción del articulado pertinente y la aplicación de la ley, a partir de una interpretación estricta, propia del derecho público, ha sido que dicho beneficio sólo favorece a aquellos funcionarios que se rigen por el Estatuto Administrativo; el beneficio no alcanzaría a aquellos funcionarios del sector público municipal que tienen su propio estatuto.

Los autores de la moción hacen presente que durante la tramitación de la reforma a la Ley General de Cooperativas, particularmente en su discusión en la Comisión de Economía del Senado, se advirtió la necesidad de aumentar el porcentaje de descuento permitido sobre las remuneraciones de los funcionarios del sector público en general. Dicha preocupación se concretó en la redacción final del artículo 54 bis de la referida ley, el cual hace mención expresa a la norma contenida en el Estatuto Administrativo que regula los descuentos a las remuneraciones de los funcionarios, pero no se hace esa misma mención expresa una norma similar contenida en el Estatuto Administrativo para los Funcionarios Municipales.

Una primera aproximación podría señalar que esa remisión a las normas del Estatuto Administrativo para funcionarios municipales sería innecesaria en atención al carácter supletorio del Estatuto Administrativo. Pero dicha interpretación no considera que las normas pertinentes, esto es, artículo 96 y artículo 95 respectivamente, tienen redacciones similares en ambos Estatutos, e incluso se titulan de la misma manera. Vale decir, en el Estatuto Administrativo para los Funcionarios Municipales no existe un vacío legal en relación a este tema que deba ser llenado por el artículo 96 del Estatuto Administrativo.

Por otra parte, el artículo 54 bis de la Ley General de Cooperativas representa una norma especial, que contempla una excepción a las reglas sobre descuentos contenidas en los mencionados Estatutos; en efecto los Estatutos se refieren a los descuentos en general estableciendo un porcentaje límite de un 15%, dentro de los cuales puede o no realizarse alguno que tenga como beneficiaria a una cooperativa. Y el mencionado artículo 54 bis solo aumenta el límite del porcentaje de descuento en las remuneraciones para el pago de créditos convenidos con cooperativas, por tanto respecto de otro tipo de descuentos a las remuneraciones de distinta naturaleza subsiste el límite del 15%. Esto ha sido reafirmado por parte de la Contraloría General de la República a través del dictamen N° 3.457 de febrero de 2017.

De acuerdo a lo expuesto, los Honorables Senadores autores de la moción consideran que se hace necesaria una modificación legal que expresamente establezca que este nuevo porcentaje límite de descuentos permitido de las remuneraciones se haga extensivo al sector municipal, sin que sea necesaria una interpretación de la Contraloría

General de la República sobre el asunto. En su parecer, mantener la redacción actual del artículo 54 bis de la Ley General de Cooperativas representa una discriminación legal arbitraria, del trato que el Estado debe a sus funcionarios, sea cual sea el sector en particular donde desarrollen sus funciones.

En cuanto a las ventajas de que aumente el porcentaje de descuento en favor de las cooperativas, estas son evidentes, especialmente desde un punto de vista de acceso de los funcionarios (socios de las cooperativas) a los créditos que dichas instituciones otorgan, particularmente en el caso que los solicitantes de dichos créditos no tengan otros bienes con los cuales puedan garantizar el pago del crédito. En este sentido, el aumento de porcentaje de descuento por planilla significa aumentar también la seguridad y la certeza de que el solicitante del crédito será solvente, disminuyendo el riesgo de la operación para la institución.

DISCUSIÓN EN GENERAL

En sesión de miércoles 7 del mes en curso, el Presidente de la Comisión, **Honorable Senador señor Tuma**, hizo presente que el proyecto de ley materia de este informe es muy simple y tiene como única finalidad equiparar a los funcionarios municipales con el resto de los funcionarios públicos en cuanto al porcentaje máximo de descuento voluntario por planilla en favor de las cooperativas de las que el funcionario sea socio.

