
**EL CONTRATO A HONORARIO EN LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA CHILENA. LA SUBORDINACIÓN LABORAL COMO
SOLUCIÓN PARA UNA PROTECCIÓN JURÍDICA EFECTIVA**

**THE FEE CONTRACT IN THE CHILEAN PUBLIC
ADMINISTRATION. LABOR SUBORDINATION AS A SOLUTION
FOR EFFECTIVE LEGAL PROTECTION**

Reynaldo LAM PEÑA

*Doctorando en Derecho, Universidad Diego Portales (Chile) y Master en Derecho
Constitucional y Administrativo, Universidad de La Habana (Cuba). Becario ANID 2022.*

reynaldolam21@gmail.com

Fecha de envío: 03/03/2024

Fecha de aceptación: 05/03/2024

EL CONTRATO A HONORARIO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CHILENA. LA SUBORDINACIÓN LABORAL COMO SOLUCIÓN PARA UNA PROTECCIÓN JURÍDICA EFECTIVA

Reynaldo LAM PEÑA

Universidad Diego Portales (Chile)

Resumen: Las personas contratadas bajo la modalidad de honorarios son una figura jurídica atípica del ordenamiento jurídico chileno. Su configuración puede entenderse como aquella que “navega entre las aguas” del Derecho Administrativo y el Derecho del Trabajo. Sobre el tema existe un amplio desarrollo jurisprudencial que reconoce la naturaleza laboral de la misma a partir de la técnica del haz de indicios que acrediten una relación de subordinación laboral. Sin embargo, la doctrina nacional no es tan amplia al respecto. Debido a ello el presente ensayo se plantea explicar los criterios teóricos que se utilizan para acreditar la presencia de una relación de trabajo subordinada. Para ello, el presente artículo se divide en dos partes. En la primera, propone una sistematización del marco normativo de la figura y las posiciones teóricas que analizan la naturaleza del vínculo, tomando partido por la tendencia laboralista que manifiesta la existencia de elementos de subordinación y dependencia frente a desviaciones en la forma de ejecutar las labores. En un segundo momento, y sobre la base de la corriente que se apoya, se analiza el contenido de la subordinación laboral para comprender la base teórica sobre la cual la reciente jurisprudencia chilena interpreta estos indicios de dependencia. Estos objetivos propuestos nos permitirán llegar a la conclusión fundamental de que los criterios teóricos que se utilizan para acreditar la presencia de una relación de trabajo subordinada en el personal honorario de la Administración Pública es el exceso de las facultades de dirección sobre las labores de este personal, la pertenencia al grupo organizado del ente público cumpliendo estándares de conducta

impuestos unilateralmente y el control a la forma y resultados de trabajo de estos sujetos.

Palabras clave: Personal a honorarios - Subordinación - Relación jurídica de trabajo

Sumario: 1. Ideas iniciales. 2. El personal a honorarios en el ordenamiento jurídico chileno. 3. El debate chileno sobre la naturaleza del vínculo jurídico entre el personal a honorario y la Administración Pública. 4. Los presupuestos de subordinación laboral en la prestación de trabajo del personal contratado a honorarios. 5. Conclusiones.

Abstract: People hired on a fee basis are an atypical legal figure in the Chilean legal system. Its configuration can be understood as one that “navigates between the waters” of Administrative Law and Labor Law. There is extensive jurisprudential development on the subject that recognizes its labor nature based on the technique of the bundle of evidence that proves a relationship of labor subordination. However, the national doctrine is not so broad in this regard. Due to this, this essay aims to explain the theoretical criteria used to prove the presence of a subordinate employment relationship. To this end, this article is divided into two parts. In the first, it proposes a systematization of the normative framework of the figure and the theoretical positions that analyze the nature of the link, taking sides with the labor trend that manifests the existence of elements of subordination and dependence in the face of deviations in the way of executing tasks. In a second moment, and based on the current supported, the content of labor subordination is analyzed to understand the theoretical basis on which recent Chilean jurisprudence interprets these indications of dependency. These proposed objectives will allow us to reach the fundamental conclusion that the theoretical criteria used to prove the presence of a subordinate employment relationship in the honorary staff of the Public Administration is the excess of management powers over the work of this staff. , membership in the organized

group of the public entity, complying with unilaterally imposed standards of conduct and control over the form and work results of these subjects.

Keywords: Fee-based personnel - Subordination - Legal employment relationship

Summary: 1. Initial ideas. 2. Fee-based personnel in the Chilean legal system. 3. The Chilean debate on the nature of the legal link between honorary personnel and the Public Administration. 4. The budgets for labor subordination in the provision of work by personnel hired on a fee basis. 5. Conclusions.

1. Ideas iniciales

El Derecho del Trabajo desde sus orígenes como ciencia jurídica se enmarcó en la protección de los derechos de los trabajadores frente a sus empleadores. Este resguardo se basa en la existencia de una relación de poder entre ambos sujetos sustentada en la superioridad del empleador como titular de una actividad empresarial. Los trabajadores se incorporan a la organización empresarial del empleador para desempeñar funciones productivas bajo las normas y parámetros impuestos por este. Prestan servicios personales, poniendo a disposición su persona y su trabajo. Ceden parte de su libertad¹ a las exigencias y obligaciones laborales del empleador.

Así, el reconocimiento de una relación de poder y la necesidad de crear mecanismos para salvaguardar la libertad de los trabajadores como seres humanos a partir de la dinámica de poder inherente a las relaciones laborales configuran un régimen jurídico protector². Este fundamento axiológico ha estado vigente durante toda la evolución del Derecho del Trabajo. Sin embargo, con base en dicha premisa el sujeto al cual protegen las normas laborales ha ido ampliando sus contornos. La doctrina iuslaboralista ha construido una cláusula de entrada a la protección jurídica que se sostiene en el reconocimiento del principio de primacía de la realidad³. Según este, todas las formas de trabajo humano donde se identifiquen los elementos de subordinación, ajenidad y remuneración (Pérez, 1962. p. 25) se consideran de naturaleza laboral con las

¹ Ugarte entiende que la finalidad del Derecho del Trabajo se sustenta en la búsqueda de la libertad del trabajador, entendida como espacio de no dominación del obrero dentro de la relación laboral y frente al ejercicio de los poderes del empleador. Para ello cuenta con dos modelos de tutela: la tutela legal que ofrecen las normas laborales y la tutela colectiva que se logra a partir de los derechos colectivos de sindicación, negociación colectiva y huelga. Según UGARTE “La finalidad central del Derecho del Trabajo es la interdicción de la arbitrariedad del poder empresarial en las relaciones laborales. Fin necesario para asegurar un espacio de libertad exento de dominación. (Ugarte, 2014, p. 79)

² “Partiendo del reconocimiento de que la relación social que el Derecho del Trabajo pretende regular jurídicamente traduce una marcada desigualdad socio-económica de carácter estructural entre el empleador dueño de los medios de producción y el trabajador aportante de la fuerza de trabajo, el principio protectorio procura atenuarla, introduciendo desigualdades jurídicas compensatorias en favor del trabajador.” (Orsini, 2010. p. 499)

³ Plá define el principio de primacía de la realidad como: (...) en caso de contradicción entre lo que se establece en la práctica y los hechos y lo que ocurre en documentos e instrumentos jurídicos debe dársele preferencia a lo que ocurre en la realidad. (Plá, 2015. p. 271-271)

consecuencias y garantías jurídicas que el ordenamiento establece. A partir del primero de estos criterios, la doctrina y la jurisprudencia, han fundamentado la cobertura jurídica a nuevas manifestaciones de trabajo. Para ello, detectan indicios⁴ fácticos que demuestren la existencia de una relación subordinada entre dos sujetos donde uno ejerza facultades de dirección, control y disciplina y, el otro, tiene el deber de obedecer durante el desempeño de las labores encomendadas.

Desde esta perspectiva, el Derecho del Trabajo ha configurado regímenes jurídicos especiales para los trabajadores que se desempeñan en labores específicas. Una de estas labores ha sido la de los trabajadores públicos, donde se pueden analizar tres supuestos de cobertura jurídica. La primera es otorgarles la titularidad de determinados derechos laborales como pueden ser la libertad de sindicación, la negociación colectiva, la desconexión digital, entre otros. La segunda, ha sido reconocer la naturaleza laboral del vínculo jurídico para algunos agentes públicos. En tercer lugar, se ha otorgado la facultad al aparato administrativo para contratar personas naturales bajo el régimen laboral del Código de Trabajo. Dichos ejemplos han generado polémica doctrinal dentro de un fenómeno denominado laboralización de la función pública⁵.

