



El siguiente Boletín Jurídico realiza un análisis Jurídico del Contrato a Honorarios

ANÁLISIS JURÍDICO DEL CONTRATO A HONORARIOS EN LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

1. INTRODUCCIÓN

El presente Boletín Jurídico tiene por objeto, presentar un breve análisis del contrato a honorarios, en lo que respecta como medida de incorporación de personas naturales a la administración del Estado. Junto a lo anterior, comentar algunas cuestiones relativas a su incardinación con la legislación laboral, producto de la labor de la jurisprudencia de la Excelentísima Corte Suprema. Por último, revisar el reciente criterio de la Contraloría General de La República (en adelante CGR), en relación con el régimen de contratación a honorarios en la Administración del Estado.

2. ¿EN QUÉ CONSISTE EL CONTRATO DE PRESTACIÓN A HONORARIOS?

El contrato a honorarios no posee en nuestro ordenamiento jurídico una configuración legal específica. No obstante, la doctrina jurídica civil de nuestro país ha derivado su existencia, de las normas que regulan el arrendamiento de servicios inmateriales del Código Civil. (Ferrada y Saldívia, 2022, pág. 9).

Como dichas normas sugieren, es un contrato que se caracteriza, por la prevalencia del esfuerzo intelectual por sobre el físico, es decir, la inteligencia por sobre la mano de obra (Alessandri Rodríguez, 1988, pág. 188).

Para el caso de la administración del Estado, es posible encontrar una referencia, mas no una definición a este tipo de contrato, en el artículo 11 del DFL N° 29, Sobre Estatuto Administrativo, el que, en particular, dispone:

“Podrá contratarse 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 institución, mediante resolución de la autoridad correspondiente. Del mismo modo se podrá contratar, sobre la base de honorarios, a

extranjeros que posean título correspondiente a la especialidad que se requiera.

Además, se podrá contratar sobre la base de honorarios, la prestación de servicios para cometidos específicos, conforme a las normas generales.

Las personas contratadas a honorarios se regirán por las reglas que establezca el respectivo contrato y no les serán aplicables las disposiciones de este Estatuto.”

Frente a la falta de definición entregada por la Ley, compartiremos algunas aclaraciones recogidas de la misma jurisprudencia administrativa de la CGR, que se ha encargado de definir el sentido y alcance del contrato a honorarios,

Así, respecto al inciso primero de la norma, la Contraloría General de la República, advierte, que se entiende por labores accidentales y no habituales del Servicio, aquellas que, siendo propias del organismo, son ocasionales, es decir, circunstanciales y distintas de las realizadas por el personal de planta o a contrata (Dictamen CGR 25095/94).

Respecto al inciso segundo, el órgano fiscalizador ha sostenido, que esta norma faculta excepcionalmente para contratar a honorarios para la realización de cometidos específicos propios de las tareas habituales del servicio, entendiéndose por cometidos específicos las labores puntuales, claramente determinadas e individualizadas (Dictamen CGR 822/95).

Por último, respecto de la última parte de dicho artículo, la Contraloría ha sostenido que, las labores cumplidas sobre la base de honorarios constituyen una modalidad de prestación de servicios particulares a la Administración, que no confiere a quien los efectúa la calidad de funcionario público (Dictamen CGR 11862/90).

Hasta ahora del análisis logramos evidenciar que el contrato a honorarios en la administración pública es un contrato que tiene el carácter de excepcional, cuyas labores atienden circunstancias específicas, donde prima el esfuerzo intelectual por sobre el físico, y que de acuerdo con su naturaleza este no otorga al contratante la



calidad de funcionario público, como sí ocurre con los funcionarios de planta o a contrata.

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL CONTRATO A HONORARIOS

1. El contrato a honorarios en el ámbito privado

Como ya hemos visto, en lo que respecta al ámbito privado, el contrato de trabajo se ciñe bajo las reglas de la contratación civil, particularmente, las que norman al contrato de arrendamiento de servicios inmateriales, algunas disposiciones atingentes al contrato de mandato y otras pocas recogidas del Código de Comercio.

No obstante, lo anterior, la doctrina jurídica ha discutido, si las normas que rigen al contrato Individual de Trabajo pueden ser, asimismo, aplicables a los contratos de honorarios.

Al respecto, se ha sostenido que los artículos 7º y 8º del Código del Trabajo abren esta posibilidad, al sostener que: *“El contrato individual de trabajo es una convención por la cual el empleador y el trabajador se obligan recíprocamente, este a prestar servicios personales bajo dependencia y subordinación del primero, y aquel a pagar por estos servicios una remuneración determinada”*. Por su parte, el artículo 8 que añade: *“Toda prestación de servicios en los términos señalados en el artículo anterior, hace presumir la existencia de un contrato de trabajo.”*

La clave es esta posibilidad, está en entender que cada vez que se presenten características de subordinación y dependencia, propias de una relación jurídica permanente (como puede ser aquella que surge de un contrato a honorarios), ésta ha de primar frente a la intención declarada por las partes en el contrato.

