

Oficio N° : 75-23/

SANTIAGO, 24 de octubre 2023.

DE: Carolina Leitaó Álvarez-Salamanca
Presidenta Asociación Chilena de Municipalidades

PARA: Joanna Pérez Olea
Honorable Diputada
Presidenta Comisión Gobierno Interior Nacionalidad, Ciudadanía Y
Regionalización.

De mi consideración,

Se ha solicitado a esta Asociación informe respecto de la indicación que pretende incorporar una modificación al artículo 134 de la Ley N°18.685, Orgánica de Municipalidades, en el sentido de agregar un inciso tercero del siguiente tenor: *“El personal contratado en las fundaciones y corporaciones municipales será considerado como personal municipal para efectos de lo dispuesto en la ley orgánica municipal en materia de límites al gasto en remuneraciones”*.

Esta propuesta se enmarca en los proyectos de ley, boletines N°14.594-06 y 15.523-06, los cuales modifican distintos cuerpos legales en materia de transparencia, fiscalización y probidad de las corporaciones municipales y organizaciones funcionales.

Pues bien, el artículo 134 de la Ley N°18.695, antes individualizada, establece que el personal que labora en las corporaciones y fundaciones de participación municipal se rige por las normas laborales y previsionales del sector privado. A su vez, el artículo 2 inciso 7 de la Ley N°18.883, Estatuto Administrativo para funcionarios municipales, mediante una modificación introducida por la Ley N°20.922, del 2016, incorporó restricciones presupuestarias respecto del gasto en personal. En efecto, la norma referida contempla que el referido gasto no podrá ser superior al 42% de los ingresos propios percibidos en el año anterior. Para estos efectos, se entiende por gasto en personal todo aquel necesario para cubrir las remuneraciones del personal de planta, contrata, honorarios a suma alzada pagados a personas naturales, honorarios asimilados a grado, jornales, remuneraciones reguladas por el Código del Trabajo, suplencias, reemplazos, personal a trato y/o temporal y alumnos en práctica. Asimismo, la norma establece aquellos gastos que no se consideran para efectos de determinar el gasto en personal, estos son: bienestar, asignación de zonas extremas, asignación de zonas, bonificación compensatoria de zonas extremas, remuneración del alcalde o alcaldesa y remuneraciones de Código del Trabajo respecto solamente de vigilantes privados (D.L. N°3.607, 1981). Finalmente, para efectos de determinar el gasto en personal, esta será la suma de los ingresos propios permanentes señalados en el artículo 38 del D.L. N°3.063, 1979, incluyendo el total 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.

Las corporaciones y fundaciones municipales, de acuerdo al artículo 129 de la Ley N°18.695, tienen -única y exclusivamente- como objeto la promoción y difusión del arte, la cultura y el deporte, o el fomento de obras de desarrollo comunal o productivo. Asimismo, hacer presente que ciertos municipios poseen corporaciones municipales que cumplen funciones en materias de educación y salud, facultad que fuese derogada, lo que impide que en la actualidad se creen este tipo de personas jurídicas para el cumplimiento de dichas funciones.

Tanto las corporaciones como las fundaciones municipales han sido creadas con el objeto de dar cumplimiento a las funciones que los municipios tienen en su territorio comunal, y para su subsistencia y funcionamiento reciben aportes de sus municipios de acuerdo a la facultad contenida en el artículo 132 de la Ley N°18.695.

Respecto a la indicación se presentan las siguientes observaciones:

1. Existe una forma de determinar el gasto en personal y los ingresos propios de acuerdo al detalle que se especificó anteriormente y que se encuentra contenido en el artículo 2 de la Ley N°18.883. La indicación propuesta no realiza ninguna precisión respecto a las eventuales modificaciones que se debiesen introducir en este cuerpo legal, sino que se limita a establecer una condición en la ley orgánica de municipalidades, incorporando al personal de las corporaciones dentro del límite presupuestario del gasto de personal. En este punto abordaremos las implicancias prácticas, pues no existe propuesta para determinar qué ocurrirá con aquellos municipios que en conjunto con sus corporaciones municipales superen el gasto en personal del 42%, lo que significa -y no es menor- que los municipios y corporaciones deberán suprimir cargos y evidentemente fuentes de trabajo, para efectos de dar cumplimiento con esta disposición legal que significa responsabilidad directa del alcalde o alcaldesa.