Colocando este debate en Chile, pueden encontrarse ejemplos donde las normas laborales han ido permeando el estatuto funcionarial vigente. Uno de ellos, ha sido el reconocimiento, a través de la propia norma jurídica, de determinados derechos laborales al personal de la Administración Pública⁶. Sin

⁴ La referencia a la detección de indicios se conoce en la doctrina como “técnica del haz de indicios”. Para Supiot “la técnica del haz de indicios otorga al juez una amplia discrecionalidad en el sentido de que podrá desplazar las fronteras a veces estrechas del trabajo subordinado en función de la evaluación que haga de los indicios y de la idea que tenga de la necesidad de protección que el trabajador, en el caso concreto, necesita. Por tanto, mediante el uso de la técnica de la que hablamos se puede extender el dominio fáctico de la subordinación, tanto como estrecharlo”. (Supiot, 2004, pp. 144-145)

⁵ La laboralización es el resultado de la mezcla entre los regímenes de función pública y los regímenes laborales, ámbitos según Parada cambiantes provocando que aquello que puede diferenciar a uno de otro mañana no sea un criterio diferenciador.⁵ Es el resultado de una permeabilidad de las normas estatutarias por las normas laborales a partir del reconocimiento del trabajo humano tanto en el sector privado como público. (Parada, 2000. p. 372)

⁶ Tal es el caso de las normas sobre la protección de la maternidad (artículo 194, Código de Trabajo), el acoso laboral (reconocido por la Ley 20607/2012) o la tutela de los derechos fundamentales de los funcionarios públicos (reconocido por la Ley 21280/2020).

embargo, uno de los mayores focos de atención lo acapara una figura particular del ordenamiento chileno: el personal contratado a honorario. El contrato a honorario es una posibilidad que establece el Estatuto Administrativo del Empleado Público -Ley 18834- mediante la cual pueden contratarse personas para determinadas actividades según los requisitos que establece la ley por medio de un contrato de prestación de servicios sin ser considerados funcionarios públicos.

Sobre esta figura la Corte Suprema ha dado, en los últimos años, un giro copernicano sobre la naturaleza del vínculo entre el personal honorario y la Administración Pública. Múltiples recursos de unificación de jurisprudencia⁷ reconocen la existencia de los elementos de subordinación y dependencia debido a la forma en que se ejecutan las funciones, atribuyéndoles protección jurídica por el ordenamiento laboral. Se identifica un exceso en las facultades de mando y control sobre estos trabajadores lo cual genera un estado de precarización laboral⁸. Además, existe un débil resguardo de sus derechos en circunstancias como la modificación de sus condiciones laborales, la terminación del vínculo jurídico y la tutela judicial de sus derechos.

Por ende, a partir de identificar la débil protección jurídica de los derechos del personal honorario frente a la Administración Pública este ensayo se plantea explicar los criterios teóricos que se utilizan para acreditar la presencia de una relación de trabajo subordinada⁹. Para ello, el presente artículo se divide en dos

⁷ Ejemplos de sentencias judiciales nacionales pueden leerse en el resto del artículo, ya que se utilizan indistintamente para sustentar los argumentos que se proponen.

⁸ Este fundamento es uno de los relevantes para una parte de la jurisprudencia judicial, la cual concluye la existencia de empleos precarios para los trabajadores a honorarios porque se identifica un exceso en las facultades de dirección y mando ya que, se contratan a estos trabajadores para labores que exceden el calificativo de accidentales y además se incumplen con obligaciones previsionales. Vid: VERGARA BLANCO, Alejandro. "Precariedad del empleo público a honorarios.(parte III) Actualidad jurisprudencial en la Corte Suprema y en la Contraloría". Disponible en: <https://derecho.uc.cl/es/noticias/derecho-uc-en-los-medios/30753-profesor-alejandro-vergara-precariadad-del-empleo-publico-a-honorarios-parte-iii-actualidad-jurisprudencial-en-la-corte-suprema-y-en-la-contraloria>

⁹ Este objetivo se sostiene además en que en la muestra se sentencias judiciales de recursos de unificación de jurisprudencia valorados en el presente ensayo, los jueces esgrimen los mismos argumentos sin analizar la trascendencia de los indicios que detectan para el funcionamiento de los servicios personales de trabajo que presta el personal a honorarios para la Administración Pública. Las sentencias consultadas pueden consultarse en las referencias bibliográficas del ensayo.

partes. En la primera, propone una sistematización del marco normativo de la figura y las posiciones teóricas que analizan la naturaleza del vínculo, tomando partido por la tendencia laboralista que manifiesta la existencia de elementos de subordinación y dependencia frente a desviaciones en la forma de ejecutar las labores. En un segundo momento, y sobre la base de la corriente que se apoya, se analiza el contenido de la subordinación laboral para comprender la base teórica sobre la cual la reciente jurisprudencia chilena interpreta estos indicios de dependencia. Estos objetivos propuestos nos permitirán llegar a la conclusión fundamental de que los criterios teóricos que se utilizan para acreditar la presencia de una relación de trabajo subordinada en el personal honorario de la Administración Pública es el exceso de las facultades de dirección sobre las labores de este personal, la pertenencia al grupo organizado del ente público cumpliendo estándares de conducta impuestos unilateralmente y el control a la forma y resultados de trabajo de estos sujetos.

2. El personal a honorarios en el ordenamiento jurídico chileno

El debate sobre la naturaleza del vínculo jurídico que une a la Administración Pública con el personal honorario es un tema que “navega entre dos aguas”, ya que sus argumentaciones transitan entre el Derecho Administrativo y el Derecho del Trabajo.

Tradicionalmente se ha distinguido el régimen jurídico de los trabajadores del sector público y privado. Para los primeros, las normas legales establecen la forma de organización del personal - régimen de función pública¹⁰- a partir de modelos que regulen su contratación, deberes, derechos, incompatibilidades, responsabilidad etc. Estos modelos pueden ser cerrados, abiertos o mixtos (Alessi, 1970, p. 96) a juzgar por el origen del régimen de derechos y obligaciones de los funcionarios. El modelo cerrado crea un marco estatutario

¹⁰ Según Bermúdez Soto “Debe entenderse por función pública el conjunto de recursos humanos, las mujeres y hombres, que se encuentran directamente al servicio del Estado, pero también las funciones y servicios públicos que éstos desempeñan y el régimen jurídico y la organización en que se encuadran”. (Bermúdez, 2014. p. 435)

legal que determina el contenido de las funciones, derechos y deberes de los servidores públicos, diferente al régimen abierto que no posee esta especialización. Empero, en la actualidad los modelos avanzan hacia una tendencia mixta en virtud de la cual no se concibe la existencia de ninguno de ellos en estado puro. En este contexto, el modelo contemporáneo de organización de la función pública se construye, atendiendo a las particularidades de cada ordenamiento sobre la observancia de principios cardinales como la especialidad, igualdad, mérito y capacidad, imparcialidad y estabilidad.

La Administración Pública en Chile posee varias normativas relativas al régimen jurídico de su personal. En primer lugar, se encuentra la Ley No. 18575 sobre Bases Generales de la Administración del Estado, la cual definió que su personal se regirá por las normas estatutarias que establezca la ley, en las cuales se regulará el ingreso, los deberes y derechos, la responsabilidad administrativa y la cesación de funciones. En coherencia se promulgó la Ley No. 18834 sobre Estatuto Administrativo¹¹, que definió el contenido de la relación jurídica entre la Administración Pública y sus funcionarios, partiendo de la base estatutaria definida por la ley orgánica anterior. Con ello, el legislador estableció en Chile un régimen cerrado, legal y unilateral que ordena el marco conductual del personal administrativo. Igualmente, clasificó su elemento humano como de planta, contrata y honorario. A los primeros les reconoció la posesión de un cargo público¹², mientras que para los honorarios configuró una cláusula de exclusión del régimen funcional. De esta manera, el personal honorario¹³ quedó

¹¹ Esta normativa no constituye la única norma que regula el régimen jurídico del personal que labora en el sector público, ya que se configuran una serie de regímenes particulares en dependencia de los organismos en que se desempeñen los sujetos. Entre ellos pueden citarse: Estatuto de los funcionarios municipales o Ley No. 18.883, el de los funcionarios de la salud municipal o Ley N.º. 19.378, el de los profesionales de la educación o D. F. L. No. 1/1996 MINEDUC o el del personal de las Fuerzas Armadas o D. F. L. (G) No. 1 /1997.

¹² **Artículo 3, inciso a).** Cargo público: Es aquél que se contempla en las plantas o como empleos a contrata en las instituciones señaladas en el artículo 1º, a través del cual se realiza una función administrativa.

¹³ **Artículo 11.-** 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.

sometido legalmente a las reglas que estableciera el contrato que le sirviera de continente, según definió el propio precepto normativo¹⁴.

Unido a esto, el Código de Trabajo, como norma general ordenadora de las relaciones de trabajo en el sector privado, definió que sus normas no se aplicarían a los funcionarios de la Administración centralizada o descentralizada, Congreso Nacional, Poder Judicial y trabajadores de empresas e instituciones de Estado. No obstante, estableció excepcionalmente su carácter supletorio¹⁵ condicionado a dos criterios que resume Varas Marchant (2016, p. 445) de la siguiente manera:

“(i) Que exista una omisión de regulación o vacío legal, es decir, el Código del Trabajo y sus leyes complementarias podrían ser aplicables respecto de materias o aspectos no regulados en los estatutos de los trabajadores del sector público,

(ii) Que exista una compatibilidad de regímenes, es decir, que las materias que resulten aplicables en razón del vacío legal existente en sus estatutos no sean contrarios a estos últimos¹⁶.”

El panorama presentado no define un marco de protección jurídica de las personas que se contratan bajo la modalidad de honorarios. Primeramente, porque poseen una cláusula de exclusión del régimen administrativo. Segundo, porque al prestar servicios para la Administración Pública las normas laborales no los reconocen, en principio, como trabajadores y tampoco se define una

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.

