

LABORALIZACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO Y PROTECCIÓN DE LA CONFIANZA LEGÍTIMA: DESAFÍOS ACTUALES FRENTE A UNA JURISPRUDENCIA REGULATORIA Y LA DESIDIA COLEGISLATIVA*

LABORIZATION OF PUBLIC EMPLOYMENT AND PROTECTION OF LEGITIMATE EXPECTATIONS: CURRENT CHALLENGES IN LIGHT OF REGULATORY JURISPRUDENCE AND CO-LEGISLATIVE INACTION

*Paulina Pastene Navarrete***

RESUMEN: El actual modelo constitucional de empleo público se ha visto superado ante la imposibilidad de la propia Administración para cumplir el mandato de garantizar la carrera funcionaria. En su reemplazo, el Estado empleador se ha caracterizado por recurrir constantemente a los empleos a contrata y a honorarios, vínculos concebidos como transitorios y precarios, exponiendo a las personas que desempeñan los mismos a grandes márgenes de discrecionalidad, especialmente en periodos de cambios de gobierno. Lo anterior se ha intentado corregir gradualmente tanto por la jurisprudencia administrativa como jurisdiccional de la última década (2014-2024), la que, ante la inactividad y desidia del legislador por atender los problemas generados por la crisis del referido modelo, ha terminado por convertirse en una verdadera regulación paralela de la función pública, una mucho más protectora y conectada con la realidad.

Palabras clave: Empleo público, Laboralización, Estabilidad, Jurisprudencia.

ABSTRACT: *The current constitutional model of public employment has been rendered obsolete due to the Administration's inability to fulfill its mandate of guaranteeing a structured civil service career. In its place, the State as an employer has increasingly relied on fixed-term and fee-based employment arrangements,*

*El presente trabajo corresponde a una versión actualizada al mes de noviembre de 2025 de la ponencia del mismo nombre presentada en las XX Jornadas de Derecho Administrativo, organizadas por el Departamento de Derecho Público de la Pontificia Universidad Católica de Chile y la ADAD, realizada en el campus Casa Central los días 28 y 29 de noviembre de 2024.

**LL.M. Pontificia Universidad Católica de Chile. Profesora de Derecho Administrativo en la misma Casa de Estudios. Dirección Postal: Avenida Libertador Bernardo O'Higgins 340, Santiago. Correo electrónico: plpastene@uc.cl

initially conceived as temporary and precarious. This has subjected workers in these positions to broad discretionary powers, particularly during government transitions. In response both administrative and judicial jurisprudence over the past decade (2014-2024) have gradually sought to remedy this issue. Given the legislature's inaction and neglect in addressing the problems arising from the crisis of the public employment model, jurisprudence has effectively established a parallel regulatory framework for the civil service—one that is more protective and better aligned with reality.

Keywords: *Public employment, Laborization, Job security, Jurisprudence.*

I. INTRODUCCIÓN

Actualmente referirse a conceptos como la “laboralización de la función pública”¹ y a la “protección de la confianza legítima”², entendiendo a ambas figuras como aquellas que se han erigido como un contrapeso frente a la precariedad laboral³ de aquellas personas naturales que prestan funciones a la Administración del Estado, parece no generar mayor asombro ni constituir novedad alguna a nivel jurisprudencial ni doctrinario. Muy por el contrario, sostener hoy que por la sola circunstancia que una persona desempeñe funciones para un organismo de la Administración Pública y, a su vez, esté regulada por un estatuto especial de Derecho Público, carecería consecuencialmente de normativa laboral y principios protectores que le amparen en el ejercicio de sus derechos y le garanticen estabilidad laboral, parece atentar contra la idea más elemental de justicia y razón⁴.

Sin embargo, por más asentadas que parezcan ahora estas ideas, importante es destacar que ellas no han sido necesariamente el resultado de los consensos democráticamente adoptados por nuestra legislación en reconocimiento de la evolución y los desafíos propios que ha experimentado el empleo público en nuestro país. Más bien, se trata de un escenario que ha sido propiciado principalmente por una nutrida jurisprudencia –tanto

¹De acuerdo a VARAS, este fenómeno puede ser entendido como la expansión e introducción del Derecho Laboral en la función pública, a través de la aplicación directa de sus instituciones.

²Siguiendo a BERMÚDEZ, el principio de protección de la confianza legítima supone “el amparo que debe dar el juez al ciudadano frente a la Administración Pública, la que ha venido actuando de una determinada manera, en cuanto esta lo seguirá haciendo de esa misma manera en lo sucesivo y bajo ciertas circunstancias (políticas sociales, económicas) similares.

