

**INFORME DE LA COMISIÓN DE GOBIERNO INTERIOR, NACIONALIDAD, CIUDADANÍA Y REGIONALIZACIÓN, RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL RÉGIMEN PARA LA ENTRADA EN VIGENCIA DEL PRIMER REGLAMENTO DE PLANTA DE PERSONAL DE MUNICIPALIDADES, EN LOS CASOS QUE INDICA**

---

**BOLETÍN N° 12.372-06**

**HONORABLE CÁMARA:**

La Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización viene en informar el proyecto de ley de la referencia, de origen en un mensaje de S.E. el Presidente de la República, que cumple su primer trámite constitucional, y para cuyo despacho el Ejecutivo hizo presente la urgencia con fecha 15 de enero de 2019, calificándola de “discusión inmediata”.

Con motivo del tratamiento del proyecto, la Comisión contó con la participación de las siguientes personas: 1) Jefe de gabinete del subsecretario de desarrollo regional, señor Sebastián Sotelo; 2) Vicepresidente de la Asociación Chilena de Municipalidades (AChM) y alcalde de Estación Central, señor Rodrigo Delgado; y, 3) Dirigentes de la Asociación de Empleados Municipales de Chile (ASEMUCH), señores Hermes Gutiérrez y Marcelo Ramírez.

**I.- CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS PREVIAS.**

**1) Idea matriz o fundamental**

La idea matriz es permitir que los municipios puedan lograr oportunamente la modificación de sus plantas, estableciendo al efecto que los reglamentos respectivos dictados por los municipios que hubiesen ingresado en la Contraloría General de la República durante el año 2018 para el trámite de toma de razón, y no fueron publicados durante ese año, entrarán en vigencia desde la fecha de su publicación en el Diario Oficial, independientemente que esa publicación haya ocurrido durante el año 2019.

**2) Trámite de Hacienda.**

No requiere.

**3) La Comisión aprobó por unanimidad la idea de legislar.**

Participaron en la votación las diputadas señoras Daniella Cicardini (Presidenta), Marcela Hernando, Karin Luck, Andrea Parra, Catalina Pérez y Joanna Pérez; y los diputados señores Bernardo Berger, Andrés Longton, Andrés Molina, Celso Morales, Raúl Saldívar, Renzo Trisotti y Pedro Velásquez.

**4) Se designó DIPUTADO INFORMANTE al señor ANDRÉS MOLINA.**

## **II.- ANTECEDENTES GENERALES.**

### **Fundamentos del proyecto**

El mensaje señala, en primer lugar, que de acuerdo al inciso cuarto del artículo 118 de la Constitución Política, las municipalidades "son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna". Al tenor de dicha norma, los municipios han desempeñado una serie de funciones que son de vital importancia para nuestra vida en sociedad.

Agrega que las reglas de competencias de los municipios, a nivel constitucional, se encuentran en dos disposiciones: 1) El artículo 7, inciso segundo, que establece que "ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes"; y 2) El artículo 118, inciso quinto, que encomienda a una ley orgánica constitucional determinar las funciones y atribuciones de las municipalidades.

En otro plano, el artículo 121 de la Carta Fundamental señala que las municipalidades, "para el cumplimiento de sus funciones, podrán crear o suprimir empleos y fijar remuneraciones, como también establecer los órganos o unidades que la ley orgánica constitucional respectiva permita."

Estas facultades -agrega el precepto- se ejercerán dentro de los límites y requisitos que, a iniciativa exclusiva del Presidente de la República, determine la ley orgánica constitucional de municipalidades.

En este marco normativo, la ley N° 20.922, que modifica disposiciones aplicables a los funcionarios municipales y entrega nuevas competencias a la Subdere, incorporó un artículo 49 bis en la LOC de Municipalidades, que faculta a los alcaldes para que cada 8 años, y con acuerdo de dos tercios de los concejales en ejercicio, y dentro de su disponibilidad presupuestaria, fijen o modifiquen, mediante un reglamento municipal, la respectiva planta municipal.