¹⁴ De igual manera quedó regulada la figura del honorario en el artículo 4 de la Ley 18883 de 29 de diciembre de 1989. Estatuto Administrativo para funcionarios municipales.

¹⁵ Artículo 1, Código de Trabajo Chile. Asimismo, puede definirse tal cual se menciona en la Nota *Supra* No. 7, que puede existir una mención expresa del legislador para aplicar ciertos derechos o garantías del ordenamiento laboral a los funcionarios públicos.

¹⁶ Esta afirmación ha sido argumentada por la Corte Suprema en la sentencia de unificación de jurisprudencia Rol No. 28694- 2021: “Empero, también encierra una contra excepción que abarca a todos los trabajadores de los entes detallados, a quienes se vuelve a la vigencia del Código del Trabajo, sólo en los aspectos o materias no regulados en sus respectivos estatutos, siempre que no sean contrarios a estos últimos. En otros términos, se someten al Código del Trabajo y leyes complementarias los funcionarios de la Administración del Estado no acogidos por ley a un estatuto especial y, aun de contar con dicho régimen peculiar, en carácter de subsidiario, sobre los aspectos o materias no reglados en particular, cuando no se oponga a su marco jurídico”. También puede verse la sentencia Rol. No. 4907-2019 Corte Suprema.

previsión normativa expresa¹⁷ referida a la situación de estos empleados públicos.

De igual manera, no está delimitado en la norma legal vigente su régimen jurídico. Esto ha servido de base a diversas interpretaciones y conflictos que han encontrado solución frente a los tribunales. El personal a honorarios está regulado en el artículo 11 en el Estatuto Administrativo. Este solo delimita las condicionantes de su contratación, a saber, que pueden ser profesionales y técnicos de educación superior o expertos nacionales o extranjeros y para labores accidentales o de cometido específico. Sin embargo, su parca definición normativa posee ambigüedades que han sido clarificadas por la jurisprudencia judicial y administrativa.

Una de ellas ha sido las características de las funciones que pueden ejecutar los honorarios. Según la norma deben ser “*accidentales y que no sean las habituales de la institución*” o para “*cometidos específicos*”. Es decir, las funciones administrativas propias del órgano no podrán ser derivadas al personal contratado a honorario pues deberán ser cubiertas por los funcionarios que ostenten cargo público (planta y contrata).

Sin embargo, la Corte Suprema en múltiples recursos de unificación ha precisado el alcance de las características de las funciones que desarrollan los honorarios. Así define que:

“(...) los trabajos que se efectúan conforme a esta última calidad jurídica constituyen una modalidad de prestación de servicios particulares, que no confiere al que los desarrolla la calidad de funcionario público, y los derechos que le asisten son los que establece el respectivo contrato; siendo labores accidentales y no habituales del órgano respectivo aquéllas que, no obstante ser propias de dicho ente, son ocasionales, esto es, circunstanciales, accidentales y distintas de las que realiza el personal de planta o a contrata; y por cometidos específicos, es decir, aquéllas que están claramente

¹⁷ Para Ugarte esto es la opción de que el sistema legal incluye una cláusula legal de entrada al derecho del trabajo para estos trabajadores. Dicho de otro modo se provee al sistema legal de una referencia explícita a la situación explícita de estos trabajadores atendida a su progresiva masificación y los consecuentes conflictos políticos laborales a los que de lugar. (Ugarte, 2021, p. 32)

determinadas en el tiempo y perfectamente individualizadas, y que, excepcionalmente, pueden consistir en funciones propias y habituales del ente administrativo, pero, bajo ningún concepto, se pueden desarrollar de manera permanente conforme dicha modalidad.”¹⁸

Sobre la misma temática aclara la Contraloría General de la República que el cometido específico en que deberán desempeñarse serán las “labores puntuales, claramente individualizadas y determinadas en el tiempo”. No obstante, la reiteración periódica de estos cometidos específicos desvirtúa la existencia misma de la excepción y, finalmente, conlleva una desviación de facultades. Es así como la prerrogativa de que se trata no puede significar que el órgano público llegue a desarrollar indefinidamente sus labores habituales, utilizando los servicios de personas contratadas a honorario, pues para tales fines el ordenamiento jurídico contempla las dotaciones de personal de planta y los empleos a contrata.”¹⁹ Este instrumento, como otros semejantes,²⁰ acotan el límite temporal para la vigencia del contrato, el cual no puede exceder del 31 de diciembre del año en curso debido a los efectos presupuestarios²¹. Sin embargo, la propia Contraloría asume que estos pueden renovarse. Por tanto, la temporalidad no se aprecia como un límite a la contratación, sino como un criterio financiero del aparato público. Igualmente, fue quien precisó la naturaleza civil del contrato de prestación de servicios con la Administración Pública²².

¹⁸ Rol No. 28694- 2021. Corte Suprema. Además puede citarse la sentencia Rol. No. 30188-2020 y Rol No. 21.083-2020, ambas sentencias de recurso de unificación de jurisprudencia de la Corte Suprema.

¹⁹ Dictamen de la Contraloría General de la República No. 20045/2003 dirigido a la División de Extensión Cultural del Ministerio de Educación. También puede citarse el Dictamen No. 25095/1994 a la Municipalidad de Pudahuel en el cual se dice 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”.

²⁰ Ver por ejemplo los Dictámenes No. 51949/2003 dirigido a la Dirección General de Obras Públicas y No. 77146/2014 dirigido a la Subsecretaría de Servicios Sociales.

²¹ Dictamen de la Contraloría General de la República No. 15417/1998 dirigido a Servicio de Salud Metropolitano Occidente.

²² De acuerdo al Dictamen de la Contraloría General de la República No. 7266/2005 “...solamente serán aplicables en estas convenciones, las normas contenidas en el respectivo contrato, así como la normativa del Título XXIX, Libro IV del Código Civil (artículos 2116 y siguientes), relativas al mandato”. Además, Dictámenes No. 52084/2007 dirigido al Servicio de Bienestar Social del Ejército de Chile y No. 43368/2012 dirigido a la Municipalidad de Huechuraba.

Por su parte la doctrina reconoce que los criterios objetivos para la contratación de los honorarios han sido desvirtuados, creándose un conflicto jurídico en torno a la verdadera naturaleza de las actividades que pueden desarrollar²³. En este sentido, la doctrina administrativista indica que “el carácter de ocasional y no habitual de los prestadores de servicios a “honorarios” ha mutado hacia una permanencia laboral, otorgando al personal mayores responsabilidades, pero sin que ello se colija con estabilidad en el cargo y reglas mínimas que garanticen ciertos derechos mínimos para el ejercicio de sus funciones” (Guzmán, 2022, p. 155).

Ha sido este conflicto el que despertó la preocupación de la jurisprudencia reciente ya que aparece una figura que no opera en los términos de la regulación administrativa permitida²⁴ y, a su vez, ejecuta servicios personales de trabajo. De esta manera, al no pertenecer al régimen funcionarial por explícita exclusión, le corresponde al régimen laboral aplicar su cláusula de inclusión contenida en el artículo 8 del Código de Trabajo. En palabras de Valdebenito Pedrero (2017, p. 37):

“(...) los estatutos justifican la contratación a honorarios para la realización de labores accidentales o específicas que no sean habituales de la institución. En principio, estos trabajadores deberían desarrollar sus labores con autonomía

²³ “La aludida normativa fue concebida originalmente 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” Diario Constitucional. Disponible en: <https://www.diarioconstitucional.cl/2022/01/15/cgr-limita-contrataciones-a-honorarios-en-los-organismos-del-estado-y-ordena-el-traspaso-a-contrata-en-las-condiciones-que-indica/>.

²⁴ Sentencia Corte Suprema Rol. No. 84.296-2021: “Una primera conclusión, entonces, es que quienes son contratados por un órgano del Estado, a honorarios, podrán quedar sujetos a las normas del Código del Trabajo, en la medida que la vinculación reúna, en los hechos, las características propias de una relación laboral, en conformidad a lo establecido en los artículos 7 y 8 del Estatuto del Ramo. Desde luego, lo regular es que si se contrata a honorarios rijan las normas del derecho civil, pues un contrato de prestación de servicios tiene la naturaleza de un arrendamiento de servicios personales. Sin embargo, como se sabe, las cosas son lo que son en la realidad y no lo que se dice que son, por eso es que al examinar una determinada relación, formalmente convenida a honorarios, es posible que se encuentren cuestiones subyacentes que digan lo contrario.”

y de forma temporal. Sin embargo, esta forma contractual se ha desvirtuado, exigiéndoseles deberes propios de los trabajadores dependientes (regularidad de sus servicios, cumplimiento de horarios, desempeño de sus funciones en un lugar determinado, etc.), sin ser garantes de sus mismos derechos (derecho a sindicalizarse, derechos maternales y paternales, licencias médicas, vacaciones, etc.)”²⁵

Este presupuesto genera una prestación de servicios personales bajo condiciones diferentes a las dispuestas en el artículo 11 del Estatuto Administrativo. Sobre este particular la jurisprudencia ha expresado una opinión semejante al plantear que:

“De este modo, corresponden a una modalidad de prestación de servicios particulares, que no confiere al que los desarrolla la calidad de funcionario público, y los derechos que le asisten son los que establece el respectivo contrato. Sin embargo, en el caso que las funciones realizadas en dicho contexto excedan o simplemente no coincidan con los términos que dispone la normativa en comento, sino que revelan caracteres propios del vínculo laboral que regula el Código del Trabajo, es dicho cuerpo legal el que debe regir, al no enmarcarse sus labores en la hipótesis estricta que contempla el artículo 11 señalado.”²⁶

De esta forma, puede concluirse que el ordenamiento jurídico chileno establece la separación del régimen jurídico de los funcionarios públicos de los trabajadores del sector privado. Asimismo, regula la contratación de personal a honorarios bajo determinados requisitos legales que han propiciado diversas interpretaciones en la práctica, siendo solucionados por la jurisprudencia judicial y administrativa, la cual determina que ante el exceso en la aplicación de los preceptos normativos, se desnaturaliza la prestación del honorarios. En

²⁵ Además, se pueden agregar como problemáticas las que menciona Rajevic cuando expresa que “La utilización de la contratación a honorarios para atender labores habituales de los servicios y no solo labores accidentales o no habituales, transformando a esta categoría en un personal de carácter permanente que sirve de válvula de ajuste final. Ello, pues, hasta 2016 permitía exceder incluso la dotación autorizada en la Ley de Presupuestos, algo que variaría con la Ley de Presupuestos de 2017 que estableció, por primera vez, una “dotación máxima” de honorarios a través de glosas por cada servicio. Además, La sucesiva renovación de contratos y honorarios que en los hechos los transforma en una especie de estamento que, sin gozar de estabilidad en términos jurídicos, se convierte en permanente”. (Rajevic, 2018, p. 409)

²⁶ Rol No. 1597-2020 Corte Suprema. En idénticos términos puede citarse la sentencia Rol No. 4.907-2019 Corte Suprema.

consecuencia, el ordenamiento laboral debe proteger dicha prestación de trabajo si identifica los elementos esenciales de la relación jurídica laboral.

3. El debate chileno sobre la naturaleza del vínculo jurídico entre el personal a honorario y la Administración Pública

Las decisiones de la jurisprudencia en los últimos años fue un motor impulsor para debatir sobre el personal honorario. A partir de ella se han establecido dos posturas a los extremos del banquillo que defienden la titularidad sobre el vínculo jurídico personal honorario. Por un lado, la doctrina administrativa²⁷ sostiene la improcedencia de otorgar la naturaleza laboral a los honorarios. Algunos de sus argumentos se amparan en la incompatibilidad de la Administración Pública para cumplir con los derechos laborales que reconoce el Código de Trabajo, la inaplicabilidad de la contratación laboral porque no posee la potestad legal para suscribir un contrato de trabajo vulnerando el principio de juridicidad de la Constitución Política. Además, en la libre voluntad del personal a honorarios para aceptar el régimen jurídico y las cláusulas del instrumentos suscritos.

Por otro lado la doctrina laboralista²⁸ defiende la naturaleza laboral del vínculo a partir de la existencia de los elementos de subordinación y dependencia que pueden estar presentes. En palabras de Varas Marchant (2016, p. 437) “si la contratación a honorarios efectuada por algún servicio público no se ajusta a los supuestos previstos por el Estatuto Administrativo, el Estado debe someter su acción a lo dispuesto en su legislación supletoria o derecho laboral común – el Código del Trabajo–, por lo que a la luz del principio de primacía de la realidad

²⁷ Entre los autores pueden situarse: (FERRADA y SALDIVIA , 2019, pp. 9- 34); (CARCAMO, 2016. pp. 409-434)

²⁸ Dicha posición es apoyada por: (GUZMÁN, 2022, pp. 158-160); VERGARA BLANCO, Alejandro. *Contratos a honorarios para servicios personales habituales y dependientes en la Administración pública: su naturaleza laboral. El Código del Trabajo como estatuto común y supletorio. Diario El Mercurio* Legal. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/320044720_2016_Comentario_EML_Contratos_a_honorarios_para_servicios_personales_habituales_y_dependientes_en_la_Administracion_publica_su_naturaleza_laboral_El_Codigo_del_Trabajo_como_estatuto_comun_y_supletorio; (PONCE, 2016. pp. 1-18)

y la técnica de los indicios de laboralidad, en caso de reunirse los elementos propios de una relación de trabajo dependiente, debe sancionarse a la Administración, de manera de desenmascarar a los falsos honorarios para concluir que en la especie se está ante una relación típicamente laboral, con todos los efectos que ello genera”.

Esta última posición, la cual se comparte por quien redacta estas líneas resulta más acertada frente al fin protector del Derecho del Trabajo el cual no puede ignorar las expresiones de trabajo humano que presenten indicios de subordinación y dependencia. La Corte Suprema en línea semejante ha argumentado que:

“(…) para determinar las reglas aplicables a un contrato de prestación de servicios a honorarios, será necesario constatar cómo se ejecutaron en la práctica y observar si concurren elementos de subordinación y dependencia en la forma como el trabajador desempeñó su función, relacionados con indicios o índices de laboralidad, tales como, deberes de asistencia y cumplimiento de horario, obediencia a las instrucciones impartidas por el empleador, sujeto a su súper vigilancia, control y directivas, en forma continua y permanente, que, de comprobarse, moverán su adecuación normativa a las disposiciones contenidas en el Código del ramo, excluyendo las estatutarias. Es por eso que, aun cuando no se escribiera un contrato de trabajo o se celebre bajo una denominación distinta, regirá la presunción establecida en su artículo 8”.²⁹

²⁹ Rol No. 21.083-2020. Corte Suprema. Además puede citarse la sentencia Rol No. 1598-2020 Corte Suprema la cual concluyó que *“los servicios prestados por el actor no coinciden con el marco regulatorio de la contratación a honorarios, y que, por el contrario, se ajustan al propio de un vínculo laboral, teniendo en consideración que en la faz de la realidad, las labores desempeñadas no corresponden a un cometido específico, dadas su extensión temporal, superior a tres años, la amplitud de sus tareas, cuya descripción contractual da cuenta de su naturaleza genérica y amplia, y, principalmente, porque se refieren a actividades propias y permanentes del servicio en cuestión.”* También, la sentencia Rol No. 6.047-2015. Corte Suprema que resumen que: *“Además, con la prueba rendida - planilla de asistencia- el actor cumplió una jornada de trabajo de cuarenta y cuatro horas semanales, distribuidas de lunes a viernes, controlada con registro de huellas dactilares, al inicio y término de la jornada (...) el actor desarrolló las labores encomendadas de manera dependiente, por cuenta ajena, recibiendo mensualmente una retribución monetaria, es decir, no cumplió un cometido específico, -como lo exige la normativa estatutaria-, puesto que la forma en que las desplegó dan cuenta de una extensión en el tiempo que imposibilita, de manera natural y obvia, la existencia de la especificidad propia de una labor determinada y concreta, más aún si tenemos en cuenta que, como ya se dijo, que “no eran taxativas” como lo requiere la norma especial; de manera que, en*

Esta postura rechaza los criterios que autores y autoras del área administrativa esbozan³⁰. En primer lugar, es necesario reconocer los principios por el cual funciona el ordenamiento jurídico en su conjunto sin clausurar en cajones estancos las distintas materias del Derecho. Válido es recordar que los criterios de los laboristas no intentan suprimir la figura del personal honorario, sino que intervienen cuando el ente público excede los límites que define la ley para su contratación.

Uno de los criterios dicotómicos lo constituye el respeto al principio de juridicidad que le impone la Constitución Política a la Administración Pública³¹. Según esta justificante el ente público no tiene atribución legal para contratar laboralmente a personas naturales, salvo cuando la propia ley así lo disponga. Este criterio es cierto ya que el principio de vinculación positiva somete a la Administración Pública a las facultades y obligaciones que le reconoce la Ley. Sin embargo, no debe ser invocado para vulnerar esas propias normativas jurídicas, ya que se contrata personal en calidad de honorarios para labores no permitidas por el estatuto correspondiente. Desarrollar esta acción contradice el orden legal administrativo y genera un estado de precarización laboral³² que vulnera las normas de orden público laboral. Los principios y derechos que protegen a los trabajadores emanan del bloque de constitucionalidad que se reconoce en el texto magno y en los tratados internacionales suscritos por el país. “Esta idea conlleva en la práctica que las leyes laborales en caso de conflicto con un precepto procedente de otra fuente del derecho ostentan un rango superior, salvo cuando la otra norma sea más favorable al trabajador. En estos casos, entender que prima la ley No. 18.883 por sobre la normativa laboral significa dejar en clara desventaja a aquellos funcionarios contratados bajo el

estas condiciones, la naturaleza de la relación contractual que surgió entre las partes es de carácter laboral (...)”.

³⁰ *Vid Supra* Pie de página 31.

³¹ Artículo 6 y 7. Constitución Política de Chile.

