



Contraloría General de la República

División de Coordinación e Información Jurídica

Dictamen

043065N08

Texto completo

N° 43.065 Fecha: 11-IX-2008

Se ha dirigido a esta Contraloría General la Confederación Nacional de Funcionarios Municipales de Chile, solicitando un pronunciamiento que determine si la contratación de personas naturales a honorarios para desempeñarse en los programas comunitarios que desarrollan las municipalidades o para la realización de estudios o consultorías, y cuyos gastos se imputan a los subtítulos e ítems que indica del clasificador presupuestario contenido en el decreto N° 1.256, de 1990, del Ministerio de Hacienda, se rigen por la ley N° 19.886, de Bases sobre Contratos de Suministro y Prestación de Servicios y, si resultan aplicables a dichos convenios las normas sobre publicidad de los artículos 20 de dicho texto legal y 57, letra f), de su reglamento.

Sobre la materia, cumple señalar, en primer término, que el artículo 1° de la ley N° 19.886, ya citada, previene, en lo que interesa, que sus disposiciones y su reglamentación regirán "Los contratos que celebre la Administración del Estado, a título oneroso, para el suministro de bienes muebles, y de los servicios que se requieran para el desarrollo de sus funciones".

Por su parte, el artículo 3°, letra a), del mismo cuerpo legal, en lo que interesa, excluye de su aplicación a "los contratos a honorarios que se celebren con personas naturales para que presten servicios a los organismos públicos, cualquiera que sea la fuente legal en que se sustenten".

Enseguida, cabe agregar que el inciso final del precitado artículo 3°, previene, en lo pertinente, que los contratos excluidos de la aplicación de la ley, se regirán por sus propias normas especiales.

Como es dable observar de las disposiciones reseñadas, las regulaciones contenidas en la ley N° 19.886, en general, no resultan aplicables a los contratos a honorarios que los órganos de la Administración del Estado -entre ellos, las municipalidades- suscriban con personas naturales, los cuales deberán ajustarse a los procedimientos establecidos en las disposiciones estatutarias pertinentes, esto es, en la especie, el artículo 4° de la ley N° 18.883, Estatuto Administrativo para Funcionarios (Municipales, que regula, precisamente, la modalidad de contratación aludida, remunerada mediante honorarios.

Sin perjuicio de lo anterior, es menester señalar que las municipalidades pueden contratar personas naturales -como también jurídicas-, acorde con lo previsto en el inciso segundo del artículo 8° del decreto con fuerza de ley N° 1, de 2006, del Ministerio del Interior, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, según el cual dichas corporaciones "podrán celebrar contratos que impliquen la ejecución de acciones determinadas" a fin de atender las necesidades de la comunidad local, agregándose, en su inciso cuarto, que la celebración de los contratos aludidos se hará por licitación pública, siempre que su monto exceda de doscientas unidades tributarias mensuales.

Por su parte, el inciso primero del artículo 66 del citado texto orgánico constitucional previene que "La regulación de los procedimientos administrativos de contratación que realicen las municipalidades se ajustará a la Ley de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios -N° 19.886-, y sus reglamentos", preceptos que deben entenderse

complementarios del aludido artículo 8°.

De este modo, es posible colegir que las municipalidades pueden contratar personas naturales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4° de la ley N° 18.883, en la medida que dichas contrataciones se ajusten a esa normativa y se remuneren a honorarios; o bien, concurriendo los supuestos previstos en el citado artículo 8° de la ley N° 18.695, tales corporaciones pueden contratarlas mediante los procedimientos previstos en la ley N° 19.886, acorde con lo indicado en el artículo 66 ya mencionado, como prestaciones de servicios de personas naturales remuneradas mediante un precio, distinción que se infiere de los artículos 1° y 6° de la referida ley de compras y contratación pública.

Lo recién señalado no es alterado por la circunstancia de que los gastos involucrados en los respectivos contratos de personas naturales deban imputarse a determinado subtítulo e ítem del clasificador presupuestario, por cuanto las normas de dicho clasificador configuran un mero ordenamiento de ingresos y gastos para la ejecución presupuestaria, sin que de modo alguno sea procedente atribuirle un contenido sustantivo que permita inferir categorías contractuales diversas de aquellas que en cada caso corresponda, acorde con los requisitos y condiciones establecidos en la preceptiva aplicable a cada especie de convenio, tal como, por lo demás, se ha manifestado por esta Contraloría General, entre otros, en los dictámenes Nos 7.241, de 2007 y 17.562, de 1992.