Acerca de esta materia, es pertinente tener en cuenta que el artículo noveno transitorio de la citada ley N° 20.922 establece que la facultad concedida en el artículo 49 bis de la ley orgánica de municipalidades "podrá ejercerse, la primera vez, a partir del 1 de enero del año 2018 y hasta el 31 de diciembre de 2019". Por su parte, el inciso segundo del citado artículo 49 bis dice que "el reglamento que se dicte ejerciendo la potestad reconocida en el inciso anterior estará sometido al trámite de toma de razón ante la Contraloría General de la República y se publicará en el Diario Oficial". A su vez, el inciso tercero del artículo 49 quater de la LOC de Municipalidades prescribe que el reglamento municipal que modifique o fije la nueva planta entrará en vigencia el 1 de enero del año siguiente al de su publicación en el Diario Oficial. Destaca el mensaje que los reglamentos elaborados durante el año 2018 por las distintas municipalidades debían ser tomados de razón y publicados, a más tardar, el 31 de diciembre de 2018, para su entrada en vigencia el 1 de enero de 2019.

Es del caso señalar que, durante el año 2018, de un total de 345 municipios, ingresaron a la Subdere y a la Contraloría General de la República un total de 152 Reglamentos de Plantas de Personal, encontrándose al 31 de diciembre del mismo año tan solo 96 reglamentos tomados de razón y publicados en el Diario Oficial.

Entre los factores que explican el exiguo número de reglamentos que han cumplido cabalmente su tramitación, se encuentra la circunstancia de que esta facultad se ejerce por primera vez desde el año 1994, existiendo desconocimiento sobre la forma de materializar lo dispuesto en la ley. También debe mencionarse el hecho de que el instructivo sobre la forma en que el reglamento debía confeccionarse y los requisitos para fijar o modificar la planta de personal fue emitido por la Contraloría General de la República a través del dictamen N° 17.773, en el mes de julio de 2018, y se elaboraron planillas complementarias al instructivo dos meses después del instructivo.

En consecuencia, un número significativo de Reglamentos de Plantas de Personal ingresadas a la Contraloría General de la República durante el año 2018 no alcanzó a cumplir el trámite de toma de razón durante dicho año, debido a la sobrecarga laboral de la institución. Tampoco, por ende, pudieron ser publicados los reglamentos en el Diario Oficial al 31 de diciembre de 2018, tal como lo exige la ley, para su entrada en vigencia al 1 de enero de 2019.

### **III.- DISCUSIÓN Y VOTACIÓN GENERAL.**

Con motivo de la discusión general del proyecto, la Comisión escuchó a las siguientes personas:

- 1) Jefe de gabinete del subsecretario de desarrollo regional y administrativo, señor Sebastián Sotelo

Se trata de un proyecto sencillo, que consta de un artículo único, que modifica la entrada en vigencia de las plantas municipales para aquellos municipios que ingresaron sus reglamentos a la Contraloría General de la República (CGR) durante el año 2018.

Agregó que, durante los últimos meses, la SUBDERE recibió en audiencia, en reiteradas ocasiones, tanto a las dos asociaciones de funcionarios municipales, a saber, la Confederación Nacional de Funcionarios Municipales de Chile, ASEMUCH; y la Unión de Funcionarios Municipales de Chile, UFEMUCH; así como a las dos asociaciones de municipios (la Asociación Chilena de Municipalidades, ACHM; y la Asociación de Municipalidades de Chile, AMUCH), quienes manifestaron al Ejecutivo la necesidad de impulsar el presente proyecto.

La legislación vigente (inciso tercero del artículo 49 quater de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades) establece que “El reglamento municipal que modifique o fije la nueva planta entrará en vigencia el 1 de enero del año siguiente al de su publicación en el Diario Oficial”. Por lo tanto, bajo las normas actuales, los reglamentos sobre plantas que los municipios ingresaron en Contraloría durante el 2018, pero que se publiquen en el diario oficial durante 2019, entrarían en vigencia el 1 de enero de 2020.

Es importante señalar sobre el punto que la CGR tuvo una demora en emitir un instructivo para la confección de las plantas, el que fue publicado recién

en el mes de julio del año pasado. Desde entonces se incrementó el número de plantas municipales que ingresaron tanto al órgano contralor como a la SUBDERE. La CGR, sin embargo, no alcanzó a tomar razón de todas ellas, y en definitiva no alcanzaron a ser publicadas todas dentro del año 2018.

