



POR EL CUIDADO Y BUEN USO
DE LOS RECURSOS PÚBLICOS



CONTRATACIONES A HONORARIOS

- MARCO NORMATIVO

Artículo 4 de la ley N° 18.883:

- Se podrá contratar 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.
- Permite que del mismo modo se pueda contratar, sobre la base de honorarios, a **extranjeros** que posean título correspondiente a la especialidad que se requiera.
- Señala además, que se podrá contratar sobre la base de honorarios, la prestación de servicios para **cometidos específicos**, conforme a las normas generales.



- MARCO NORMATIVO

Artículo 4 de la ley N° 18.883:

- Concluye indicando que las personas contratadas a honorarios **se regirán por las reglas que establezca el respectivo contrato** y no les serán aplicables las disposiciones de ese Estatuto.



- MARCO NORMATIVO

Artículo 13 de la ley N° 19.280:

- Dispone que las sumas que cada municipalidad destine anualmente al pago de honorarios, **no puede exceder del 10%** del gasto contemplado en el presupuesto municipal por concepto de **remuneraciones de su personal de planta**.
- Señala además, que corresponderá al **concejo**, al momento de aprobar el presupuesto municipal, y sus modificaciones, prestar su acuerdo a los objetivos y funciones específicas que deban servirse mediante contratación a honorarios, sin perjuicio que la responsabilidad por las contrataciones en forma individual corresponde al alcalde, conforme a las normas legales que rijan la materia.



- MARCO NORMATIVO

Decreto N° 1.186, de 2007, del Ministerio de Hacienda

- Agregó en el clasificador de gastos contemplado en el decreto N° 854, de 2004, de la misma Secretaría de Estado, al subtítulo 21 Gastos de Personal, ítem 04 Otros Gastos en Personal, la asignación 004 “Prestaciones de Servicios en Programas Comunitarios”.

En atención a que frecuentemente se confunden los contratos celebrados en este contexto con aquellos convenidos en conformidad con el artículo 4° de la ley N° 18.883, se tratarán en la segunda parte de esta exposición.



- CONCEPTO DE CONTRATO A HONORARIOS

El contrato a honorarios no está definido por la ley

Sin embargo, puede entenderse como un mecanismo de prestación de servicios que permite a la Administración Municipal contar con la asesoría de especialistas en determinadas materias, cuando requiera ejecutar labores propias de la entidad comunal, que presenten un carácter ocasional, específico, puntual y no habitual.



- PERSONAS QUE PUEDEN EJERCER LABORES A HONORARIOS

Puede contratarse a profesionales, técnicos o expertos, de nacionalidad chilena.

Situación de los extranjeros:

- Deben poseer el título correspondiente a la especialidad que se requiera.
- Deben obtener la correspondiente autorización para trabajar expedida por el Ministerio del Interior.



- PERSONAS QUE PUEDEN EJERCER LABORES A HONORARIOS

1.- Profesionales o técnicos: quienes cumplen con lo indicado, para cada caso, en el artículo 54 del decreto con fuerza de ley N° 2, de 2009, del Ministerio de Educación.

2.- Experto: quien tenga especial conocimiento en una materia, dada la práctica, habilidad o experiencia en la misma, lo que se acredita mediante documentos fidedignos que la autoridad edilicia deberá solicitar en su oportunidad a las personas que requiera contratar como tal.



- DE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA FUNCIÓN

Los contratados a honorarios no son funcionarios públicos



- Se rigen por el respectivo contrato, y la normativa del Título XXIX, Libro IV, del Código Civil (artículo 2116 y siguientes), relativas al mandato.
- Son responsables de su desempeño solo ante los tribunales ordinarios de justicia, sin perjuicio de las normas sobre rendición de cuentas (artículo 85 y siguientes de la ley N° 10.336).
- Están sujetos al principio de probidad administrativa, dado su carácter de servidores estatales.



• DE LAS INHABILIDADES

- No pueden tener los vínculos de parentesco con las autoridades y funcionarios que menciona el artículo 54, letra b), de la ley N° 18.575 (dictamen N° 20.797, de 2003).
- No existe impedimento para prestar servicios en el ámbito de la Administración del Estado - incluido el municipal-, sobre la base de honorarios en el evento de haber sido destituido.
- No existe ningún requisito legal relacionado con la salud que impida prestar servicios en una municipalidad en virtud de un contrato a honorarios.
- Las personas contratadas a honorarios no pueden desempeñar cargos de jefatura.
- Los contratados a honorarios tampoco pueden desempeñar la función de fiscal instructor de un sumario.
- No procede que las labores de fiscalización sean efectuadas por personas contratadas a honorarios.
- Es improcedente confiar la conducción de vehículos estatales a personas contratadas a honorarios.



