



Base de Dictámenes

Municipalidades, organización interna, modificación estructura orgánica, requisitos, informe fundado, fuero gremial

NÚMERO DICTAMEN

014221N18

NUEVO:

SI

RECONSIDERADO:

NO

ACLARADO:

NO

APLICADO:

NO

COMPLEMENTADO:

NO

ORIGEN:

DIVISIÓN JURÍDICA

CRITERIO:

GENERA JURISPRUDENCIA

FECHA DOCUMENTO

07-06-2018

REACTIVADO:

NO

RECONSIDERADO

PARCIAL:

NO

ALTERADO:

NO

CONFIRMADO:

NO

CARÁCTER:

NNN

DICTAMENES RELACIONADOS

Aplica dictámenes 24706/2009, 82556/2013, 34771/2009, 34817/2010

Acción	Dictamen	Año
Aplica	024706	2009
Aplica	082556	2013
Aplica	034771	2009
Aplica	034817	2010

FUENTES LEGALES

Ley 18695 art/15 inc/1 ley 18695 art/15 inc/2 ley 18695 art/65 lt/l ley 20922 art/4 num/4 ley 18695 art/31 inc/2 ley 18695 art/31 inc/3 ley 19296 art/25 ley 18575 art/5

Para ejercer la facultad prevista en el inciso segundo del artículo 31 de la ley N° 18.695, el municipio debe contar con el informe fundado a que se refiere su inciso tercero, respecto de todas las unidades que se creen.

DOCUMENTO COMPLETO

N° 14.221 Fecha: 07-VI-2018

La Contraloría Regional del Libertador General Bernardo O'Higgins ha remitido el informe de la Municipalidad de Rengo, en que se pronuncia acerca del reclamo que interpusiera en contra de esa entidad edilicia doña Gloria Godoy Solís, directora de administración y finanzas de ese municipio y presidenta de la Asociación de Empleados Municipales de Rengo.

Como cuestión previa, cabe recordar que la señora Godoy Solís señaló que el municipio reestructuró la dirección de administración y finanzas, y como consecuencia de ello dicha unidad perdió algunas de las funciones que la ley N° 18.695 le otorga; añadiendo que esa dependencia no participó en la elaboración del informe que fundamenta la necesidad de la reorganización de que se trata ni su financiamiento, tal como lo exige el artículo 31 de la ley N° 18.695; y, finalmente, que la indicada sustracción de funciones y el cambio de lugar físico en que se emplaza la unidad que dirige luego de la reorganización en cuestión, serían, en su opinión, conductas constitutivas de acoso laboral y atentatorias al fuero gremial del que es titular.

A su vez, en presentación separada, la citada funcionaria solicita un pronunciamiento acerca de si podría entenderse que el anotado artículo 31 de la ley N° 18.695 faculta solo a los municipios que tengan menos de cien mil habitantes para crear nuevas unidades.

Al respecto, la anotada entidad edilicia informó, en lo que importa, que la aprobación de su reglamento de organización interna, en cuya virtud se efectuó la reestructuración en cuestión, tuvo como fundamento los informes técnicos emanados de las unidades de administración municipal, secretaría comunal de planificación, y de administración y finanzas, habiéndose acompañado al efecto la certificación presupuestaria que acredita el financiamiento de la reorganización de que se trata, documentación que se adjuntó en su totalidad al reglamento de organización interna, el que fue aprobado por el concejo municipal en la sesión ordinaria N° 4, de 11 de enero de 2017.

Añade que la dirección de administración y finanzas participó en la propuesta de modificación, avalando la reorganización en comento al haber funciones propias de ese departamento que, en la práctica, eran ejercidas por otras unidades, creándose, al efecto, la dirección de contabilidad, adquisiciones y personal, la cual asumió algunas de las funciones que anteriormente estaban radicadas en la referida dependencia.