Entrando en algún detalle acerca de la materia, indicó que durante 2018 ingresaron a trámite de razón 153 plantas municipales, de las cuales 96 fueron tomadas de razón y publicadas en el diario oficial en ese año. 57 plantas municipales quedaron sin toma de razón. Se trata, en este último caso, de municipios de todas las regiones y de todo el espectro político, pudiendo citarse, a modo de ejemplo, Alhué, Bulnes, Cabildo, Camarones, Constitución, El Bosque, Tierra Amarilla, Lago Ranco, Ovalle y Pichidegua.

De no mediar este proyecto de ley, las referidas plantas entrarán en vigencia el 1 de enero de 2020, y no en 2019, como se tenía previsto originalmente. En efecto, el proyecto permite a los municipios contar con su planta en el año en curso, debidamente financiada y reflejada en el presupuesto municipal.

- 2) Dirigentes de la Asociación de Empleados Municipales de Chile (ASEMUCH), señores Hermes Gutiérrez y Marcelo Ramírez

**El señor Gutiérrez**, Director Nacional y Pro Secretario de ASEMUCH, corroboró lo expuesto por el jefe de gabinete de la SUBDERE. Añadió que su asociación vislumbró que se podría presentar alguna dificultad con esta normativa, porque las actuales plantas municipales datan de 1994. La ley N° 20.922 permitió reformular las plantas, pero cumpliendo ciertos requisitos, como el trámite de toma de razón por parte de la CGR y su publicación en el diario oficial en una fecha determinada (al 31 de diciembre de 2018), a fin de que comenzaran a regir el 1 de enero del año siguiente. Lamentablemente, la complejidad de esta tramitación impidió a muchos municipios cumplir con los plazos exigidos, encontrándose actualmente más de 50 municipios con sus plantas municipales sin toma de razón. Se hace necesario, por ende, aprobar a la brevedad el proyecto, ya que responde a una necesidad de los municipios y sus funcionarios.

La iniciativa legal viene a perfeccionar la ley N°20.922, que a su vez mejora y profesionaliza las plantas municipales. La reestructuración de las plantas abarca diversas situaciones, como funcionarios actualmente a contrata que pasan a planta; trabajadores municipales a honorarios que pasan a contrata, etc. También se abordan aspectos que consideran injustos, como la falta de reconocimiento de estudios y perfeccionamiento por parte de los funcionarios, permitiendo el cambio de escalafón si se cumplen los requisitos para ello y, consecuentemente, el mejoramiento de la carrera municipal. En otro plano, la ley N° 20.922 consagró un aumento de planta que no es antojadizo, sino que está dirigido a que el municipio se vaya profesionalizando y tecnificando, ya que se exige que el 75% de los nuevos cupos que se generen en las plantas responda a contrataciones de profesionales o técnicos. Además, estos cambios no pueden exceder, en cuanto a su financiamiento, a un porcentaje definido de los ingresos propios permanentes del municipio, lo que enfatizó la CGR en su instructivo de julio pasado. Finalmente, la CGR ha manifestado su disposición para que aquellas plantas que se encuentran en tramitación en sus dependencias sean analizadas con la mayor celeridad posible.

**El señor Ramírez**, Director Nacional y Presidente de la Comisión de Comunicaciones de ASEMUCH, reafirmó que se trata de un proyecto

absolutamente transversal, y que los 57 municipios cuyas plantas se encuentran pendientes de toma de razón en la CGR pertenecen a todas las regiones del país. Además, subrayó que la ley N° 20.922 se dictó con el objeto de profesionalizar las plantas municipales, las que no han sido modificadas desde el año 1994, lo que claramente repercute en el servicio que se le entrega a la comunidad. Hay municipios, por ejemplo, que con 40 mil habitantes tenían en ese entonces 96 funcionarios, y hoy continúan con la misma planta, en circunstancia que su población ha aumentado significativamente, llegando hasta los 300 mil habitantes. Este ejemplo ilustra que no hay capacidad humana para responder a los requerimientos de la gente. De esta manera, con la modificación de las plantas se está mejorando también la calidad de vida de los vecinos. Bajo esta óptica, puede afirmarse que el destinatario final de esta ley no es el funcionario municipal, sino la propia comunidad.

