

# Mirada

---

## ADMINISTRATIVA

Programa de  
Derecho Administrativo  
Económico Derecho UC

/ N° 25

/ Abril • 2025

## El empleo público ante la jurisprudencia: Diez años de turbulencias (2014-2024)

Informe del Observatorio Jurisprudencial  
del Programa de Derecho Administrativo Económico UC



FACULTAD DE DERECHO  
PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DE CHILE

## INTRODUCCIÓN

1. El empleo público es una materia de la praxis que no ha cesado de estar en turbulencias desde hace diez años; el año recién pasado, se hizo presente en los periódicos y redes informativas y de discusión por diferentes aristas; por ejemplo, el ausentismo de los funcionarios públicos, la eventual modificación al Estatuto administrativo, un dictamen de la Contraloría General de la República (CGR) de 6 de noviembre de 2024, sobre la cuestión de los servicios a contrata y la aplicación del principio de confianza legítima a su respecto, en que declaró que se abstendría de resolver esta materia dada su naturaleza litigiosa.

El empleo público está en la frontera misma del Derecho administrativo con el Derecho laboral, por lo que se discute a cuál de las disciplinas corresponde (sin perjuicio de que, uno de los investigadores del PDAE UC ha sostenido su pertenencia al Derecho laboral). Por lo anterior, ha sido inevitable que los profesores de Derecho administrativo se sigan involucrando en el tema, al menos por dos razones: por tratarse de conflictos que se dan al interior de los órganos administrativos; y, especialmente, debido a la tradicional emisión de dictámenes al respecto por parte de la CGR.

Tres son los temas que han sido más conflictivos y que han llamado nuestra atención:

- i) la tutela laboral de los funcionarios públicos;
- ii) el empleo público *a honorarios*; y,
- iii) el empleo público *a contrata*.

2. El Programa de Derecho Administrativo Económico UC (PDAE UC) ha seguido muy de cerca los casos conocidos por la Corte Suprema (CS) durante los últimos diez años, y ha mostrado su jurisprudencia a través de una serie de estudios (los que damos a conocer nuevamente, en especial para quienes no los hayan leído en su oportunidad).

Cabe consignar de partida el *Estudio de líneas y vacilaciones de la jurisprudencia* que, desde el año 2018, ha realizado el Observatorio Jurisprudencial PDAE UC, el cual abarca veinte temas relevantes de la praxis de Derecho administrativo. Respecto de los conflictos relativos a la estabilidad de los trabajadores en la Administración, se ha realizado un seguimiento de sentencias de la Tercera y Cuarta Sala de la CS.

3. El Observatorio Jurisprudencial PDAE UC ya ha terminado un nuevo *Estudio de líneas y vacilaciones de la jurisprudencia*, el cual abarca desde el año 2022 al 2024 (y que, por lo tanto, complementa las cuatro investigaciones anteriores que cubren desde 2008 hasta 2021), el que se encuentra en prensa y será publicado próximamente; en ese documento también se muestra la actividad jurisprudencial en la materia, con aporte de gráficos y enumeración exhaustiva de sentencias.

4. El presente informativo, en su primera parte, da cuenta del volumen de casos en los tres temas anteriormente mencionados, mediante estadísticas y gráficos de los casos conocidos por la CS desde 2014 a 2024; en la segunda parte, analiza en detalle cada tema y muestra las distintas publicaciones del PDAE UC respecto de cada uno, con cita de las sedes en que han aparecido, para el caso de que se desee consultarlas.

## Primera parte

## ESTADÍSTICA JURISPRUDENCIAL

### CASOS DE EMPLEO PÚBLICO (2014-2024):

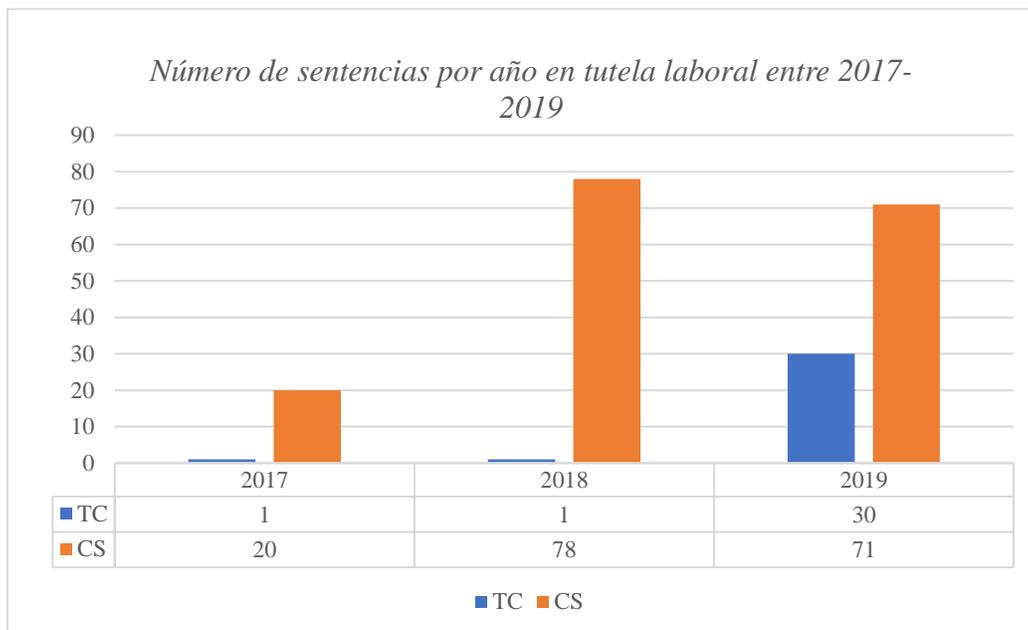
El Observatorio Jurisprudencial PDAE UC ha seguido muy de cerca la evolución de estos tres temas ante la CS —la tutela laboral de los funcionarios públicos, el empleo público a honorarios y el empleo público a contrata— y ante el Tribunal Constitucional (TC), en el caso de las tutelas, desde 2014; no obstante que la muestra incorpora casos anteriores, cuando aún no se producían los giros en las sentencias, precisamente para destacar el contraste jurisprudencial.

Incorporamos la estadística del gran número de sentencias que la CS ha emitido sobre la materia, lo que es indicativo de su alta conflictividad. Para ello hemos recogido la información desde los mencionados *Estudios*.

La CS ha conocido sobre los tres señalados temas, los que totalizan 905 casos, los cuales se separan por año, para luego realizar una comparación que se muestra a través de cuadros y gráficos. Los resultados son los siguientes:

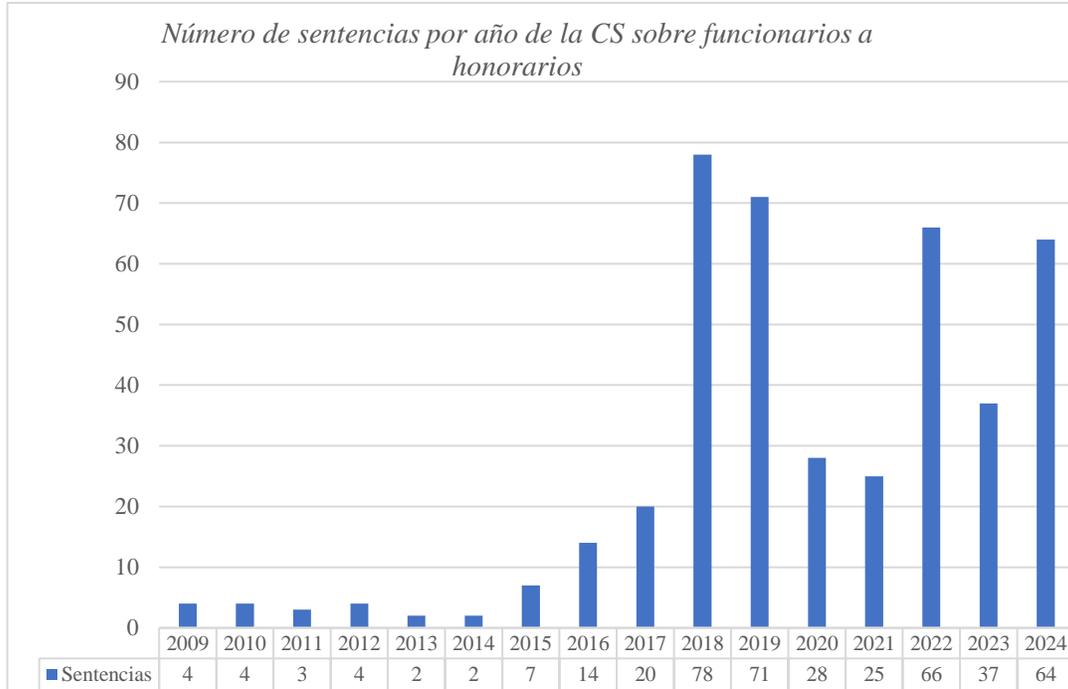
#### ***1. Tutela laboral de los funcionarios públicos***

La figura 1 muestra la comparación del número de sentencias dictadas por el TC y la CS entre los años 2017-2019. En total, las sentencias son 169 de la CS y 32 del TC. Luego de 2019, no se registra jurisprudencia sobre esta materia, ya que la conflictividad fue resuelta por el legislador, como se detalla en la segunda parte de este trabajo.



