

**Plantas municipales y contratos a honorarios:  
una incertidumbre que urge solucionar.**

---

Nº 191 | 14 de enero de 2016



Ideas & Propuestas

## Resumen Ejecutivo

*Las normas que regulan al personal de las Municipalidades no han sido modificadas desde el año 1994, lo que ha generado una serie de inconvenientes en los municipios los que han tenido que acudir a la figura de los contratos a honorarios. La Corte Suprema ha determinado que esos contratos se rigen por el Código del Trabajo, lo que genera incertidumbre y eventuales demandas para las municipalidades. En mayo de 2015 se envió un proyecto de ley que pretende hacerse cargo de este importante problema de los gobiernos locales.*

## I. Introducción

El día 14 de noviembre de 2014, la Confederación de Funcionarios Municipales (ASEMUCH), la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM) y la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) firmaron un acuerdo para aumentar las plantas y mejorar la gestión en los municipios del país. Es un paso importante toda vez que gran parte de las dificultades de la gestión municipal se producen por la forma de fijar la cantidad y jerarquía de los funcionarios municipales.

Los municipios han acudido a personas contratadas a honorarios para suplir necesidades permanentes. Esta práctica ha sido cuestionada por la Corte Suprema que, mediante sentencia de fecha 1 de abril de 2015, ha considerado que una persona contratada a honorarios en realidad se encuentra regida por el Código del Trabajo. Por lo anterior, es necesario aprobar una reforma legal que se haga cargo de este tema y que evite que los municipios se expongan a un innecesario escenario de judicialización.

En este sentido, el Gobierno envió al Congreso, el día 19 de mayo de 2015, un proyecto de Ley que modifica disposiciones aplicables a los funcionarios municipales y entrega nuevas competencias a la SUBDERE. El objetivo es hacerse cargo de la problemática planteadas anteriormente.

## **II. Las plantas municipales. Origen del Artículo 121 de la Constitución Política de la República**

Las plantas municipales eran determinadas por una ley, al igual que todas las de los organismos públicos. En el año 1994, el Congreso Nacional dictó la Ley 19.280, que en su Art. 2 facultó al Presidente de la República para dictar Decretos con Fuerza de Ley que fijaran las plantas (jerarquía y cantidad de personal municipal) de todas las comunas del país.

Más tarde, en el año 1997, se modificó la Constitución, alterando el mecanismo utilizado con anterioridad, al incorporarse un Art. 110 nuevo en la Carta Fundamental (actual 121): *“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 se ejercerán dentro de los límites y requisitos que, a iniciativa exclusiva del Presidente de la República, determine la ley orgánica constitucional de municipalidades”*.

Durante la tramitación de esta reforma constitucional, el Presidente de la Asociación Nacional de Empleados Municipales de Chile, planteó sus reparos: *“la redacción propuesta en ese artículo –que permite a los municipios, en los términos que establezca la ley, crear*

*órganos o unidades, fijar sus plantas y remuneraciones, suprimirlas y modificarlas– atenta contra el derecho de los trabajadores municipales a gozar de estabilidad en el empleo”* (1).

## **III. El fallido intento de regular el Artículo 121 de la Constitución durante la tramitación de la Ley 20.742.**

El gobierno del Presidente Sebastián Piñera promulgó la ley 20.742 que avanzó en varias materias importantes. No obstante quedó en el camino una propuesta que sustituía el inciso cuarto del artículo 2º de la Ley Nº 18.883 –que dispone la actual restricción del 20% a la contratación de personal a contrata– por una norma que permitía que hasta un 7% de los funcionarios contratados bajo la modalidad de contrata ejerza funciones directivas. Con dicha disposición, se permitía flexibilizar la actual estructura de las plantas municipales, y se autorizaba el ejercicio de funciones directivas del personal a contrata. Esta medida suponía, asimismo, una externalidad positiva adicional, cual es, el natural traspaso de los actuales contratados bajo la modalidad de honorarios, a la modalidad de contrata.