Agregó que la ley N° 20.922 establece un tope máximo de gasto en personal, equivalente al 42% de los ingresos propios, y a ese respecto la CGR ha manifestado que exigirá que ese límite se acate. Como confederación, siempre han sostenido que las plantas se deben estructurar con criterio de realidad, pero también de responsabilidad, ya que es el erario fiscal el que se pone en juego.

Manifestó también que uno de los mayores escollos que generó el aludido instructivo de la CGR en julio pasado, principalmente para los municipios que ya habían ingresado sus plantas a toma de razón, lo constituyó la exigencia de una proyección de los ingresos de cada municipio para los próximos 8 años, sobre todo porque el órgano contralor no dispuso ninguna fórmula para construir esa proyección. Ese requerimiento de la CGR no estaba contemplado en la ley, pero a las asociaciones de funcionarios les pareció justo. Finalmente, se entendió que cada municipio determinaría la proyección de sus ingresos bajo una fórmula que no sería igual para todos, sino que atendería a la realidad de cada uno de ellos.

Por último, aseveró que las modificaciones de plantas, o las nuevas plantas, en su caso, se encuentran absolutamente financiadas desde los ingresos propios que genera cada municipio, y no implican una mayor carga para la ciudadanía.

### 3) Vicepresidente de la Asociación Chilena de Municipalidades (AChM), señor Rodrigo Delgado

El tema de las plantas ha sido una temática abordada con la debida preocupación por parte de los municipios en los últimos dos años, sobre todo por la ambigüedad que existía en un principio respecto de la manera de afrontar este proceso, el que no se llevaba a cabo desde hace 40 años. Por ello, a su juicio, la aprobación de este proyecto de ley es de toda justicia, y cabe valorar el gran esfuerzo no solo técnico, sino también presupuestario, desplegado por los municipios para poder tener sus plantas vigentes el año 2019.

### **Las intervenciones arriba consignadas dieron lugar a algunos comentarios de parte de varios diputados.**

El **diputado señor Velásquez (Pedro)** llamó la atención sobre el excesivo endeudamiento que tienen muchos municipios del país. En ese contexto, afirmó que la exigencia de que las plantas municipales cumplan con el trámite de

toma de razón en la CGR responde a la necesidad de verificar que los municipios tienen efectivamente los recursos para solventarlas.

El **diputado señor Molina** también manifestó su inquietud por la capacidad financiera de los municipios para afrontar la restructuración de sus plantas. Sobre el particular, solicitó mayor información respecto a las modificaciones concretas que conlleva dicha restructuración (aumento de cargos de planta, traspaso de cargos de contrata a planta, etc.). Sin perjuicio de lo anterior, manifestó su apoyo al mensaje, entendiendo la necesidad que existe sobre esta materia.

El **diputado señor Berger** destacó el consenso que existe en torno a esta propuesta legislativa y acotó que los municipios ya tienen debidamente financiada la restructuración de sus plantas, lo que se ve reflejado en el presupuesto municipal. Expresó, además, que el proyecto materializa un anhelo de miles de funcionarios municipales a lo largo del país.

Ante una consulta del **diputado señor Longton** relacionada con el instructivo emitido por la CGR en julio de 2018 y con las planillas complementarias elaboradas con posterioridad al mismo, el **señor Sotelo, de la Subdere**, precisó que cuando la CGR expidió su instructivo, varios municipios ya habían ingresado a la CGR sus reglamentos de plantas municipales para su aprobación, las que en virtud de aquel debieron reformularse. Por otra parte, las planillas complementarias elaboradas con posterioridad obedecieron a una solicitud directa de los municipios, en orden a una mayor clarificación de este proceso.

\*\*\*\*\*

Concluido el debate general, se sometió a votación la idea de legislar, siendo aprobada por asentimiento unánime, según se consigna en el capítulo de las constancias reglamentarias.

