Base Dictámenes

límite presupuesto contratos honorarios, sector salud Mun

No procede imputar contrataciones a honorarios del sector salud municipal a presupuesto municipal institucional, pues los gastos que se originen en la gestión de los servicios traspasados deben cargarse a los recursos contemplados en el presupuesto de tales servicios, que se llevan separadamente. Por tanto, el límite del 10 por ciento del gasto del art/13 de la ley 19280, no se aplica a contratos a honorarios convenidos en salud municipal. Sin desmedro de ello, la contratación de profesionales a honorarios debe realizarse excepcionalmente y para solucionar situaciones puntuales de emergencia, debiendo determinarse concretamente la función a desarrollar, y el objetivo específico, que tendrá un carácter transitorio.

**DOCUMENTO COMPLETO**

**N° 13.684 Fecha: 17-III-2009**

La Contraloría Regional del Libertador General Bernardo O'Higgins, ha remitido las presentaciones formuladas por la Municipalidad de Placilla, a través de las cuales se solicita un pronunciamiento que precise si el límite porcentual contemplado en el artículo 13 de la ley N° 19.280 -que modifica las leyes N°s. 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades y 18.883, Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, y establece normas sobre Plantas y Encasillamiento de Personal de esas corporaciones- resulta aplicable a las contrataciones a honorarios que se disponen en el ámbito de la salud municipal.

Para el evento de ser afirmativa la respuesta al requerimiento previamente formulado, consulta cuál sería la base de cálculo que corresponde considerar para determinar el referido límite.

Como cuestión previa, menester es recordar que el artículo 13 de la ley N° 19.280 prevé que las sumas que cada municipalidad destine anualmente al pago de honorarios, no podrán exceder del diez por ciento del gasto contemplado en el presupuesto municipal por concepto de remuneraciones de su personal de planta, sin señalar, expresamente, si dicha limitación resulta aplicable a aquellos servidores que prestan funciones relacionadas con la atención primaria de salud municipal.

En este orden de ideas, es necesario tener presente que, cuando el tenor de la ley no es claro respecto de su aplicación a casos concretos, como en la especie, no cabe sino recurrir a las normas de interpretación que para ese fin se han consagrado en los artículos 19 y siguientes del Código.

De esta manera, entonces, y por resultar aplicable en la materia, cabe consignar, por una parte, que el inciso segundo del citado artículo 19 dispone que, bien se puede, para interpretar una expresión obscura de la ley, recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestados en ella misma, o en la historia fidedigna de su establecimiento; y por otra, que el inciso primero del artículo 22 del mencionado cuerpo legal, señala que el contexto de la ley servirá para ilustrar el sentido de cada una de sus partes, de manera que haya entre todas ellas la debida correspondencia y armonía.

En relación con la historia de la ley N° 19.280, no puede dejar de considerarse que el señor Ministro Secretario General de Gobierno de la época, en la primera sesión en que la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización se ocupó de su iniciativa, expresó que "ella tiene por objeto sanear los problemas que afectan a las plantas municipales, en especial, las insuficiencias relativas al tipo y número de cargos adecuados a las funciones que los municipios deben desarrollar en la actualidad; incorporar a todos los funcionarios a las plantas municipales, y fijar los requisitos para el ingreso y la promoción en los cargos que conforman estas últimas" (Informe de la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización, recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, sobre plantas de personal de las municipalidades).

En el mismo sentido, la Senadora señora Soto, manifestó que una de las problemáticas que el proyecto pretende sanear, es la incorporación de todos los funcionarios a las plantas correspondientes, necesidad que surge desde la publicación del Estatuto Administrativo de los Funcionarios Municipales, esto es, el 29 de diciembre de 1989, fecha en que dicho cuerpo legal entregó al Presidente de la República facultades para adecuar las plantas municipales posibilitando el encasillamiento de los personales de planta, a contrata y a honorarios asimilados a grado (intervención de la Senadora señora Soto, recaída en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, sobre plantas de personal de las municipalidades, sesión N° 7).

