



Base de Dictámenes

convenios MUN INDAP, proyectos piloto, servicios honorarios

| | |
|--|--------------------------------------|
| NÚMERO DICTAMEN D211N26 | FECHA DOCUMENTO 15-04-2026 |
| NUEVO: SI | REACTIVADO: NO |
| RECONSIDERADO: NO | RECONSIDERADO PARCIAL: NO |
| ACLARADO: NO | ALTERADO: NO |
| APLICADO: NO | CONFIRMADO: NO |
| COMPLEMENTADO: NO | CARÁCTER: NNN |
| ORIGEN: DIVISIÓN DE GOBIERNOS REGIONALES Y MUNICIPALIDADES | |
| CRITERIO: GENERA JURISPRUDENCIA | |

DICTAMENES RELACIONADOS

Aplica dictámenes E276936/2022, 46431/2015, E24985/2020, E486049/2024, 14498/2019

| Acción | Dictamen | Año |
|--------|-------------------------|------|
| Aplica | E276936 | 2022 |
| Aplica | 046431N | 2015 |
| Aplica | E24985N | 2020 |
| Aplica | E486049 | 2024 |
| Aplica | 014498N | 2019 |

FUENTES LEGALES

MATERIA

Atiende oficios N°s 113335, 113774 y 120803, de 2025, de la Cámara de Diputados

DOCUMENTO COMPLETO

N° D211 Fecha: 15-04-2026

I. Antecedentes

Don Luis Rojas Gallardo, Prosecretario de la Cámara de Diputadas y Diputados, ha remitido una presentación del H. Diputado señor Mauro González Villarroel, por la que requiere un pronunciamiento respecto de la legalidad de contratar personal bajo el Código del Trabajo para la ejecución de los proyectos piloto del Programa de Desarrollo de Acción Local (PRODESAL), que desarrolla el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), en el marco de los convenios suscritos con diversas municipalidades del país, las que no se especifican.

Asimismo, remite otra presentación de la H. Diputada señora Marta Bravo Salinas, en la que pide a este Organismo de Control aclarar la procedencia del aludido modelo de contratación y fiscalizar el uso de recursos públicos del PRODESAL en los años 2024 y 2025.

Requeridos al efecto, el INDAP, la Dirección de Presupuestos y la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo informaron sobre la materia.

II. Fundamento jurídico

La ley N° 21.640, de Presupuestos para el Sector Público del año 2024, contempló en la partida 13, capítulo 03, programa 01, subtítulo 24, ítem 03, asignación 416 "Programa de Desarrollo de Acción Local" (PRODESAL), del presupuesto de INDAP, recursos para la ejecución de dicho programa. La glosa 09, común de las Transferencias Corrientes "A Otras Entidades Públicas", dispuso que "Para la ejecución de estos Programas se podrá efectuar convenios con organismos del gobierno central, municipios o instituciones privadas".

Su glosa 10 común a las Transferencias Corrientes, previó que "En la aplicación de estos fondos se considerarán los equipos de profesionales, técnicos y administrativos contratados para dar cumplimiento a los convenios/contratos firmados entre INDAP y las Municipalidades

o Entidades Ejecutoras".

En este contexto, es útil tener en cuenta que el dictamen N° E276936, de 2022, concluyó que el legislador presupuestario autorizó que, con cargo a los haberes que conforman el PRODESAL, se puedan solventar los gastos operativos necesarios para su ejecución, incluidos los pagos a los equipos de profesionales, técnicos y

administrativos contratados por los municipios.

Además, precisó que las labores de las personas contratadas a honorarios para la ejecución del PRODESAL son propias del INDAP, institución que las encarga en virtud de la norma presupuestaria correspondiente, siendo responsabilidad de las municipalidades, en la calidad de entidades ejecutoras del programa en comento, efectuar acciones de apoyo a las funciones del referido Instituto.

En tal sentido, el dictamen N° 46.431, de 2015, ha resuelto que los contratos a honorarios no vinculados directamente a la normativa de personal, como sucede, a modo de ejemplo, con la ejecución de programas financiados con recursos que el municipio recibe de otras entidades -como ocurre con el PRODESAL-, por su naturaleza no constituyen provisión de personal municipal.

Ahora bien, la glosa 16 de la referida asignación 416 de la ley de presupuestos del año 2024, estableció que “Durante el año 2024 INDAP realizará una experiencia piloto de ejecución directa del Instituto, que será acompañado de una evaluación, y evacuará un informe antes del ingreso del Proyecto de Ley del Presupuesto 2025”.

Enseguida, la ley N° 21.722, de Presupuestos para el Sector Público del año 2025, consagró, en la glosa 14, común de las Transferencias Corrientes “A Otras Entidades Públicas”, del Programa 01 del presupuesto de INDAP, que “Las municipalidades con los fondos transferidos podrán contratar personal bajo la modalidad del Código del Trabajo, a contrata o a honorarios en los equipos de profesionales, técnico/as y administrativo/as, con el único objeto de dar cumplimiento a los convenios o contratos firmados con INDAP”.

Cabe hacer presente, que dicha regulación se encuentra contenida en términos similares en la glosa 12, común de las Transferencias Corrientes “A Otras Entidades Públicas” del programa 01 del presupuesto de INDAP para el año 2026.

III. Análisis y conclusión

Como es posible apreciar, durante el año 2024 correspondió que las labores a que dieron lugar los convenios suscritos entre los municipios y el INDAP para la ejecución del PRODESAL -actividades específicas que no constituyen funciones propias del municipio, ya que su finalidad última se vincula al ejercicio de las tareas de la entidad otorgante y, solo de manera indirecta, con las de la municipalidad-, se prestaran por servidores contratados a honorarios, y no bajo el Código del Trabajo.