En otras palabras, frente a una relación, donde sea posible verificar un vínculo de subordinación y dependencia, es decir, frente a la constatación de ciertos hechos objetivos como lo son: cumplimiento de una jornada laboral, marcación de asistencia, contar con un puesto de trabajo, sujeción a las instrucciones y controles del empleador, entre otras, deberá estarse a dicha constatación fáctica de los hechos, por sobre la forma adoptada en el contrato, ya

que la ley presume la existencia de una relación laboral por sobre lo estipulado en el papel como podría ser lo propio con el contrato a honorarios.

La interpretación anterior, se torna relevante, toda vez que han sido los Tribunales Superiores de Justicia, en particular, la Corte Suprema, la que se ha encargado de dar aplicación a la misma, reconociendo esta situación fáctica, en una multiplicidad de casos.

Así, no cabe duda que, para la doctrina y la jurisprudencia más autorizada, el contrato de honorarios que presenta características de permanencia y subordinación, en realidad abre espacio a uno de naturaleza laboral, lo que necesariamente exige aplicarle al contrato las normas dispuestas para ello en el Código del Trabajo, operando así el principio de “Primacía de la realidad” y no lo que las partes prediquen de ella.

2. El Contrato a honorarios en la Administración Pública

Ahora, en lo que respecta en la Administración Pública, hemos visto que el contrato a honorarios es un instrumento utilizado en el sector público como una forma habitual de contratación para que personas naturales desarrollen ciertas actividades, en la medida que éstas no puedan ser cubiertas por el personal de planta a contrata.

El artículo 11 del Estatuto Administrativo sugiere que “podrá contratarse sobre la base de honorarios a profesionales y técnicos de educación superior o expertos en determinadas materias”, añadiendo que se podrán contratar a “extranjeros que posean título correspondiente a la especialidad que se requiera”, regulación que reitera en términos casi similares al artículo 4º de la Ley 18.883.

En cuanto a los supuestos específicos de la administración para contratar a una persona a honorarios, se plantean dos alternativas:

- a. Cuando deban realizarse labores accidentales y que no sean las habituales de la institución pública. b. Cuando se trate de prestación de servicios para cometidos específicos y permanentes (Silva Cimma, 1993, pág. 145).



Ello no genera, sin embargo, la consecuencia jurídica prevista para el sector privado en el artículo 8º de Código del Trabajo, esto es, una relación de vínculo laboral, en consideración a que las propias normas estatutarias establecen un régimen jurídico distinto (Estatuto Administrativo General y Estatuto Administrativo para los funcionarios Municipales, respectivamente).

Como ya se indicó, los artículos 11 del Estatuto Administrativo y 4º del Estatuto Administrativo Municipal, establecen que las personas contratadas bajo esta modalidad se ríjan por las propias reglas del contrato, no siéndole aplicables las disposiciones del mismo estatuto, ni tampoco -aunque no se diga expresamente- del Código del Trabajo.

Esta diferencia sustantiva entre la regulación del sector público y el privado es muy importante, ya que en el primero, se admite, la contratación de labores permanentes y habituales por vía de honorarios (se excluye a las Universidades del Estado por disponer de estatuto propio), cuestión que sería inadmisible en el sector privado, ya que en este último se daría lugar a la relación laboral en los términos del artículo 8º del Código del Trabajo.

3. EL ROL DE LOS TRIBUNALES DE JUSTICIA

En lo que respecta a las normas aplicables al contrato a honorarios, hemos visto que el criterio de aplicación se distingue, conforme si el contrato se celebra en el ámbito privado, o para la contratación de personas en el sector público.

Pues, para el primer caso, no hay discusión en que éste tiene una naturaleza civil que podría derivar en una de naturaleza laboral, si de las condiciones presentes es posible constatar la existencia de un vínculo de subordinación y dependencia entre empleador y trabajador.

Por su parte, para el sector público, la cuestión se zanjaría en las normas contenidas en los respectivos Estatutos Administrativos (artículos 4 y 11, respectivamente), en este sentido, la norma crea un estatuto propio, toda vez que indica que para este tipo de contrato habrá de estarse a las disposiciones que rigen al convenio mismo.

A este respecto, la Excelentísima Corte Suprema, respetó este último criterio hasta el año 2015, manteniendo una interpretación estricta de la normativa estatutaria, sin dar cabida a la aplicación de la normativa laboral en lo que respecta a la contratación del Estado con personas naturales, a través del contrato a honorarios.

El argumento, en favor de esta tesis, habría sido más bien una interpretación literal de la normativa, pues en una serie de fallos (Naranjo con Municipalidad de Maipú, 2010; Contreras con Fosis, 2012; Salazar con Universidad de Chile), la Corte ha sostenido razonamientos como “el artículo 4º de la Ley N° 18.883 prevé como modalidad de prestación de servicios en la Administración del Estado para la ejecución de cometidos específicos, ellas mal podrían haber configurado una relación laboral sometida al Código del Trabajo, desde el instante que por mandato explícito del último inciso del citado precepto legal, las personas contratadas a honorarios se sujetan a las reglas que establezca el respectivo contrato”.