En lo relativo a la vulneración del fuero gremial que denuncia la señora Godoy Solís, la que se habría verificado por el traslado de las dependencias de la unidad de administración y finanzas a la ubicación que indica, ese municipio manifiesta que, según su parecer, no existe tal infracción, toda vez que la servidora municipal continúa ejerciendo la jefatura de la dirección de administración y finanzas -con las prerrogativas que no fueron traspasadas a la nueva unidad creada- y, por otra, que las nuevas oficinas municipales funcionarán a

trescientos cincuenta metros del lugar anterior, las que se encuentran en pleno radio urbano y céntrico de la ciudad de Rengo, y que poseen mejores condiciones que las dependencias primitivas.

Finalmente, en lo que respecta a que la señora Godoy Solís sería víctima de acoso laboral, lo que se habría verificado, a su juicio, por la dictación de los decretos alcaldicios N°s. 129 y 152, ambos de 2017, en cuya virtud se aprobó el reglamento de organización interna de la Municipalidad de Rengo, y se ordenó el traslado físico de la dirección de administración y finanzas a otra dependencia de la entidad edilicia, respectivamente, el órgano comunal señala, en síntesis, que solo ha ejercido las atribuciones que el ordenamiento jurídico le ha conferido.

Sobre el particular, de conformidad con lo dispuesto en el inciso primero del artículo 15 de la ley N° 18.695 “Las funciones y atribuciones de las municipalidades serán ejercidas por el alcalde y por el concejo en los términos que esta ley señala”.

Su inciso segundo prescribe que “Para los efectos anteriores, las municipalidades dispondrán de una Secretaría Municipal, de una Secretaría Comunal de Planificación y de otras unidades encargadas del cumplimiento de funciones de prestación de servicios y de administración interna, relacionadas con el desarrollo comunitario, obras municipales, aseo y ornato, tránsito y transporte públicos, administración y finanzas, asesoría jurídica y control”, agregando que dichas unidades “solo podrán recibir la denominación de Dirección, Departamento, Sección u Oficina”.

Enseguida, el artículo 31 de la citada ley N° 18.695 establece que la organización interna de las municipalidades, así como las funciones específicas que se asignen a las unidades respectivas, su coordinación o subdivisión, deberán ser reguladas mediante un reglamento municipal dictado por el alcalde, con acuerdo del concejo, conforme lo dispone la actual letra l) del artículo 65 del mismo texto legal.

A continuación, el artículo 4°, N° 4, de la ley N° 20.922, incorporó los incisos segundo, tercero y final al citado artículo 31, disponiendo el primero de ellos que en el reglamento de que se trata, las municipalidades podrán crear unidades que estimen necesarias para su funcionamiento, pudiendo asignarle funciones de las unidades designadas en los artículos 21, 22, 23, 25 y 27 de la anotada ley N° 18.695 -secretaría comunal de planificación; unidad de desarrollo comunitario; unidad de servicios de salud, educación y demás incorporados a la gestión municipal; unidad encargada de la función de medio ambiente, aseo y ornato; y, dirección de administración y finanzas-, atribuciones que, en dicho caso, no serán ejercidas por aquellas mientras sean asignadas a la nueva unidad.

Luego, el nuevo inciso tercero del artículo 31 prevé que “Para la creación de dichas unidades será necesario contar con el debido financiamiento municipal y con un informe fundado que justifique su necesidad y acredite su debido financiamiento, elaborado por las unidades de Administración Municipal, la Dirección de Administración y Finanzas y la Secretaría Comunal de Planificación. En este caso, el reglamento deberá ser aprobado por los dos tercios de los concejales en ejercicio, debiendo mediar un plazo de, a lo menos, quince días hábiles entre el conocimiento de éste y su aprobación”.

Del tenor del citado artículo 31 se desprende que el informe a que alude debe ser elaborado, en conjunto, por las unidades de administración municipal, la dirección de administración y finanzas, y la secretaría comunal de planificación, debiendo contener dicho

instrumento la justificación de la necesidad de la creación de las unidades respectivas y la acreditación de su financiamiento.

Ahora bien, de los antecedentes tenidos a la vista se advierte que la propuesta de modificación de la estructura orgánica del municipio contempló, por una parte, la creación de tres nuevas unidades, a saber, la dirección de innovación y gestión; la dirección de contabilidad, adquisiciones y personas; y, la unidad de gabinete de alcaldía, comunicación y relaciones públicas; y, por otra, la instauración de nuevas secciones dentro de aquellas unidades existentes, modificándose al efecto la administración municipal; la secretaría municipal; la secretaría comunal de planificación; la dirección de desarrollo comunitario; la dirección de obras municipales; la dirección de asesoría jurídica; y, la dirección de administración y finanzas.