³Un análisis sociológico acerca de este punto puede encontrarse en “La diversidad de formas de contratación en el Estado genera precariedad laboral”, de Jimena Angélica Garrido Galindo, en YÁÑEZ, S. y ROJAS, I. (2017). Empleo público en Chile: ¿Trabajo decente en el Estado? Apuntes para el debate. Santiago de Chile: FLACSO-Chile, correspondiente a las ponencias de diversos autores/as en el Seminario del mismo nombre efectuado el 1 de septiembre del año 2016 y organizado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Chile), el Centro de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social de la Universidad de Talca y la Fundación Sol.

⁴Al respecto, véase lo expuesto en FERRADA y WALTER, 2024.

judicial como administrativa–, la que en los últimos diez años ha decidido girar su interpretación de manera gradual, pero firme y sostenidamente, apartándose así de la deferencia a las rígidas normas que regulan la relación estatutaria y no contractual⁵ de quienes desempeñan labores en la Administración del Estado.

Tal ha sido la magnitud del referido fenómeno, que parte de esta jurisprudencia ha incluido a aquellos servidores a honorarios, no obstante que el legislador desconoce a estos últimos la calidad de funcionarios públicos.

Así, en la última década se ha construido, al margen de los distintos cuerpos normativos vigentes que regulan la función pública, un nuevo estatuto laboral funcionarial, de creación eminentemente jurisprudencial y que ha terminado por desplazar a aquella noción estatutaria que el legislador estableció para los trabajadores del sector público (en algunos casos, incluso contrariando el tenor literal de sus disposiciones), para optar por una noción derechamente protectora y garantista, propia del derecho del trabajo y de la que los estatutos administrativos general y especial(es) no solo parecen carecer, sino que, además, no evidencian atisbos de ser reformados para avanzar en dicha dirección.

Esta situación ha demostrado la obsolescencia del contenido de la actual normativa, así como su incapacidad para dar una respuesta adecuada a los problemas actuales que presentan las personas sujetas a dicha regulación⁶.

Sin embargo, si bien el desarrollo jurisprudencial de los últimos años se reconoce como un importante avance en la construcción del nuevo y real modelo de función pública, se critica que –en la mayoría de los casos y a pesar del tiempo transcurrido– las soluciones siguen emanando de dichos pronunciamientos, frente a un Poder Legislativo que parece haber renunciado a enfrentar y resolver los problemas evidenciados por el empleo público, omitiendo regular de forma general, uniforme y con igualdad tales aspectos, situación que no hace más que reñir al principio de juridicidad⁷.

⁵Lo anterior, toda vez que la determinación de derechos y deberes que posee cada funcionario (quien se limita a aceptar la designación de su nombramiento), así como el acceso al cargo, las responsabilidades y la cesación de sus funciones está determinada en la ley que conforma el respectivo régimen estatutario de Derecho Público y no en la voluntad de cada una de las partes que intervienen en la relación funcionarial laboral. Esta idea ha sido reforzada por la jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República, quien ha sostenido al respecto que, “el régimen que gobierna las relaciones laborales entre los organismos de la Administración del Estado y el personal que se desempeña en ellos, es de carácter estatutario y legal, lo que implica que los derechos y obligaciones de los funcionarios solo pueden ser fijados por la ley, no existiendo más prerrogativas y deberes que aquellos dispuestos por el ordenamiento legal” (Dictamen N° 50.853, de 2005).

⁶Un interesante análisis respecto de la materia se encuentra en Rajevic, 2019.

⁷En opinión de SOTO KLOSS, 2020, 139, “Bajo el pretexto de interpretar ciertas disposiciones jurídicas del ordenamiento vigente, se les ha dado no solo un sentido distinto sino que simplemente se llega al extremo insólito en contralor y jueces supremos de “inventar”

II. LA CRISIS DEL MODELO CONSTITUCIONAL DE EMPLEO PÚBLICO

El modelo de empleo público consagrado por nuestro ordenamiento jurídico se estructura sobre la base de garantizar por parte del Estado la carrera funcional y los principios de carácter técnico y profesional en que esta deba fundarse, asegurando tanto la oportunidad de ingreso a ella, la estabilidad del empleo, así como la capacitación y el perfeccionamiento de sus integrantes⁸ (artículo 38, inciso primero de CPR y artículos 45, 46, 47, 48 y 51 del EA).

