Modifica la ley N°18.834, sobre Estatuto Administrativo, para establecer la presunción de existencia de contrato de trabajo en las condiciones que indica

Boletín N°12052-06

Fundamentos de la iniciativa

Chile ha experimentado un incremento económico sorprendente en las últimas dos décadas. El **Informe OECD en lo relativo al mercado del trabajo chileno** del año 2009, indica que, más allá del crecimiento de población que fue de 12,1 millones en 1985 a 16,6 millones en 2007, el Producto Interno Bruto real per cápita subió alrededor de 4,3% por año durante esas dos décadas. En este escenario de crecimiento sostenido la tasa de pobreza nacional también se redujo de casi el 39% del total de la población en 1990 a menos del 14% en el 2006. Actualmente, el informe del Ministerio de Desarrollo Social de 2017 consigna que la pobreza ha disminuido al 11.7%.

Así las cosas, la tendencia progresiva y permanente de Chile ha sido mantener un crecimiento sostenido y un poderoso descenso en el índice de pobreza general, lo cual nos ha situado como un referente en la formulación de las grandes políticas macroeconómicas en Latinoamérica. Sin embargo, esas grandes transformaciones en la creación de condiciones para el desenvolvimiento de los mercados y para lograr óptimas condiciones de la libre competencia, no ha sido igual para el mercado del trabajo. Este, ha sido uno de los puntos pendientes que nuestro país tiene con sus ciudadanos, y la precarización del empleo en Chile también ha sido una constante.

En la actualidad, nuestro país ostenta niveles importantes de informalidad contractual y de falta de apego a las fórmulas que constituyen y dan lugar al contrato de trabajo. Sabemos bien, que el deterioro de la tipicidad del contrato individual de trabajo, así como de la eficacia de sus disposiciones, ha sido por variadas razones atribuibles todas a distintas causas. Pero que, en

conjunto, responden al intento permanente de abaratamiento de costos por parte del empleador, y que para ello ha servido como herramienta jurídica principal el contrato arrendamiento de servicios inmateriales, conocido como *contrato a honorarios*.

De este modo, y por la vía de sustituir al contrato de trabajo por otros pactos sucedáneos, se genera una forma de contratación alterna que oculta la relación laboral y que de paso borra los derechos de los trabajadores, dejándolos en la indefensión, pero a la vez con todas las obligaciones que impone el contrato de trabajo.

Hoy existen aproximadamente más de dos millones de trabajadores de carácter independiente en Chile, la mitad de los cuales están bajo la modalidad de contrato a honorarios y sólo un porcentaje muy menor de ellos cotiza voluntariamente en las Administradoras de Fondos de Pensiones. Pero más importante que lo anterior, es que más de 300.000 trabajadores prestan servicios personales bajo la modalidad de contrato a honorarios en la Administración del Estado, lo cual transforma al Estado como el receptor de servicios personales más grande del país. Pensamos entonces, que esto debe ser resuelto desde la legislación misma. Hoy no existen incentivos suficientes para que tanto los empleadores como la Administración del Estado cumplan con la ley laboral, al menos en lo tocante al respeto y reconocimiento de una relación jurídica contractual de carácter especial como es el contrato de trabajo, y a su contenido mínimo.

Más allá del grave problema que originan las lagunas previsionales en los trabajadores contratados a honorarios, se encuentra la absoluta desprotección tanto en materia de accidentes del trabajo como asimismo, los derechos derivados de la maternidad, los permisos, la sindicalización, la participación en el marco del derecho colectivo del trabajo, la posibilidad de acceder al seguro de cesantía, la ausencia de indemnizaciones derivadas del término de la relación laboral, y muchos otros derechos derivados del contrato de trabajo.

Regulación de la contratación a honorarios en la Administración del Estado

El artículo 4to. de la ley n°18.883, señala que se podrá contratar *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 municipalidad, mediante decreto del alcalde.

De igual forma, afirma el mismo artículo que se puede contratar en base al contrato de prestación de servicios, sobre la base de honorarios, a extranjeros que posean título correspondiente a la especialidad que se requiera, y además, puede contratarse a honorarios la prestación de servicios para cometidos específicos, conforme a las normas generales.

Por último, el artículo 4to señalado preceptúa que las personas contratadas a honorarios se regirán *por las reglas que establezca el respectivo contrato* y no les serán aplicables las disposiciones de ese Estatuto.

Ahora, el artículo 13 de la ley n° 19.280 dispuso que las sumas que cada municipalidad destine anualmente al pago de honorarios, no puede exceder del 10% del gasto contemplado en el presupuesto municipal por concepto de remuneraciones de su personal de planta. Señala además, que corresponderá al concejo, al momento de aprobar el presupuesto municipal, y sus modificaciones, prestar su acuerdo a *los objetivos y funciones específicas que deban servirse mediante contratación a honorarios*, sin perjuicio que la responsabilidad por las contrataciones en forma individual corresponde al alcalde, conforme a las normas legales que rijan la materia.

En suma, estos prestadores de servicios se rigen por las cláusulas del respectivo contrato suscrito, y además por la normativa del Título XXIX, Libro IV, del Código Civil relativas al contrato de mandato, y en consecuencia, son responsables de su desempeño solo ante los tribunales ordinarios de justicia,

rindiendo ante el mandante debida cuenta de acuerdo a la normas contempladas en la ley n° 10.336 de la Contraloría General de la República.

Sin embargo, sabemos que el contrato de prestación de servicios por el cual se pagan honorarios, es solo un mecanismo que permite a la Administración contar con la asesoría de especialistas, profesionales y personal en general, en determinadas materias, pero que deben siempre tener un carácter ocasional, específico, puntual y no habitual, lo cual equivale a decir que no puede sostenerse una relación en que los servicios personales sean prestados bajo un vínculo de subordinación por meses, y a veces, por años sin consecuencia jurídica alguna.

Por ello, esta iniciativa de ley busca dotar de ciertos derechos en carácter de mínimos e irrenunciables a la contratación a honorarios cuando el empleador es algún órgano de la Administración del Estado. Necesitamos que las decenas de miles de trabajadores de la Administración del Estado que cumplen funciones de carácter permanente, bajo un vínculo de subordinación y dependencia, cumpliendo una jornada de trabajo ordinaria y que reciben una remuneración mensual por concepto de la prestación de servicios personales, sean tratados jurídicamente y en los hechos, en su calidad de trabajadores con todo lo que ello lleva aparejado.

Por lo anteriormente señalado, y en atención a lo previsto en la Constitución Política de la República, los diputados que suscriben, someten a consideración el siguiente:

PROYECTO DE LEY:

- Agréguese al artículo 10 de la ley n° 18.834, de Estatuto Administrativo, el siguiente inciso final:

Con todo, cada prestación de servicios personales bajo dependencia y subordinación por la cual se perciba una remuneración determinada, y realizada para el cumplimiento de la función administrativa señalada en el artículo 1 de esta ley, hará presumir la existencia de un contrato de trabajo.