

Base de Dictámenes

disolución corporación municipal traspaso personal

E232939N22

NUEVO:

SI

RECONSIDERADO:

NO

ACLARADO:

NO

APLICADO:

NO

COMPLEMENTADO:

NO

FECHA DOCUMENTO

08-07-2022

REACTIVADO:

NO

RECONSIDERADO

PARCIAL:

NO

ALTERADO:

NO

CONFIRMADO:

NO

CARÁCTER:

NNN

DICTAMENES RELACIONADOS

Aplica dictámenes 19277/2019, 16519/2006, 48734/2012, 13954/2017, E16096/2020, 27161/2017, 3679/2005, 77851/2014

Acción	Dictamen	Año
Aplica	019277N	2019
Aplica	016519N	2006
Aplica	048734N	2012
Aplica	013954N	2017
Aplica	E16096N	2020
Aplica	027161N	2017
Aplica	003679N	2005
Aplica	077851N	2014

FUENTES LEGALES

dfl 1/3063/80 inter art/12 dl 3477/80 art/26 ley 21040 art/cuarto tran ley 21040 art/sexta tran num/1 ley 21040 art/octavo tran inc/2 ley 18695 art/4 lt/b dto 388/86 justi art/3 dto 388/86 justi art/31 cci art/561 ley 19378 art/1 ley 19378 art/3 ley 19880 art/14 ley 19378 art/14 inc/3

MATERIA

No se advierte impedimento para disponer la disolución voluntaria de una corporación municipal, en la medida que las funciones públicas que aquella administre sean asumidas directamente por el ente edilicio.

DOCUMENTO COMPLETO

E239939 Fecha: 08-VII-2022

I. Antecedentes

La II Contraloría Regional Metropolitana de Santiago ha remitido a este Nivel Central la presentación de la Municipalidad de Cerro Navia, por la que solicita un pronunciamiento respecto de la procedencia de que el municipio ejerza directamente la administración y operación del servicio del área de la salud, gestionado por la Corporación Municipal de Desarrollo Social de esa comuna (CORMUCENA), determinando los efectos respecto de los trabajadores y la forma de ajustarse al límite de personal contratado a plazo fijo aplicable en la especie.

En un sentido similar han solicitado un pronunciamiento las señoras Carla Villalobos Ruminott, Violeta Bastías Plaza, Sandra Ávila Inostroza y Jéssica García Gómez, en representación de las Asociaciones de Salud Municipal de Cerro Navia y del Sindicato de la Empresa Corporación de Desarrollo Social de Cerro Navia Nivel Central.

Requeridos al efecto, las Subsecretarías de Redes Asistenciales y de Justicia, y el Servicio de Registro Civil e Identificación, informaron en la materia. Conferido traslado a la CORMUCENA, esta no se manifestó dentro de plazo.

II. Legalidad de la disolución voluntaria de una corporación municipal

1. Fundamento jurídico

Los artículos 12 y siguientes del decreto con fuerza de ley N° 1-3.063, de 1980, del entonces Ministerio del Interior, agregados por el artículo 26 del decreto ley N° 3.477, del mismo año, facultaron a las municipalidades que tomaron a su cargo servicios de las áreas de educación, salud o de atención de menores para constituir, en su momento, una o más personas jurídicas de derecho privado, conforme con las normas del Título XXXIII, del Libro I del Código Civil, situación en la que se encuentra la CORMUCENA.

Es importante tener en consideración que de acuerdo con los artículos transitorios cuarto; sexto, numeral 1; y, octavo, inciso segundo, todos de la ley N° 21.040, que creó el Sistema de Educación Pública, la función pública educacional administrada por la

CORMUCENA fue traspasada al Servicio Local de Educación Pública de Barrancas.

A su turno, el artículo 4°, letra b), de la ley N° 18.695, previene que las entidades edilicias, en el ámbito de su territorio, pueden desarrollar, directamente o con otros órganos de la Administración del Estado, funciones relacionadas con la salud pública.

2. Análisis y conclusión

Como cuestión previa, se hace presente que los trabajadores que se desempeñan en las corporaciones municipales revisten la calidad de empleados particulares, por lo que la facultad de interpretar y fiscalizar la aplicación de las normas de carácter laboral que rigen a quienes se desempeñan en ellas corresponde exclusivamente a la Dirección del Trabajo (aplica dictamen N° 19.277, de 2019, entre otros).

Precisado lo anterior, es oportuno anotar que mediante el decreto N° 388, de 1986, del entonces Ministerio de Justicia, se concedió personalidad jurídica a la “Corporación Municipal de Desarrollo Social Cerro Navia”, la cual, según el artículo 3° de sus estatutos, tiene por objeto administrar y operar los servicios en las áreas de educación, salud y atención de menores que haya tomado a su cargo la municipalidad.

Conforme con el artículo 31 de los mismos estatutos, aprobada por el Supremo Gobierno la disolución voluntaria o decretada la disolución forzada de la corporación, se dispondrá de sus bienes en la forma consignada en el artículo 561 del Código Civil.