- DE LOS COMETIDOS QUE SE PUEDEN ENCOMENDAR A HONORARIOS.

Artículo 4 de la Ley 18.883: En general, se trata de cumplir **labores accidentales** y que no sean las habituales de la municipalidad; excepcionalmente, para desarrollar **cometidos específicos**, propios de las tareas habituales y permanentes de la municipalidad.

- a) Labores accidentales y no habituales: aquellas que siendo propias del municipio, sean ocasionales, o sea, circunstanciales y distintas de las realizadas por el personal de planta o a contrata.
- b) Cometido específico: aquellas tareas puntuales, individualizadas en forma precisa, determinada y circunscrita a un objetivo especial (dictámenes N°s. 397, de 1991, y 45.711, de 2001).



- DE LOS COMETIDOS QUE SE PUEDEN ENCOMENDAR A HONORARIOS.

Por lo tanto, no corresponde desarrollar indefinidamente labores habituales, empleando el servicio de personas contratadas bajo la modalidad de honorarios (dictámenes N°s. 25.333, de 1990, y 20.045, de 2003).



Consecuencia: debe el municipio distinguir sus labores propias y habituales, de aquellas susceptibles de desarrollar por la vía de un contrato a honorarios (dictamen N° 36.610, de 2001).



• DE LA DURACIÓN DEL CONTRATO

- El plazo de duración debe contenerse en el propio contrato.
- No pueden pactarse más allá del 31 de diciembre de cada año, por razones de índole presupuestaria (dictamen N° 15.417, de 1998). Excepción: cuando se trate de servicios que, por su naturaleza, deban continuar prestándose en la anualidad siguiente, resultándoles igualmente exigibles el respectivo acuerdo del concejo y la limitación de gastos a que alude el artículo 13 de la ley N° 19.280, quedando supeditada la vigencia de los mismos a la existencia de disponibilidad presupuestaria, lo que debe indicarse expresamente en los acuerdos de voluntades de que se trate (dictamen N° 28.184, de 2015).
- La entidad edilicia no tiene la obligación de comunicar al servidor el término del contrato, con antelación a su expiración (dictamen N° 26.483, de 2009).



- DE LA JORNADA O CUMPLIMIENTO DE LAS LABORES ENCOMENDADAS

El propio contrato regulará la jornada que deberá cumplir el contratado, o la forma en que este llevará a cabo su cometido.



- Es procedente realizar descuentos por atrasos cuando las personas contratadas bajo este sistema se han obligado a cumplir con una jornada determinada (dictamen N° 35.183, de 1998).
- Es improcedente fijar en estos contratos una jornada extraordinaria, sin perjuicio que si se pacta una jornada completa no existen impedimentos legales para pagar un honorario adicional por trabajos a realizarse más allá de dicha jornada (dictamen N° 22.355, de 1993).
- La contratación de funcionarios municipales para llevar a cabo cometidos a honorarios en la misma u otra municipalidad no está prohibida, de modo que no existe inconveniente para realizarlas, siempre y cuando sean ejecutadas fuera de la jornada ordinaria de trabajo.



- DE LA VALIDEZ DEL TIEMPO TRABAJADO A HONORARIOS

El tiempo servido a honorarios, es computable para satisfacer la exigencia de experiencia para desempeñar un cargo, sea que se adquiriera en el sector municipal o en la Administración del Estado (dictamen N° 14.297, de 1999).



• DE LA TERMINACIÓN DE LOS SERVICIOS

Como se indicó, en la duración del convenio a honorarios se estará al plazo acordado por las partes, con el límite del 31 de diciembre de cada año.

Casos especiales:

- 1) Cláusula de término anticipado por voluntad unilateral.
 - Si se pacta, no será impedimento para la adopción de tal medida el hecho que el afectado se encuentre haciendo uso de licencia médica (dictamen N° 42.845, de 2008); bastará que la autoridad adopte dicha decisión en forma pura y simple y la comunique al afectado (dictamen N° 36.594, de 2011).
 - Si no se pacta dicha cláusula, no es posible para el municipio ni para la contraparte poner fin al contrato de forma anticipada, unilateralmente.
- 2) Mutuo acuerdo o resciliación: se debe tener presente que esta solo produce efectos hacia el futuro.