Sin embargo, la descripción de este modelo está reservada únicamente para los empleos de planta, es decir, aquel “conjunto de cargos permanentes asignados por ley a cada servicio”⁹ y cuyos funcionarios designados en tal calidad, previo concurso público y de carrera, son concebidos como la columna vertebral que permitiría –en teoría– desarrollar las funciones y tareas mandatadas a la Administración del Estado de forma técnica y eficiente, “única forma de proyectar un servicio público eficiente y de calidad, que no esté condicionado a los cambios políticos de los gobiernos de turno”¹⁰, lo que reduciría “la discrecionalidad de la autoridad en el ingreso, promoción y remoción, dando cumplimiento al mandato constitucional”¹¹ antes mencionado.

Luego, de forma únicamente complementaria a los referidos cargos de planta, el legislador ha previsto los empleos a contrata¹², con un carácter esencialmente restringido y transitorio, toda vez que los mismos no podrán exceder del 20% del total de los cargos de planta que exista en cada organismo. Considerando la naturaleza efímera con que son concebidos, su designación no requiere previo concurso y su duración máxima será hasta el 31 de diciembre de cada año, término que expirará “por el solo ministerio de la ley”, salvo prórroga con mínimo treinta días de anticipación.

Finalmente, existe la posibilidad de que la Administración del Estado contrate –limitadamente– personas bajo la modalidad de honorarios¹³, en aquellos casos que se requiera la realización de labores accidentales y que no sean las habituales de la institución o para la prestación de servicios

normas que no existen en nuestro Derecho, creación que solo le compete según la Constitución al legislador”, añadiendo que “Lo dicho no significa otra cosa que un abierto desprecio por la Constitución, en derogarla sin rubor legislado según el propio criterio, y subvirtiendo claramente las bases mismas del Estado de Derecho que nuestra Constitución ha estructurado y ha tenido aplicación durante cerca de 40 años”.

⁸Artículo 38, inciso primero de la Constitución Política de la República y artículos 45, 46, 47, 48 y 51 del Estatuto Administrativo, Ley N° 18.834.

⁹Artículo 3, literal b) del Estatuto Administrativo, Ley N° 18.834.

¹⁰VARAS, 2019, 193.

¹¹RAJEVIC, 2018, 408.

¹²Artículo 10 del Estatuto Administrativo, Ley N° 18.834.

¹³Artículo 11 del Estatuto Administrativo, Ley N° 18.834.

para cometidos específicos. Tales contrataciones se regirán por las reglas que establezca el respectivo contrato y no le serán aplicables las disposiciones estatutarias, situación jurídica que ha sido complementada por la jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República, entidad que ha precisado, además, que tales contrataciones no pueden ejercer actividades directivas o de jefatura, toda vez que no son funcionarios públicos, careciendo –por tanto– de responsabilidad administrativa.

Sin perjuicio de lo anterior, el legislador también ha contemplado la posibilidad que a un grupo reducido de instituciones públicas (o un grupo de funcionarios dentro de estas) le sea aplicable directamente el Código del Trabajo, casos en los que dicho cuerpo normativo adquiere el carácter de estatuto especial y debe ser interpretado administrativamente por la Contraloría General de la República¹⁴ y no por la Dirección del Trabajo.

Ahora bien, el principal problema del modelo previamente descrito es que este devino en teórico¹⁵ y, en la actualidad, permanece únicamente en la literalidad de nuestro legislador, cuya regulación estatutaria se vio superada de forma tajante y abrumadora por la imposibilidad material de la propia Administración para respetarlo y cumplirlo.

Lo anterior, llevaría a que con el auxilio de las glosas¹⁶ contenidas en las respectivas leyes de presupuesto que se discuten cada año, se dejara sin efecto la aludida restricción del 20%, para así recurrir a la designación de funcionarios bajo la modalidad a contrata en un número que superó con creces a los restringidos cargos de planta que dispone la ley para cada órgano administrativo, límite reemplazado por la disponibilidad presupuestaria identificada en los programas presupuestarios de cada año.