³² Este criterio quedó sentado desde las primeras sentencias de la Corte Suprema por las cuales reconoció el vínculo laboral. Así: “no solo porque la vigencia del Código de Trabajo constituye la regla general en el campo de las relaciones personales, sino porque no es dable admitir la informalidad laboral y suponer que por tratarse de un órgano del Estado que debe someterse al principio de juridicidad recogido en los artículos 6 y 7 e la Constitución Política, puede invocar esa legalidad para propiciar precariedad o informalidad laboral, la que por demás se encuentra proscrita en un Estado de Derecho”. Ver. Sentencia Corte Suprema Rol No. 11.584-2014.

supuesto de honorarios pero que desarrollan sus funciones bajo subordinación y dependencia” (Ponce, 2016. P. 13).

Por tanto, no es correcto sostener la vulneración al principio de juridicidad, ya que como se ha mencionado, el reconocimiento del vínculo laboral, no se realiza en contradicción con el régimen administrativo. Al contrario, este opera en los casos en que la propia Administración Pública excede los límites que la propia ley le impone en relación al tipo de actividades para las que se encuentra autorizado a contratar³³. El aparato administrativo debe respetar las normas de orden público ya que el principio de juridicidad impone la existencia de normas jurídicas que vinculan a la Administración cuando actúa y que de este modo la someten a Derecho. Por ello, ante la vulneración de la misma emerge la protección laboral a los trabajadores honorarios³⁴.

Asimismo, la potestad administrativa otorgada para contratar honorarios utilizada a sabiendas de incumplir los requisitos legales establecidos puede generar un vicio de desviación de poder³⁵. Esto se debe a que la potestad para contratar personal bajo la modalidad de honorarios debe dirigirse a actividades no habituales y específicas. Así, un uso distinto representa una desviación de la

³³ “Pero resulta que, como vimos, dicha excepción excluye a los trabajadores o funcionarios sometidos por ley a un estatuto especial. El fallo no señala en parte alguna cuál es este estatuto legal especial aplicable a los trabajadores a honorarios de la Administración. Pregunta válida si se tiene en cuenta que el propio Estatuto Administrativo los excluye de su ámbito de aplicación. ¿Habrán entendido los sentenciadores que dicho “Estatuto especial” es, precisamente, su contrato a honorarios, al cual remite el artículo 10 inciso final del Estatuto Administrativo? Como lo dijimos en un comienzo, el Código del Trabajo alude a un régimen legal, no contractual”. (Palavecino, 2000. p. 75)

³⁴ Este fundamento fue reconocido por la jurisprudencia nacional. “*Si se trata de una persona natural que no obstante estar sometida a un estatuto especial, no prestó servicios en la forma que dicha normativa prescribe, o tampoco lo hizo en las condiciones específicas previstas para los servicios públicos –ingresando como planta, contrata o suplente–, resulta inconcuso que la disyuntiva se orienta hacia la aplicación del Código del Trabajo, si, además, concurren los rasgos característicos de este tipo de relaciones –prestación de servicios personales, bajo subordinación y dependencia a cambio de una remuneración–, no sólo porque su vigencia constituye la regla general, sino porque no es dable admitir que, por tratarse de un órgano del Estado, que debe someterse al principio de juridicidad recogido en los artículos 6 y 7 de la Constitución Política de la República, puede invocar esa legalidad para mantener la precariedad de sus trabajadores*”. Rol No. 21.083-2020. Corte Suprema. También, puede citarse la sentencia Rol No. 11.584-2014. Corte Suprema.

³⁵ Desde los estudios chilenos Oelckers distingue dos tipos de desviación de poder. La primera, una general, que ocurre cuando la Administración al actuar no persigue el fin que caracteriza a la función administrativa: la finalidad de servicio público. La otra de carácter particular, cuando ese actuar no persigue el fin determinado y concreto para cuya consecución le ha sido conferido por la ley el poder y la posibilidad de desarrollar esa acción. (Oelckers, 1977. pp. 478-479)

finalidad que el ordenamiento jurídico le concede a la Administración Pública para emplear este personal. Si bien se plantea que el ente público no posee la potestad expresa para contratar laboralmente, tampoco la tiene para hacer un mal uso de las que le confiere la ley. Al violar dicha prerrogativa se coloca la prestación del personal honorario en los predios del orden laboral el cual debe invocar la presunción legal del artículo 8.

A través de esta presunción -principio de primacía de la realidad-, adquiere más valor la realidad fáctica que los criterios formales que quieran las partes. Tal como menciona Varas Marchant (2016, p. 441) al citar oportunamente un extracto de sentencia:

“las normas que regulan la prestación de servicios bajo subordinación y dependencia son imperativas e irrenunciables y conforman lo que se ha denominado el orden público laboral. En ese contexto, el derecho del trabajo refleja valores que son de patrimonio de toda la humanidad, por lo que su aplicación no puede quedar sujeta a los avatares del derecho positivo y de los gobiernos de turno. En consecuencia, basados en este orden público laboral, las normas laborales tienen plena aplicación en todas las relaciones de trabajo del país –públicas o privadas–, son inmediatas y priman por sobre otras fuentes del derecho en caso de conflicto”.

En consecuencia, no puede tampoco invocarse el criterio de la teoría de los actos propios y la voluntariedad de las personas en someterse al régimen especial. Actualmente la teoría de los actos propios en materia laboral ha sido superada por la aplicación del principio de la primacía de la realidad, en este sentido se ha indicado por la doctrina, que la principal manifestación de dicho principio se da cuando se trata de disimular a un trabajador subordinado bajo la apariencia de ser un trabajador independiente contratado a honorarios. Esto lleva a los tribunales a establecer la verdadera naturaleza de la prestación (Caamaño, 2009). La irrenunciabilidad de derechos se fundamenta en la naturaleza de orden público de las normas laborales que establecen un núcleo de derechos esenciales que protegen la dignidad de los que trabajan. Por ello, ante la tergiversación de las condiciones de trabajo es imprescindible la intervención del Derecho del Trabajo, bajo los principios del Estado del Derecho.

Los elementos planteados someramente permiten apoyar la opinión que se sostiene en este artículo en torno a la pertinencia de las decisiones judiciales de la Corte Suprema en los últimos años. Tal como se plantea, al cerrarse la puerta del régimen administrativo por previa decisión legal y no cumplirse las condiciones para contratar en esta modalidad, le corresponde al Derecho del Trabajo asumir su rol protector. La decisión la contiene la cláusula de apertura del precepto 8, el cual faculta a los jueces para detectar los indicios de subordinación y dependencia en la realidad.

4. Los presupuestos de subordinación laboral en la prestación de trabajo del personal contratado a honorarios

La subordinación fue esencial (Uriarte, 2002, p. 282) en el origen de un Derecho del Trabajo autónomo. Algunos de los autores más clásicos como Cabanellas (1949, p. 201), la entendieron como la sumisión del trabajador respecto del empleador. “Esta sumisión -para otros dependencia- existe porque el trabajador se incorpora al manto directivo y organizativo del titular de la actividad; facultando a este último para la emisión de órdenes, indicaciones, directivas y reglamentaciones³⁶ que tienen como causa la necesidad de dirigir la actividad hacia los beneficios que desea de forma mancomunada”. Dichas facultades directivas emanan de un poder legitimado por el ordenamiento que posee el titular de la actividad dentro de la estructura jerarquizada.

Igualmente, como correlativo, puede controlar el desarrollo de las funciones e indicaciones que emite para el desarrollo del trabajo y exigir su cumplimiento. Para ello, impone un régimen de disciplina que no solo le faculta para establecer un grupo de normas de conductas, sino sancionar cuando se incumplen las ordenes o funciones asignadas. De esta manera se configura un control disciplinario que puede imponerse debido a que el empleado se incorpora

³⁶ En el ámbito nacional puede citarse la definición de Caamaño, el cual entiende que la subordinación “es un concepto jurídico que describe una forma especial de trabajo en la que el dependiente que presta un servicio personal (trabajador) debe sujetarse a las órdenes e instrucciones que le imparte quien lo recibe y beneficia (empleador) en función del tiempo, lugar y forma”. (Caamaño y Varela, 2021. p. 29)

al manto organizativo de la institución y desempeña sus funciones bajo la dirección del superior y en beneficio de este. En resumen, el manto organizativo al que se somete comprende la coordinación, jerarquía, disciplina y control.

Para Ugarte (2020, p. 27)³⁷ la subordinación es un poder propio de la relación de trabajo que posee dos dimensiones fundamentales: dirección y control. Sin embargo, desde el otro lado de la relación, se configura un deber de obediencia, que autores como De la Cueva³⁸, entienden clave en su definición de subordinación. No vale el poder de dirigir y controlar, sino existe el deber de acatar dichas expresiones disciplinarias y directivas. Asimismo, dicho acatamiento tendrá límites en las normas jurídicas constitucionales y legales que conforman el ordenamiento jurídico laboral. Estas disposiciones normativas intervienen en las relaciones laborales para modular, a través del contrato de trabajo y con el uso de otros mecanismos jurídicos individuales o colectivos, la subordinación del trabajador a la supremacía del titular de la actividad.

A juzgar por lo expuesto, los criterios de dirección, organización, control y obediencia permiten la identificación de la subordinación en un supuesto fáctico determinado. El diapasón de la dependencia puede apreciarse desde la emisión de normas e indicaciones; la configuración del vínculo jurídico de mando y obediencia y a partir del vínculo jurídico construido desde la pertenencia a una organización que permite al superior jerárquico la dirección de los procesos productivos.