- DEL PAGO

- El pago por los servicios deberá hacerse al tenor de lo pactado, cumpliendo los plazos, montos, formas, etc., que se hubieren convenido.
- Puede pactarse la posibilidad de otorgar anticipos, rindiendo caución (dictamen N° 15.202, de 1994).
- Si se produjera el incumplimiento del contrato por parte del prestador de los servicios, el pago carecerá de causa, de manera que si este se hubiere efectuado, dicha suma deberá reintegrarse, considerando el plazo de prescripción que establece el artículo 2515 del Código Civil, esto es, cinco años desde que el crédito sea exigible (dictamen N° 31.209, de 2002).
- No procede otorgar facilidades para el pago o condonar la deuda (dictamen N° 34.090, de 1993).



- DE LA RACIONALIDAD EN EL PAGO

- La autoridad debe establecer procedimientos de la mayor transparencia y criterios de proporcionalidad entre el trabajo encomendado por la vía de la contratación a honorarios y las remuneraciones correlativas, resguardando los intereses patrimoniales del municipio (dictamen N° 46.934, de 2001).
- No cabe pagar honorarios superiores a la suma que el alcalde reciba como remuneración (dictamen N° 7.266, de 2005).



• DE LOS BENEFICIOS O ACUERDOS QUE SE PUEDEN PACTAR

- Los contratados a honorarios pueden ser comisionados al extranjero, aplicárseles las disposiciones protectoras de la maternidad, concurrir a cursos de capacitación y gozar de feriados, licencias médicas y permisos, siempre que ello se estipule en los correspondientes convenios y al tenor de lo pactado (dictámenes N°s. 13.403, de 1992, y 32.423, de 2000).
- A los contratados a honorarios es posible concederles análogos derechos o beneficios que los establecidos para los servidores a quienes se les aplica la ley N° 18.883, pero deben existir parámetros objetivos que restrinjan los beneficios que se pacten, toda vez que además, por esta vía pueden otorgarse derechos excesivos que menoscaben el patrimonio municipal, de modo que no guarden relación con las prestaciones acordadas (dictamen N° 46.554, de 2005).
- No procede tampoco pactar indemnizaciones por término de servicios en los contratos a honorarios (dictamen N° 46.558, de 2008).



• DE LAS LICENCIAS MÉDICAS Y EL FUERO MATERNAL

- En los convenios a honorarios no es aplicable como regla general, el beneficio de respetar las licencias médicas, que abarcan las maternales (dictámenes N°s 25.704, de 1991, y 1.983, de 1997); sin embargo, las partes pueden pactar expresamente que se le reconozca al contratante este beneficio, el que se regulará según el acuerdo que se hubiera logrado.
- Si la entidad edilicia ha celebrado un convenio con otro órgano de la Administración, en el cual se reconoce el derecho a hacer uso de licencias médicas a los contratados a honorarios, es imperativo incorporar en dichos contratos tales prerrogativas (dictamen N° 6.068, de 2016).
- No resulta jurídicamente posible extender el descanso maternal con posterioridad a la fecha convenida para el término de los servicios, y la prolongación de los beneficios después de la expiración del convenio solo podría fundarse en el fuero maternal, el que resulta aplicable en la medida que se hubiera pactado expresamente su otorgamiento (dictamen N° 48.471, de 2009).



• DE LA SEGURIDAD SOCIAL

- A contar del año 2018, las imposiciones para pensión y para el seguro social contra riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales pasarán a ser obligatorias, junto a aquellas que deben enterarse para salud, al tenor de lo preceptuado en el artículo trigésimo transitorio de la ley N° 20.255 (dictamen N° 59.683, de 2016). Sin embargo, nada obsta a que estos trabajadores enteren estas imposiciones voluntariamente, como asimismo, que puedan acordar en tal sentido con las reparticiones en donde prestan servicios.
- En todo caso, es improcedente pactar cláusulas que modifiquen lo establecido en las leyes previsionales, ya que toda la regulación relativa al régimen previsional y de seguridad social es materia de ley (dictamen N° 26.264, de 1985).
- No pueden afiliarse a las asociaciones de funcionarios a que se refiere la ley N° 19.296 (dictamen N° 40.777, de 1995).
- Tampoco tienen derecho a las compensaciones y beneficios que otorga la ley N° 19.699 a los estudiantes de carreras técnicas de nivel superior (dictamen N° 17.538, de 2001).