Actualmente, los funcionarios municipales sólo pueden pactar un descuento voluntario por planilla, en favor de las cooperativas de las que el funcionario sea socio, que no supere el 15% de sus remuneraciones, según lo establece el estatuto administrativo de los funcionarios municipales, contenido en la ley N° 18.833. En cambio, los funcionarios que se rigen por el estatuto administrativo de los funcionarios públicos pueden destinar hasta un 25% el porcentaje de descuento voluntario por planilla a favor de una cooperativa de las que el funcionario sea socio, en virtud de una norma de la ley N° 20.881, de enero de 2016, que modificó el D.F.L. N° 5, de 2003, del Ministerio De Economía, Fomento y Reconstrucción, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley General de Cooperativas.

La Comisión tuvo presente que, en líneas generales, el espíritu del establecimiento de la norma que permitió incrementar de 15 a 25 % el descuento voluntario por planilla respecto de los funcionarios regidos por el estatuto administrativo, fue equiparar la situación de los trabajadores del sector público con aquella del sector privado, y también la de los pensionados, en materia de descuentos por planilla. Sin embargo los funcionarios municipales lamentablemente no se vieron beneficiados.

También tuvo en consideración los considerandos de la moción en el sentido que podría sostenerse que no sería necesaria una modificación estatuto administrativo para funcionarios municipales, en atención al carácter supletorio del estatuto administrativo. Sin embargo, respecto de la materia en cuestión ambos estatutos tienen normas expresas y similares, como son los artículos 96 y 95, respectivamente, que incluso se titulan de la misma manera, por lo que es del caso concluir que no existe un vacío legal en relación a este tema en el estatuto administrativo de los funcionarios públicos que pueda ser llenado por el artículo 96 del Estatuto Administrativo, sino que requiere de una modificación expresa.

También tuvo presente que, como lo señala uno de los considerandos de la moción, el artículo 54 bis de la Ley General de Cooperativas representa una norma especial, que contempla una excepción a las reglas sobre descuentos contenidas en los mencionados Estatutos. En efecto, los Estatutos se refieren a los descuentos en general, estableciendo un porcentaje límite de un 15%, dentro de los cuales puede o no realizarse alguno que tenga como beneficiaria a una cooperativa. Y el mencionado artículo 54 bis solo aumenta el límite del porcentaje de descuento en las remuneraciones para el pago de créditos convenidos con cooperativas, por tanto respecto de otro tipo de descuentos a las remuneraciones de distinta naturaleza subsiste el límite del 15%. Esto ha sido reafirmado por parte de la Contraloría General de la República a través del dictamen N° 3.457 de febrero de 2017.

Por lo anteriormente expuesto la Comisión estima que se hace necesaria una modificación legal que expresamente establezca que este nuevo porcentaje límite de descuentos voluntarios permitido de las remuneraciones de los funcionarios públicos se haga extensivo al sector municipal. Mantener la redacción actual del artículo 54 bis de la Ley General de Cooperativas representa una discriminación legal arbitraria del trato que el Estado debe a sus funcionarios, independiente el sector donde desarrollen sus funciones, es decir, público o privado, y su estado, en cuanto trabajador o funcionario activo o pasivo.

Luego, el señor Presidente propuso a la Comisión invitar a exponer sobre la materia a un profesor de derecho administrativo y a una asociación de funcionarios municipales.

La **Honorable Senadora Lily Pérez** compartió lo propuesto por el señor Presidente, y pidió que la Comisión reciba a AFEMUCH, Confederación Nacional de Funcionarios Municipales de Chile, en representación los funcionarios municipales. También sugirió invitar al señor Guillermo Aqueveque, presidente de FECRECOOP, quien acompañó el debate del proyecto que modificó la Ley General de Cooperativas antes citado.

Por su parte, el **Honorable Senador señor Jorge Pizarro** propuso a la Comisión invitar también al Jefe de la División de Asociatividad y Economía Social, de la Subsecretaría de Economía y Empresas de Menor Tamaño, del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, que es actualmente la institución encargada de las funciones del

anterior Departamento de Cooperativas, debido a su completa visión sobre la materia.

Sin perjuicio de lo anteriormente expuesto, y con la finalidad agilizar el trámite legislativo de un proyecto de ley simple y muy necesario, cuyo único objetivo es consagrar respecto de los funcionarios municipales, que tienen su propio estatuto administrativo, contenido en la ley N° 18.883, una norma que actualmente beneficia los funcionarios públicos que se rigen por el estatuto administrativo, propuso a la Comisión proceder a la aprobación en general del proyecto, y que, llegado el caso, previo al inicio del estudio de las indicaciones que se presentaran, escuchar a las personas e instituciones que han sido mencionadas.