En cuanto a la exigencia legal para la creación de unidades, cabe señalar que de los antecedentes tenidos a la vista aparece que no se elaboró el informe fundado a que se refiere el mencionado artículo 31, por las tres unidades a que alude dicho precepto, sino que aquellas emitieron documentos por separado, esto es, mediante tres oficios diversos, no advirtiéndose en ellos una opinión sobre la justificación de la necesidad de la creación de las nuevas unidades pretendidas ni acerca de la acreditación de su financiamiento.

En efecto, el informe emitido por la unidad de administración municipal se refirió someramente a la necesidad de actualizar tanto el reglamento de organización interna como el manual de funciones, ejemplificando la conveniencia de su modificación a través de siete situaciones -cuatro vinculadas con la secretaría municipal, dos con la dirección de desarrollo comunitario y una con la secretaría comunal de planificación-, y, en términos generales, indicó algunas de las falencias que existían en la entidad edilicia, relacionadas con su infraestructura y con la percepción de los vecinos sobre la calidad de la atención.

A su turno, la secretaría comunal de planificación, en su informe, reprodujo las letras a), b), c), d), e), f) y g), todas del artículo 21 de la ley N° 18.695 -referentes a sus funciones-, señalando, además, que ejerce sus atribuciones de manera coordinada con otras unidades municipales, y, finalmente, propuso un nuevo organigrama para dicha dirección.

Por su parte, la dirección de administración y finanzas redactó un documento en el que manifestó que no se haría responsable de las funciones que el artículo 27 de la ley N° 18.695 le encomendaba a la aludida dirección en su letra a), así como tampoco respecto de las atribuciones previstas en los números 2, 4, 5 y 7, todos de la letra b), por cuanto dichas funciones les habían sido asignadas a otros servidores municipales.

Así, de conformidad con lo indicado por la jefa de administración y finanzas, dicha unidad, a la época de la emisión del informe en cuestión, no asesoraba al alcalde en la administración del personal municipal, ni tampoco informaba trimestralmente al concejo municipal sobre las contrataciones de personal realizadas en el trimestre anterior ni sobre el escalafón del personal, así como tampoco se pronunciaba acerca del registro de los funcionarios municipales, enviado y tramitado ante esta Entidad de Control en el año inmediatamente anterior. Añade, que ya no se encuentran radicadas en la anotada dirección las funciones relativas a asesorar al alcalde en la administración financiera de los bienes municipales, específicamente, en la elaboración del presupuesto municipal en colaboración con la secretaría comunal de planificación; tampoco lleva la contabilidad del municipio, ni controla la gestión de las empresas municipales, así como tampoco recauda ni percibe los ingresos

municipales y ríscas que corresponde.

En este sentido, cumple con hacer presente que de conformidad con lo precisado en la jurisprudencia administrativa de esta Entidad de Control -vigente antes de la incorporación de los incisos segundo, tercero y cuarto al artículo 31 de la ley N° 18.695, por parte del artículo 4°, número 4), de la ley N° 20.922- contenida, entre otros, en los dictámenes N°s. 24.706, de 2009, y 82.556, de 2013, cuando la ley establece una función específica o genérica a una unidad no es posible asignársela a otra distinta, de manera que las funciones que el legislador encarga, en lo que importa, a la dirección de administración y finanzas, solo pueden ser asumidas por esta.

Puntualizado lo anterior, y en relación al financiamiento de las unidades en cuestión, es del caso indicar que el único documento que se refiere a ello es uno emitido por la denominada jefa del departamento de presupuesto y contabilidad, que tampoco cumple lo previsto en el citado inciso tercero del artículo 31 de la ley N° 18.695, sin perjuicio de que, de conformidad con los antecedentes tenidos a la vista, dicha unidad no constaba en la estructura orgánica de la Municipalidad de Rengo a la época de la redacción del anotado documento; por consiguiente, era la jefa de la dirección de administración y finanzas la que debía refrendar lo señalado en el citado inciso tercero del artículo 31.

