



Dictamen N° E173171/2021 Contraloría
General de la República, Traspaso
honorarios a contrata a partir del año 2023.

JOSÉ PÉREZ DEBELLI, PRESIDENTE AGRUPACIÓN ANACIONAL DE
EMPLEADOS FISCALES ANEF

Comisión de Gobierno Interior de la Cámara de Diputados y Diputadas

ANÁLISIS DEL DICTAMEN

1. **Contexto del Dictamen:** La Contraloría General de la República, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, y con ocasión de un reestudio de la normativa y jurisprudencia que rigen las contrataciones a honorarios, efectuado a la luz de los hechos y la jurisprudencia emanada de los tribunales de justicia, ha estimado necesario realizar una reinterpretación del artículo 11 de la Ley N° 18.834, y del artículo 4 de la Ley N° 18.883, que habilitan la contratación sobre la base de honorarios.

ANÁLISIS DEL DICTAMEN

- 2. Situación trabajadores a honorarios antes del dictamen: Vínculo laboral

A. La normativa actual se contradice o desvirtúa con lo que en la práctica han terminado siendo las y los funcionarios a honorarios: trabajadores dependientes. En efecto, el sentido original de trabajadores a honorarios era para contratar a expertos que colaborasen con la gestión de la Administración y así contribuir al ejercicio de una mejor función pública, lo que suponía que esa pericia no se encontraba entre los funcionarios que prestaban servicios de manera habitual en la institución, o bien que se trataba de un conocimiento específico que no era propio de la gestión habitual del organismo. Asimismo, la legislación previó la contratación a honorarios para apoyar transitoriamente al personal cuando se enfrentaran situaciones excepcionales que impidieran hacerse cargo de las labores habituales con la dotación de planta y a contrata, la que resultaba insuficiente frente a ese aumento coyuntural de la actividad administrativa.

ANÁLISIS DEL DICTAMEN

- 2. Situación trabajadores a honorarios antes del dictamen: Vínculo laboral

B. Carácter laboral del vínculo laboral: A pesar de la denominación de trabajador como honorarios, la jurisprudencia unificada de la Excma. Corte Suprema ha significado la condena de centenares de servicios públicos, siendo condenados por sentencias judiciales en favor de trabajadores supuestamente a honorarios, los cuales han sido objeto de pagos de indemnizaciones por años de servicio, mes de aviso y cotizaciones previsionales, en virtud del trámite de un procedimiento de despido injustificado establecido en el Código del Trabajo.

C. Fundamento de las sentencias: La acreditación del carácter laboral del vínculo entre trabajadores que, bajo la figura de honorarios, son en verdad trabajadores dependientes del servicio, es decir, regulado por el Código del Trabajo.

ANÁLISIS DEL DICTAMEN

- 2. Situación trabajadores a honorarios antes del dictamen: Vínculo laboral

D. Precarización laboral encubierta: Ante la anacrónica composición de la planta de personal de un servicio o una insuficiente dotación a contrata, o frente al incremento del volumen y complejidad de sus tareas habituales, en lugar de generar las correspondientes modificaciones legales a fin de aumentar su dotación de funcionarios, se suele acudir a las contrataciones de personal a honorarios.

Dichas contrataciones constituyen una figura precaria, puesto que, a pesar de ser esencialmente transitorias, en la mayoría de los casos terminan por extenderse en el tiempo de manera tal que la persona contratada a honorarios se torna en un servidor permanente, pero sujeto a un régimen jurídico normalmente más desventajoso que el resto de quienes se desempeñan en el pertinente organismo, cumpliendo habitualmente idénticas funciones

Nuevo análisis del régimen de contratación a honorarios en la Administración del Estado a partir del Dictamen

- 1. Reinterpretación de los artículos 11 de la Ley N°18.834 y 4 de la Ley N°18.883, aplicando el principio de primacía de la realidad.
 - a. El Dictamen señala las disposiciones analizadas siempre tuvieron por objeto que la contratación a honorarios se circunscribiera a personas que no se integrarían de forma permanente al servicio, ni quedarían sujetas a una intensa dirección de la autoridad ni a la obligación de permanencia en el lugar de trabajo. De esta manera, su vínculo con el organismo carecería de la intensidad y estabilidad que caracteriza al de los funcionarios públicos, por lo que la contratación a honorarios deberá quedar restringida a los casos que se contemplan en el numeral siguiente.

Nuevo análisis del régimen de contratación a honorarios en la Administración del Estado a partir del Dictamen

1. Reinterpretación de los artículos 11 de la Ley N°18.834 y 4 de la Ley N°18.883, aplicando el principio de primacía de la realidad.

B. Aplicación del Principio de Confianza Legítima: En ejercicio de la facultad de contratar a honorarios, 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.

Nuevo análisis del régimen de contratación a honorarios en la Administración del Estado a partir del Dictamen

2. Traspasos a la contrata de servidores a honorarios con más de dos años en esta última condición: Asimilación a contrata.

a. En este contexto, si los servidores a honorarios no se encuentran en alguna de las hipótesis en que se autoriza la contratación a honorarios, sus funciones se deben asimilar a las del personal a contrata, vinculación que también es transitoria y que supone que luego de la segunda renovación anual, gozan de confianza legítima, conforme a la jurisprudencia actualmente vigente.

b. Asimismo, los servidores a honorarios que se encuentren en los supuestos de ser designados a contrata, pueden considerar sus prestaciones a honorarios previas, para efectos de invocar la confianza legítima.

Nuevo análisis del régimen de contratación a honorarios en la Administración del Estado a partir del Dictamen

3. Conclusiones:

- A. Para el 1 de enero de 2023, la autoridad administrativa deberá proceder a la designación a contrata de todos los servidores a honorarios que cuenten con confianza legítima, esto es, que durante su vinculación contractual hayan desempeñado, sin solución de continuidad, labores distintas de aquellas autorizadas para la contratación a honorarios, con renovaciones que alcancen más de dos años al 31 de diciembre de 2022.
- B. Para la ANEF, este dictamen implica un triunfo histórico para el movimiento sindical chileno, en términos que tanto la Contraloría como la Jurisprudencia Judicial, reconocen la simulación de contratación, el carácter laboral de esos trabajadores y el carácter precario de la relación laboral a honorarios

Nuevo análisis del régimen de contratación a honorarios en la Administración del Estado a partir del Dictamen

3. Conclusiones:

C. Que, desde ese punto de vista, no se puede condicionar el reconocimiento de derechos fundamentales a la disponibilidad presupuestaria del estado. Si así fuere, Chile estaría incumpliendo compromisos internacionales en virtud de tratados ratificados y vigentes, así como establecidos en la legislación nacional.

D. Dado el carácter vinculante de la Jurisprudencia Administrativa de la Contraloría, el foco en la discusión presupuestaria, es crear las condiciones financieras para que el Estado de Chile cumpla con el mandato irrenunciable establecido en el dictamen a todos los servicios públicos, traspasando a contrata según lo prevé el dictamen.