#### **IV.- DISCUSIÓN Y VOTACIÓN EN PARTICULAR.**

El proyecto en informe consta de un solo artículo, que dice lo siguiente:

"Artículo único.- Exceptúense de lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 49 quater de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el decreto con fuerza de ley N° 1, del Ministerio del Interior, promulgado y publicado el año 2006, a los reglamentos que hubiesen ingresado para su toma de razón en la Contraloría General de la República durante el año 2018, en ejercicio de la facultad concedida en el artículo 49 bis de la misma ley y de acuerdo a lo dispuesto en el artículo noveno transitorio de la ley N° 20.922, Modifica disposiciones aplicables a los funcionarios municipales y entrega nuevas competencias a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, los que entrarán en vigencia desde su publicación en el Diario Oficial, con excepción de aquellos que se encontraren vigentes a la publicación de la presente ley."

**La Comisión aprobó por unanimidad el artículo único del proyecto; conjuntamente, y también por asentimiento unánime, con una indicación** de la diputada señora Luck y de los diputados señores Berger, Longton y Pérez (Leopoldo), que incorpora el siguiente inciso segundo en la norma antes transcrita:

“Los reglamentos que, habiendo sido ingresados para su toma de razón en la Contraloría General de la República durante el año 2018, fueron publicados entre el 1 de enero del año 2019 y la fecha de publicación de esta ley, entrarán en vigencia a partir de esta última.”.

Participaron en la votación las diputadas señoras Daniella Cicardini (Presidenta), Marcela Hernando, Karin Luck, Andrea Parra, Catalina Pérez y Joanna Pérez; y los diputados señores Bernardo Berger, Andrés Longton, Andrés Molina, Celso Morales, Raúl Saldívar, Renzo Trisotti y Pedro Velásquez.

El **diputado señor Pérez (Leopoldo)** explicó que la indicación antedicha, que suscribió con otros parlamentarios, está referida a la situación de aquellas plantas municipales ingresadas a la CGR para su toma de razón en el año 2018, y que fueren publicadas en el diario oficial entre el 1 de enero del presente año y la fecha de publicación de esta ley, y tiene por objeto precisar que esas plantas entrarán en vigor a partir de la publicación de esta última.

El **señor Sotelo, de la Subdere**, apoyó la indicación en comento, pues se hace cargo de una eventual interpretación errónea que pudiera darse al respecto, en el sentido que no quepa duda alguna que aquellas plantas que actualmente se encuentran a la espera del trámite de toma de razón por parte de la CGR y que sean publicadas en el diario oficial con anterioridad a la publicación de esta ley, tendrán vigencia a partir de la fecha en que ella tenga lugar.

#### **V.- ARTÍCULOS E INDICACIONES RECHAZADOS.**

No hay.

#### **VI.- INDICACIONES DECLARADAS INADMISIBLES.**

No hay.

#### **VII.- TEXTO DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN.**

Por las razones mencionadas, y las que expondrá el señor Diputado Informante, **la Comisión recomienda aprobar** el siguiente

#### PROYECTO DE LEY

"Artículo único.- Exceptúense de lo dispuesto en el inciso tercero del artículo 49 quater de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el decreto con fuerza de ley N° 1, del Ministerio del Interior, promulgado y publicado el año 2006, a los reglamentos que

hubiesen ingresado para su toma de razón en la Contraloría General de la República durante el año 2018, en ejercicio de la facultad concedida en el artículo 49 bis de la misma ley y de acuerdo a lo dispuesto en el artículo noveno transitorio de 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, los que entrarán en vigencia desde su publicación en el Diario Oficial, con excepción de aquellos que se encontraren vigentes a la publicación de la presente ley.

Los reglamentos que, habiendo sido ingresados para su toma de razón en la Contraloría General de la República durante el año 2018, fueron publicados entre el 1 de enero del año 2019 y la fecha de publicación de esta ley, entrarán en vigencia a partir de esta última.”.

Tratado y acordado, según consta en el acta correspondiente a la sesión celebrada el día 15 de enero de 2019, con la asistencia de las diputadas señoras Daniella Cicardini (Presidenta), Marcela Hernando, Karin Luck, Andrea Parra, Catalina Pérez y Joanna Pérez; y los diputados señores Bernardo Berger, Andrés Longton, Andrés Molina, Celso Morales, Raúl Saldívar, Renzo Trisotti y Pedro Velásquez.

También concurrió el diputado señor Leopoldo Pérez.

Sala de la Comisión, a 16 de enero de 2019

**JUAN CARLOS HERRERA INFANTE**  
**Abogado Secretario de la Comisión**