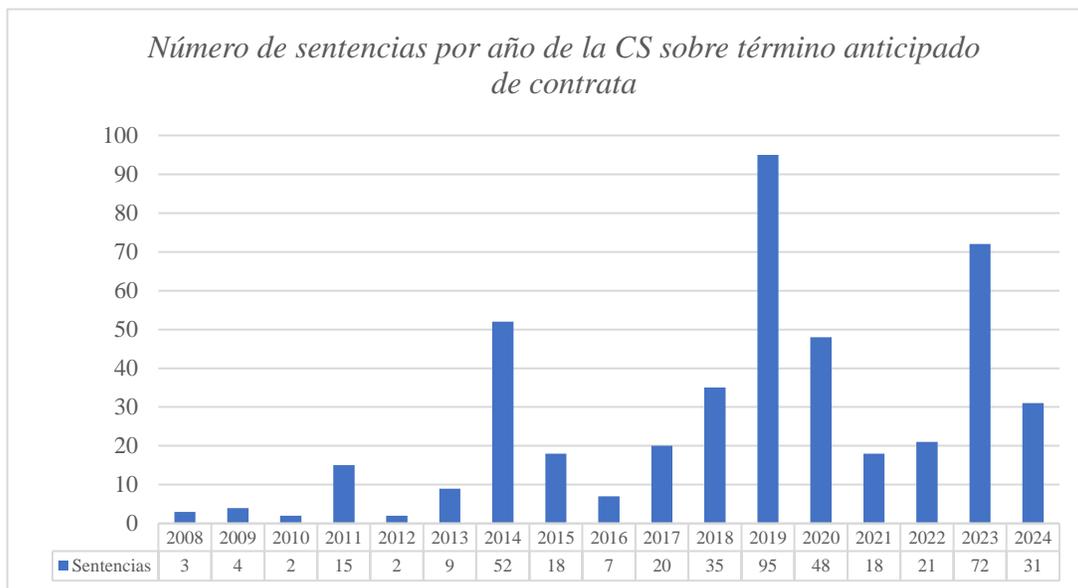
### 2. Funcionarios a honorarios y supletoriedad del Código del Trabajo

La figura 2 muestra el número de sentencias dictadas por la CS entre 2009 y 2024 en casos relacionados con funcionarios públicos contratados a honorarios. En total, se registran 436 sentencias durante ese período.



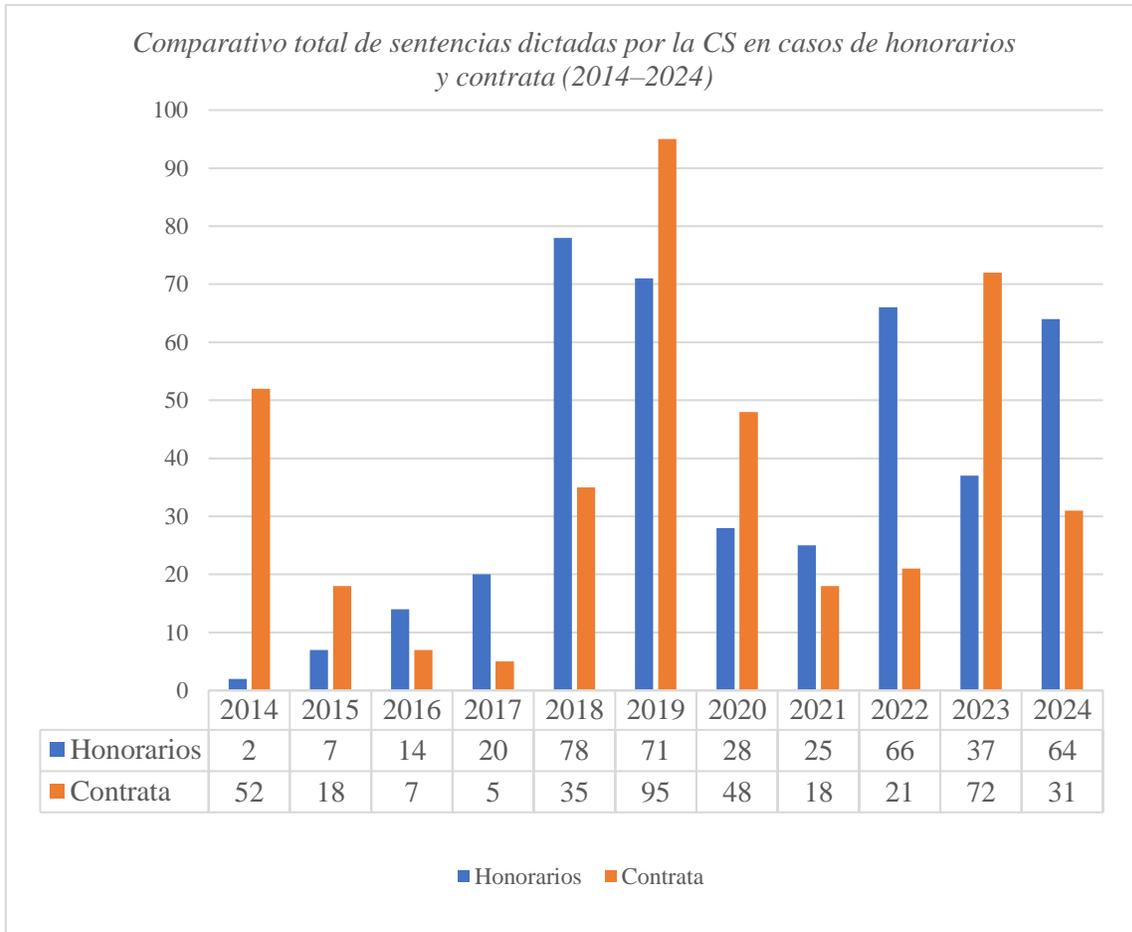
### 3. Término anticipado de los empleos a contrata

La figura 3 muestra el número de sentencias dictadas por la CS entre 2008 y 2024 en casos de término anticipado de empleos a contrata. En total, se registran 437 sentencias durante ese período.

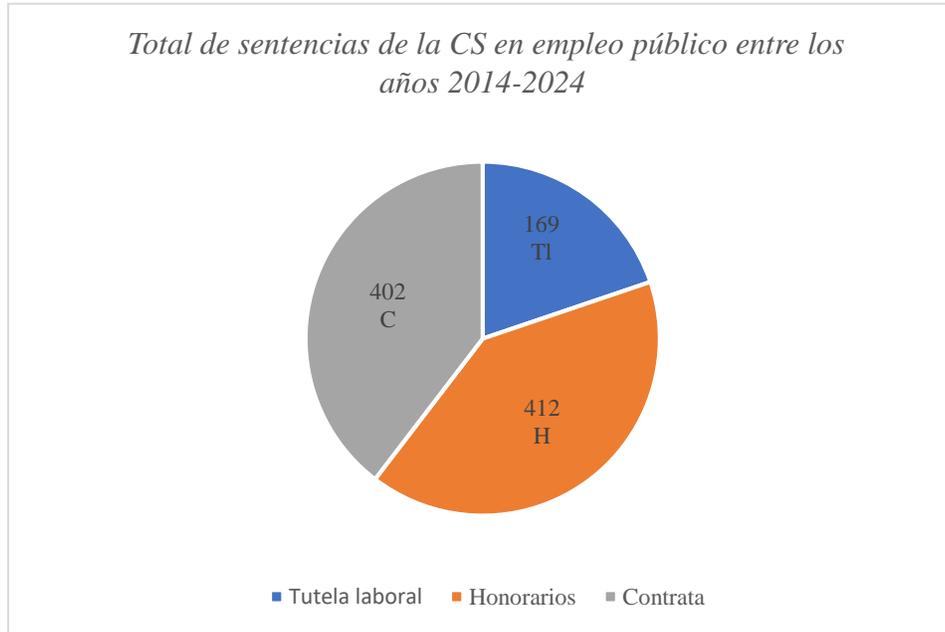


#### 4. Comparación general de sentencias en materia de empleo público (2014–2024)

La figura 4 muestra la comparación entre las sentencias dictadas por la CS en materia de funcionarios a honorarios y contrata entre los años 2014-2024.



La figura 5 presenta una comparación del total de sentencias dictadas por la CS entre los años 2014 y 2024 en las tres materias abordadas en este estudio: la tutela laboral de los funcionarios públicos, el empleo público a honorarios y el empleo público a contrata.



## Segunda parte

### TUTELA, HONORARIOS Y CONTRATA:

#### LOS TRES TEMAS CONFLICTIVOS DEL EMPLEO PÚBLICO

##### I. TUTELA LABORAL DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS

###### 1. Explicación del problema

En el año 2006 se reformó el Código del Trabajo y con base a esto, en el año 2014, la Cuarta Sala de la CS acogió tutelas laborales de funcionarios públicos. Esto trajo como consecuencia un conflicto entre la CS y el TC.

El TC, en el año 2018, comenzó a acoger recursos de inaplicabilidad por inconstitucionalidad para que la CS no conociera de las tutelas laborales, aduciendo una supuesta inconstitucionalidad de las normas legales que permiten la tutela laboral, lo que evidencia una diferente interpretación que el voto de mayoría del TC tenía de la legislación vigente.

Ante esto, la Tercera Sala de la CS intervino acogiendo los recursos de protección que se interpusieron para que el TC dejara de conocer de los recursos de inaplicabilidad, que después de vacilaciones, rechazó. Luego la CS dejó “pendientes” de fallar todas las sentencias de los casos en que se había pronunciado el TC.