De esta manera, tal cual como se ha expresado en líneas anteriores, el orden laboral debe detectar la presencia de indicios³⁹ de subordinación laboral

³⁷ Perez Botija también define la subordinación como un poder de disposición que se da sobre el objeto de trabajo. (Perez, 1955. p. 31). Igualmente, Kahn Freund reconoce en las relaciones de trabajo la existencia de un poder inherente entre el empleador y el trabajador, ubicando dicho poder en el lado del empresario y que existe con independencia del Derecho. (Kahn Freund, 2019. pp. 48-50)

³⁸ Para este autor la subordinación es “una relación jurídica que se descompone en dos elementos: una facultad jurídica del patrón en virtud de la cual puede dictar los lineamientos, instrucciones u órdenes que juzgue convenientes para la obtención de los fines de la empresa; y una obligación igualmente jurídica del trabajador de cumplir esas disposiciones en la prestación de su trabajo.” (DE LA CUEVA, 1975, p. 203)

³⁹ La técnica del “haz de indicios” se compone de elementos empíricos extraídos de la realidad que se identifican en una prestación de servicios. Supiot ha expresado que “la técnica del haz de indicios otorga al juez una amplia discrecionalidad en el sentido de que podrá desplazar las fronteras a veces estrechas del trabajo subordinado en función de la evaluación que haga de los

en la prestación de trabajo del personal a honorarios. Ello ocurrirá cuando los jueces descubren que la Administración Pública excedió los requisitos normativos que su propio estatuto define para la configuración de esta relación jurídica. Por ello, los jueces deben identificar indicios de dirección, organización y control en el contenido de trabajo y funciones de los honorarios para poder acreditar un vínculo de subordinación entre estos y la Administración Pública.

Por ejemplo, en sentencia de la Corte Suprema se concluyó que:

“La actora desempeñó sus labores sujeta a una jornada de trabajo, realizando sus funciones en el edificio consistorial, utilizando insumos de la demandada para cumplir su labor, vistiendo uniforme municipal, debiendo emitir un informe mensual o quincenal⁴⁰ para recibir el pago de una contraprestación en dinero por sus servicios, características que configuran el vínculo de subordinación y dependencia, que, de acuerdo a los artículos 7 y 8 del Código del Trabajo, permiten distinguir al contrato de trabajo de otras modalidades de prestación de servicio. De manera que la presencia de esas circunstancias determina que una prestación de servicios personales, retribuida con una remuneración mensual fijada en forma previa, deba ser calificada como una relación laboral”.⁴¹

De su lectura se aprecian indicios de subordinación correctamente delimitados, a saber, la utilización de insumos de la entidad, la disciplina del uniforme municipal, la ejecución de las funciones en la sede física de la entidad y la elaboración de informes como medio de control previo al pago de su remuneración. Estos indicios constituyen una expresión técnica⁴² de dependencia ya que acredita el sometimiento del trabajador honorario a los parámetros de conducta de la Administración Pública. Se expresa una limitación

indicios y de la idea que tenga de la necesidad de protección que el trabajador, en el caso concreto, necesita. Por tanto, mediante el uso de la técnica de la que hablamos se puede entender el dominio fáctico de la subordinación, tanto como estrecharlo.” (Supiot, 2004, pp. 144-145)

⁴⁰ El subrayado es de autoría de quien redacta.

⁴¹ Rol No. 65898-21. Corte Suprema.

⁴² Según GRISOLIA, hay una expresión técnica que como aquella donde “el trabajador dependiente siempre estaría sujeto al derecho de dirección del empleador, en cualquier momento y con relación a las modalidades de la ejecución, careciendo de toda autonomía al respecto”. (Grisolia, 2016, p. 123)

a la autonomía de este para definir, en este caso, la forma de vestirse y el lugar que se determina para la ejecución de las labores.

Elementos semejantes pueden detectarse en la sentencia⁴³ Rol. No. 30.717-2020 de la Corte Suprema que identifica los siguientes indicios:

“El 1 de julio de 2003, la demandante ingresó a prestar servicio (...) mediante convenio a honorarios con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2003, en jornada de 44 horas semanales, distribuidas de lunes a viernes, a cambio de la suma de \$8.000.000, (...) quedando sus labores sujetas a la *supervigilancia y aprobación del jefe directo, quien actuará como contraparte técnica, y debiendo emitir informes mensuales de su asesoría*⁴⁴. (...) Que tales antecedentes permiten concluir que los servicios prestados por la actora no coinciden con el marco regulatorio de la contratación a honorarios,(...) puesto que siempre ejecutó sus tareas en departamentos o direcciones del ministerio en cuestión, encargadas de la ejecución de obras públicas sea en forma directa o a través de concesiones a privados, apoyando el cumplimiento de los fines y objetivos del órgano público que la contrató. Además, se estableció que desempeñó sus labores en forma personal, sujeta a una jornada de trabajo y a las órdenes e instrucciones de su jefatura, a cambio de un estipendio fijo pagado en forma mensual, y que se le reconocieron derechos referidos a feriados y permisos”.

Así se aprecia una situación jurídica dependiente ya que se restringe la autonomía del honorario para realizar su trabajo. Rodríguez Piñero (1966, p. 157) valora que:

“(...) al dirigir y disponer de la fuerza de trabajo del trabajador (normalmente destinándole una función correspondiente a un puesto de trabajo) dentro de sus correspondientes límites, el empleador exterioriza un poder sobre la persona del trabajador que se encuentra sometida y sujeta a ésta por la decisión de trabajo, es la manifestación fundamental de la subordinación del trabajador, constituye su dependencia. No cabe hablar propiamente de

⁴³ También, pueden señalarse con indicios semejantes las sentencias Rol No. 4907-2019, Rol. No. 30.717-2020, Rol No. 92.016-2020, Rol No. 28694-21; Rit O-7815-2018. Juzgado de Letras de Trabajo de Santiago.

⁴⁴ La cursiva es de autoría de quien redacta.

dependencia en sentido jurídico sino haciendo referencia a esta vinculación personal a este compromiso de la persona”.

En este considerando judicial vuelve a estar presente el sometimiento a las indicaciones de la autoridad administrativa que determina el espacio físico en que debe desarrollar su trabajo y supervigila sus labores, restandole independencia al honorario.

Estas sentencias son reflejo de la afinidad que los jueces encuentran entre las manifestaciones de subordinación laboral y determinados indicios reales como pueden ser, la exigencia de una jornada laboral rígida, el cumplimiento de normas de conducta y los mecanismos de control de asistencia y desempeño laboral. Además, el cumplimiento de funciones de trabajo orientadas por quienes detentan el poder directivo. No obstante, es válido sostener que no necesariamente la definición de una jornada de trabajo, como criterio reincidente en las sentencias anteriores, significa la desnaturalización de la figura del honorarios. Al contrario, la propia Contraloría General ha valorado que esto es solo una posibilidad⁴⁵ y puede pactarse en las cláusulas del contrato del honorario. Con ello, se afirma, que este es solo uno de los elementos a tener presente para un análisis en conjunto con otros presentes en el supuesto fáctico que evidencien dirección y control.

Por otro lado, la argumentación jurídica de los jueces debe explicar el valor de dichos indicios para la configuración de una prestación de servicios personales dependientes. Mas allá de su detección es necesario crear una relación entre ellos y lo que representan con respecto a la limitación de la autonomía del honorario para realizar su trabajo ya que este es el criterio esencial para entender la dinámica sobre la que se desarrolla la prestación laboral. La vinculación que los jueces establecen entre las órdenes⁴⁶ y su

⁴⁵ Dictamen No. 18.433/2018 Contraloría General de la República (Dirección Regional de Vialidad de Valparaíso). “Por otra parte, en relación con la manera en que la autoridad ejerció un control efectivo del cumplimiento de la jornada laboral, respecto del convenio aprobado mediante la resolución, se debe indicar, conforme con lo señalado en el dictamen, de este origen, que no es imperativo que los contratos a **honorarios** fijen una determinada jornada de trabajo o un horario de trabajo, como es el caso de que se trata, siendo dicha cláusula solo una posibilidad o alternativa de la modalidad de la prestación de los servicios que deberá adoptarse”.

⁴⁶ Sentencia Rol No. 21.083-2020. Corte Suprema. “(...) se describe el deber de la demandante de cumplir jornada o turno diario y nocturno, participar en reuniones con su jefatura y de

cumplimiento⁴⁷ es válida. Sin embargo, dejan de lado un elemento más amplio que solo es posible comprender a partir del análisis teórico de la subordinación laboral. Se habla de la incorporación de los honorarios a una organización⁴⁸. El criterio organización es importante ya que este es expresión del poder (Lucas, 2002, p. 137) de su titular para conseguir los fines públicos asignados por Ley.