A este respecto, y sin perjuicio de lo indicado, conviene precisar que el clasificador presupuestario fijado en el decreto N° 1.256, de 1990, del Ministerio de Hacienda, ha dejado de tener aplicación a contar del 31 de diciembre de 2007, en virtud de lo dispuesto en el numeral 6 del decreto N° 854, de 2004, del Ministerio de Hacienda, el que, a su vez, fue modificado por el decreto N° 1.186, de 2007, de esa misma Secretaría de Estado, cuyas disposiciones difieren de aquellas que dieron origen a las inquietudes planteadas por la ocurrente, surgidas con ocasión de las definiciones establecidas en el referido decreto N° 1.256, de 1990.

En este orden de ideas, es necesario puntualizar que la obligación de imputar el gasto involucrado en cierta contratación a determinado rubro presupuestario, no obsta a reconocer la naturaleza propia de dicha convención, aplicándose en cada caso el régimen jurídico correspondiente a ella, sea el del artículo 4° de la ley N° 18.883 para las personas naturales remuneradas a honorarios, o las reglas contenidas en la ley N° 19.886, en las situaciones en que no se den los supuestos del referido artículo 4°.

En cuanto a las normas de publicidad aplicables a las contrataciones a honorarios de personas naturales, esto es, celebradas de conformidad con la citada ley N° 18.883, es dable señalar que el inciso primero del artículo 20 de; la ley N° 19.886, prevé que "Los órganos de la Administración deberán publicar en el o los sistemas de información que establezca la Dirección de Compras y Contratación Pública, la información básica relativa a sus contrataciones y aquella que establezca el reglamento".

A su turno, el artículo 21 del mismo cuerpo legal dispone que "Los órganos del sector público no regidos por esta ley, con excepción de las empresas públicas creadas por ley, deberán someterse a las normas de los artículos 18, 19 y 20 de esta ley para suministrar la información básica sobre contratación de bienes, servicios y obras y aquella que determine el reglamento", antecedentes que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 del aludido cuerpo legal, deberán estar disponibles gratuitamente para todo el público a través del Sistema de Información de Compras y Contrataciones de la Administración.

De esta manera, entonces, se advierte que, por una parte, las disposiciones recién aludidas son obligatorias para todos los órganos de la Administración, e incluso para los órganos del sector público no regidos por esta ley, con las solas excepciones previstas en ella y, por otra, que los preceptos aludidos ordenan otorgar la publicidad referida en relación con todas las adquisiciones y contrataciones de bienes, servicios, construcciones y obras, que dichos organismos dispongan, sin que corresponda excluir, para estos efectos, los acuerdos de voluntades individualizados en el artículo 3° de ley N° 19.886, toda vez que el inciso final de

este precepto, indica que los contratos indicados en ese artículo se registrarán por sus propias normas especiales, "sin perjuicio de lo establecido en el inciso final del artículo 20 de la presente ley".

En el mismo sentido, el artículo 57, letra f), del decreto N° 250, de 2004, del Ministerio de Hacienda, que aprueba el reglamento de la ley N° 19.886, dispone que en los procesos de compras "excluidos de la Ley de Compras o efectuados por órganos del sector público no regidos por dicha Ley, en virtud de lo establecido en sus artículos 3 y 21, con excepción de las empresas públicas creadas por ley", será necesario publicar, a lo menos, los antecedentes que enumera.

A propósito de lo anterior, esta Entidad de Control ha informado en los dictámenes N°s 18.267, de 2007 y 12.679 y 34.033, ambos de 2005, entre otros, que todas las entidades de que tratan los mencionados artículos 20 y 21 de la ley N° 19.886, deben suministrar la información básica sobre los convenios a honorarios celebrados con personas naturales.

Por lo tanto, y atendidas las consideraciones expuestas, es necesario concluir que sí bien los convenios a honorarios que las municipalidades celebren con personas naturales --acorde con lo previsto en el artículo 4° de la ley N° 18.883-, se encuentran excluidos de la ley N° 19.886, deben cumplir con la normativa relativa a la publicidad de dichas contrataciones en el Sistema de Información de las Compras y Contrataciones Públicas contenida en los citados artículos 20 y 21 de dicho cuerpo legal y en su Reglamento.
