



municipalidades, organización interna, funcionarios a honorarios y a contrata, obligación de preferirles

NÚMERO DICTAMEN

005303N18

NUEVO:

SI

RECONSIDERADO:

NO

ACLARADO:

NO

APLICADO:

NO

COMPLEMENTADO:

NO

FECHA DOCUMENTO

20-02-2018

REACTIVADO:

NO

RECONSIDERADO PARCIAL:

NO

ALTERADO:

NO

CONFIRMADO:

NO

CARÁCTER:

NNN

DICTAMENES RELACIONADOS

aplica dictámenes 63201/2016, 4921/2017, 80913/2016

Acción_	Dictamen	Año	Enlace documento	al
Aplica	63201	2016	Abrir	
Aplica	4921	2017	Abrir	
Aplica	80913	2016	Abrir	

FUENTES LEGALES

ley 20922 art/decimotercero tran, ley 18883 art/2 inc/4, ley 18883 art/2 inc/fin, ley 20922 art/undécimo tran,

ley 20922 art/1, ley 20922 art/sexta tran inc/1, ley 20922 art/sexta tran inc/7 , ley 20922 art/primero tran,

ley 20922 art/segundo tran, ley 20922 art/tercero tran, ley 20922 art/octavo tran, ley 20922 art/duodécimo tran inc/1

MATERIA

La circunstancia de que un prestador de servicios a honorarios con cargo al subtítulo 21, ítem 03, a su vez desempeñe una contrata a jornada parcial, no exime a la municipalidad de la obligación de preferirle en el evento que aumente la dotación a

contrata, de acuerdo a lo previsto en el artículo decimotercero transitorio de la ley N° 20.922.

DOCUMENTO COMPLETO

N° 5.303 Fecha: 20-II-2018

La Sede Regional de Los Ríos ha remitido a esta Contraloría General una presentación de la Municipalidad de Panguipulli, en la que solicita un pronunciamiento acerca de qué se debe entender por “nuevas contrataciones” para efectos de lo previsto en el artículo decimotercero transitorio de la ley N° 20.922.

La citada entidad edilicia fundamenta su requerimiento en que se desempeñan en aquella veinticuatro funcionarios a contrata con jornada parcial de 22 horas semanales, habiendo celebrado con veintitrés de ellos contratos a honorarios para la prestación de servicios en programas comunitarios, con cargo al subtítulo 21, ítem 04, asignación 004, y con uno, un convenio a honorarios a suma alzada, con cargo al subtítulo 21, ítem 03, asignación 001, manifestando que, a su juicio, no correspondería designar a contrata con una jornada de 44 horas semanales a dichos prestadores de servicios por cuanto respecto de estos, al encontrarse ya a contrata con jornada parcial, no pueden ser considerados como “nuevas contrataciones”, en los términos señalados en el citado artículo decimotercero transitorio de la ley N° 20.922.

La anotada entidad edilicia solicita un pronunciamiento, además, sobre la posibilidad de pagar la asignación especial de Directivo-Jefatura al juez de policía local de la comuna y a los citados veinticuatro funcionarios a contrata con jornada parcial.

Finalmente, consulta respecto a si los municipios pueden enterar las asignaciones previstas en la ley N° 20.922, con anterioridad a la remisión de los fondos que de conformidad con lo previsto en artículo sexto transitorio del aludido texto legal debe efectuar la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, en adelante, SUBDERE.

Requerida al efecto, la SUBDERE informó, en lo que interesa, que aumentar el gasto a contrata es una facultad municipal, sin embargo, si así se determina, constituye un deber proveer los nuevos cupos traspasando a quienes se desempeñan a honorarios en virtud del subtítulo 21, ítem 03, del presupuesto de la entidad edilicia respectiva.

Sobre el particular, el artículo decimotercero transitorio de la ley N° 20.922 prevé que “Las municipalidades que puedan aumentar la dotación a contrata en virtud de la modificación introducida por esta ley en el artículo 2° de la ley N° 18.883 deberán priorizar en las nuevas contrataciones bajo esa modalidad al personal a honorarios que se encuentre contratado con cargo al subtítulo 21, ítem 03, del presupuesto municipal, a la fecha de publicación de la presente ley”.