Sin embargo, esta posibilidad se encontró con la fuerte oposición de los funcionarios municipales: *“La Confederación Nacional de Funcionarios Municipales de Chile, en representación de los*

---

1) *Historia de la Ley 19.526, P. 105.*

*trabajadores de los 345 municipios del país, rechaza los artículos de este proyecto que afectan derechos de los funcionarios, como sucede con la provisión de cargos directivos a través del sistema de alta dirección pública; la fijación de remuneraciones a dicho personal; la eliminación del límite del 20% del gasto en personal a contrata; la asignación de funciones directivas o de jefaturas a este personal transitorio, entre otros”.*

*“Rechazo al mecanismo de Alta Dirección Pública Municipal contenido en el proyecto, pues, en su opinión, tendrá por efecto dejar fuera sistemáticamente a los profesionales y funcionarios municipales que han desarrollado una carrera funcionaria en cargos directivos, o a jefes de departamentos en sus servicios municipales”(2).*

Los planteamientos de la ASEMUCH fueron acogidos por la Comisión de Gobierno Interior y Regionalización, la cual por la unanimidad de sus miembros (11 votos) rechazó todos los artículos del proyecto relativos a la Alta Dirección Pública Municipal y a materias de personal, salvo la creación de cargos directivos.

Luego, el proyecto fue aprobado en general por la Cámara de Diputados por amplia

mayoría y continuó su tramitación hasta convertirse en la Ley 20.742 que fue un gran aporte en otras temáticas municipales, pero no fue capaz de acordar una normativa que regulara el Artículo 121 de la Constitución debido a la oposición manifestada por la ASEMUCH.

#### **IV. El Acuerdo ASEMUCH, ACHM y la SUBDERE.**

El día 14 de noviembre de 2014, la Confederación Nacional de Funcionarios Municipales de Chile (ASEMUCH), la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM) y la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) firmaron un acuerdo para aumentar las plantas y mejorar la gestión de los funcionarios municipales del país. (3)

En dicho acuerdo, que significa la inversión gradual de 106 mil millones entre el 2015 y el 2017, el punto 3.3 letra a) se establece un punto vinculado con la regulación del Artículo 121 de la Constitución:

*“Establecer que se facultara a las municipalidades para que cada 10 años, a propuesta del alcalde, con acuerdo del Concejo Municipal y dentro de sus disponibilidades presupuestarias, actualicen su dotación”.*

En la actualidad la ASEMUCH se encuentra dispuesta a regular el Artículo 121 de la Consti-

2) Véase Informe de la Comisión de Gobierno Interior y Regionalización recaído en el Proyecto de Ley que perfecciona el rol fiscalizador del concejo; fortalece la transparencia y probidad en las municipalidades; crea cargos y modifica normas sobre personal y finanzas municipales. Intervención del Presidente de la Confederación Nacional de Funcionarios Municipales de Chile, ASEMUCH, señor Oscar Yáñez. P. 7

3) Véase <http://www.subdere.gov.cl/sala-de-prensa/subdere-firma-hist%C3%B3rico-acuerdo-para-aumentar-plantas-y-mejorar-la-gesti%C3%B3n-de-los-fun>

tución, dejándose ciertos grados de flexibilidad a las administraciones municipales para adecuar su personal a las siempre cambiantes realidades de las comunas.

#### **V. Proyecto de Ley que Modifica disposiciones aplicables a los funcionarios municipales y entrega nuevas competencias a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Boletín N°10.057)**

Estos son los problemas de los cuales viene a hacerse cargo el proyecto de ley ya mencionado e ingresado el día 19 de mayo de 2015. Es de esperarse que tenga una pronta tramitación, para hacerse cargo del posible escenario de judicialización que dejó el fallo de la Corte Suprema al considerar que una persona contratada a honorarios por un municipio debe regirse por el Código del Trabajo. El día 19 de agosto de 2015, la Sala del Senado aprobó en general el proyecto.

El mensaje ingresado por el Ejecutivo al Congreso trata las siguientes materias:

1. Incorpora la asignación profesional para los funcionarios municipales, exceptuando al Alcalde y al Juez de Policía Local.
2. Establece una norma interpretativa en materia de incremento previsional reafirmando el criterio histórico de la Contraloría General de la República.
3. Se incorpora el deber de informar a la SUBDERE sobre materias de personal.

4. Se establecen reglas para que los Municipios puedan fijar o modificar las plantas de funcionarios (toma de razón; publicación en el Diario Oficial; cada 10 años; 40% de ingresos propios para gasto en personal; Rangos y requisitos para las distintos tipos de plantas; se debe consultar a la Asociación de Funcionarios; la propuesta del Alcalde debe ser aprobada por dos tercios del Concejo; entre otras disposiciones).