Al respecto, Rajevic explica que el modelo descrito nunca ha llegado a implementarse del todo por un conjunto de razones, entre las que destaca:

¹⁴Así, la Entidad de Control ha sostenido que aquellos funcionarios a los que les aplica directamente el Código del Trabajo, “no son servidores de carrera, ni les es aplicable el sistema de carrera funcional, así como tampoco son empleados a contrata de aquellos de carácter transitorio que se consultan en la dotación de un servicio” (Dictámenes CGR Nos 47.486/2007, 52.881/2003 y 1.512/2004). En tales casos, la regla general es la provisión directa (es decir, sin previo concurso público) y la desvinculación se regula de acuerdo con las disposiciones contenidas en el Código del Trabajo y no a las del Estatuto Administrativo General de la Ley Nº 18.834.

¹⁵Al respecto, RAJEVIC, 2018, p.413, sostiene que “la promesa del artículo 38 de la Constitución pasó de garantía constitucional a papel mojado, en una especie de mutación constitucional” (Marasmo, 14).

¹⁶Importante nos parece destacar la opinión de RAJEVIC acerca del punto, quien a propósito de la sentencia del Tribunal Constitucional Rol Nº 4118-2017, dictada con ocasión del control preventivo y obligatorio de ciertas disposiciones de la Ley de Presupuesto del año 2017, plantea que “las glosas que liberan de cumplir el límite cuantitativo de las contratas debiesen considerarse como normas de rango orgánico constitucional (art. 38 CPR) que, pese a su transitoriedad, alteran los mandatos de una ley permanente (EA). Luego son firmes candidatas a ser anuladas por el TC si vuelve a enviarse el proyecto de Ley de Presupuestos para su control, lo que hace urgente re establecer un sistema de empleo público coherente en sí mismo y con la CPR”.

El propio Estatuto dispuso que el límite cuantitativo del personal a contratar recién sería aplicable a partir del 1º de enero de 1992 (artículo 6º transitorio EA) y las sucesivas leyes de presupuesto postergaron ese plazo en su articulado hasta que la Ley N° 19.596 (D.O. 02.12.1998) lo fijó “en el 1º de enero del año 2000”. Sin embargo, ni aún entonces rigió porque las Leyes de Presupuesto empezaron a incluir (al menos desde el año 1999) una glosa tipo en cada programa de presupuesto (algo difícil de detectar si no se es un conocedor del funcionamiento del presupuesto público) disponiendo que “No regirá la limitación establecida en el artículo 10 de la Ley N° 18.834, respecto a los empleos a contrata incluidos en esta dotación (...). Dicho de otro modo, el límite de las contratas ha sido desactivado por la “letra chica” de las intrincadas glosas presupuestarias¹⁷.

Adicionalmente, también de forma generalizada, se recurrió a la contratación de personas en calidad de honorarios para labores propias de la función administrativa¹⁸, desconociéndose por completo las restricciones¹⁹ de esta figura y desnaturalizando el objeto de esta²⁰. Así, su uso y renovación, año tras año, transformó a estos trabajadores en “funcionarios de facto” o como también les ha denominado la jurisprudencia de la Contraloría General de la República, en “servidores estatales”²¹.

La situación descrita se ha erigido entonces como el real modelo de empleo público imperante en Chile, cuestión que lejos de intentar revertirse con el paso de los años (o al menos adoptar medidas que posibilitaran su control), terminó por consolidarse y arraigarse hasta nuestros días.

El siguiente gráfico²², considerando únicamente la Administración Central como universo de la respectiva muestra, evidencia la evolución

¹⁷RAJEVIC, 2019, 17.

¹⁸Véase MAHALUF, Luis Felipe, en “Los funcionarios que no son funcionarios públicos, una incómoda realidad”.

¹⁹Al respecto, Rajevic, 2018, 409, da cuenta de cómo el abuso de la contratación de honorarios ha servido de “válvula de ajuste final”, toda vez que, “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 por medio de glosas por cada servicio”.