Este conflicto interpretativo se resolvió por la Ley N° 21.280 de 9 de noviembre de 2020, la cual señala que las normas de tutela laboral “son aplicables a todos los trabajadores”, incluyendo a los funcionarios de la Administración. Con ello, se puso fin al conflicto interpretativo.

###### 2. Relato de los aportes del PDAE UC

El PDAE UC comenzó sus investigaciones sobre esta materia en el año 2016, describiendo el problema interpretativo y siguiendo el conflicto que existió entre el TC y la CS, en cinco artículos publicados en el sitio web *El Mercurio Legal*, los que fueron compilados en el libro *El Derecho Administrativo ante la Jurisprudencia*, publicado por VERGARA (2022a), de la Editorial Thomson Reuters. El autor lo explica a través de una serie de “actos”, de un drama teatral, en el cual se señala toda la historia del conflicto y cómo se tuvo que solucionar con una modificación legal.

###### 3. Sedes de publicación original y fechas de los comentarios señalados

VERGARA BLANCO, ALEJANDRO (2019). Tutela laboral de funcionarios públicos: comedia jurisprudencial en tres actos y una trastienda (Parte I), (EML 18 de noviembre de 2019).

\_\_\_ (2019). Tutela laboral de funcionarios públicos: comedia jurisprudencial en tres actos y una trastienda (Parte II: ante el Tribunal Constitucional), (EML 6 de diciembre de 2019).

\_\_\_ (2019) Tutela laboral de funcionarios públicos: comedia jurisprudencial (Parte III: crítica a los argumentos del Tribunal Constitucional), (EML 23 de diciembre de 2019).

- (2019). Tutela laboral de funcionarios públicos: comedia jurisprudencial (Parte IV: esquivando las sentencias del TC. Trastienda), (EML 18 de noviembre de 2019).
- (2020). Tutela laboral de funcionarios públicos: sorprendente giro jurisprudencial de la Corte Suprema (Parte V), (EML 11 de febrero de 2020).

Todas estas columnas se compilaron, además, en VERGARA (2022a) pp.86-121.

## II. EMPLEO PÚBLICO A HONORARIOS

### 1. Explicación del problema

Los funcionarios a honorarios recurrieron a la CS por recurso de unificación de jurisprudencia ante la Cuarta Sala y resolver sus conflictos con la Administración, para que la Corte determinara a qué régimen jurídico se encuentran sujetos. La jurisprudencia ha tenido una evolución clara:

- i. Hasta el año 2014, la CS consideraba que debía aplicarse el Código civil y no el Código del Trabajo debido al tipo de contrato celebrado entre estos funcionarios y la Administración.
- ii. Posteriormente zigzagueaba en la postura de aplicar el Estatuto administrativo o el Código del Trabajo.
- iii. Solo a partir del año 2022 la Corte ha sido uniforme en su interpretación, declarando que corresponde aplicar supletoriamente el Código del Trabajo, en la medida que se compruebe la existencia de una relación laboral con subordinación y dependencia entre la Administración y los funcionarios a honorarios.

Esta problemática ha intentado ser solucionada por el legislador a través de la ley de presupuestos, como respuesta al dictamen de la CGR del 10 de enero de 2022 y por los problemas de interpretación ya expuestos, en el cual se ordenaba traspasar estos funcionarios a la Administración.

### 2. Relato de los aportes del PDAE UC

Este tema se incluye en cuatro estudios publicados en la *Revista de Derecho Administrativo (ReDAd)*, que corresponden a los números 28, 31, 33 y 35, en el cual se incluyen los gráficos que muestran los zigzagueos de la CS y la lista de las sentencias, además de las tres columnas publicados en el sitio web *El Mercurio Legal*, publicados en los años 2016, 2022 y 2025.

También hay que agregar que el 21 de enero de este año, el profesor Alejandro Vergara Blanco del PDAE UC publicó una columna de opinión en el diario *El Mercurio*, en la cual realiza una crítica sobre la situación de los funcionarios a honorarios (se incluye en anexo).

### 2. Sedes de publicación original y fechas de los comentarios señalados

- VERGARA BLANCO, ALEJANDRO (2016). Funcionarios contratados a “honorarios” por la Administración. Supletoriedad del Código del Trabajo y principio de primacía de la realidad en el giro jurisprudencial. Guiloff Titiun, Matías, Coordinador. *Desafíos y tendencias de la función pública. Actas de las XIII Jornadas de Derecho administrativo [2016]*, RF Editores, pp. 98-116.
- (2016). 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 (EML, 2 de mayo de 2016).

- (2022). Precariedad del empleo público a honorarios (parte III): Actualidad jurisprudencial en la Corte Suprema y en la Contraloría (EML, 14 de febrero de 2022).
- (2025). Personal a honorarios para servicios habituales en la Administración: actual uniformidad, *ad portas* de cumplirse una década del giro jurisprudencial (parte IV) (EML 20 de enero de 2025). [Esta columna aparece en Vergara (2025)].

### III. EMPLEO PÚBLICO A CONTRATA

#### 1. Explicación del problema

La situación de los funcionarios a contrata ha sido otro de los temas controvertidos. Hasta el año 2016, la CS admitía que los órganos de la Administración pusieran término anticipado o no renovaran una contrata de forma intempestiva o sin motivación, siendo la regla la precariedad del empleo a contrata. Sin embargo, este panorama cambia al aplicarse el principio de confianza legítima, que llevó a rechazar el término anticipado o la no renovación sin justificación. Bajo la aplicación de este principio se sostiene que, cuando existen al menos dos renovaciones consecutivas, se configura una expectativa legítima de continuidad. Desde el año 2024, la CS ha establecido que dicha expectativa solo se reconoce cuando la contrata ha sido renovada durante cinco años consecutivos, criterio que se ha mantenido de forma uniforme hasta la actualidad. La Tercera Sala ha agregado, además, que el acto administrativo debe señalar expresamente el motivo del término anticipado de la contrata.

Lo anterior ha sido objeto de críticas, ya que el Estatuto administrativo establece que los empleos a contrata tienen una duración máxima hasta el 31 de diciembre de cada año, expirando en esa fecha por el solo ministerio de la ley, salvo que la renovación haya sido propuesta con al menos treinta días de anticipación. La norma no fija un número máximo de renovaciones, por lo que el lapso de cinco años reconocido por la CS ha sido considerado por algunos como arbitrario. Además, al establecerse dicha continuidad, se desvanece la precariedad propia del empleo a contrata, lo que no está previsto en la normativa vigente y podría implicar, en los hechos, una transformación del empleo a contrata a un cargo de planta.

#### 2. Relato de los aportes del PDAE UC

Este tema se incluye en cuatro estudios publicados en la *ReDAd*, que corresponden a los números 28, 31, 33 y 35, en el cual se incluyen los gráficos que muestran los zigzagueos de la CS y la lista de las sentencias. Además, se publicaron tres columnas en el sitio web *El Mercurio Legal*, publicados en los años 2016, 2022, además de una columna de opinión en el diario El Mercurio (se incluye en anexo).

#### 3. Sedes de publicación original y fechas de los comentarios señalados

- VERGARA BLANCO, ALEJANDRO (2016). Término anticipado del empleo administrativo a contrata: lo transitorio no significa precariedad (EML, 11 de octubre de 2016).
- (2016). Prórroga y término intempestivo del empleo a contrata en la jurisprudencia de la Contraloría (EML, 19 de diciembre de 2016).
  - (2019). Precariedad del empleo público a contrata y a honorarios: vacilaciones jurisprudenciales y discriminación (EML, 28 de octubre de 2019).
  - (2022). Prórroga y término anticipado del empleo público a contrata: recuento de vacilaciones y técnica de “distinguir” (Parte IV) (EML 28 de abril de 2022).
  - (2024). Prórroga y término anticipado del empleo de funcionarios públicos a contrata: Crónica y anuncio de intento de uniformización de la jurisprudencia (parte V) (EML 30 de abril de 2024).
  - (2024). Prórroga y término anticipado del empleo público a contrata: transmutación a cargos de planta y supletoriedad del Código del Trabajo (parte VI) (EML 24 de diciembre de 2024).

También hay que agregar que el 6 de enero de 2025, el profesor Alejandro Vergara Blanco del PDAE UC publicó una columna de opinión en el diario El Mercurio, en el cual realiza una crítica sobre la situación de los funcionarios a contrata (se adjunta en anexo).

## CONSIDERACIONES FINALES

Como se puede apreciar, el Observatorio Jurisprudencial del PDAE UC ha seguido, por más de una década, la evolución de la jurisprudencia de la CS en materia de empleo público. Ese seguimiento —que ha dado lugar a diversas publicaciones, entre ellas el *Estudio de líneas y vacilaciones de la jurisprudencia*, en permanente desarrollo— es la base de este informe.

El trabajo persiguió un doble objetivo. En la primera parte se cuantificó la jurisprudencia de la CS entre 2014 y 2024 mediante gráficos, evidenciando el volumen de fallos en tres temas particularmente conflictivos: tutela laboral de funcionarios públicos, empleo a honorarios y empleo a contrata. En la segunda parte se explicó el problema de cada tema y se reunieron, en un solo lugar, las principales publicaciones del PDAE UC que los analizan, con la referencia exacta de dónde consultarlas.

Todo con el fin de sistematizar la información y de ofrecer insumos claros que faciliten el debate académico y práctico sobre el Derecho administrativo ante la jurisprudencia. En suma, este trabajo aspira a seguir siendo una herramienta útil para juristas, abogados y jueces, y reafirma el compromiso del Observatorio Jurisprudencial del PDAE UC con el desarrollo del Derecho administrativo de manera transparente y coherente basado en la evidencia.