A su vez, el artículo 561 del último ordenamiento legal citado establece que “Disuelta una corporación, se dispondrá de sus propiedades en la forma que para este caso hubieren prescrito sus estatutos; y si en ellos no se hubiere previsto este caso, pertenecerán dichas propiedades al Estado, con la obligación de emplearlas en objetos análogos a los de la institución”, y precisa que “Tocará al Presidente de la República señalarlos”.

En este contexto, es necesario reiterar que el aludido decreto con fuerza de ley N° 1-3.063, de 1980, permitió que los municipios tomaran a su cargo los servicios de educación, salud y atención de menores, facultándose a aquellos que decidieran tomarlos a su cargo para constituir corporaciones de derecho privado, que se encarguen de la administración y operación de los mismos.

Así, lo que se transfirió a las municipalidades, al amparo del aludido texto normativo, fueron los servicios propiamente tales -de educación, salud y menores-, los que, a su vez, pueden ser administrados directamente por las entidades edilicias, o por las personas jurídicas creadas por ellas para tal efecto (aplica criterio de los dictámenes N°s. 16.519, de 2006; y, 48.734, de 2012).

Ahora bien, desde la época de los traspasos de los anotados servicios y aún en aquellos casos en que la administración de estos -como en la especie- fue entregada a corporaciones municipales creadas al efecto, la aludida función pública -de educación, salud

corporaciones municipales creadas al efecto, la ciudadana función pública de educación, salud y menores- ha sido radicada, por mandato legal, en las municipalidades, quienes la asumieron de manera regular y continua (aplica dictamen N° 13.954, de 2017).

En mérito de lo expuesto, esta Contraloría General no advierte impedimento para disponer la disolución voluntaria de la corporación municipal de que se trata, siempre que la administración y operación de los servicios traspasados pase a depender directamente del órgano comunal.

Por lo demás, y a mayor abundamiento, el ente edilicio, al poner fin a la existencia legal de la referida institución privada, solo recupera el ejercicio de la función pública que entregó, en su oportunidad, a un tercero.

III. Efectos de la disolución de una corporación municipal, en particular respecto de los trabajadores del área de la salud

1. Fundamento jurídico

Según el artículo 1° de la ley 19.378, el ámbito de aplicación de este estatuto incluye a los establecimientos de atención primaria de salud que, en lo que interesa, se incorporen a la administración municipal por cualquier causa. También regula, en lo pertinente, la relación laboral, carrera funcionaria, deberes y derechos del respectivo personal.

Además, su artículo 3° dispone que dicho cuerpo normativo se aplica, en lo que importa, a todos los trabajadores que pertenezcan a una entidad administradora de salud municipal, sean estas las municipalidades o instituciones privadas sin fines de lucro a las que la municipalidad haya entregado la administración de los establecimientos de salud, como ocurre en la especie.

2. Análisis y conclusión

A continuación, es del caso aclarar que la regla general en la materia es que las funciones públicas sean ejercidas por los organismos creados por la ley para el cumplimiento de ellas y que integran la Administración del Estado, tal como lo declaró el Tribunal Constitucional en su sentencia de 29 de febrero de 1988, al pronunciarse sobre la constitucionalidad de la ley N° 18.695.

En armonía con el mencionado fallo, cabe concluir que en el evento de verificarse la disolución de una corporación municipal como la de que se trata, debe incorporarse su personal al departamento de salud en lugar de poner término a los vínculos laborales, toda vez que, en atención al principio de primacía de la realidad, este ha estado desempeñando funciones públicas, lo que obliga a preferir la continuidad de la relación jurídica, en concordancia con la doctrina de la Dirección del Trabajo y la jurisprudencia de esta Institución Contralora contenida en el dictamen N° E16096, de 2020.

Sin perjuicio de ello, es relevante tener en consideración que a partir de la vigencia de la ley N° 20.250 -9 de febrero de 2008-, los trabajadores de la salud municipal que tenían una relación laboral sujeta al Código del Trabajo fueron traspasados a las disposiciones de la ley N° 19.378, por lo que a contar de esa modificación no deben existir funcionarios afectos a otros regímenes jurídicos, lo cual armoniza con el dictamen N° 5036/094, de 2008, de la Dirección del Trabajo, que actualmente resulta aplicable al personal de las corporaciones municipales.

En este orden de consideraciones y respecto de la consulta vinculada con los derechos de los trabajadores de la CORMUCENA regidos por el Código del Trabajo, cumple esta Contraloría General con remitir los antecedentes a la Dirección del Trabajo, de conformidad con el artículo 14 de la ley N° 19.880 (aplica criterio del dictamen N° 27.161, de 2017).

Finalmente, es pertinente aclarar que el límite de funcionarios contratados a plazo fijo aplicable en la especie está consagrado en el artículo 14, inciso tercero, de la ley N° 19.378 -y no en el artículo 2° de la ley N° 18.883, que cita esa autoridad, referido al personal de la planta municipal-, conforme con el cual los servidores con contrataciones directas no pueden superar el 20% de la dotación de atención primaria de salud municipal, tope que los dictámenes N°s. 3.679 de 2005 y 77.851 de 2014 han interpretado entendiendo que dice relación con el total de horas de la dotación, sin incorporar en ese total a quienes desarrollan labores a honorarios ni a los reemplazantes.

Saluda atentamente a Ud.

JORGE BERMÚDEZ SOTO

Contralor General de la República