La unanimidad de los miembros presentes, Honorables Senadores señora Pérez y señores Pizarro y Tuma, estuvo de acuerdo en proceder a votar el proyecto en general, dejando constancia que, llegado el caso, y previo al inicio del estudio de las indicaciones que pudieran presentarse respecto del proyecto, la Comisión procedería a escuchar a las personas e instituciones que han sido mencionadas.

-- Sometida a votación la idea de legislar en la materia, el proyecto fue aprobado en general por la unanimidad de miembros presentes de la Comisión, Honorables Senadores señor Eugenio Tuma Zedán (Presidente), señora Lily Pérez San Martín y señor Jorge Pizarro Soto. (Unanimidad, 3X0).

TEXTO DEL PROYECTO APROBADO EN GENERAL

Se inserta a continuación el texto del proyecto que la Comisión de Economía propone aprobar en general:

PROYECTO DE LEY:

“Artículo único: Reemplázase el inciso primero del artículo 54 bis de la Ley General de Cooperativas por el siguiente:

“Artículo 54 bis: Tratándose de funcionarios del sector público, el límite para los descuentos voluntarios por planilla establecido en el artículo 96 del Estatuto Administrativo, o bien el límite establecido en el artículo 95 del Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, será del 25% cuando los descuentos adicionales sean a favor de cooperativas de las que el funcionario sea socio.”.”.

Acordado en sesión celebrada el día 7 de junio de 2017, con la asistencia de los Honorables Senadores señor Eugenio Tuma Zedán (Presidente), señora Lily Pérez San Martín y señor Jorge Pizarro Soto.

Sala de la Comisión, a 13 de junio de 2017.

PEDRO FADIC RUIZ
Abogado Secretario de la Comisión

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE ECONOMÍA recaído en el proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que modifica el artículo 54 bis de la Ley General de Cooperativas, que aumenta, respecto de los funcionarios municipales, el límite máximo de descuentos voluntarios por planilla en favor de cooperativas de las cuales sean socios. Boletín N° 11.199-03.

I. OBJETIVO DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN:

Ampliar respecto de los funcionarios municipales, que se rigen el estatuto administrativo para funcionarios municipales, contenido en la ley N° 18.883, el aumento máximo del descuento voluntario por planilla en favor de las cooperativas de las que el funcionario sea socio, de un 15% a un 25%.

Lo anterior, debido a que tales funcionarios no quedaron expresamente contemplados en una modificación a la Ley General de Cooperativas del año 2016, que concedió el aumento en el porcentaje indicado solo en favor de los funcionarios públicos que se rigen por el estatuto administrativo, contenido en el D.F.L. N° 29, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.834, sobre estatuto administrativo.

II. ACUERDOS: Aprobado en general (3x0).

III. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN:

El proyecto consta de un artículo único, que propone sustituir el inciso primero, del artículo 54 bis, de la Ley General de Cooperativas.

IV. NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL: No hay.

V. URGENCIA: No tiene.

VI. ORIGEN INICIATIVA: Moción de los Honorables Senadores señora Pérez y señor Tuma.

VII. TRÁMITE CONSTITUCIONAL: Primer trámite.

VIII. INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO: Ingresó al Senado con fecha 18 de abril de 2017, pasando a la Comisión de Economía.

IX. TRÁMITE REGLAMENTARIO: Primer informe.

X. LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:

- Decreto con Fuerza de Ley N° 5, Ley General de Cooperativas.
- Decreto con Fuerza de Ley 29, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo.
- Ley N° 18.883, Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales.

PEDRO FADIC RUIZ
Abogado Secretario de la Comisión

ÍNDICE

	PÁGINA N°
CONSIDERACIONES PRELIMINARES.....	1
OBJETIVO DEL PROYECTO.....	1
ANTECEDENTES.....	2
DISCUSIÓN EN GENERAL.....	4-6
TEXTO DEL PROYECTO.....	7
ASISTENCIA.....	8
RESEÑA.....	9-10