## **BIBLIOGRAFÍA CITADA**

- VERGARA BLANCO, ALEJANDRO (2020a). El Derecho Administrativo ante la Jurisprudencia de la Corte Suprema: Líneas y vacilaciones. *Revista de Derecho Administrativo Económico* (28).
- (2020b). El Derecho Administrativo ante la Jurisprudencia de la Corte Suprema II: Líneas y vacilaciones durante 2019. *Revista de Derecho Administrativo Económico* (31), pp.251-299.
- (2021). El Derecho Administrativo ante la Jurisprudencia de la Corte Suprema III: Líneas y vacilaciones durante 2020 en veinte temas de la disciplina. *Revista de Derecho Administrativo Económico* (33), pp.299-344.
- (2022a). *El Derecho administrativo ante la jurisprudencia. Comentarios de sentencias y dictámenes en temas relevantes de la disciplina (2012 a 2022)*, Santiago: Editorial Thompson Reuters.
- (2022b). El Derecho Administrativo ante la Jurisprudencia de la Corte Suprema IV: Líneas y vacilaciones durante 2021. *Revista de Derecho Administrativo Económico* (35), pp.321-355.
- (2025). *El Derecho administrativo ante la jurisprudencia, II: Comentarios de sentencias y dictámenes en temas relevantes de la disciplina (2022 a 2025)*, Santiago: Editorial Thompson Reuters.

## **NORMATIVA CITADA**

- Ley N° 21.516 de 2022, ley de presupuesto para el sector público año 2023.
- Ley N° 21.640 de 2023, ley de presupuesto para el sector público año 2024.
- Dictamen CGR N° 173172, 10 de enero de 2022, Imparte instrucciones respecto de las contrataciones a honorarios en los órganos de la Administración del Estado.
- Dictamen CGR N° 561358, 6 de noviembre de 2024, Materia referida a la configuración de la confianza legítima en la contrata, ha devenido en litigiosa.

## ANEXO

### 1. Empleo público a honorarios

a. Artículo del profesor del PDAE UC, Alejandro Vergara Blanco, publicado el lunes 20 de enero de 2025, en *El Mercurio Legal*.

#### **PERSONAL A HONORARIOS PARA SERVICIOS HABITUALES EN LA ADMINISTRACIÓN: ACTUAL UNIFORMIDAD, AD PORTAS DE CUMPLIRSE UNA DÉCADA DEL GIRO JURISPRUDENCIAL (PARTE IV)**

***"...Desde 2015 la Cuarta Sala de la Corte Suprema ha desarrollado en esta materia de altísima conflictividad una cultura de precedentes, lo que es un gran logro y un aporte a la sociedad..."***

En Caris con Municipalidad de San Bernardo (2025,7 de enero), la Cuarta Sala de la Corte Suprema (CS) continúa la correcta y uniforme línea jurisprudencial iniciada hace casi una década en Vial con Municipalidad de Santiago (2015, 1 de abril), la que significó en su momento un giro radical de la jurisprudencia anterior, y que, salvo algunos zigzagueos intermedios, como muestro en un comentario anterior, se estabilizará en el año 2021, hasta la actualidad.

En efecto, como muestro en este comentario, en los años 2022, 2023 y 2024 se ha consolidado en materia de empleo público a honorarios, en estricto rigor, un precedente jurisprudencial. Deja así la CS en el pasado el arcaico criterio anterior a 2015, que reapareció esporádicamente en los años 2018, 2019 y 2020, y que sembró precariedad en tales trabajadores a honorarios.

¿En qué consiste este precedente? Que, al resolver la CS los conflictos laborales que surgen entre el personal a honorarios de algún órgano administrativo (sea por el término del contrato “a honorarios” o por la falta de pago de alguna prestación), lo hace mediante la aplicación supletoria del Código del Trabajo, declarando, siempre que se configuren los requisitos de continuidad y subordinación de las labores del trabajador, la existencia de una relación laboral.

Esa declaración se realiza en consonancia con la definición de contrato de trabajo establecida en los arts. 7 y 8 CT, y en virtud del principio de primacía de la realidad que ahí subyace, reconociendo de ese modo a este cuerpo legal el carácter de estatuto laboral común y supletorio de todos los trabajadores del país, sea que laboren en empresas privadas o en organismos públicos.

#### *Análisis jurisprudencial de los años 2022, 2023 y 2024*

Podemos observar enseguida algunos aspectos de más detalle de esta notable jurisprudencia.

En los 167 fallos dictados sobre la materia en los años 2022, 2023 y 2024 (véase recuento en anexo \*), la CS siempre ha aplicado las normas del CT, sea para acoger o para rechazar las acciones respectivas, dependiendo de la configuración de la hipótesis de hecho, esto es, de la efectiva existencia de trabajo subordinado y continuo por un trabajador “a honorarios” en los casos concretos. Así:

i) En los 107 casos en que la CS comprueba subordinación y dependencia de los trabajadores, reconoce una relación laboral regida por el CT, aunque formalmente (con falsedad ideológica) se haya celebrado un “contrato de honorarios” entre un organismo administrativo y el trabajador, aduciendo que se hace en conformidad al art. 11 de la Ley 18.834 de 1989 (Estatuto administrativo), o bien, al art. 4 de la Ley 18.883 de 1989 (Estatuto administrativo de funcionarios municipales), en su caso.

La CS en esta clase de conflictos, mediante fallos de recursos de unificación de jurisprudencia, interpuestos ya sea por los trabajadores “a honorarios” o por la Administración, entiende que de comprobarse las características propias de una relación laboral entre empleador y trabajador, tales como cumplimiento de horario, lugar de trabajo, remuneración fijada en forma previa, uso de vestimenta, entre otros, en virtud del principio de primacía de la realidad, ello da cuenta de un vínculo de subordinación y dependencia que concuerda con los arts. 7 y 8 CT. En estos casos la CS condena al órgano administrativo a pagar las prestaciones correspondientes.

ii) En los 60 fallos restantes la CS rechaza los recursos o los declara inadmisibles, al no comprobarse las circunstancias y condiciones que hacen aplicable el CT. En ellos se deja establecido que no se está en presencia de una relación laboral regida por el CT, sino de una labor accidental, no habitual o de cometidos específicos que obedecen efectivamente a las normas de los contratos a honorarios regulados en los citados arts. 11 del Estatuto Administrativo o 4 del Estatuto administrativo municipal. En estos casos, la CS no condena al órgano administrativo.

#### *El tema de la nulidad del despido*

Pero, una vez decidido ese criterio matriz que la lleva a aplicar el CT, la CS habitualmente ha de dar un paso más: debe definir de manera complementaria cuáles han de ser las prestaciones que, en tales condiciones de “despido” de un trabajador a honorarios, debe pagarle su empleador; en especial, debe decidir el caso de la nulidad del despido por falta de pago de las cotizaciones previsionales.

En este último tema, la Cuarta Sala ha uniformado su criterio, mediante sentencias de unificación, y ha decidido, hasta ahora, por mayoría de votos de sus ministros, no aplicarles a los órganos administrativos la severa sanción de la nulidad del despido contenida en el art. 162 inc. 5° CT. La sala entiende que se desnaturaliza la aplicación de esta sanción si en su origen se ha contratado en base a honorarios con un empleador del sector público, por el hecho de que la relación de tipo laboral se declara ya no por las partes sino a través de una sentencia (aunque este voto mayoritario se estrella con el texto del artículo recién citado y con su propio criterio según el cual el CT es el estatuto común y supletorio de todos los trabajadores del país). Tema este que está conectado, además, con la igualdad en la aplicación del CT a todo empleador, sea que se trate de la Administración o de un particular (sobre lo que no abundo ahora).

Respecto de este criterio jurisprudencial complementario, disiente y previene regularmente la ministra Chevesich, quien es de la opinión de sancionar siempre con la nulidad del despido al empleador (en este caso, el órgano administrativo) cuando se ha declarado la existencia de una relación laboral, o bien cuando se discute solo la aplicación de la sanción junto con otras prestaciones demandadas. Esta ministra ha sido completa y

enteramente consistente en este criterio complementario; del mismo modo que lo ha sido desde 2015, en cuanto al criterio matriz.

### *Cultura de precedentes en la Cuarta Sala*

La Cuarta Sala sostiene desde 2021 un criterio uniforme en los conflictos entre un trabajador “a honorarios” y un organismo administrativo, y aplica sin vacilaciones el CT; de ahí que, salvo una inestabilidad intermedia de tres años (de 2018 a 2020), desde 2015 la Cuarta Sala ha desarrollado en esta materia de altísima conflictividad una cultura de precedentes, lo que es un gran logro y un aporte a la sociedad.

Pero, a esta conducta de la sala cabe agregar una notable conducta de la ministra Chevesich, por el respeto que demuestra a las sentencias de unificación de jurisprudencia. En efecto, aunque en tales sentencias de unificación, relativas al tema complementario de la nulidad del despido por falta del pago de cotizaciones previsionales, ella haya emitido un voto de minoría, contrario al criterio mayoritario de unificación, en los casos idénticos posteriores ella vota en conformidad al criterio de unificación (y, por lo tanto, en contra de su propio criterio inicial).

