

SOBRE EL TRASPASO DE HONORARIOS A CONTRATA EN BASE A DICTAMEN E173171 Y E216667N22 EMANADOS POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

Una de las problemáticas urgentes que se encuentran viviendo los municipios actualmente dice relación con el traspaso de los honorarios a la Contrata a partir de 2023. Lo anterior se explica, debido a que muchas no contarían con los recursos para poder absorber la gran cantidad de honorarios que prestan servicios a las municipalidades actualmente y que, de acuerdo a la jurisprudencia emanada por la Contraloría, debiesen pasar a la contrata a partir del próximo año.

Primero: el 10 de enero de 2022 se publicó el Dictamen E173171 que reinterpreta Art. 4° de la Ley N° 18.883, Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales y el Art. 11° de la Ley N° 18.834, Estatuto Administrativo.

El Artículo 4° de la Ley N° 18.883 señala “Podrán contratarse sobre la base de honorarios a profesionales y técnicos de educación superior o expertos en determinadas materias, cuando deban realizarse labores accidentales y que no sean las habituales de la municipalidad; mediante decreto del alcalde. Del mismo modo se podrá contratar, sobre la base de honorarios, a extranjeros que posean título correspondiente a la especialidad que se requiera.

Además, se podrá contratar sobre la base de honorarios, la prestación de servicios para cometidos específicos, conforme a las normas generales.

Las personas contratadas a honorarios se regirán por las reglas que establezca el respectivo contrato y no les serán aplicables las disposiciones de este Estatuto”

En este sentido, los honorarios solo proceden para realizar tareas accidentales y, excepcionalmente, para efectuar labores habituales cuando se trata de cometidos específicos, esto es, tareas claramente individualizadas y determinadas en el tiempo.

Frente a lo anterior la CGR señaló que la idea inicial de contratar honorarios fue:

- Para expertos que colaborasen con la gestión de la Administración (para mejor función pública. Suponía que esa pericia no se encontraba entre los funcionarios que prestaban servicios de manera habitual).
- Para Obtener un conocimiento específico que no era propio de la gestión habitual del organismo.
- Para apoyo transitorio al personal frente a situaciones excepcionales (que impiden hacerse cargo de las labores habituales con la dotación de planta y a contrata)

Sin perjuicio de lo anterior todo cambio, puesto que, en la realidad, lo que se produjo fue una precarización del Trabajo, tornándose la figura a honorarios como un servidor permanente en un régimen jurídico más desventajoso.

Segundo: Ante tal situación la CGR advierte que Una entidad pública pueda llegar a desarrollar sus funciones permanentes a través de este procedimiento[1].

En la mayoría de los casos se disponen sucesivas renovaciones de tales convenciones, lo que implica que el órgano público, a través de dichos prestadores de servicios y bajo esa modalidad contractual, termina desarrollando en forma permanente sus labores habituales, desvirtuando el carácter excepcional y eminentemente transitorio de tales contrataciones al igualarlas así con los empleos de planta y a contrata.

Tercero: El objeto del dictamen busca relevar el principio de realidad, atender la precarización, el respeto de los derechos de las personas/trabajadores, la necesidad de reconocer que quienes cumplen labores habituales no han de tener esta calidad, pues en los hechos desempeñan las mismas funciones que el personal a contrata y finalmente, que es necesario que la relación que los una con la administración sea estatutaria, con los mismos derechos y obligaciones que el legislador ha previsto para el resto de los funcionarios públicos (Contraloría General de la República, 2022a).

Cuarto: Este dictamen aplica a todos los honorarios y detalla los casos en que es posible considerar el vínculo a honorarios.

Las excepciones son las siguientes:

- Prestaciones de servicios en programas comunitarios, que comprenden la contratación de personas naturales sobre la base de honorarios para la prestación de servicios ocasionales o transitorios, ajenos a la

gestión administrativa interna de las respectivas municipalidades, que estén directamente asociados al desarrollo de programas en beneficio de la comunidad, en materias de carácter social, cultural, deportivo, de rehabilitación o para enfrentar situaciones de emergencia, con cargo al subtítulo 21, ítem 04, asignación 004, del decreto N°854, de 2004, del Ministerio de Hacienda, que Determina Clasificaciones Presupuestarias.

- Contratos a honorarios suscritos con funcionarios del mismo servicio u otro, para el cumplimiento de funciones propias del organismo de que se trate, cuando exista habilitación legal para dichas contrataciones.
- Contratos a honorarios convenidos con el personal del área de la salud, a fin de cubrir la recarga de las tareas provocada por la pandemia de COVID-19.
- Honorarios que se hayan contratado con cargo a los fondos previstos en la ley N° 21.288, que Crea el Fondo de Emergencia Transitorio COVID-19.

Quinto: sobre los requisitos y condiciones para la designación a contrata de los servidores a honorarios.

1. Cumplimiento de requisitos generales de ingreso a la contrata del artículo 10 de la ley N° 18.883

No encontrarse afectos a las inhabilidades de ingreso. Art. 54 de la Ley N° 18.575.

Quienes no cumplan con las exigencias indicadas precedentemente no podrán ser designados a contrata a partir del 1 de enero de 2023.

[1] Dictámenes Nos 25.333, de 1990; 27.604, de 1997; 2.095, de 1998; 40.021, de 1998; 20.045, de 2003; 52.803, de 2009 y 30.048, de 2013.

2. Sobre el cumplimiento de requisitos especiales para el ingreso a un cargo determinado a contrata.

Los contratados a honorarios que no posean confianza legítima podrán ser designados a contrata si cumplen con los requisitos especiales del cargo a los que se asimilen, según lo previsto en las plantas respectivas y en el artículo 8° de la Ley N° 18.883 (Estudios y requisitos especiales).