Como puede advertirse, la Municipalidad de Rengo no cumplió las exigencias previstas en el inciso tercero del artículo 31 de la ley N° 18.695 para efectos de crear las unidades que estimaba necesarias, no encontrándose facultada, por ende, para proceder a su instauración, razón por la cual deberá iniciar un procedimiento invalidatorio del acto administrativo que aprobó la reestructuración en comento, de lo que informará a la Contraloría Regional del Libertador General Bernardo O'Higgins en el plazo de veinte días hábiles, contado desde la recepción de este dictamen.

No obstante, cumple con manifestar que no procedió que se creara el departamento de presupuesto y contabilidad con antelación al ejercicio de la facultad prevista en el artículo 31 de la ley N° 18.695 -que permite asignar funciones, en lo que interesa, de la dirección de administración y finanzas a otras unidades que se creen al efecto, como ocurrió en la especie-, razón por la cual la anotada entidad edilicia deberá regularizar la situación planteada, de lo que informará a la misma Sede Regional, dentro del plazo indicado previamente.

Precisado lo expuesto, y en lo relativo a que el cambio de lugar físico de la unidad que dirige la señora Godoy Solís, sería un hecho atentatorio al fuero gremial que posee y, asimismo, una acción constitutiva de acoso laboral, es menester anotar que el artículo 25 de la ley N° 19.296, prevé, en lo que interesa, que los directores de las referidas agrupaciones gozan de fuero, esto es, de inamovilidad en sus cargos, desde la fecha de su elección y hasta seis meses después de haber cesado su mandato como tales, lapso durante el cual los dirigentes no podrán ser trasladados de localidad o de la función que desempeñaren, sin su autorización por escrito.

Al respecto, dicho precepto los resguarda de no ser trasladados de localidad, expresión cuyo significado ha sido determinado, para estos efectos, en el dictamen N° 34.771, de 2009, entre otros, como la ciudad en que se desempeñaba el funcionario al momento de ser elegido, o las comunas que por su cercanía y equipamiento constituyen un conglomerado urbano o suburbano, en que el desplazamiento entre ellas puede realizarse en forma normal y expedita, sin incurrir en gastos extraordinarios de movilización.

alojamiento o alimentación.

En este contexto, es pertinente aclarar que los privilegios conferidos a un servidor con ocasión del fuero de la especie, no implica que deba permanecer en un determinado espacio físico de trabajo -como parece entenderlo la funcionaria de que se trata-, por cuanto dicha exigencia importaría una transgresión al ejercicio de las atribuciones que competen a las autoridades de la respectiva municipalidad, para disponer la adecuación o reestructuración de las dependencias del mismo cuando las circunstancias así lo exijan, atribución que encuentra su fundamento en el artículo 5° de la ley N° 18.575, en cuanto establece que las autoridades deberán velar por la eficiencia de los órganos administrativos (aplica criterio contenido en el dictamen N° 34.817, de 2010).

Pues bien, del examen del citado decreto alcaldicio N° 152, de 2017, aparece que el traslado ordenado en este corresponde a la necesidad de la Municipalidad de Rengo de hacer más eficientes y eficaces sus procesos operativos y administrativos, a fin de cumplir con el principio de celeridad que debe orientar el cumplimiento de sus funciones, por lo que no se advierte, en la especie, una vulneración al fuero gremial de la servidora municipal de que se trata, como tampoco una situación constitutiva de acoso laboral a su respecto.

Finalmente, en cuanto al pronunciamiento solicitado por la señora Godoy Solís acerca de si podría entenderse que el artículo 31 de la ley N° 18.695 permite solo a los municipios que tengan menos de cien mil habitantes crear nuevas unidades, es del caso apuntar que la aludida disposición no distingue entre municipios con más de cien mil habitantes o menos para efectos del ejercicio de la facultad de crear nuevas unidades, en caso de requerirlas para su funcionamiento.

Saluda atentamente a Ud.

Jorge Bermúdez Soto

Contralor General de la República

**POR EL CUIDADO Y BUEN USO
DE LOS RECURSOS PÚBLICOS**