Por ejemplo, en Avello (2024) puede leerse la siguiente prevención suya (que repite en términos similares en los casos con la misma ratio decidendi):

“La ministra Sra. Chevesich, si bien tiene una postura diferente sobre la sanción de nulidad de despido, en los términos señalados en los votos estampados en sentencias dictadas en causas que se refieren a la misma cuestión, declina incorporarla, teniendo únicamente en consideración que ya se encuentra uniformada por esta Corte en los términos señalados en esta sentencia, sin que se hayan dado a conocer nuevos argumentos que autoricen su variación por la misma razón concurre a las restantes decisiones que se sustentan en ella”.

La ministra se inclina entonces ante el criterio de la sentencia de unificación, aunque no lo comparte. Algo así pareciera que no ha cultivado ningún otro ministro de la CS; lo que se une a que esta ministra, en estos 10 años, en el tema matriz, ha sido totalmente consistente en los centenares de fallos en que ha concurrido con su voto. Solo conductas como esta podrían llevar a la CS a sostener de un modo más amplio una cultura de precedentes. Anexos:

(\*) Honorarios y empleo público: Sentencias Cuarta Sala CS años 2022, 2023 y 2024:

Tobar con Hospital Barros Luco Trudeau (2022), Rol N° 112.413-2020.  
Cárdenas con Municipalidad de Cholchol (2022), Rol N° 129.298-2020.  
Sandoval con Gobierno Regional de la Región del Biobío (2022), Rol N° 94.860-2020.  
Ribeiro con Municipalidad de El Bosque (2022), Rol N° 76.490-2020.  
Ceballos con Servicio de Salud del Maule (2022), Rol N° 92.016-2020.  
Valenzuela con Municipalidad de Los Vilos (2022), Rol N° 127.253-2020.  
Venegas con Fondo Solidario e Inversión Social (2022), Rol N° 2.699-2020.  
Tejos con Municipalidad de Maipú (2022), Rol N° 94.195-2020.  
Leal con Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2022), Rol N° 88.304-2020.  
Arancibia con Municipalidad de Maipú (2022), Rol N° 33.143-2020.  
Barra con Fondo Solidario e Inversión Social (2022), Rol N° 62.646-2020.  
Paredes con Fisco de Chile (2022), Rol N° 90.628-2020.  
Paz con Presidencia de la República (2022), Rol N° 119.043-2020.  
Robles con Fondo Solidario e Inversión Social (2022), Rol N° 133.844-2020.  
Contreras con Municipalidad de Constitución (2022), Rol N° 90.627-2020.

Ojeda con Junta Nacional de Jardines Infantiles (Junji) (2022), Rol N° 104.598-2020.  
Guevara con Instituto Nacional del Deporte (2022), Rol N° 44.041-2020.  
Paredes con Servicio Nacional de Turismo (2022), Rol N° 119.187-2020.  
Soto con Instituto Nacional de Estadísticas (2022), Rol N° 132.387-2020.  
Brizuela con Servicio para el Desarrollo de los Jóvenes (2022), Rol N° 79.422-2020.  
Vergara y otro con Fisco de Chile (2022), Rol N° 100.811-2020.  
Cruces con Municipalidad de Talca (2022), Rol N° 104.256-2020.  
Díaz con Municipalidad de Alto Hospicio (2022), Rol N° 5.323-2021.  
López con Municipalidad de San Bernardo (2022), Rol N° 31.093-2021.  
Muñoz con Municipalidad de Talcahuano (2022), Rol N° 33.940-2020.  
Cordero con Municipalidad de La Cisterna (2022), Rol N° 85.175-2020.  
Fuentes con Municipalidad de Bulnes (2022), Rol N° 31.593-2021.  
Hernández con Servicio de Vivienda y Urbanismo VII Región (2022), Rol N° 122.155-2020.  
Padilla con Fisco (2022), Rol N° 132.196-2020.  
López con Servicio de Registro Civil e Identificación (2022), Rol N° 6.389-2022.  
Moscoso con Fisco de Chile, Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (2022), Rol N° 63.339-2020.  
Briones con Municipalidad de La Calera (2022), Rol N° 27.197-2021.  
Polle con Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (2022), Rol N° 27.137-2021.  
Benavides con Servicio de Salud de O'Higgins (2022), Rol N° 30.254-2021.  
Silva con Junta Nacional de Jardines Infantiles (Junji) (2022), Rol N° 82.421-2021.  
Navarro con Municipalidad de Quinta de Tilcoco (2022), Rol N° 87.094-2021.  
Montory con Municipalidad de Pinto (2022), Rol N° 17.470-2021.  
Giménez con Municipalidad de Maipú (2022), Rol N° 93.727-2021.  
Carrizo con Municipalidad de Arica (2022), Rol N° 104.364-2020.  
Aguirre con Quijada (2022), Rol N° 88.742-2021.  
De la Fuente con Municipalidad de Pedro Aguirre Cerda (2022), Rol N° 36.937-2021.  
Riquelme con Municipalidad de la Pintana (2022), Rol N° 36.472-2021.  
Navarrete con Municipalidad de La Pintana (2022), Rol N° 40.778-2021.  
Tapia con Servio de Salud de Arica (2022), Rol N° 14.057-2022.  
Moscoso con INE (2022), Rol N° 35.553-2021.  
Viveros con Municipalidad de Mulchén (2022), Rol N° 91.954-2021.  
Madrid con Municipalidad de Maipú (2022), Rol N° 65.898-2021.  
Wilson con Junta Nacional de Jardines Infantiles (Junji) (2022), Rol N° 30.971-2021, Rol N° 30.971-2021.  
Cumsille con Municipalidad de Huechuraba (2022), Rol N° 52.897-2021.  
Contreras con Municipalidad de Pudahuel (2022), Rol N° 138.490-2020.  
Bustos con Municipalidad de San Joaquín (2022), Rol N° 40.953-2021.  
Chacoff con Municipalidad de El Bosque (2022), Rol N° 28.694-2021.  
Ruckoldt con Municipalidad de Puerto Montt (2022), Rol N° 11.500-2021.  
Duarte con Municipalidad de la Pintana (2022), Rol N° 80.140-2021.  
Olivares con Capredena (2022), Rol N° 85.838-2021.  
Améstica con Municipalidad de Pedro Aguirre Cerda (2022), Rol N° 32.711-2021.  
Sagardía con Fondo Solidario e Inversión Social (2022), Rol N° 39.964-2021.  
Guerrero con Hospital del Carmen (2022), Rol N° 84.296-2021.  
Ojeda con Subsecretaría para las Fuerzas Armadas (2022), Rol N° 88.741-2021.  
Cabezas con Fisco de Chile (2022), Rol N° 56.011-2021.  
González con Municipalidad de Cochamo (2022), Rol N° 44.912-2021.  
Cofré con Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2022), Rol N° 52.984-2021.  
Ramírez con Municipalidad de Maipú (2022), Rol N° 86.354-2021.  
Villena con Servicio de Salud Talcahuano (2022), Rol N° 69.773-2021.  
Bustos con Junta Nacional de Jardines Infantiles (Junji) (2022), Rol N° 71.526-2021.  
Sánchez con Municipalidad de San Juan de La Costa (2022), Rol N° 87.479-2021.  
Silva con Municipalidad de Concón (2023), Rol N° 11.634-2022.  
Hidalgo con Municipalidad de Lampa (2023), Rol N° 89.360-2021.  
Balzer con Municipalidad de Temuco (2023), Rol N° 98.640-2022.  
Cancino con Municipalidad de Talca (2023), N° 26.811-2019.  
Gutiérrez con Hospital Dr. Juan Noé Crevani (2023), Rol N° 7.977-2022.

