CONTRALORIA.CL

Base de Dictámenes

MUN, personal a honorarios, aplicación nuevo criterio, ley de presupuestos

NÚMERO DICTAMEN
E296951N23
FECHA DOCUMENTO
11-01-2023
NUEVO:
SI
REACTIVADO:
NO
RECONSIDERADO:
NO
RECONSIDERADO PARCIAL:
NO
ACLARADO:
NO
ALTERADO:
NO
APLICADO:
NO
CONFIRMADO:
NO
COMPLEMENTADO:
NO
CARÁCTER:
NNN
ORIGEN:
DIVISIÓN JURÍDICA
CRITERIO:
GENERA JURISPRUDENCIA

DICTAMENES RELACIONADOS

Aplica dictámenes 62029/2015, E288160/2022; Aclara dictamen E173171/2022

Acción	Dictamen	Año
Aplica	062029N	2015
Aplica	E288160	2022
Aclara	E173171	2022

FUENTES LEGALES

Ley 21526 art/74 inc/1 ley 18575 art/54 ley 21526 art/74 inc/2 ley 21526 art/74 inc/5 ley 18883 art/2 inc/fin ley 21526 art/75 ley 21526 art/76 ley 18883 art/4 DTO 854/2004 hacie sub/21/04/004 ley 21526 art/77 ley 21516

MATERIA

Aclara, en el ámbito municipal, los efectos del dictamen N° E173171, de 2022, que impartió instrucciones respecto de las contrataciones a honorarios en los órganos de la Administración del Estado, en atención a las normas de la ley N° 21.526, sobre reajuste de remuneraciones del sector público.

DOCUMENTO COMPLETO

Nº E296951 Fecha: 10-I-2023

I. Antecedentes

Esta Contraloría General, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, ha estimado necesario aclarar, en el ámbito municipal, los efectos del dictamen N° E173171, de 2022, en adelante “el dictamen”.

Como cuestión previa, es útil recordar que el dictamen efectuó una reinterpretación en materia de las contrataciones a honorarios en la Administración del Estado, en síntesis, señalando, en su apartado II.2, que los artículos 11 de la ley N° 18.834 y 4° de la ley N° 18.883 solo facultan la contratación a honorarios de servidores que se desempeñen en los gabinetes, de asesores externos, para situaciones puntuales debidamente justificadas o no reiteradas en el tiempo y para ciertos casos particulares como aquellos mencionados en la letra d) de ese apartado.

De este modo, quienes se encontraren contratados a honorarios para desempeñar funciones distintas a las del apartado II.2 no podrían volver a ser contratados a honorarios para esas mismas labores durante el año 2023, disponiéndose que deberán quedar sometidos al régimen jurídico previsto por el legislador para los funcionarios a contrata o a la figura análoga a ella que se contemple en el pertinente estatuto.

II. Regulación contenida en la ley N° 21.526, que otorga reajuste de remuneraciones a las y los trabajadores del sector público, concede aguinaldos que señala, concede otros beneficios que indica, y modifica diversos cuerpos legales

El inciso primero del artículo 74 de la aludida ley faculta al alcalde o alcaldesa para, durante los años 2023 al 2026, modificar la calidad jurídica de los servidores contratados a honorarios, a suma alzada o asimilados a grado, pasando a ser contratados bajo las normas del Código del Trabajo, con una remuneración líquida mensualizada que les permita mantener su honorario líquido mensual y de acuerdo a lo que se establezca en el decreto alcaldicio señalado en el inciso siguiente. Lo anterior, se aplicará cuando el personal a honorarios no pudiera ser traspasado a cargos a contrata.

Como puede advertirse, la normativa reseñada permite a las autoridades edilicias,

durante los años 2023 al 2026, traspasar el personal a honorarios al régimen del Código del Trabajo, cuando no sea posible efectuar dicho traspaso a la contrata.

De ello se sigue que necesariamente debe contemplarse como primera opción en el proceso de traspaso, la incorporación de los servidores a honorarios como personal a contrata, debiendo considerarse para ello la asimilación al grado que les permita mantener sus honorarios líquidos mensuales, en el cargo respecto del cual cumplan los respectivos requisitos.

A su vez, esta Contraloría entiende que no pueden ser traspasados a la contrata, por ejemplo, quienes no reúnan los requisitos generales y especiales del cargo correspondiente a las labores que desarrollan, o respecto de los cuales se configure una incompatibilidad con alguna función que estén ejecutando, entre otras situaciones en que exista un obstáculo jurídico o financiero acreditado para dicho traspaso.

Del mismo modo, es preciso reiterar que, de conformidad con el dictamen N° 62.029, de 2015, no resulta procedente efectuar contrataciones sujetas al Código del Trabajo, respecto de quienes se encuentren afectos a las inhabilidades de ingreso previstas en el artículo 54 de la ley N° 18.575, en atención a su carácter de servidores estatales.

III. Procedimiento de traspaso

A continuación, el mismo artículo 74 de la ley N° 21.526 prescribe que “El alcalde o alcaldesa, con informe al concejo municipal, establecerá los requisitos para el traspaso, la forma de determinar la remuneración líquida mensual y el honorario líquido mensual, los criterios de priorización, para el caso que haya más personal a honorarios que disponibilidad presupuestaria para el traspaso, considerando a lo menos la mayor antigüedad de la persona contratada a honorarios en el municipio que cumpla cometidos específicos de naturaleza habitual en él. También podrá considerar para estos efectos los períodos contratados en la municipalidad bajo otra calidad jurídica; y las demás normas de procedimiento que sean necesarias para la implementación de este artículo”.