Las personas contratadas a honorarios que deban ser traspasadas por contar con confianza legítima y que no cumplen con esos requisitos especiales del cargo, pero llevan más de dos años desempeñando funciones propias de los funcionarios públicos, igualmente deberán ser designados a contrata en las condiciones que se indican más adelante. Dado que, atendiendo al principio de primacía de la realidad, en su caso solo cambiaría la calidad jurídica de su desempeño.

3. Sobre los requisitos y condiciones para la designación a contrata de los servidores a honorarios:

Deben ser asimilados a un cargo a contrata respecto del cual no cumplan los pertinentes requisitos especiales, por el plazo de un año, lapso durante el cual deberán acreditar que satisfacen tales exigencias.

Transcurrido ese lapso sin acreditar el cumplimiento de los requisitos, no podrá disponerse su renovación o prórroga en dicho empleo.

El jefe del servicio puede determinar una adecuación de sus funciones, designándolos nuevamente a contrata, esta vez asimilados a un estamento y cargo respecto del cual cumplan los requisitos especiales. En este caso tendrán derecho a percibir los emolumentos que correspondan a dicho empleo, sin el resguardo de las remuneraciones.

Determinación de la planta a que corresponde que sean asimilados los contratados a honorarios, y resguardo del valor líquido de los honorarios. Se debe considerar la función efectiva que desarrollaba; el nivel de estudios, asimilarlos, dentro del estamento, al grado cuya remuneración líquida se acerque lo más posible a los honorarios líquidos; no pueden ver reducido el valor líquido de sus honorarios; Deben percibir la suma que efectivamente recibían una vez aplicada la retención del pago provisional mensual. Cualquier diferencia de ingresos deberá enterarse con una suma complementaria adicional.

4. Contratos a honorarios con jornada parcial.

Respecto de los convenios a honorarios que contemplen el cumplimiento de una jornada parcial, la designación a contrata deberá efectuarse con una jornada similar.

Sexto: ¿Qué pasa si no se cumple el dictamen? se puede recurrir a un recurso de reclamación[2]. El reclamo podrá ingresarse mediante la sección de “atención de reclamos funcionarios” en el portal institucional de Contraloría General de la República[3]

Séptimo: La motivación principal a la que alude la Contraloría tiene relación por los constantes menoscabos que sufre el patrimonio municipal por las indemnizaciones y otros conceptos que deben pagarse a raíz de las demandas que las personas que estuvieron contratadas a honorarios, interponen en sede judicial al término de estas vinculaciones con el objeto de que se les reconozca una relación laboral.

[2] Art. 156, Ley N° 18.883

[3] <https://www.contraloria.cl/upd>

Octavo: Se ha instruido que todos los municipios deben dar cumplimiento al Dictamen antes señalado, aun cuando se supere el límite del 40% de manera temporal del gasto permitido en remuneraciones, señalado por Ley (Contraloría General de la República, 2022b)

La realidad es que muchos municipios, no cuentan con los recursos para poder realizar estos cambios, ya que muchos honorarios son pagados con recursos traspasados por conceptos de programas de servicios desconcentrados, que no dependen del municipio sino de otros servicios públicos, que, mediante convenios, permiten la contratación a honorarios para la realización de diversos programas en las comunas, por citar un ejemplo.

Los alcaldes reunidos en la Asociación de Municipalidades de Chile (Amuch) solicitaron suspender la aplicación de un dictamen de Contraloría que los obliga a traspasar a los honorarios a modalidad de contrata en 2023, argumentando "incapacidad presupuestaria" para ejecutar ese cambio (EMOL, 2022)

El Diputado Miguel Becker (RN), parte de la Bancada Municipal que trabaja con la Amuch, indicó que "esta situación crea un mayor grado de incertidumbre frente a la contratación de servicios honorarios, del que se espera poder resolver mediante este pronunciamiento. Apoyaré como ex alcalde una iniciativa para que la agenda municipal sea visibilizada en la agenda legislativa, y de esta manera junto a la Amuch poder alcanzar una solución que nazca desde la participación". El pasado 18 de octubre en la Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización, el parlamentario hizo referencia a reunión de AMUCH con la Contraloría para establecer mesa técnica que revise el Dictamen sobre traspaso de Honorarios a la Contrata. Indicando que la Contraloría tiene una buena disposición a revisar y desde el ejecutivo quizás traspasar esos recursos para cubrir el presupuesto que los municipios no tienen[4].

Todo indica que una posible solución tendría que venir desde una inyección de recursos de la nación para absorber este enorme gasto, la pregunta es si nuestro país ante las condiciones sociales, políticas y sobre todo económicas debe priorizar en absorber un gasto que no le corresponde, o más bien el Dictamen debiese quedar sin efecto o tener una aplicación gradual, de acuerdo a la disponibilidad presupuestaria de cada municipio.

[4] <https://www.camara.cl/prensa/Reproductor.aspx?prmCpeid=3314&prmSesId=72631>

REFERENCIAS:

- Contraloría General de la República. (2022a). *Dictamen N° E173171N22*.
<https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/dictamenes/E173171N22/html>
- Contraloría General de la República. (2022b). *Dictamen N° E216667N22*.
<https://www.contraloria.cl/pdfbuscador/dictamenes/E216667N22/html>
- EMOL. (2022). *Alcaldes piden suspender orden de Contraloría que obliga a contratar funcionarios a honorarios por "incapacidad presupuestaria" | Emol.com*.
<https://www.emol.com/noticias/Nacional/2022/10/07/1074966/alcaldes-contraloria-suspender-honorarios-contrata.html>