Romero con Municipalidad de El Quisco (2023), Rol N° 6.573-2022.  
Flores con Municipalidad de San Antonio (2023), Rol N° 12.099-2022.  
Alarcón con Municipalidad de Huechuraba (2023), Rol N° 10.829-2022.  
Díaz con Servicio de Salud O'Higgins (2023), Rol N° 11.074-2022.  
Valenzuela con Municipalidad de Lampa (2023), Rol N° 82.562-2021.  
Bravo con Municipalidad de Teodoro Schmidt (2023), Rol N° 123.634-2022.  
Benavides con Municipalidad de Talca (2023), Rol N° 84.635-2021.  
Cerón con Municipalidad de Huechuraba (2023), Rol N° 11.605-2022.  
Nograro con Municipalidad de San Javier (2023), Rol N° 21.499-2022.  
Cádiz con Municipalidad de El Bosque (2023), Rol N° 16.581-2022.  
Riquelme con Municipalidad de Pedro Aguirre Cerda (2023), Rol N° 11.001-2022.  
Fuentes con Fisco Chile, Dirección General de Aeronáutica Civil (2023), Rol N° 20.008-2022.  
Bugueño con Junta Nacional de Jardines Infantiles (Junji) (2023), Rol N° 91.409-2022.  
Balboa con Municipalidad de San Ramón (2023), Rol N° 79.801-2022.  
Ancamil con Municipalidad de Pedro Aguirre Cerda (2023), Rol N° 22.700-2022.  
Molina con Municipalidad de Puerto Montt (2023), Rol N° 114.664-2022.  
Santander con Municipalidad de San Miguel (2023), Rol N° 105.976-2022.  
González con Municipalidad de San Javier (2023), Rol N° 375-2023.  
Córdova con Municipalidad de San Ramón (2023), Rol N° 115.291-2022.  
Bascur con Municipalidad de San Ramón (2023), Rol N° 122.010-2022.  
Baeriswyl con Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (2023), Rol N° 25.385-2022).  
Letelier con Sernameg (2023), Rol N° 3.655-2022.  
Valdebenito con Servicio de Salud Metropolitano Sur (2023), Rol N° 5.132-2022.  
Aguilera con Fisco de Chile (2023), Rol N° 147.785-2022.  
Schmeisser con Consejo de Defensa del Estado de Chile (2023), Rol N° 226.197-2023.  
Levitureo con Municipalidad de Pichilemu (2023), Rol N° 167.600-2022.  
Castro con Municipalidad de Maipú (2023), Rol N° 147.571-2022.  
Cortés con Ilustre Municipalidad de Mejillones (2023), Rol N° 139.742-2022.  
Fuentes con Servicio de Salud Osorno (2023), Rol N° 136.083-2022.  
Ortiz con Municipalidad de El Bosque (2023), Rol N° 160.856-2022.  
Beltrán con Municipalidad de Teodoro Schmidt (2023), Rol N° 160.856-2022.  
Osorio con Municipalidad de Maipú (2023), Rol N° 133.350-2022.  
Krstulovic con Municipalidad de Mejillones (2024), Rol N° 162.869-2022.  
Villanueva con Municipalidad de La Unión (2024), Rol N° 47.586-2023.  
Miño con Municipalidad de San Miguel (2024), Rol N° 3.516-2023.  
Gatica con Municipalidad de Rengo (2024), Rol N° 26.397-2023.  
Valladares con Municipalidad de Maipú (2024), Rol N° 304-2023.  
Fonseca con Municipalidad de Calera de Tango (2024), Rol N° 162.215-2022.  
Puentes con Municipalidad de La Pintana (2024), Rol N° 268-2023.  
Cabrera con Municipalidad Padre de las Casas (2024), Rol N° 7.855-2023.  
López con Municipalidad de La Granja (2024), Rol N° 157.334-2022.  
Navarro con Municipalidad de El Bosque (2024), Rol N° 1.096-2022.  
Yévenes con Municipalidad de La Unión (2024), Rol N° 162.131-2022.  
Corvacho con Fisco de Chile (2024), Rol N° 13.429-2023.  
Canales con Municipalidad de San Ramón (2024), Rol N° 162.217-2022.  
Traipe con Municipalidad de Lo Espejo (2024), Rol N° 161.635-2022.  
Ortega con Municipalidad de San Ramón (2024), Rol N° 64.667-2023.  
Chales con Municipalidad de Conchalí (2024), Rol N° 47.494-2023.  
Rivera con Municipalidad de Pedro Aguirre Cerda (2024), Rol N° 34.818-2023.  
Bustos con Consejo de Defensa del Estado (2024), Rol N° 25.910-2023.  
Lerma con Servicio de Gobierno Interior Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2024), Rol N° 251.024-2023.  
Olguín con Municipalidad de La Pintana (2024), Rol N° 62.224-2023.  
Peñaloza con Municipalidad de Lo Espejo (2024), Rol N° 62.223-2023.  
Figuroa con Municipalidad de La Pintana (2024), Rol N° 26.598-2023.  
Vergara con Municipalidad de La Pintana (2024), Rol N° 167.512-2022.

Aguayo con Municipalidad de La Pintana (2024), Rol N° 119.280-2023.  
Bravo con Municipalidad de El Quisco (2024), Rol N° 102.876-2023.  
Ortega con Municipalidad de San Ramón (2024), Rol N° 185.971-2023.  
López con Fisco de Chile (2024), Rol N° 38.166-2023.  
Naranjo con Municipalidad de Talca (2024), Rol N° 147.497-2023.  
Sazo con Hospital Naval Almirante Adriaola y otros (2024), Rol N° 167.491-2023.  
Cornejo con Municipalidad de Pedro Aguirre Cerda (2024), Rol N° 147.432-2023.  
Guzmán con Municipalidad de Pedro Aguirre Cerda (2024), Rol N° 54.597-2023.  
Villalobos con Fisco de Chile (2024), Rol N° 184.128-2023.  
Poblete con Municipalidad de Huechuraba (2024), Rol N° 34.728-2023.  
Ulloa con Municipalidad Padre de las Casas (2024), Rol N° 119.511-2023.  
Moya con Municipalidad de Los Ángeles (2024), Rol N° 5.696-2023.  
Saavedra con Capredena (2024), Rol N° 151.829-2022.  
Escobedo con Municipalidad Puerto Montt (2024), Rol N° 201.560-2023.  
Vargas con Municipalidad de Curicó (2024), Rol N° 210.278-2023.  
Miranda con Municipalidad de Talagante (2024), Rol N° 199.263-2023.  
Ibera con Municipalidad de Río Ibáñez (2024), Rol N° 234.310-2023.  
Bustos con Municipalidad de Lo Espejo (2024), Rol N° 119.455-2023.  
Feliú con Capredena (2024), Rol N° 240.697-2023.  
Astorga con Municipalidad de El Bosque (2024), Rol N° 231.229-2023.  
Campos con Municipalidad de Concón (2024), Rol N° 215.305-2023.  
Avello con Municipalidad de San Bernardo (2024), Rol N° 231.227-2023.  
Keim con Fisco de Chile (2024), Rol N° 238.101-2023.  
Rodríguez con Hospital Doctor Hernán Henríquez Aravena y otro (2024), Rol N° 241.716-2023  
Hinojosa con Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol y otro (2024), Rol N° 217.402-2023.  
Arriagada con Municipalidad de Pudahuel (2024), Rol N° 229.039-2023.  
Soto con Municipalidad de Pudahuel (2024), Rol N° 240.699-2023.  
Pérez con Municipalidad de El Bosque (2024), Rol N° 238.409-2023.  
Cerdeña con Municipalidad de Lo Espejo (2024), Rol N° 28.294-2024.  
Müller con Fisco de Chile (2024), Rol N° 221.103-2023.  
Figuroa con Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID) (2024), Rol N° 244.806-2023.  
Vera con Hospital Dr. José Luis Arraño de Andacollo (2024), Rol N° 217.898-2023.  
Silva con Municipalidad de Valdivia (2024), Rol N° 244.914-2023.  
Becerra con Municipalidad de Chillan Viejo (2024), Rol N° 251.632-2023.  
Andrade con Fisco de Chile-Ministerio del Interior (2024), Rol N° 222.804-2023.  
Leal con Municipalidad de Futrono (2024), Rol N° 248.275-2023.  
Uribe con Municipalidad de Futrono (2024), Rol N° 1.219-2024.  
Gallardo con Municipalidad Maipú (2024), Rol N° 240.922-2023.  
Celedón con Municipalidad de Pedro Aguirre Cerda (2024), Rol N° 250.686-2023.  
Olave con Ilustre Municipalidad de Mariquina (2024), Rol N° 2.722-2024.  
Vilches con Municipalidad de La Pintana (2024), Rol N° 2.701-2024.

(\*) Honorarios y empleo público: primera sentencia año 2025

Caris con Municipalidad de San Bernardo (2025), Rol N° 249.117-2023

b. Columna de opinión del profesor del PDAE UC, Alejandro Vergara Blanco, publicado el martes 21 de enero de 2025, en el diario *El Mercurio*.

### **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..."*

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 releí ante 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 tales 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 sistema 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.

## 2. Empleo público a contrata

a. Artículo del profesor del PDAE UC, Alejandro Vergara Blanco, publicado el martes 24 de diciembre de 2024, en *El Mercurio Legal*.

### **Prórroga y término anticipado del empleo público a contrata: transmutación a cargos de planta y supletoriedad del Código del Trabajo (parte vi)**

***“...No hay base fáctica ni legal para considerar que una vez transcurridas cinco contrataciones los trabajadores se entiendan ingresados a la carrera funcionaria sin respetar los mecanismos que establece la ley para ello. Es solo la ley la que puede fijar las plantas de personal de los servicios públicos (...) y no una sentencia judicial...”***

La Tercera Sala de la Corte Suprema (CS) este año ha emitido 23 fallos sobre contrataciones, con lo que ha disminuido considerablemente su número anual. El caso más reciente que he tenido a la vista es Sepúlveda con INDAP (2024, de 2 de diciembre).

El panorama jurisprudencial ha variado radicalmente desde 2010, no solo en el volumen de sentencias: hasta 2016 la tendencia fue aceptar que los órganos administrativos decidiesen de manera discrecional el término anticipado de las contrataciones o su no renovación; admitía así la CS la precariedad de esos trabajadores de la Administración, absteniéndose de realizar todo control jurídico. Ello contrastaba con el control que los tribunales laborales efectúan respecto de los trabajadores del sector privado en base al Código del Trabajo.

Pero en 2016 se produjo un giro jurisprudencial: la CS comenzó a rechazar el término intempestivo de las contrataciones o la falta de motivación en su no renovación, aplicando para ello el principio de confianza legítima, pero fue altamente zigzagueante (en un comentario de 2022 ofrezco un recuento), y es solo a partir de 2023 que la CS comenzó a resolver de manera uniforme este tipo de conflictos, incorporando como criterio “unificador” el plazo de cinco años de labores continuadas (véase comentario anterior de esta serie).

Tal criterio se ha mantenido hasta ahora y me propongo revisar su racionalidad jurídica (esto es, su coherencia con las fuentes vigentes del derecho).

*El criterio “unificador” de cinco años de trabajo a contrata y protección de la confianza legítima. Crítica*

La jurisprudencia ha continuado en 2024 aplicando de modo sostenido el criterio “unificador” (llamado así por ella misma) de los cinco años de trabajo a contrata (o, lo que es lo mismo, cuatro renovaciones anteriores) como requisito de base para que se entienda que hay una afección al principio de la confianza legítima, en caso de que a un funcionario no se le renueve su contrata.