Durante su tramitación en el Senado, el proyecto de ley sufrió las siguientes variaciones:

1. Se eliminó la norma que busca solucionar el conflicto interpretativo respecto del incremento previsional.
2. Se faculta a los municipios a crear órganos y unidades, pudiendo asignarles funciones de las unidades establecidas en la Ley.
3. Se establece que hay negligencia inexcusable en caso de que el Alcalde y los concejales que aprueben una planta desfinanciada. Aprobada de esa manera la planta es nula.
4. El encasillamiento de los funcionarios a contrata en la planta municipal se baja de los 10 a 5 años.
5. La modificación de la planta municipal se hará cada 8 años.
6. Se aprueba que los municipios puedan gastar un 42% de sus ingresos propios en personal.
7. La determinación del grado del Alcalde se condiciona a un Reglamento dictado por los Ministerios de Interior y Hacienda que determinará categorías de Municipios.
8. Las plantas podrán considerar requisitos

específicos para determinados cargos.

**9.** Se establece que las Municipalidades deberán dictar un reglamento de concursos público.

Sin perjuicio de lo anterior, parece necesario introducir algún elemento de control a la modificación de las plantas municipales. A modo de ejemplo, que la decisión de la autoridad se encuentre debidamente fundada en antecedentes técnicos que respalden la respectiva modificación de la estructura municipal. De esta manera, no solo se requiere una toma de razón de la Contraloría para velar por el cumplimiento de la Ley, sino también se hace necesario un control de mérito, o sea, de los fundamentos de hecho que justifican este cambio. El ente contralor tiene la ventaja de ser un órgano autónomo de carácter constitucional, que garantiza la independencia necesaria para evitar el abuso de poder o corrupción por parte de los entes municipales.

Es un hecho lamentable la eliminación de la norma que permitía resolver la problemática del incremento previsional, ya que dicha situación ha generado innumerables juicios de cuentas y desembolso de una importante cantidad de recursos por parte de los municipios, los que habitualmente tienen carencia de los mismos.

Otro hecho sobre el cual es necesario poner una voz de alerta, es que el proyecto no se hace cargo del empleo precario y del abuso de la figura de los honorarios en programas sociales. Básicamente existen dos categorías:

**a)** Aquellos programas sociales financiados con fondos externos al municipios, provenientes de Ministerios o Servicios Públicos (MDS, FOSIS, Ministerio del Interior y Seguridad Pública; etc)

**b)** Aquellos programas sociales creados por los municipios con fondos propios en sus respectivos presupuestos.

Los municipios, históricamente, han acudido a la figura de los empleos a honorarios para suplir funciones permanentes de las municipalidades, y a veces también sucede que se utilizan estos empleos para el clientelismo político. Por lo anterior, preocupa que el proyecto de ley no se haga cargo de esta situación, manteniendo en condiciones precarias a muchos funcionarios que son un aporte en la gestión municipal. También se mantiene una situación de abuso por parte de los Alcaldes de la utilización de esta figura para pagar favores políticos, ya que el proyecto aumenta el límite para gastar en personal, pero sin poner un freno a esta situación.



## Conclusión

A la luz de los antecedentes expuestos se hace imperioso adecuar las plantas de las 345 municipalidades del país a las necesidades que actualmente tienen las comunidades locales, ya que desde el año 1994 que no se realiza dicho proceso.

El fallo de la Corte Suprema que reconoce a una persona contrata a honorarios la calidad de trabajador regulado por el Código del Trabajo genera una importante incertidumbre al mundo municipal. En efecto, estas entidades siguen estando limitadas en materia de contratación por las normas legales que las regulan, y ahora se ven expuestas a una serie de demandas laborales, o en su defecto, a la imposibilidad de desvincular a los trabajadores contratados a honorarios.

La regulación del Artículo 121 de la Constitución, referido a como las municipalidades determinan su personal, debe exigir que los municipios adopten una decisión fundada y en función de criterios técnicos, evitándose la utilización política de los siempre escasos recursos municipales. Parece adecuado incorporar el trámite de toma de razón de este tipo de decisiones, donde la Contraloría además de verificar la legalidad del acto pueda analizarlo en su mérito, en sus fundamentos de hecho, considerando el gran conocimiento que la entidad de control tiene del aparato público y sus necesidades. Es de esperar que el proyecto de ley presentado recientemente se haga cargo del escenario de judicialización que ha generado el reciente fallo de la Corte Suprema. Además se hace necesario establecer en el proyecto de ley la aplicación del sistema de la Alta Dirección Pública en las municipalidades, en línea con lo señalado en la Comisión Engel.



Capullo 2240, Providencia.

[www.jaimeguzman.cl](http://www.jaimeguzman.cl)

 /FundacionJaimeGuzmanE

 @FundJaimeGuzman