

Honorarios en órganos públicos: Purga legislativa de una práctica irregular

“...ni aun con esta operación de purga de la ley de presupuestos los órganos administrativos pueden continuar replicando sin reproche de legalidad la vía irregular de los honorarios...”.

ALEJANDRO VERGARA BLANCO

Profesor Titular de Derecho administrativo
Pontificia Universidad Católica de Chile

El suplemento Crónica para el Futuro de “El Mercurio” del viernes 17 de enero informa sobre el crecimiento del empleo público, en especial de los trabajadores a honorarios, respecto de los que se dice existiría una industria de abogados para demandar a los órganos administrativos.

En efecto, existe hoy una altísima conflictividad entre los trabajadores a honorarios y los servicios públicos y a su respecto hace una década se produjo un relevante cambio jurisprudencial; a ello se unió la reacción de la Contraloría General de la República, del Congreso Nacional y de la Administración, en cuyo seno se producen estos conflictos. Pero ha pasado desapercibido en esta historia un inciso de las leyes de presupuesto.

Pero antes cabe partir por la jurisprudencia. Hasta 2014 la situación de los trabajadores a honorarios fue precaria, pues muchos de ellos realizaban labores habituales del servicio, con continuidad y subordinación, idénticas a las de todo trabajador, pero no contaban con una protección laboral suficiente cada vez que el órgano administrativo decidía prescindir de sus servicios; en esa época los tribunales entendían que no se regían ni por el Estatuto administrativo ni por el Código del



Trabajo, sino por su contrato de honorarios, el cual no contemplaba estabilidad ni protección adecuada.

Además, su situación se confundía con la de otros servidores esporádicos, más cercanos al poder político, también contratados con dicha modalidad.

Pero en abril de 2015 se produjo un notable giro jurisprudencial en la Cuarta Sala de la Corte Suprema, la que, a partir del caso Vial con Municipalidad de Santiago, cambió su criterio anterior, declarando ahora aplicable el Código del Trabajo a tales trabajadores, atendiendo al principio general de derecho de la primacía de la realidad. La Corte constató la ilegalidad del proceder de la Administración al contratar artificialmente a los trabajadores a través de honorarios (mecanismo que permite la ley únicamente para servicios no habituales y específicos), cuando en la realidad se trataba de una relación típicamente laboral.

Salvo un período de inestabilidad en 2018, 2019 y 2020, este criterio jurisprudencial se ha mantenido de manera uniforme hasta ahora, y en centenares de casos, distintos órganos administrativos han sido condenados a pagar las prestaciones que exige el Código del Trabajo, salvo que se pruebe que se trata de labores accidentales.

Entre medio, en 2022, ante la constante denuncia de tales trabajadores y al constatar la ilegalidad del proceder de los órganos administrativos, la Contraloría decidió reconsiderar su jurisprudencia anterior y los conminó en una fecha concreta a traspasar al personal a honorarios al siste-

ma de contrata, lo que traía evidentes consecuencias financieras.

Ante esto, reaccionó el Congreso Nacional mediante la ley N° 21.516 de 2022, de presupuestos del año 2023, la que no se ciñó a limitar el número de los traspasos ordenados por la Contraloría, sino que además operó una especie de purga, estableciendo que los contratos a honorarios del personal ya no quedarían sujetos “a las limitaciones establecidas en el estatuto administrativo”, con lo que se quiso eliminar todo viso de irregularidad a la descrita práctica; purga que se repitió en la siguiente y en la última y vigente ley de presupuestos de 2025, N° 21.722 de 2024.

Mientras tanto, la Corte Suprema ha seguido condenando sistemáticamente a los órganos administrativos en casos de conflicto con tales trabajadores, constatando paralelamente la ilegalidad de esa práctica por quebrantar el Código del Trabajo, y así asegurarles el pago de las prestaciones que correspondan, de lo que no se preocupa la ley de presupuestos (pues su objetivo es solo limpiar la irregularidad de los órganos administrativos).

Pero ni aun con esta operación de purga de la ley de presupuestos los órganos administrativos pueden continuar replicando sin reproche de legalidad la vía irregular de los honorarios, pues el quebranto a las leyes laborales es evidente, como lo constata una y otra vez la jurisprudencia.

Atendido lo anterior, ¿no será mejor declarar que todos estos trabajadores se han de regir por el Código del Trabajo? Pareciera una medida de depuración más saludable.