Doce de los casos de este año se refieren a este criterio, en los que es la existencia o inexistencia de cinco años de contrata lo que permite ya sea acoger o rechazar los recursos de protección (esta es la acción utilizada por los justiciables, al efecto). Así, en nueve casos (Castro, Cárcamo, Pinto, Garay, Fernández, Ortiz, Zambrano, Orellana y Sepúlveda) la CS rechaza los recursos de protección por no cumplirse los señalados cinco años de trabajo a contrata. Por el contrario, en tres casos (Vallafaña, Álvarez y Paredes) acoge los recursos respectivos por cumplirse los cinco años requeridos de empleo a contrata.

i) Un criterio uniforme es un signo de respeto a la igualdad ante la ley

En todas las sentencias (así lo ha hecho desde 2023) utiliza la CS una especie de “plantilla” (que se repite íntegra) en la que se dice que “en busca de un criterio unificador, esta Corte ha considerado establecer el plazo de cinco años, que se estima es un periodo prudente (...)”; agrega que ello resulta coherente con el criterio aplicado en la renovación de contratos del personal del Poder Judicial. Declara que la consecuencia del transcurso de los cinco años es la “continuidad en el cargo a contrata” (así lo dice explícitamente la CS). Acude igualmente al criterio de la confianza legítima en los casos de renovación con rebaja de grado; es lo que ocurre en los casos Alarcón (2024), Castillo (2024) y Calquín (2024).

Tal uniformidad es una buena noticia desde el punto de vista de la base institucional de la igualdad ante la ley, transformado al principio de la confianza legítima, que es una fuente de derecho no escrita, en la base de un criterio uniforme para la solución de este tipo de casos. Cabe agregar que a tal principio la CS ha agregado, primero, el señalado plazo de cinco años para que se entienda configurada la confianza legítima, y también ha agregado, segundo, relevantes consecuencias en la relación laboral de las partes en conflicto.

ii) *El relleno de lagunas del Estatuto administrativo en el derecho vigente*

Al respecto, la fijación de un plazo de cinco años no pareciera en sí mismo arbitrario, pero es una discreción que se ha permitido la CS; cabe preguntarse: ¿por qué no tres años? ¿O dos? Estamos en una situación de vacío legal (pues nada dice el art. 10 del Estatuto administrativo, que regula los contratos, respecto de la hipótesis de renovaciones sucesivas de estas) y se podría llegar a discutir dicho plazo, pero es un criterio aceptable, en la medida que las consecuencias para las partes en litigio sean coherentes con la legislación vigente. Veamos.

Lo que corresponde en estos casos, una vez constatado el vacío legal, es la aplicación supletoria del Código del Trabajo, ello es obligatorio a partir de la contra excepción contenida en el art. 1° inc. 3° de ese código; ello resulta de lo siguiente: la hipótesis de los trabajadores a quienes se les ha renovado por cinco veces sus contratos es, como dice la ley, un “aspecto o materia no regulado en sus respectivos estatutos (administrativos)”. Por lo tanto, la mantención de un trabajador a contrata en un servicio público, más allá del vencimiento de su quinta contrata, ha de ser considerada sujeta al Código del Trabajo y a sus condiciones y causales de término de la relación laboral. Ese es el relleno de laguna que fluye del derecho vigente.

Pero la CS lo ha olvidado completamente; la ley sujeta a tales trabajadores a la regla general y supletoria del Código del Trabajo, no se los puede dejar en una condición precaria (como lo hizo la CS en múltiples casos antes de 2016), pero tampoco se puede llegar al extremo de alterar la naturaleza jurídica de su relación laboral, transformándolos en funcionarios de planta. No hay base fáctica ni legal para considerar que una vez transcurridas cinco contrataciones los trabajadores se entiendan ingresados a la carrera funcionaria sin respetar los mecanismos que establece la ley para ello (concurso, dice el art. 17 del Estatuto Administrativo). Es solo la ley la que puede fijar las plantas de personal de los servicios públicos (véase arts. 3 b), 4, 5, 6, 9 y 17 Estatuto administrativo) y no una sentencia judicial.

i) La eximición de la exigencia de motivación en la no renovación de las cuatro primeras contrataciones

En la nueva jurisprudencia de la CS resulta irrelevante que la resolución que no renueva la contrata carezca de motivación o fundamentación, toda vez que, a su juicio, no se requiere la dictación de un acto especial para la no renovación y que el período de designación concluye por el solo ministerio de la ley, por el hecho de ser inferior a cinco años, por no estar amparado por la confianza legítima. De ese modo, la no renovación es totalmente discrecional (no sujeta a fundamento ni motivación alguna) hasta el cuarto período de contrataciones. La situación cambia radicalmente cuando se ha producido el quinto período de contrataciones, como veo en seguida.

Es curiosa esta especie de eximición que le regala la CS a los órganos administrativos, a pesar de ser una base jurídica de Derecho administrativo y laboral: la motivación de los actos.

Recordemos que los dictámenes de la CGR dictados hasta antes de noviembre de 2024 establecieron la exigencia de motivación de la decisión del órgano administrativo, una vez cumplidos dos períodos de contrataciones, en caso de no renovación; entendía la CGR que renovar o no la contrata seguía siendo una decisión del órgano administrativo, pero motivada.

iii) La transmutación de una contrata en cargo de planta

De acuerdo con la CS, una vez cumplido ese plazo de cinco años de contrataciones se desencadenan efectos relevantes, tanto para el órgano administrativo como para el trabajador. Veamos la racionalidad de fondo que pudiese existir en tal doctrina.

La CS declara que, una vez cumplido ese plazo de cinco años, se vendría a producir “continuidad del cargo a contrata”, esto es, la transmutación de la naturaleza jurídica de la relación laboral; declara además la CS que, a partir de ese momento, ni siquiera por acto fundado, el órgano podrá poner término a la contrata, sino previo un sumario administrativo, condición de permanencia en el cargo que según la ley solo es propio de los cargos de planta (esto último también lo constata en este sitio, Phillips, 2023). La CS no se ciñe, como debió ser, a declarar ilegal el despido de ese trabajador (para utilizar la terminología del Derecho laboral, que pareciera aquí la más adecuada), sino que se permite crear a favor de esos trabajadores un puesto de planta, con todas sus características de estabilidad.

Si bien es atendible que la CS rechace la precariedad de los funcionarios a contrata que se mantienen por largos años en los servicios públicos, pareciera que la transformación de esos funcionarios transitorios en funcionarios de planta es una operación demasiado expeditiva, que no autoriza ley alguna, para lo cual no sirve de base el principio de confianza legítima. Además, no se aviene con el esquema de aplicación supletoria de la normativa laboral en un caso de vacío o laguna (que, como digo más arriba, fluye de los arts. 10 del Estatuto administrativo en concordancia con el art. 1° inc. 3° del Código del Trabajo).

*El caso del término anticipado de las contrataciones: la exigencia de motivación*

La CS ha intentado homologar los casos de término anticipado de las contrataciones con los de no renovación de estas para decidir la eventual aplicación del criterio de los cinco años unido a la confianza legítima. En los ocho casos de la muestra relativos a término anticipado

(Cartes, Anonimizado, Alvial, Sandoval, Lagos, Brunet, Salgado y Chamorro) se condenó al órgano administrativo a respetar la contrata por todo el período (hasta el 31 de diciembre) en caso de falta de cumplimiento del estándar de motivación, basado en lo dispuesto en los arts. 11 y 41 LBPA (aplicando así una regla propia del procedimiento administrativo a una decisión de la Administración como empleador, lo que es desajustado, como he señalado en comentarios anteriores).

En dos casos de término anticipado de contrata la Administración ha aducido como fundamento la supuesta condición de exclusiva confianza del cargo respectivo; criterio que ha sido rechazado por su falsedad. Así en Cartes (2024) y Sandoval (2024).

Queda así expuesta la actualidad jurisprudencial del tema de las contrata, con las líneas críticas arriba consignadas.

(\*) Sentencias CS sobre prórroga y término anticipado de empleos a contrata (año 2024: 23 casos)

i) No renovación de contrata: criterio temporal de cinco años y confianza legítima (12 casos)

Castro con Servicio de Vivienda y Urbanización de Bio Bio (2024): CS, 6 febrero 2024 (Rol N° 141.465-2023), 3ª Sala. M.: Vivanco, Carroza, Matus; AI: Munita, Benavides (s/r) (protección).

Cárcamo con Dicrep (2024): CS, 1 marzo 2024 (Rol N° 229.142-2023) 3ª Sala. M.: Ravanales, Carroza, Crisosto; AI: Benavides (r), Fuentes (protección).

Pinto con Dicrep (2024): CS, 1 marzo 2024 (Rol 104.811-2023) 3ª Sala. M.: Ravanales, Carroza, Crisosto; AI: Benavides (r), Fuentes (protección).

Garay con Universidad de Magallanes (2024): CS, 18 abril 2024 (Rol N° 4.807-2024), 3ª Sala. M.: S. Muñoz, Vivanco, Ravanales; AI: Benavides, Ruiz (s/r) (protección).

Villafaña con Universidad de Los Lagos (2024): CS, 4 junio 2024 (Rol N° 52.059-2023), 3ª Sala. M.: Vivanco, Carroza, Catepillán; AI: Ruz, Benavides (s/r) (protección).