A su turno, el nuevo inciso cuarto del artículo 2° de la ley N° 18.883 -introducido por el artículo 5°, número 1), letra a), de la citada ley N° 20.922, establece, en lo que interesa, que “Los cargos a contrata, en su conjunto, no podrán representar un gasto superior al cuarenta por ciento del gasto de remuneraciones de la planta municipal. Sin embargo, en las municipalidades con planta de menos de veinte cargos, podrán contratarse hasta ocho personas”.

A su vez, el nuevo inciso final del artículo 2° de la ley N° 18.883 -introducido por el artículo 5°, número 1), letra b), de la citada ley N° 20.922, establece, en lo que importa, 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. Se entenderá por gasto en personal el que se irrogue para cubrir las remuneraciones correspondientes al personal de planta y a contrata. Asimismo, se considerarán en dicho gasto los honorarios a suma alzada pagados a personas naturales, honorarios asimilados a grado, jornales, remuneraciones reguladas por el Código del Trabajo, suplencias y reemplazos, personal a trato y/o temporal y alumnos en práctica”.

Pues bien, del tenor del artículo decimotercero transitorio de la ley N° 20.922 aparece que los municipios que puedan aumentar la dotación a contrata en razón de lo señalado en el nuevo inciso cuarto del artículo 2° de la ley N° 18.883, deberán preferir para dicha modalidad a quienes se desempeñan a honorarios en virtud del subtítulo 21, ítem 03, del presupuesto del órgano comunal, imputación diversa a la que se aplica respecto de las contrataciones a honorarios para la prestación de servicios en programas comunitarios, la que se efectúa con cargo al subtítulo 21, ítem 04, asignación 004.

Así las cosas, las veintitrés personas que se encuentran contratadas a honorarios por la Municipalidad de Panguipulli para la prestación de servicios en programas comunitarios no gozan de prioridad para efectos de lo previsto en el anotado artículo decimotercero transitorio.

Precisado lo anterior, y en lo referente a qué se debe entender por “nuevas contrataciones” para efectos de lo señalado en el citado artículo decimotercero transitorio de la ley N° 20.922, es pertinente indicar que dicha expresión deberá entenderse como referida a un vínculo estatutario que no existía con anterioridad.

De esta manera, el término “nuevas contrataciones” se refiere a las nuevas designaciones “a contrata” que realice el municipio, por lo que el órgano comunal deberá preferir para esas contrataciones a quienes prestan servicios a honorarios con cargo al subtítulo 21, ítem 03, del presupuesto municipal, con independencia, de que laboren a contrata con una jornada parcial.

Corroborado lo anterior la historia fidedigna del establecimiento de la ley N° 20.922 - Boletín N° 10.057-06-, en cuanto en su intervención de fecha 19 de agosto de 2015, el Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo de la época, expresó

que quienes se encuentren contratados a honorarios “podrán pasar a la calidad jurídica de funcionarios a contrata a partir de la publicación de la ley, por efectos del aumento del límite del personal bajo dicha calidad, de un 20 a un 40%”, en tanto que el 30 de noviembre de 2015, señaló que el fundamento del aludido nuevo inciso del artículo 2° de la ley N° 18.883 “tiene que ver básicamente con la posibilidad de que el municipio incorpore dentro de su dotación a contrata a funcionarios que hoy permanecen a honorarios, con lo que en su opinión, se mejoran las condiciones laborales de muchos funcionarios que se encuentran en esa situación”.

Así, aparece que la circunstancia de que un empleado contratado a honorarios susceptible de ser beneficiado por la preferencia en estudio forme también parte de la dotación a contrata parcial del municipio no constituye una condición que lo excluya de su aplicación, pues atendido a que la finalidad de la norma ha sido precisamente mejorar las condiciones laborales de aquellos que están vinculados a honorarios -calidad en la que en parte se encuentran, y que no resulta posible desconocer por el hecho de tener además una contrata parcial-, corresponde que sean favorecidos con la aplicación de lo dispuesto por el artículo decimotercero transitorio de la ley N° 20.922, pasando a contrata con una jornada completa.

Por consiguiente, la Municipalidad de Panguipulli, en el evento de estar en condiciones de aumentar su dotación a contrata, debe preferir a quienes prestan servicios en virtud de una contratación a honorarios con cargo al subtítulo 21, ítem 03, del presupuesto municipal, no obstante encontrarse a contrata con una jornada parcial de 22 horas semanales.