Asimismo, cabe hacer presente que las disposiciones de la norma en análisis modifican las leyes N°s. 18.695 y 18.883, regulando, principalmente, la adecuación de las plantas vigentes del personal de las municipalidades y los gastos en que los municipios debían incurrir, para encasillar al personal de planta y para nombrar en ésta a los funcionarios a contrata y a las personas contratadas a honorarios asimiladas a grado, que cumplían con las condiciones que el legislador estableció al efecto.

De lo expuesto, se desprende que, tanto la historia como el contexto de la ley en comento, hacen referencia a la regulación de las funciones que cumple , el personal afecto al Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, y no de aquellas vinculadas con los servicios traspasados -educación y salud- a cargo de los municipios, que se rigen por estatutos diversos.

Ahora bien, además de lo señalado precedentemente, es necesario tener en consideración lo dispuesto en el artículo 9° del decreto con fuerza de ley N° 1/3.063, de 1980, del Ministerio del Interior -que reglamenta la aplicación del inciso segundo del artículo 38 del decreto ley N° 3.063, de 1979-, según el cual, la municipalidad deberá llevar presupuesto separado respecto de cada nuevo servicio que se incorpore a su gestión, el que se regirá por las disposiciones del decreto ley N° 1.263, de 1975 -Orgánico de Administración Financiera del Estado- y demás normas pertinentes aplicables al sector municipal.

Así también, es útil recordar lo manifestado por esta Entidad de Fiscalización, a través del dictamen N° 15.310, de 1999, en el que se sostiene que resulta absolutamente improcedente imputar las contrataciones a honorarios del sector salud municipal, al presupuesto municipal institucional, puesto que los gastos que se originen en la gestión de los servicios traspasados, deben efectuarse con cargo a los recursos contemplados en el respectivo presupuesto, cual es, el de tales servicios.

Luego -y por referirse, según se ha concluido, a las funciones que, por regla general, cumple el personal regido por la ley N° 18.883-, cuando el artículo 13 de la ley N° 19.280 en estudio, establece como límite a los fondos destinados al pago de honorarios, el diez por ciento del gasto anual considerado en el presupuesto municipal para las remuneraciones de las plantas, se hace alusión al presupuesto municipal institucional, separadamente de los presupuestos que, respecto de los servicios traspasados, debe llevar cada entidad edilicia.

En consecuencia, en virtud de las normas citadas y las consideraciones expuestas, forzoso resulta concluir que el límite porcentual establecido en el artículo 13 de la ley N° 19.280, no es aplicable a los contratos a honorarios convenidos en el ámbito de la salud municipal.

En todo caso, es dable hacer presente que, según lo ha precisado la jurisprudencia administrativa existente sobre la materia, entre otros, a través del dictamen N° 3.679, de 2005, de acuerdo a lo establecido en el artículo 4° de la ley N° 18.883, aplicable supletoriamente al personal afecto al Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal, en virtud de lo dispuesto en el artículo 4° de la ley N° 19.378, la contratación de profesionales bajo la modalidad a honorarios para la ejecución de labores accidentales o de cometidos específicos, es posible excepcionalmente y para solucionar situaciones puntuales de emergencia, debiendo determinarse concretamente la función a desarrollar, vale decir, que las mismas se individualicen en forma precisa y se circunscriban a un objetivo especial, a fin de que por esta vía no se encomiende el desarrollo de cometidos genéricos o permanentes en el tiempo.

En efecto, de acuerdo a lo señalado por el dictamen, N° 35.077, de 1999, de este Organismo de Control, la forma normal de provisión de cargos para el personal afecto al Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal, es mediante el nombramiento por la vía del concurso público de antecedentes o por la contratación directa, ya sea a plazo fijo o de reemplazo del funcionario conforme lo dispone el artículo 14 de la ley N° 19.378, de tal manera que el mecanismo de contratación a honorarios debe emplearse sólo en situaciones excepcionales y con un carácter eminentemente transitorio.

Finalmente y, atendida la conclusión a que se ha arribado a lo largo del presente oficio, cabe señalar que resulta inoficioso emitir un pronunciamiento acerca de la eventual base de cálculo que correspondería considerar para determinar el aludido límite porcentual, por la que también se ha consultado

**DESTINATARIOS**

Alcalde Municipalidad de Placilla