Álvarez con Universidad de Aysén (2024): CS, 7 junio 2024 (Rol N° 14.125-2024), 3ª Sala. M.: S. Muñoz, Vivanco, Ravanales, Carroza, Simpértigue (s/r) (protección).

Fernández con Universidad de Aysén (2024): CS, 7 junio 2024 (Rol N° 16.211-2024), 3ª Sala. M.: S. Muñoz, Vivanco, Ravanales, Carroza, Simpértigue (s/r) (protección).

Paredes con Universidad de Aysén (2024): CS, 7 junio 2024 (Rol N° 16.208-2024), 3ª Sala. M.: S. Muñoz, Vivanco, Ravanales, Carroza, Simpértigue (s/r) (protección).

Ortiz con Municipalidad de Arauco (2024): CS, 1 julio 2024 (Rol N° 7.589-2024), 3ª Sala. M.: S. Muñoz, Ravanales, Gajardo, J.M. Muñoz, Quezada (s/r) (protección).

Zambrano con INDAP (2024): CS, 14 noviembre 2024 (Rol 4.318-2024), 3ª Sala. M.: Matus, Melo, Catepillán; AI: Valdivia, Ruiz (s/r) (protección).

Orellana con INDAP (2024): CS, 14 noviembre 2024 (Rol 4.319-2024), 3ª Sala. M.: Matus, Melo, Catepillán; AI: Valdivia, Ruiz (s/r) (protección).

Sepúlveda con INDAP (2024): CS 2 diciembre 2024 (Rol 4066-2024), 3ª Sala. M.: Ravanales, Matus, Simpértigue; AI: Benavides, Valdivia (s/r) (protección).

ii) Renovación de contrata en condiciones diversas: rebaja de grado (3 casos)

Alarcón con Tesorería Municipalidad de Villa Alegre (2024): CS, 29 enero 2024 (Rol N° 38.334-2023), 3ª Sala. M.: S. Muñoz, Vivanco, Benavides (r), Ravanales Carroza, J. Muñoz; AI: Águila (protección).

Castillo con Hospital San Pablo de Coquimbo (2024): CS, 2 febrero 2024 (Rol N° 190.704-2023), 3ª Sala. M.: S. Muñoz, Vivanco, Ravanales, Carroza; AI: Águila (r) (protección).

Calquín con Dirección Nacional de Vialidad Ministerio de Obras Públicas (2024): CS, 26 julio 2024 (Rol N° 80.850-2023), 3ª Sala. M.: Vivanco, Carroza, Catepillán; AI: Alcalde, Águila (r) (protección).

iii) Término anticipado de contrata (8 casos)

Cartes con Tesorería General de la República de Chile (2024): CS, 3 enero 2024 (Rol N° 17.926-2023), 3ª Sala. M.: S. Muñoz (p), Ravanales (r), Matus; AI: Munita, Benavides (protección).  
Anonimizado (2024): CS, 12 febrero 2024 (Rol N° 104.947-2023), 3ª Sala. M.: S M.C.E., R.C.O.(s) y H.C.G. (s); AI: P.A.Y. y M.A.B.C. (r) (protección).  
Alvial con Caja de Previsión de la Defensa Nacional (2024): CS, 13 febrero 2024 (Rol N° 244.276-2023) 3ª Sala. M.: Vivanco, Ravanales, Carroza; AI: Águila, Ruz (s/r) (protección).  
Sandoval con Dirección General de Aguas (D.G.A) (2024): CS, 15 febrero 2024 (Rol N° 134.562-2023) 3ª Sala. M.: Ravanales, Carroza, Vásquez; AI: Alcalde, Águila (s/r) (protección).  
Lagos con Departamento Beneficios Económicos, Remuneraciones y Registro de Datos del Personal (2024): CS, 27 marzo 2024 (Rol 231.158-2023) 3ª Sala. M.: Carroza, Gajardo, Crisosto; AI: Alcalde (r), Águila (s/r) (protección).  
Brunet con Instituto de Desarrollo (2024): CS, 5 julio 2024 (Rol N° 7.343-2024), 3ª Sala. M.: S. Muñoz, Ravanales, Gajardo, J.M. Muñoz, Quezada (s/r) (protección).  
Salgado con Registro Civil (2024): CS, 10 julio 2024 (Rol N° 4.186-2024), 3ª Sala. M.: S. Muñoz, Vivanco, Carroza, J.M. Muñoz; AI: Benavides (s/r) (protección).  
Chamorro con Servicio de Registro Civil e Identificación (2024): CS, 3 octubre 2024 (Rol 27.038-2024), 3ª Sala. M.: Ravanales, Carroza, Simpértigue, Gómez; AI: Benavides (s/r) (protección).

b. Columna de opinión del profesor del PDAE UC, Alejandro Vergara Blanco, publicado el lunes 6 de enero de 2025, en el diario *El Mercurio*

### **INAMOVILIDAD DE LAS CONTRATAS: EL OTRO ACTIVISMO DE LA TERCERA SALA**

**"... la transformación de los funcionarios a contrata, que son esencialmente transitorios, en funcionarios de planta, es una operación demasiado expeditiva, que no autoriza ley alguna..."**

"El Mercurio", en recientes reportajes y editoriales, se ha referido al empleo público, informando que en la actualidad los funcionarios alcanzan a un millón, de los cuales, 150 mil funcionarios a contrata podrían invocar la "renovación automática de sus cargos" (Economía y Negocios, 27 de diciembre).

Ayer domingo, Joaquín García-Huidobro describe en su columna el resultado de diversas decisiones judiciales: que tales funcionarios a contrata, dice, ya no podrán ser despedidos al modo de los trabajadores privados, sino que previamente deberán ser objeto de un sumario, al igual que un funcionario público de planta. Tal diagnóstico se apega a la realidad y cabe preguntarse por qué se llegó a esta situación de inamovilidad de tales funcionarios cuyo contrato, cabe recordar, es por definición legal transitorio, de un año máximo, siendo la prórroga una discrecionalidad del órgano administrativo.

Ha pasado desapercibido que este es el resultado de una nueva incursión en políticas públicas de la Tercera Sala de la Corte Suprema, en una serie de sentencias dictadas desde 2023 hasta hoy, cuyo designio es reemplazar al legislador. Veamos.

Hace 10 años se inició una alta conflictividad judicial en tres temas de empleo público. El primero, la negativa a permitir tutelas laborales a los funcionarios públicos, lo resolvió el legislador ante el desorden jurisprudencial y el sonado conflicto de la Corte Suprema con el Tribunal Constitucional. El segundo, el término intempestivo de los contratos a honorarios de funcionarios, es un tipo de conflicto que conoce la

Cuarta Sala, laboral, de la Corte Suprema, que aplica de manera uniforme el Código del Trabajo, atendida la naturaleza laboral de esa relación. El tercero, la falta de renovación de las sucesivas contrata, es el que reviso en esta columna. Es un tema conflictivo, como veremos, por lo que fue razonable que, en octubre, la Contraloría General de la República decidiera abstenerse de intervenir en este tipo de litigios y así no transformarse en una especie de tribunal laboral.

Las contrata están reguladas de un modo escueto por la ley, pues esta no se refiere a la continuación de la relación laboral a que dan lugar sus renovaciones sucesivas, caso en el cual en los hechos la contrata deja de ser una labor "transitoria".

El relleno de esta laguna legal está expresa y claramente resuelto en el artículo 1º, inciso 3º, del Código del Trabajo, el que cabe entonces aplicar. Pero ¿qué ha hecho la Tercera Sala? Ha desoído ese mandato del legislador y ha decidido el cambio de naturaleza jurídica de las contrata, una vez transcurridos cinco años o cuatro renovaciones, esto es, su transmutación a cargos de planta, transformando lo transitorio en inamovible; con lo que, además, quebranta la regulación del estatuto administrativo en cuanto al acceso a los cargos de planta y a la carrera funcionaria.

Si bien es atendible evitar la precariedad de los funcionarios a contrata, pareciera que la transformación de esos funcionarios transitorios en funcionarios de planta es una operación demasiado expeditiva, que no autoriza ley alguna, y la referencia del principio de confianza legítima no proporciona base jurídica suficiente.

Las decisiones de los tribunales deben ser emitidas en plena coherencia con las fuentes vigentes del Derecho (en eso consiste la racionalidad jurídica), y en este caso, tales fuentes indican que cabe aplicar el Código del Trabajo, dado su carácter de general y supletorio de los estatutos laborales administrativos en caso de lagunas. Y, en seguida, siguiendo la saludable jurisprudencia de la Cuarta Sala (como ocurre en materia de honorarios de funcionarios), se deberá constatar la existencia de la relación laboral, el despido ilegal y eventualmente condenar al órgano administrativo a pagar las sumas e indemnizaciones que establece dicho código.

En fin, es notorio que este es un tema de Derecho Laboral y no de Derecho Administrativo, el que nunca debió ser conocido por la Tercera Sala, y sería recomendable que el Pleno de la Corte Suprema lo reconduzca a la Cuarta Sala, produciéndose así la unificación temática; además, actualmente esta última sala ya está conociendo los conflictos laborales de funcionarios públicos en casos de tutela y de honorarios.

BOLETÍN  
**Mirada Administrativa Nº 25**  
Abril 2025

Av. Libertador Bernardo O'Higgins 340,  
Santiago. Chile.

EDICIÓN GENERAL  
**Programa de Derecho**  
**Administrativo Económico UC**  
(PDAE)