Así y para reafirmar esta tesis, la Corte echa mano al inciso 2º del artículo primero del Código del Trabajo, el cual excluye expresamente de su ámbito de aplicación a la Administración Pública.

Pues de lo dicho, hasta el año 2015 la Corte Suprema mantuvo un criterio de aplicación estricto, respecto a la aplicación de normas laborales, en lo que respecta a los contratos a honorarios de carácter públicos.

3.1. Sobre la laboralización del contrato de honorarios

A partir de abril de 2015 (véase Vial con Municipalidad de Santiago, 2015), se advierte una nueva tendencia en la jurisprudencia, la que emprende un rumbo totalmente distinto al antes descrito. En ese sentido, el Código del Trabajo, pasa a ser un cuerpo normativo subsidiario del personal que trabaja en la administración.

Así, la Corte en un ejercicio de reinterpretación del artículo 1º del código del ramo, con relación al artículo 11 del Estatuto Administrativo, ha sostenido que cuando se presenten las características de la subordinación o dependencia que contiene el artículo 8º del Código del Trabajo, el régimen jurídico aplicable corresponderá a este último, lo anterior, sin perjuicio de



lo dispuesto en el respectivo convenio.

Esta nueva interpretación que se ha sostenido hasta la actualidad ha abierto una serie de complicaciones para la administración centralizada y descentralizada del Estado, pero, por otra parte, ha sido fuente de múltiples garantías para las personas que se encuentran prestando servicios bajo la modalidad de honorarios, más aún, aquellos que prestan labores de forma permanente y regular.

La motivación detrás de este cambio encuentra sustento, ya no en consideraciones de carácter netamente normativas, pues, se logran apreciar en la aplicación de este cambio de criterio consideraciones propias de la justicia material, aludiendo, el máximo tribunal, a conceptos como el de “precariedad e informalidad laboral”.

¿CUÁL HA SIDO LA POSTURA DE LA CONTRALORÍA AL RESPECTO?

La Contraloría General de la República, en ejercicio de sus atribuciones y con ocasión de un reestudio de la normativa y jurisprudencia que rigen las contrataciones a honorarios, ha estimado realizar una reinterpretación del artículo 11 del DFL N° 29 sobre Estatuto Administrativo, y del artículo 4º sobre Estatuto Administrativo Municipal, que habilitan la contratación sobre la base de honorarios (todo lo que se presenta a continuación se desprende del Dictamen CGR N° E173171-2022, donde es posible conocer mayores detalles).

Señala, el Ente de Control, que las disposiciones en comento siempre tuvieron por objeto que la contratación a honorarios se circunscribiera a personas que no se integrarían de forma permanente al servicio. De esta manera, su vínculo con el organismo carecería de la intensidad y estabilidad que caracteriza a los funcionarios públicos, por lo que su contratación deberá quedar restringida.

De esta forma, reconociendo la existencia de servidores a honorarios que no han debido tener esta condición, y que, en los hechos desempeñaban las mismas funciones que el personal a contrata, pero en condiciones normalmente más desfavorables, estima necesaria que la relación que los une con la Administración sea estatutaria, con los mismo

derechos y obligaciones que el legislador ha previsto para los funcionarios públicos. Por consiguiente, deberán quedar sujetos al régimen jurídico previsto por el legislador para los funcionarios que no sean de planta, es decir, a contrata o a la figura análoga a ella que se contempla pertinente en el estatuto.

Precisa que lo expresado se aplicará a las contrataciones a honorarios de los órganos de la Administración del Estado, aunque éstas no estén fundadas en el artículo 11 del Estatuto Administrativo, ni en el artículo 4 del Estatuto Administrativo Municipal, tal como sucede, a modo de ejemplo, con los contratos celebrados por las Fuerzas Armadas, Carabineros de Chile, la Policía de Investigaciones de Chile y los centros de formación técnica estatales.

Respecto al ámbito de aplicación en el tiempo de este nuevo criterio, la Contraloría ha sostenido que para el año 2023 este dictamen se aplicará a plenitud.

El mencionado dictamen, señala, además, que para los servidores a honorarios con más de dos años en esta última condición y que no formen parte de ciertas hipótesis de contratación (asesores externos, expositores en seminarios, profesores visitantes, personal de gabinetes para el presidente de la República, ministros, subsecretarios, entre otros), luego de la segunda renovación anual, se entenderá que gozan de confianza legítima.

CONCLUSIÓN

En conclusión, el boletín jurídico que se entrega proporciona un análisis detallado del contrato a honorarios en el contexto de la administración del Estado. Destaca la ausencia de una configuración legal específica para este contrato en el ordenamiento jurídico, derivándose de las normas de arrendamiento de servicios inmateriales. Se subraya la excepcionalidad del contrato en la administración pública, enfatizando la importancia de la jurisprudencia para definir su alcance. Se discute la posible aplicación de normas laborales al contrato a honorarios, especialmente en el ámbito privado, y se analiza la evolución jurisprudencial, destacando el cambio de perspectiva a partir de 2015. Por último, se hace mención al pronunciamiento de la Contraloría General de la República, abogando por una interpretación restrictiva y estatutaria de los contratos a honorarios en la administración pública.