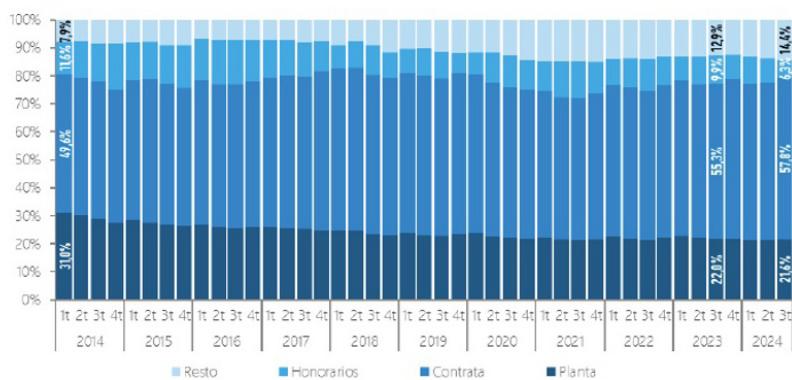
²⁰Para VERGARA BLANCO, 2018, la contratación indiscriminada de honorarios constituye una “modalidad artificial”, toda vez que este tipo de contrataciones “cumplen las mismas funciones que un funcionario público de planta o a contrata; lo hacen bajo las mismas condiciones “laborales” y durante espacios de tiempo muy prolongados (2,5,10 y hasta 20 años en los casos que han conocido los tribunales). Pero, formalmente, se encuentran sumergidos en una precaria relación con su empleador (La Administración), pues su relación no está amparada ni por el EA ni (hasta ahora) por el Código del Trabajo (Vergara Blanco en Jornadas anteriores, 98). En similar sentido se pronuncia, CORRAL, Hernán (2012), quien sostiene que en estos casos la contratación a honorarios por parte de la Administración no es más que “una forma de simulación contractual relativa”.

²¹A modo ejemplar, en los dictámenes Nos 39.846, de 2015, y 1.156, de 2017.

²²Informe Trimestral de los Recursos Humanos del Sector Público, septiembre de 2024. Publicación de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, Subdirección de Racionalización y Función Pública.

que en los últimos diez años ha tenido la composición del personal por calidad jurídica, según el vínculo que lo une a la orgánica pública:

Gráfico 5: Evolución de la composición del personal por calidad jurídica
Porcentaje del total



Fuente: Dipres

Como se puede observar, al mes de septiembre del año 2024, el personal disponible se compone principalmente por empleos a contrata, que representa el 57,8% del total de la fuerza laboral efectiva (277.237 cargos), seguido por el de planta, el que representa 21,6% (103.722 cargos). Tratándose del personal a honorarios, este alcanzó 6,4% (30.047 cargos), correspondiendo al tipo de contrato más frecuente entre el personal fuera de dotación, seguido en último lugar por el resto de las modalidades contractuales que en conjunto representan 14,3%²³.

La consagración fáctica de este modelo de empleo público, en opinión de Phillips²⁴, conllevó a que el grueso de los puestos de trabajo al interior de la Administración del Estado “fuesen más bien precarios y muchos funcionarios pudieran ser desvinculados mediante decisiones de carácter discrecional”, dando lugar, consecuencialmente, al “régimen del botín”, consistente en que:

la coalición política que logra ganar la elección presidencial obtiene, cual botín de guerra, no solo la posibilidad de designar a quienes ocuparán en el Gobierno los cargos políticos o de exclusiva confianza, también podía iniciar desvinculaciones masivas de estos funcionarios o servidores en situación de precariedad, para efectos de realizar una toma de control lo más amplia del aparato público²⁵.

²³Del análisis del referido gráfico también se puede concluir que la situación porcentual evidenciada es, además, sostenida en el tiempo (última década).

²⁴PHILLIPS, 2021.

²⁵PHILLIPS, 2021.

III. LOS HITOS QUE CAMBIARON LA JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA Y JURISDICCIONAL COMO CONSECUENCIA DE LA PRECARIZACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO

La existencia de un empleo público compuesto principalmente por vínculos a contrata y a honorarios (tanto en la Administración centralizada como descentralizada) y la consecuente transitoriedad e inestabilidad que caracteriza a estos –por expresa disposición legal–, abrió paso para que tanto la jurisprudencia jurisdiccional como administrativa, paulatinamente, comenzaran a reaccionar mediante diversos pronunciamientos destinados a corregir dicha realidad. Por una parte, nos encontramos frente al fenómeno de la “laboralización del empleo público”, propiciada por los tribunales laborales (la que será respaldada por los tribunales superiores al conocer de los respectivos recursos procesales) y, por otra, el surgimiento de la doctrina de protección de la confianza legítima por parte de la Contraloría General de la República, fundada en principios propios del Derecho Administrativo y la fundamentación de los actos que emanan de la Administración del Estado.