Es necesario además considerar que las corporaciones y fundaciones, para su funcionamiento, dependen de los aportes que les entregan las municipalidades, ingresos que ya están contenidos en el presupuesto municipal y respecto del cual se calculan los ingresos propios para determinar el límite máximo del gasto en personal. Es decir, no existe mayores ingresos que permitan incorporar al personal de las corporaciones y fundaciones dentro de la limitación presupuestaria del gasto en personal contenida en el artículo 2 de la Ley N°18.883.

2. Ahora bien, en segundo lugar, y suponiendo que el proyecto de ley aumentará el gasto en personal, permitiendo mantener los puestos de trabajo que las corporaciones y fundaciones municipales aportan hoy en día, según se expuso en el número anterior, podemos preguntarnos qué pasa con la ley del royalty minero, pues ésta significa incorporar nuevos fondos a los municipios que se considerarán como ingresos propios para todos los efectos legales, salvo las excepciones que expresamente se han establecido en el cuerpo legal aprobatorio.

Sin embargo, debemos recordar que la Ley N°21.591, cuya entrada en vigencia es durante el año 2024, tiene como objeto, en palabras de S.E. Presidente de la República, utilizar recursos de la gran minería para potenciar el desarrollo de las regiones, con miras a la justicia territorial. Los aportes están divididos en tres categorías, estos son: el fondo regional para la productividad y el desarrollo, para la equidad territorial y para las comunas mineras. Como vemos, los fondos de la ley del royalty minero tienen un destino definido por la ley, y que es atacar la inequidad territorial y ambiental de nuestras comunas, sin embargo, la indicación propuesta nos obliga a distribuir presupuestariamente parte de estos ingresos propios de libre disposición, destinados -insistimos- a promover la inversión, desarrollo y mejorar la calidad de vida de nuestras comunas y sus vecinos, para incorporar el gasto en personal de las corporaciones y fundaciones municipales, disminuyendo así presupuestariamente la inversión comunal, que es el único indicador presupuestario sin restricción. En otras palabras, la indicación establecería un porcentaje máximo de gasto en inversión.

3. En tercer lugar, debemos hacernos cargo de la importancia que tienen las corporaciones y fundaciones de derecho privado. La indicación - a nuestro juicio- lo que hace es eliminar las corporaciones y fundaciones de derecho privado creadas al amparo de la Ley N°18.695, por cuanto establece una restricción presupuestaria que hoy no existe. Bien es sabido que hoy este tipo de personas jurídicas cumplen funciones propias de los municipios, en materias específicas que la ley orgánica de municipalidades establece, funciones dinámicas y que varían de acuerdo a las necesidades de la comunidad local,

por ejemplo, las artes, la cultura y el deporte. Respecto del personal que allí labora se encuentran amparadas por las normas de protección que el Código del Trabajo establece, de acuerdo lo indica el artículo 134 de la Ley N°18.695.

Pues bien, la indicación -al no contener especificación respecto a si se refiere al personal estable y/o temporal- restringe este dinamismo que requieren las corporaciones y fundaciones municipales. Nos hacemos la pregunta, personal esporádico, por ejemplo, talleristas, artistas, profesores, que participarán en un proyecto en particular, diseñado en conjunto con la comunidad y que no fue considerado en la programación anual, no podría contratarse porque superaría el gasto en personal, cuando el municipio estuviese al tope del máximo legal establecido. En otras palabras, la indicación resta individualidad, independencia, capacidad de ejecución.

Un ejemplo que podemos usar es la Corporación de Asistencia Judicial, o las corporaciones creadas al amparo de la ley orgánica de los gobiernos regionales, incluso las corporaciones municipales de educación y salud. Cada una de ellas cumple funciones esenciales no solo para los gobiernos locales, sino que para la comunidad nacional. Establecer restricciones presupuestaría significaría por ejemplo menos dotación en los consultorios, escuelas públicas, entre otros.

4. Finalmente, en cuarto lugar, la ley por esencia no puede contener limitaciones al desarrollo, sino que establecer mecanismos que eviten las malas prácticas, como por ejemplo el plan de integridad. Más bien la propuesta parece una medida de freno a una herramienta que propenda a la transparencia e integridad.

Cordialmente,




Carolina Leitaó Álvarez-Salamanca
Alcaldesa de Peñalolén

Presidenta de la Asociación Chilena de Municipalidad