Este último criterio forma parte de las tendencias más recientes sobre la interpretación de la subordinación laboral. El control físico del trabajador mediante la exigencia de jornada laboral estricta se ha dilatado ante las nuevas formas de organización. El vínculo jurídico entre los sujetos (el que manda y el que obedece) se manifiesta a través de la verificación de los resultados productivos. Los trabajadores ya no laboran necesariamente en un mismo espacio físico, no cumplen funciones que se concatenan de forma mecánica, no son especializados o instruidos en sus labores por los conocimientos del superior. Ahora, ejecutan sus tareas con un cierto grado de autonomía a partir de su formación profesional o especialización técnica. Sin embargo, estas tareas siguen siendo indicadas por el empleador que controla y verifica los resultados de la actividad según parámetros de eficiencia, calidad o económicos que este determina⁴⁹.

obediencia a sus instrucciones, incluso “acoger, apoyar las modificaciones de horarios de trabajo según planificación e indicación de jefatura directa y/o dirección del establecimiento”; cláusulas que, en los términos relacionados y tal como fueron pactadas, dan cuenta de un sinnúmero de labores imposibles de precisar, por su generalidad, y que otorgan a la empleadora directa un abanico de posibilidades que inciden, necesariamente, en un poder de mando y disposición amplio, que exceden a las de sólo cuidar adultos mayores, por lo que dicha relación, claramente configura una evidente prestación de servicios personales, sujeta a dependencia y subordinación y por la cual la demandante recibía una remuneración mensual.⁴⁶

⁴⁷ (...)Da cuenta de esto, que sus funciones se realizaban de manera habitual y permanente, lo que se reafirma con la cantidad de tiempo en que prestaron sus servicios, desarrollando diversas labores, sometidos a deber de obediencia, recibiendo en la especie órdenes directas de parte de su superior, en este caso don Roberto Betancourt conforme declaran los testigos de la demandante”. Rol. No. 30188-2020. Corte Suprema.

⁴⁸ Supiot la denomina subordinación funcional y menciona una nueva característica “la integración de los trabajadores a un grupo organizado”. (Supiot, 2008, p. 223)

⁴⁹ Supiot en otras de sus obras describió esta forma de organización y ejercicio de las laborales de la siguiente manera. “El control del trabajador no desaparece, sino su objeto se desplaza. En vez de referirse a la manera de efectuar una tarea determinada, se referirá más al resultado de esta tarea. De ahila implantación en las empresas de normas destinadas a evaluar la aportación propia de cada trabajador. A la normalización de las operaciones que caracterizaba el esquema de Taylor sucede entonces una normalización de las personas.” (Supiot, 2004, p. 13).

Este es un rasgo característico de la prestación de los honorarios. La regulación legal determina que “*podrán contratarse sobre la base de honorarios a profesionales y técnicos de educación superior o expertos en determinadas materias*”⁵⁰. Esta es una de las causas en las que se apoya su contratación por la Administración Pública. A su vez, este requisito permite una cierta “independencia” en la realización de las laborales. Sin embargo, son sometidos a formas de sumisión que no se expresan directamente en un control sobre la jornada de trabajo, si no en los resultados de sus funciones. Las dependencias administrativas son estructuras organizadas donde existe de un orden conductual preconfigurado para la consecución de un fin. Este orden disciplinario se visualiza mediante el establecimiento de normas conductuales que se traducen en los deberes funcionales de obligatorio cumplimiento. Por ello, la acción de rendir cuentas de su trabajo mediante informes supone, también, la configuración y pertenencia a un aparato burocrático disciplinado ya que el poder de decisión del empleado se somete al del superior.

Varias sentencias han reconocido la emisión de informes periódicos como requisito previo al pago de las remuneraciones. Esto es una forma de control que no necesita la presencia física del empleado en la entidad, pero expresa una dependencia en su trabajo. El honorario es vigilado por el superior a través de la comprobación final de sus labores para verificar habitualmente el cumplimiento de los parámetros previamente definidos por el titular que controla. La sentencia Rol. No. 1598-2020⁵¹ de la Corte Suprema argumenta que:

“El sometimiento a controles tales como una jornada y horario de trabajo, instrucciones por parte de la jefatura, y el reconocimiento de beneficios como feriados, licencias médicas y otros permisos, puedan formar parte de una relación estatutaria desarrollada en un órgano jerarquizado y disciplinado; no debe perderse de vista que dichas características son precisamente las que configuran el vínculo de subordinación y dependencia, que, de acuerdo a los artículos 7 y 8 del Código del Trabajo, caracteriza al contrato de trabajo y

⁵⁰ Vid *Supra* Pie de página No. 15.

⁵¹ Además, puede citarse: Rol No. 35.091-2017 Corte Suprema, Rol. No. 31160-2016. Corte Suprema.

permite distinguirlo de otras modalidades contractuales, siendo esos elementos los que determinan que una prestación de servicios personales, retribuida con una remuneración mensual fijada en forma previa, deba ser calificada como una relación laboral.”

Esta visión en torno a la subordinación permite entender bajo que parámetros el Derecho del Trabajo detecta las condiciones para intervenir en la relación de empleo que realizan los honorarios. Aporta a la comprensión sobre valor de los indicios ya que pueden expresarse de diferentes formas. La exclusión de jornada de trabajo, de obligatoriedad de asistencia o uso de vestuario o insumos de la entidad pueden ser inexistentes. No obstante, en su lugar el elemento del control a través de los resultados de trabajo denota por sí solo la pertenencia a un aparato organizacional, ya que esto es expresión de la sumisión a los criterios y parámetros impuestos por otro de forma unilateral. Con este criterio no se afirma que los honorarios no deben ser sometidos al control; al contrario, desempeñar funciones para el interés colectivos y con fondos públicos necesita estrictas formas de supervisión.

Sin embargo, circunscribir el trabajo del honorario a una vigilancia periódica que condicione su remuneración puede suponer una pertenencia organizacional. Los procesos y estándares de conducta que se establecen al interior de un grupo jerarquizado son una expresión del poder del titular. Ello responde a una lógica precisa. La Administración Pública siempre velará por los fines encomendados constitucionalmente, por tanto, vigilará la forma del trabajo, para lo cual impondrá normas disciplinarias al interior de su unidad jerárquica. En este sentido la disciplina aparece como una manera de posibilitar la extracción de trabajo ajeno de la forma menos accidentada posible, para lo cual se hacen necesarios ciertos dispositivos. Estos dispositivos pueden ser mecanismos de dirección y control que operan dentro el manto de una organización. Así el criterio organizacional se construye como un calificativo importante dentro de la verificación de la dependencia, pero que no puede operar en solitario, si no que necesita ser fundamentado dentro de un conjunto de indicios propios del supuesto fáctico.

Las normas laborales no intentan imponerse a la fuerza, si no que poseen sus propios preceptos legales imperativos para otorgar resguardo a formas de trabajo. Estos preceptos no necesariamente se contraponen en la Administración Pública, ya que tanto el régimen administrativo y el laboral se configuran bajo los mandatos de juridicidad, Estado de Derecho y respeto a los derechos y garantías de los ciudadanos. Además, la universalidad de los derechos laborales se impone frente a una tendencia reduccionista. El Estado-empleador no está ajeno de respetar los derechos de los ciudadanos realizando actos ilegales⁵².

5. Conclusiones

Las líneas anteriores analizaron un tema controvertido en la jurisprudencia y doctrina nacional. La regulación actual del régimen jurídico del personal honorario permite la vulneración de sus derechos ya que no forman parte del estatuto funcional que otorga derechos y deberes al resto del personal de la Administración. Además, en ocasiones genera un exceso en las potestades de dirección y control que se ejercen sobre estos, tal como reconoce la jurisprudencia en múltiples sentencias de unificación, que vulneran los límites que el propio Estatuto Administrativo define para su contratación.

Bajo esta premisa el Derecho del Trabajo, con vocación protectoria hacia las formas del trabajo humano, aplica la presunción legal del precepto 8 del Código Laboral. Por consiguiente, reconoce la existencia de una relación de subordinación y dependencia entre los honorarios y el ente público. Este reconocimiento se sostiene en la presencia de una potestad jurídica dentro de la organización administrativa que genera la sumisión técnica y organizativa del personal honorario al aparato público. Asimismo, esta potestad no tendrá naturaleza administrativa ya que el orden legal excluye el vínculo jurídico de los honorarios del régimen funcional, dándole una naturaleza civil.

⁵² Tal como defiende Varas Marchant, se aprecia una laboralización de la función pública en su vertiente débil ya que se reconoce tal como ocurre en la relación privada, que en el ámbito público hay un trabajador que presta un servicio personal, material e intelectual, para un tercero -El Estado- quien organiza, dirige y controla ese trabajo obligándose a pagar por dichos una remuneración determinada. (Varas, 2021. p. 225)

Por ende, surge una dinámica relacional que se enmarca en los indicios de dependencia que hacen presumir la existencia de una relación jurídica de trabajo, que funciona bajo las previsiones que establece el ordenamiento jurídico laboral en su conjunto. Así, la subordinación laboral se asemeja a las expresiones de organización, dirección jerárquica y control que existen en la organización administrativa. La Administración Pública es un aparato organizativo estructurado con normas de conductas y modos de hacer, los cuales, al excederse de las condiciones que define el Estatuto Administrativo, permiten la intervención del orden legal laboral.

Asumir este criterio permite una protección jurídica más eficiente a los derechos de los honorarios. Otorga un resguardo bajo máximas de orden público laboral que imponen límites al aparato público para evitar la precarización de los trabajadores públicos. Igualmente, no contrapone la convivencia entre ambos regímenes jurídicos -administrativo y laboral- ya que se sostienen según las máximas de juridicidad y Estado de Derecho como principios esenciales del ordenamiento jurídico chileno.