Al respecto, es posible clasificar dicha jurisprudencia en los siguientes hitos²⁶ de relevancia²⁷:

1. *Primera etapa (hasta el año 2014): El desconocimiento del Código del Trabajo como normativa aplicable al empleo público*
Tanto la jurisprudencia de la Corte Suprema como la del Tribunal Constitucional, sostienen que las normas del Código del Trabajo no resultan aplicables a los funcionarios, ya sea que estos ejerzan cargos de planta o contrata, así como tampoco tratándose de personas contratadas bajo la modalidad de honorarios.
2. *Segunda etapa (a partir de 2014): La discutida aplicación del procedimiento de tutela de derechos fundamentales a los funcionarios públicos y el zigzagueante reconocimiento de los honorarios como “trabajadores públicos”.*
Aquí se producirán dos cambios jurisprudenciales de la mayor relevancia sobre la materia:
 - a. La Corte Suprema resolverá por primera vez que el procedimiento de tutela laboral (regulado a propósito de los trabajadores del sector privado en el artículo 485 Código del Trabajo), resulta aplicable

²⁶Un excelente análisis referente a la materia se encuentra en GÓMEZ (2019): “Desafíos de la función pública en Chile y medidas para la modernización y buena gestión de las relaciones laborales dentro de la Administración del Estado”.

²⁷El contenido de estos hitos se expone únicamente en lo modular, en atención a la extensión del presente trabajo.

- también a los funcionarios de la Administración del Estado, en una reinterpretación del artículo 2º del Código del Trabajo²⁸.
- b. Igualmente y aunque de manera zigzagueante²⁹, el máximo tribunal reconocerá la calidad de trabajadores a aquellas personas contratadas a honorarios por los distintos organismos de la Administración del Estado, advirtiendo que, en los hechos, se trata de contrataciones que se efectúan al margen del correspondiente marco legal propio, toda vez que son realizadas de manera sucesiva, ininterrumpida y para el desempeño de labores habituales del servicio, bajo una relación de **subordinación y dependencia**, lo que conforme al principio de primacía de la realidad imperante en las relaciones laborales consagrado en el artículo 8 del Código del Trabajo, conlleva a reconocer la naturaleza laboral del vínculo y someterla a la aplicación directa de Código del Trabajo³⁰.
3. *Tercera etapa (a partir del año 2016): El surgimiento de la doctrina de la protección de la confianza legítima a través de la potestad dictaminante de la Contraloría General de la República.*
- Ignorando el tenor literal del artículo 10º del Estatuto Administrativo³¹ y haciendo uso de su potestad dictaminante, mediante los dictámenes Nos 22.766 y 85.700, ambos de 2016, el Órgano de Control concluyó que la renovación reiterada de un vínculo a contrata por parte de un organismo público (desde la segunda al menos y siempre que computara un plazo ininterrumpido de dos años), generaría en los funcionarios la legítima expectativa o confianza legítima que dicho comportamiento sería reiterado y sostenido en el tiempo por la Administración.
- En virtud de lo anterior, aquellos funcionarios que se encontraren protegidos por el principio de confianza legítima entenderían que su contrata se prorrogaría automáticamente año a año, salvo que el respectivo órgano público dictara y notificara un acto administrativo debidamente fundado con 30 días de anticipación a la expiración del vínculo. De no cumplirse con tales requisitos, tanto la no renovación de la contrata como su término anticipado, no surtirían efectos, todo lo cual sería reclamable y revisable ante el organismo contralor por la vía del artículo 160 del Estatuto Administrativo.

²⁸A propósito del conocimiento de un recurso de unificación de jurisprudencia (artículo 483 del Código del Trabajo), Rol N° 10.972/2013.

²⁹Acerca del punto, véase las múltiples columnas de VERGARA.

³⁰Rol N° 11.584/2014.

³¹Que al efecto dispone en su inciso primero: “Los empleos a contrata durarán, como máximo, solo **hasta el 31 de diciembre de cada año** y los empleados que los sirvan expirarán en sus funciones en esa fecha, **por el solo ministerio de la ley**, salvo que hubiere sido propuesta la prórroga con treinta días de anticipación a lo menos.

4. Cuarta etapa (2020): *Intervención del legislador para poner fin a las interpretaciones contradictorias sobre procedencia del procedimiento de tutela laboral a los funcionarios públicos.*

Las constantes interpretaciones contrapuestas respecto de la (im) procedencia del procedimiento de tutela laboral en favor de los funcionarios públicos dio lugar a un intenso enfrentamiento³² entre la Corte Suprema –cuya jurisprudencia estimaba aplicable dicha acción de tutela laboral por vulneración de derechos fundamentales en los casos en que los demandantes fuesen funcionarios públicos– y el Tribunal Constitucional, quien en diversos fallos había declarado inaplicable los artículos 1°, inciso 3°, y 485 del Código de Trabajo, por estimarlos contrarios a los artículos 6°, 7° y 38 de la Carta Fundamental.