De esta manera, las condiciones y requisitos de los respectivos traspasos, tanto al régimen de la contrata como al del Código del Trabajo, se sujetarán a la regulación que se disponga a través de los correspondientes decretos alcaldicios, los que deben contemplar los criterios de priorización prescritos por el legislador, dando conocimiento de ello al concejo municipal.

IV. Posibilidad de exceder el límite de gasto anual en personal

El inciso quinto de dicho artículo 74 expresa que, para la aplicación de ese artículo, “se podrá superar el límite establecido en el inciso final del artículo 2 de la ley N° 18.883, sólo hasta los porcentajes que sean necesarios para cubrir los gastos que sean con cargo al empleador con motivo del cambio de calidad jurídica”.

Pues bien, el inciso final del artículo 2° de la ley N° 18.883 previene que “El gasto anual en personal no podrá exceder, respecto de cada municipalidad, del 42% (cuarenta y dos por ciento) de los ingresos propios percibidos en el año anterior”, y luego explica lo que entiende por gasto en personal y lo que debe considerarse

luego explica lo que entiende por gasto en personal y lo que debe considerarse ingresos propios.

En consecuencia, respecto de las anualidades previstas en el artículo 74 de la ley N° 21.526, esto es, desde el año 2023 al 2026, ese tope del 42% puede excederse por los gastos que sean de cargo del empleador respecto de aquellos servidores a honorarios que cambien de calidad jurídica, ya sea a la contrata o al régimen del Código del Trabajo.

V. Aporte fiscal extraordinario

El artículo 75 de la ley de reajuste en examen establece, en lo que importa, que el Fisco efectuará un aporte extraordinario a las municipalidades, el cual ascenderá anualmente a: $750 millones de pesos para el año 2023; $1.650 millones de pesos para el año 2024; $2.550 millones de pesos para el año 2025; y, $2.150 millones de pesos para el año 2026.

La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, mediante resolución visada por la Dirección de Presupuestos, determinará las municipalidades que accederán al aporte fiscal extraordinario para cada año y el monto máximo transferible a cada una de ellas por anualidad.

Como puede advertirse, el legislador previó recursos públicos transferidos desde el nivel central destinados a financiar parte del mayor gasto en que incurran las municipalidades en el año en que se recibe el aporte, para lo cual deben solicitarlo y someterse a las normas que al respecto dicte la citada Subsecretaría.

VI. Situación de los programas o actividades municipales que se indican

El artículo 76 del tantas veces anotadotexto legal expresa que, para efectos del artículo 4° de la ley N° 18.883, se tendrán como cometidos específicos los servicios que se presten por las personas contratadas en:

a) Programas comunitarios con cargo al subtítulo 21, ítem 04, asignación 004, del decreto N° 854, de 2004, del Ministerio de Hacienda, que Determina Clasificaciones Presupuestarias; o

b) Actividades o programas financiados con cargo a recursos transferidos a la municipalidad por otro organismo, público o privado; o

c) Programas o actividades específicos del sector de salud municipal.

En razón de lo expuesto, los municipios podrán contratar servidores a honorarios para realizar funciones en los programas y actividades enumerados.

Lo anterior es sin perjuicio de la facultad del alcalde o alcaldesa de designar a contrata a los anotados servidores, particularmente a aquellos que se mantienen a honorarios de forma prolongada, en atención a las atribuciones generales que le confiere el ordenamiento jurídico.

VII. Renovaciones y reemplazos

El artículo 77 de la ley en estudio indica que, durante los años 2023 al 2026, las

municipalidades podrán renovar las contrataciones de su personal sobre la base de honorarios, sin quedar sujetas a las limitaciones establecidas en el artículo 4° de la ley N° 18.883, u otra norma de similar naturaleza que les rija. Asimismo, los reemplazos del personal a honorarios no quedarán afectos a la limitación antes señalada.

Por ende, durante esas anualidades se permite, en materia de renovaciones, mantener la prestación de servicios a honorarios, aun cuando se trate de labores permanentes y habituales de las entidades de que se trata, como igualmente reemplazar al personal cuyos contratos terminen por cualquier causa, en armonía con el criterio del dictamen N° E288160, de 2022, relativo a los órganos y servicios públicos incluidos en la ley N° 21.516, de Presupuestos del Sector Público para el año 2023.

VIII. Análisis y efectos

En atención a la decisión adoptada por el legislador mediante la anotada ley de reajuste del sector público, resulta forzoso concluir que, durante los años 2023 a 2026, los traspasos de los honorarios a la contrata en las municipalidades deberán someterse a lo dispuesto en ese cuerpo legal y no a lo ordenado en el dictamen N° E173171, de 2022.

Por lo tanto, ya no procederá que dichos órganos emitan un acto administrativo fundado en el evento de no efectuar el traspaso de los servidores a honorarios a la contrata que preveía el citado pronunciamiento, puesto que el legislador resolvió permitir las renovaciones de dichos convenios en esa condición jurídica.

Finalmente, dado que la ley N° 21.526 no reguló las nuevas contrataciones a honorarios durante el año 2023, sino solo las renovaciones y reemplazos, el criterio contenido en el dictamen E173171 en análisis se mantiene vigente. Por consiguiente, las nuevas contrataciones que no respondan a renovaciones o reemplazos únicamente podrán efectuarse de conformidad con lo manifestado en ese pronunciamiento, esto es, para desarrollar las labores indicadas en su apartado II.2., sin perjuicio, por cierto, de lo expresado en el punto VI del presente oficio.

Saluda atentamente a Ud.

JORGE BERMÚDEZ SOTO

Contralor General de la República

POR EL CUIDADO Y BUEN USO
DE LOS RECURSOS PÚBLICOS