De esta manera, la protección laboral del personal honorario se avala por una amplia línea judicial afincada en múltiples sentencias que resuelven recursos de unificación de jurisprudencia en los últimos 8 años. Esta jurisprudencia se sustentó en una interpretación acorde de los conceptos abiertos de subordinación y dependencia. Así, identificó de la realidad indicios suficientes que acreditan el exceso en las prerrogativas del ente y brindaron una solución acorde a las máximas de justicia y dignidad.

Bibliografía

- ALESSI, R. (1970). *Instituciones de Derecho Administrativo*. Tomo I. 3era traducción de la versión italiana por Benaventura Pellisé Prats. Ed. Bosh.
- BERMÚDEZ SOTO, J. (2014). *Derecho Administrativo General*. 3era Edición actualizada. Legal Publishing Thomson Reuters.
- CAAMAÑO ROJO, E. y VARELA FRECKENSTEIN, A. (2021). *Esquemas de Derecho Individual del Trabajo en Chile*. Editorial Tirant lo Blanch.
- CAAMAÑO ROJO, E. (2009). “Análisis crítico sobre la aplicación de la doctrina de los actos propios en materia laboral”. En *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*. No. 32.
- CABANELLAS, G. (1949). *Tratado de Derecho Laboral*. Tomo II. Contrato de Trabajo. Editorial El Gráfico Impresores.
- CARCAMO RIGHETTI, A.. (2016). “La desnaturalización de los contratos a honorarios en la Administración del Estado: una interpretación jurisprudencial peligrosa”. En Javier Couso, *Anuario de Derecho Público 2016*. Universidad Diego Portales.
- CRUZ VILLALÓN, J. (2018). “El concepto de trabajador subordinado frente a las nuevas formas de empleo. *Revista de Derecho Social*. Editorial Bomarzo.
- DE LA CUEVA, M. (1975). *El nuevo Derecho Mexicano del Trabajo*. Tomo I. 3era Edición. Editorial Porrúa.
- ERMIDA URIARTE, O y HERNÁNDEZ ÁLVAREZ, O. (2022). “Crítica de la subordinación”. *Revista Ius et Veritas*. No. 25.
- FERNÁNDEZ TOLEDO, R. (2016). *El poder disciplinario del empleador*. Editorial Thomson Reuters La Ley.
- FERRADA BÓRQUEZ, J. C. y SALDIVIA HERRERA, G. (2019). El contrato de honorarios en la Administración Pública y su laboralización por la jurisprudencia. En *Revista Chilena de la Administración del Estado*. No. 2. Centro de Estudios de la Administración del Estado.
- GAMONAL CONTRERAS, S. y GUIDI MOGGIA, C. (2015). *Manual del Contrato de Trabajo*. 4ta Edición. Revisada y aumentada. Thomson Reuters. La Ley.

- GOERLICH, J. M. (2016). *Derecho Individual de Trabajo. Nueva aproximación a la legislación y la jurisprudencia*. Editorial Tirant lo Blanch.
- GRISOLIA, J. (2016). *Manual de Derecho Laboral*. 7ma Edición (actualizada y revisada). Editorial Abeledo Perrot.
- GUZMÁN ZÚÑIGA, J. E. (2022). “Análisis sentencia ROL de Corte Suprema 3679-19. Declaración de la existencia de la relación laboral de prestadores de servicios a honorarios en municipios y sus efectos”. En *Revista de Derecho. Facultad de Derecho Universidad Católica de la Santísima Concepción*. No. 40.
- HEPPLE, B. (1994). *La formación del Derecho del Trabajo en Europa. Análisis comparado de la evolución nueve países hasta 1945*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- KAHN FREUND, O. (2019). *Trabajo y Derecho*. Editorial Comares.
- LUCAS MORIN, A. (2022). *Sociología de la empresa*. Quinta Edición ampliada. Ibérico Europea de Ediciones.
- MERCADER UGUINA, Jesús. (2020). *Lecciones de Derecho del Trabajo*, 13 Edición. Editorial Tirant lo Blanch.
- NEIRA REYES, F. J. y ROJAS MUÑOZ, Á. (2016). “Trabajadores a honorarios. La Municipalidad como transgresor del orden público laboral. En, *Revista Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*. Vol. 7. No. 13.
- OELCKERS CAMUS, O. (1977). “Notas a la potestad discrecionalidad de la Administración Pública”, En, *Revista de Derecho*. Año XLIV. No. 165.
- ORSINI, J. I. (2010). “Los principios del Derecho del Trabajo”. En, *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*. Año 7. No. 40.
- PALAVECINO CACERES, C. (2000). “La contratación a Honorarios en la Administración Pública: El Estado como fuente de Empleo Precario”. En, *Revista Laboral Chilena*. No. 88 (7).
- PARADA VÁZQUEZ, R. (2000). *Derecho administrativo. Organización y empleo público*. Tomo I. 14ª ed. Marcial Pons.
- PÉREZ BOTIJA, E; BAYÓN CHACÓN, G. (1962). *Manual de Derecho del Trabajo*. Volumen I, 3era edición. Editorial Marcial Pons.
- PEREZ BOTIJA, E. (1955). *Derecho del Trabajo*. Editorial Tecnos.

- PLÁ RODRÍGUEZ, A. (1978). *Curso de Derecho Laboral*. Volumen I. Tomo II. Contrato de Trabajo. Editorial Acali.
- PLÁ RODRÍGUEZ, A. (2015). *Los principios del Derecho del Trabajo*. 4ta Edición. Fundación Universitaria.
- PONCE HEINOHN, I. (2016). Profesionales contratados a honorarios según la Ley 18883. Algunas reflexiones sobre su acertado tratamiento jurisprudencial. *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*. Vol. 4. No. 3.
- RAJEVIC, E. (2017). *Textos Legales sobre gestión de personas y empleo público en Chile*. Dirección del Servicio Civil.
- RAJEVIC, E. (2018). “La crisis la regulación del empleo público en Chile. Ideas para un nuevo modelo.” En, *Un Estado para la Ciudadanía. Estudios para su modernización*. Centro de Estudios Públicos.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO, M. (1966). “La dependencia y la extensión del ámbito del Derecho del Trabajo”. En, *Revista de Política Social*. No. 71.
- ROMÁN, M. D. (1992). *Poder de dirección y contrato de trabajo*. Editorial Grapheus.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (2010). *Derecho Administrativo. Parte General*. 6ta ed. Ed. Tecnos. España.
- SUPIOT, A. (2004). “Trabajo asalariado y trabajo independiente”. *Actas del VII Congreso Regional Europeo de Derecho del Trabajo*. (Versión transcrita por la Universidad Nacional de Colombia).
- SUPIOT, A. (2008). *El Derecho del Trabajo*. Editorial Heliasta SRL.
- UGARTE CATALDO, J. L. (2005). “La subordinación jurídica y los desafíos del nuevo mundo del trabajo”. En, *Revista Gaceta Laboral*. Vo. 11. No. 1. Universidad de Zulia.
- UGARTE CATALDO, J. L. (2014). *Derecho del Trabajo: Invención, teoría y crítica*. Thomson Reuters. Chile.
- UGARTE CATALDO, J. L. (2020). “Trabajo en empresas de plataformas: subordinación y más allá”. *Revista Chilena de Derecho Privado*. No. 35.
- UGARTE CATALDO, J. L. (2021). Trabajadores de empresas de plataforma: subordinación y más allá. *Revista Chilena de Derecho Privado*. No. 35.

- VALDEBENITO PEDRERO, S. (2017). ¿Cuántos trabajadores emplea el Estado en Chile? Problematicación y orden de magnitud de la contratación a honorarios. En, *Empleo Público en Chile. ¿Trabajo Decente en el Estado? Apuntes para un debate*. Sonia Yañez, Irene Rojas (Coord.) FLACSO.
- VARAS MARCHANT, K. (2021). “La laboralización de la función pública. Reflexiones a propósito del debate sobre la aplicación de la acción de tutela de los derechos fundamentales a los trabajadores públicos.” En, *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*. No. 56.
- VARAS MARCHANT, K. (2016). “La problemática del personal a honorario”. En, Javier Couso, *Anuario de Derecho Público 2016*. Universidad Diego Portales.

Recursos electrónicos

- VERGARA BLANCO, A. “Precariedad del empleo público a honorarios.(parte III) Actualidad jurisprudencial en la Corte Suprema y en la Contraloría”. Disponible en: <https://derecho.uc.cl/es/noticias/derecho-uc-en-los-medios/30753-profesor-alejandro-vergara-precariedad-del-empleo-publico-a-honorarios-parte-iii-actualidad-jurisprudencial-en-la-corte-suprema-y-en-la-contraloria>.
- VERGARA BLANCO, A. Contratos a honorarios para servicios personales habituales y dependientes en la Administración pública: su naturaleza laboral. El Código del Trabajo como estatuto común y supletorio. *Diario El Mercurio Legal*. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/320044720_2016_Comentario_EML_Contratos_a_honorarios_para_servicios_personales_habituales_y_dependientes_en_la_Administracion_publica_su_naturaleza_laboral_El_Codigo_del_Trabajo_como_estatuto_comun_y_supletorio.