Las tensiones suscitadas entre ambas magistraturas se elevaron a tal punto que, tras diversas sentencias en un sentido y en otro³³, el legislador se vio en la necesidad de reaccionar e intervenir mediante la dictación de la Ley N° 21.280, del 30 de octubre del 2020, normativa que finalmente zanjó la ardua problemática interpretativa, inclinándose por la procedencia³⁴ de la tutela laboral en favor de los funcionarios, en los siguientes términos:

Artículo 1°. Declarase interpretado el inciso primero del artículo 485 del Código del Trabajo en el siguiente sentido:

Las normas de los artículos 485 y siguientes del Código del Trabajo, contenidas en el Párrafo 6° del Capítulo II del Título I del Libro V de dicho cuerpo normativo, son aplicables a todos los trabajadores, incluidos aquellos a los que hace referencia el inciso segundo del artículo 1° del Código del Trabajo, en virtud de lo dispuesto en los incisos primero y tercero de ese mismo artículo. También serán aplicables a los trabajadores que se desempeñen en los órganos señalados en los Capítulos VII, VIII, IX, X y XIII de la Constitución Política de la República y a aquellos que sus propias leyes declaren como autónomos.

³²Véase comentario de HUBE.

³³Véase <https://derecho.udp.cl/suprema-no-aplica-fallo-del-tc-y-confirma-que-rige-tutela-laboral-para-empleada-publica/>

³⁴Sin perjuicio de la aludida procedencia, la Ley N° 21.280 se encarga de precisar en su artículo segundo que:

“Tratándose de los funcionarios o trabajadores a los que se refiere el inciso segundo del artículo 1° de este Código, en caso de acogerse la denuncia, **no procederá el pago de la indemnización a que se refiere el inciso cuarto del artículo 162 y la establecida en el artículo 163**, en cuyo caso el juez ordenará el pago de una indemnización, la que no podrá ser inferior a seis meses ni superior a once meses de la última remuneración mensual. Asimismo, cuando el juez declare que el despido es discriminatorio por haber infringido lo dispuesto en el inciso cuarto del artículo 2 de este Código, y además ello sea calificado como grave, el trabajador podrá optar entre la indemnización que corresponda o bien su reincorporación al cargo” (el destacado es propio).

5. *Quinta etapa (2018-2022): Consolidación de la protección de la confianza legítima en la jurisprudencia de la Contraloría General de la República y la Corte Suprema.*

Mediante el conocimiento de diversas acciones de protección interpuestas en contra de organismos de la Administración, la Corte Suprema –mediante su Tercera Sala– termina por alinearse³⁵ con el criterio sostenido en la jurisprudencia de la Contraloría General de la República, entendiendo que:

...es un verdadero axioma que, si una relación a contrata excede los dos años y se renueva reiteradamente, una vez superado ese límite, se transforma en una relación indefinida, conforme al principio de confianza legítima que la Contraloría General de la República comenzó a aplicar decididamente con ocasión del Dictamen N° 85.700, del 28 de noviembre de 2016, cuya normativa cubre, entre otros, a los funcionarios designados en empleos a contrata regidos por la Ley N° 18.884³⁶.

Respecto del punto, Obando sostiene que:

Probablemente, la acogida brindada al principio de protección de la confianza legítima por los tribunales, sobre todo en el último lustro, no habría adquirido la notoriedad actual sin la línea jurisprudencial acuñada por la Contraloría General de la República, especialmente a partir del Dictamen N° 22.766 de 2016, el que ha sido citado en diversas sentencias judiciales del máximo tribunal³⁷.

6. *Sexta etapa (2022): Limitación de la contratación a honorarios mediante los dictámenes de la Contraloría General de la República nos E173171, E189794 y E202200, todos del año 2022.*

En un nuevo intento jurisprudencial por ordenar y limitar la contratación de personas bajo la modalidad a honorarios, la Contraloría General de la República, en ejercicio de su potestad dictaminante, emite tres dictámenes que buscan limitar la contratación de personas bajo la modalidad a honorarios, estableciendo al efecto básicamente los siguientes dos lineamientos que entrarán a regir a partir de 2023:

a. Aquellas personas que desarrolleen funciones a honorarios fuera del marco legal (esto es, no respetando las restricciones previstas

³⁵Previamente, el máximo tribunal había reconocido a los órganos de la Administración la facultad para terminar anticipadamente las contratas o no renovar las mismas. Referente al punto, Vergara Blanco sostiene que, a partir del año 2016, se produce un giro jurisprudencial consistente en que “la CS comenzó a rechazar el término intempestivo de las contratas o la falta de motivación en su no renovación, aplicando para ello el principio de confianza legítima, pero fue altamente zigzagueante”.