• DEL REGISTRO DE LOS DECRETOS ALCALDICIOS QUE APRUEBEN CONTRATOS DE HONORARIOS

- Oficio circular N° 15.700, de 2012: imparte instrucciones a los municipios del país, relativas a los actos administrativos en materia de personal que deben registrarse en esta Entidad y la forma de cumplir con dicha obligación.
- Registro electrónico: resolución N° 323, de 2013, de este origen.
- Oficio N° 33.701, de 2014: se encuentran sometidos al trámite de registro ante este Organismo de Control todos aquellos actos administrativos que aprueban las contrataciones a honorarios a que se refiere el subtítulo 21 “Gastos en Personal”, incluidos aquellos que se imputen a la asignación 004, “Prestaciones de Servicios en Programas Comunitarios”; debiendo utilizarse para tales efectos por las municipalidades la plataforma web dispuesta por esta Entidad Fiscalizadora para tal efecto.
- Para dar cumplimiento al registro electrónico el municipio debe tener en su poder el contrato a honorarios de que se trate; el certificado de antecedentes útil para el ingreso a la Administración Pública, Municipal y Semifiscal, y la declaración jurada de probidad (dictámenes N°s. 75.078, de 2010; 75.622, de 2012; 16.246, de 2015; y 11.106, de 2016).





CONTRACCIÓN DE PERSONAL A HONORARIOS PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS EN PROGRAMAS COMUNITARIOS



PRESTACIÓN DE SERVICIOS EN PROGRAMAS COMUNITARIOS



El subtítulo 21, ítem 04, asignación 004, del Clasificador Presupuestario, aprobado por el decreto N° 854, de 2004, del Ministerio de Hacienda, lo define como aquel que:

“Comprende la contratación de personas naturales sobre la base a honorarios, para la prestación de servicios ocasionales y/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”.





No son las contrataciones a honorarios del artículo 4° de la ley N° 18.883, y como consecuencia de ello:

- Se encuentran excluidas de las restricciones al gasto previstas en el artículo 2° de la ley N° 18.883, en la especie, del gasto máximo anual en personal correspondiente a 42%.
- No les resultan aplicables las limitaciones del artículo 13 de la ley N° 19.280, esto es, el límite de las sumas que el municipio pueda destinar anualmente al pago de honorarios no puede exceder el 10% de lo contemplado para el pago de las remuneraciones del personal de planta; y, no requieren aprobación del concejo sus objetivos y funciones específicas.



EXIGENCIAS DE LAS PRESTACIONES DE SERVICIOS



1. Deben ser ocasionales y/o transitorios.
2. Que sean ajenos a la gestión administrativa interna del municipio.
3. Deben encontrarse 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.



OCASIONALIDAD Y/O TRANSITORIEDAD



Son labores que si bien corresponden a las municipalidades, son de carácter circunstancial, contraponiéndose a aquellas que se efectúan de manera permanente y habitual.

El legislador no ha exigido que para que los servicios tengan la calidad de “ocasionales y/o transitorios” sea necesario que los programas en que ellos se prestan tengan una duración máxima de un año presupuestario, puesto que ello dependerá de la naturaleza de la tarea que el municipio desarrolla por su intermedio.

La circunstancia que los contratos a honorarios en cuestión se reiteren en el tiempo no transforma a los servicios prestados mediante ellos, de “ocasionales y/o transitorios” a “habituales”, puesto que su subsistencia depende del hecho de mantenerse la necesidad que da origen al programa comunitario al que adscriben y de la naturaleza de la función municipal con la que se vinculan, siendo, por ende, eminentemente temporales.





El objeto de este tipo de contratos no es cubrir posibles carencias de personal en las entidades edilicias para cumplir funciones regulares propias de su gestión.

Habrá que determinar la procedencia de estas contrataciones de acuerdo a los siguientes elementos:

- Acotadas al desarrollo de actividades específicas que se establezcan en el programa comunitario.
- No importen el desempeño de tareas que permanentemente deben cumplir los municipios a través de sus funcionarios.





Ámbitos:

1. Social
2. Cultural
3. Deportivo
4. Rehabilitación
5. Para enfrentar situaciones de emergencia





POR EL CUIDADO Y BUEN USO
DE LOS RECURSOS PÚBLICOS



www.contraloria.cl