En lo relativo a si la citada entidad edilicia puede pagar la asignación especial de Directivo-Jefatura a un juez de policía local, cumple con manifestar que mediante el dictamen N° 63.201, de 2016, copia del cual se adjunta, se concluyó, en lo que interesa, que estos no se encuentran entre los beneficiarios de la aludida asignación prevista en el artículo undécimo transitorio de la ley N° 20.922.

Por su parte, en cuanto a si procede que la Municipalidad de Panguipulli entere la anotada asignación especial de Directivo-Jefatura a funcionarios designados a contrata con jornada parcial, cabe señalar que a través del ya anotado dictamen N° 63.201, de 2016, esta Contraloría General precisó, en lo que importa, que los empleados que no tengan derecho a la asignación profesional del artículo 1° de la ley N° 20.922 por no cumplir con los presupuestos para su otorgamiento señalados en el decreto ley N° 479, de 1974 -dentro de los cuales se encuentra desempeñar una jornada de 44 horas semanales y que por ende no cumplen los servidores a jornada parcial-, tendrán derecho a percibir el beneficio por el cual se consulta, en la medida, por cierto, que cumplan con los demás requisitos que la analizada disposición indica, debiendo en todo caso pagarse en un monto proporcional a la jornada por la cual han sido designados.

Por último, en cuanto a si los municipios pueden pagar las asignaciones previstas en la ley N° 20.922 con anterioridad a la remisión de los fondos que debe efectuar la

SUBDERE, cabe señalar que el inciso primero del artículo sexto transitorio ese cuerpo legal prevé que “El Fisco efectuará un aporte extraordinario a las municipalidades durante el año 2016 de M\$ 32.000.000 (treinta y dos mil millones de pesos) y en el año 2017 de M\$ 36.000.000 (treinta y seis mil millones de pesos)”.

A su vez, su inciso séptimo dispone que las municipalidades solo podrán destinar los fondos aportados por la SUBDERE a financiar el mayor gasto determinado por la aplicación del artículo 1° y de los artículos primero, segundo, tercero, octavo y undécimo transitorios de la citada ley N° 20.922, mientras que el inciso primero del artículo duodécimo transitorio del texto legal en comento, prevé que “El mayor gasto que irroguen las modificaciones dispuestas en la presente ley será de cargo municipal”, añadiendo, su inciso final, que “Con todo, los aportes extraordinarios del Fisco, indicados en el artículo sexto transitorio se financiarán con cargo al presupuesto de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo y, en lo que faltare, con cargo a la partida presupuestaria del Tesoro Público”.

Como puede apreciarse, la ley N° 20.922 ha pretendido fortalecer la profesionalización y la estabilidad de los cargos mediante el otorgamiento de una serie de beneficios que irrogan un mayor gasto en personal de cargo de las municipalidades, y para ello, ese mismo cuerpo legal incluyó la entrega de un aporte fiscal extraordinario durante los años 2016 y 2017 para contribuir con dichas entidades edilicias en su financiamiento. Lo anterior resulta corroborado por el mensaje presidencial con que se inició la tramitación legislativa de la normativa en comento.

Precisado lo anterior, cabe señalar que la aludida preceptiva legal no ha condicionado el pago de los beneficios que consagra a la entrega del aporte extraordinario por parte de la SUBDERE, de modo que, tal como lo precisó el dictamen N° 4.921, de 2017, de este origen, no se advierte inconveniente jurídico en que los municipios procedan a su entero, de acuerdo con lo dispuesto en la referida ley N° 20.922, con anterioridad a que se haya verificado la transferencia de dicha ayuda económica.

Finalmente, cabe recordar que mediante la resolución N° 125, de 2016, la SUBDERE aprobó el traspaso de recursos para financiar el incremento de grado de los artículos primero y sexto transitorios de la enunciada ley N° 20.922 a los municipios que en dicho acto administrativo se indican.

Al respecto, y tal como lo señaló el oficio N° 80.913, de 2016, por el cual esta Contraloría General efectuó alcances a la toma de razón de la aludida resolución N° 125, cabe prevenir que en las rendiciones de cuenta que mensualmente le remitan los municipios a la SUBDERE, esta última deberá verificar que los haberes se inviertan en la finalidad para la cual fueron previstos por el legislador.

Transcríbese a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

Saluda atentamente a Ud.

Jorge Bermúdez Soto
Contralor General de la República

POR EL CUIDADO Y BUEN USO
DE LOS RECURSOS PÚBLICOS