Asimismo, se advierte que el legislador presupuestario permitió que el INDAP realizara una experiencia piloto de ejecución directa, vinculada al PRODESAL.

Ahora bien, en cuanto a la mencionada experiencia piloto, en el debate que dio origen la citada glosa 16 consta la intervención de la Subsecretaria de Agricultura, quien precisó que “El propósito de este programa” (...) es “poner a prueba -es un programa y, por tanto, en este sentido es una experiencia piloto- una forma de trabajar de manera integrada los distintos programas que tiene el Indap”.

Agrega que “En ningún caso y bajo ninguna de las modalidades que hasta ahora

Agrega, que “En ningún caso y bajo ninguna de las modalidades que hasta ahora habíamos contemplado estaba pensada la idea de modificar la situación contractual -ciertamente sí ir trabajando en mejorarla-” (...) de los “ejecutores del programa Prodesal” (historia de la ley N° 21.640, páginas 1.062 y 1.063).

A continuación, del examen del “Informe Intermedio Experiencia Piloto de Ejecución Directa Programa de Desarrollo Local, Glosa 16, Ley de Presupuestos 2024”, remitido a la Comisión Especialmente Mixta de Presupuestos del Congreso Nacional, a la Dirección de Presupuestos y al Ministerio de Agricultura en septiembre de ese año; y, el “Informe Final Experiencia de Ejecución Directa Programa de Desarrollo Local”, marzo de 2025, ambos del INDAP-, aparece que se fijaron como objetivos de la experiencia piloto impulsar “un cambio en la forma contractual de los equipos de extensión, transitando de figura honorario municipal hacia código del trabajo”.

Para tales fines, el “INDAP recomendó avanzar en la contratación bajo Código del Trabajo de los extensionistas por parte de las Municipalidades”, considerando que “mantener la contratación en calidad de honorarios no cumpliría unos de los objetivos de la Glosa 16 y del piloto, que es mejorar las condiciones laborales de los extensionistas”.

Reafirma lo expuesto, la discusión parlamentaria de la ley de presupuestos del año 2025, en la cual la Subsecretaria de Agricultura expuso que la experiencia piloto de ejecución directa del INDAP tuvo entre sus objetivos “Mejorar la calidad contractual de los equipos técnicos”, siendo uno de sus ejes principales el “Traspaso equipo técnico de los extensionistas desde honorarios hacia el Código del Trabajo”, añadiendo que “se está analizando la posibilidad de presentar una glosa que habilite la contratación por parte de los municipios a través del Código del Trabajo que implicará mejores condiciones para los extensionistas”.

A su vez, consultado el Ministro de Agricultura “si se ha evaluado una solución contractual para los extensionistas de Prodesal distinta a la que mantiene con los municipios, sin tener la calidad de funcionarios de Indap”, reconoció que los municipios, mediante el plan piloto, realizaron contrataciones mediante el Código del Trabajo, sin perjuicio de considerar alternativas de mediano y largo plazo (historia de la ley N° 21.722, páginas 436, 437, 447 y 448).

Siendo ello así, es útil recordar que la Administración del Estado satisface las necesidades públicas a través de la ejecución directa de acciones por parte de los distintos órganos que la componen, labores que materializa el personal que los integra. Además, el Estado atiende diversas necesidades públicas a través de la ejecución de programas presupuestarios, otorgando los recursos necesarios para tales fines, en los que, además, el mismo legislador suele prever la contratación por la vía de honorarios de las personas que requiere para llevar a cabo tales labores (aplica dictamen N° E24985, de 2020).

Por lo tanto, y en armonía con la historia de las leyes N°s. 21.640 y 21.722, es dable concluir que la referida glosa 16, asociada al presupuesto del INDAP para el año 2024, no autorizó que las actividades específicas del PRODESAL -que no constituyen funciones propias del municipio- fuesen prestadas por funcionarios regidos por el Código del Trabajo (aplica dictamen N° E486049, de 2024).

En efecto, no corresponde que quienes se desempeñan en el marco de los referidos convenios formen parte de la dotación interna de la municipalidad, toda vez que, como se adelantara, la contratación de tales personas no importa la provisión de personal municipal.

De este modo, es dable concluir que no resultó procedente, durante el año 2024, que los servidores adscritos al PRODESAL, que desarrolla el INDAP, fuesen contratados bajo el Código del Trabajo.

Sin perjuicio de lo anterior, las leyes de presupuestos de los años 2025 y 2026 incorporaron en las glosas 14 y 12, respectivamente, nuevas modalidades de contratación de los equipos técnicos -esto es, bajo las normas del Código del Trabajo o a contrata-, por lo que este Organismo Fiscalizador entiende que, a contar del año 2025, la situación de que se trata se encuentra regularizada.

Ello, por cuanto es el propio legislador que, por medio de la autorización de contratar el personal adscrito para dar cumplimiento al PRODESAL regido por el Código del Trabajo, a contrata, o a honorarios, a contar del ejercicio presupuestario 2025, ha efectuado un reconocimiento de las funciones de tales servidores bajo las modalidades contractuales aludidas, por lo que un error no imputable a ellos no puede perjudicarlos (aplica dictamen N° 14.498, de 2019).

Finalmente, en cuanto a la solicitud de fiscalizar el uso de los recursos públicos del PRODESAL en los años 2024 y 2025, cumple con informar que las presentaciones efectuadas serán consideradas como un insumo en el proceso de planificación de auditorías que regularmente efectúa esta Entidad de Control.

Saluda atentamente a Ud.,

Víctor Hugo Merino Rojas

Contralor General de la República (S)