³⁶Rol N° 38.681/2017.

³⁷OBANDO, 2019, 245.

- por el artículo 11 del Estatuto Administrativo), no podrán volver a ser contratadas a honorarios para el año siguiente.
- b. Si la contratación a honorarios es indispensable para el órgano administrativo y requiere necesariamente mantenerla, deberá efectuar la pertinente designación a contrata.

7. *Séptima etapa (a partir de 2023): La Corte Suprema eleva a 5 años el plazo para entender configurada la protección de la confianza legítima*³⁸.

Durante marzo del 2023, por medio del conocimiento de diversas acciones de protección en su instancia recursiva y mediante lo que la propia Corte Suprema señala como “la búsqueda de un criterio unificador”³⁹, el máximo tribunal decidió apartarse de la que era –hasta ese entonces y desde el 2016– la sostenida jurisprudencia de la Contraloría General de la República y asentó un nuevo criterio jurisprudencial, el que podemos resumir en los siguientes puntos:

- a. El principio de protección de la confianza legítima “busca proteger a los funcionarios de los cambios intempestivos en las decisiones de la Administración, entregando estabilidad a los servidores públicos, impidiendo que por medio de aquellos se lesionen derechos”.
- b. El periodo prudente para que la Administración evalúe tanto el desempeño funcionario como si requiere continuar contando con los servicios de esa persona y, en consecuencia, para que esta se encuentre protegida por el principio de confianza legítima, es de **cinco años**, extensión de tiempo que resulta coherente con la política de renovación de contratas del personal del Poder Judicial, según Acta N° 19/2012 y refundida por el acta N° 191/2019, que establece la renovación automática de la designación en aquellos casos que exista 5 períodos consecutivos y figuren en la lista de méritos durante ese plazo.

³⁸En una reciente sentencia (Rol N° 6.275/2025), el Máximo Tribunal reconoció explícitamente que la confianza legítima corresponde a una figura que ha sido tolerada tanto por las autoridades, los órganos colegisladores y el órgano contralor: “la aplicación del principio de confianza legítima no se basa en la existencia de autorizaciones obtenidas sin fraude, cohecho o errores de que no es responsable el beneficiado, sino que en la necesidad de reconocer a los empleados a contrata una cierta estabilidad en su empleo cuando, a pesar de no requerir, para asumirlo, un concurso previo y cumplir con las restantes exigencias propias de un funcionario de planta, lo ha desempeñado ininterrumpidamente durante cinco años o más, lo que es tolerado por la necesidad de cumplir las crecientes funciones de los servicios en que laboran, cuyos empleados de planta parecen insuficiente para tal objeto, tolerancia que proviene de las autoridades que renuevan sucesivamente sus contrataciones, de los órganos colegisladores que proveen fondos para ello en las leyes de presupuesto y del órgano contralor, que ha aplicado el referido principio en diversos dictámenes sobre la materia”.

³⁹Sentencias Roles Nos 26.112/2022, 26.131/2022, 26.196/2022, 26.279/2022 y 26.301/2022, todas de Corte Suprema.

- c. A partir del momento en que una persona vinculada mediante contratas anuales con la Administración del Estado adquiere esta especial protección, “la Administración solo puede poner término al vínculo estatutario por medio del sistema de calificaciones o sumario administrativo”.
- d. Quienes se han desempeñado por un periodo inferior a 5 años, no le asiste el principio de confianza legítima y, en consecuencia:

la Administración se encuentra facultada para no renovar el vínculo estatutario para el periodo siguiente, sin que requiera la dictación de un acto especial al efecto, debido a que es el legislador quien dispone que al cumplirse el periodo de designación esta concluye por el solo ministerio de la ley, al ser inferior a cinco años su vinculación con la Administración y no estar amparado por el principio de confianza legítima. Todo ello no adquiere un carácter diverso por el hecho de comunicar expresamente esa determinación por razones de certeza jurídica y deferencia con el funcionario.

Como se puede observar, el criterio del máximo tribunal no solo se aparta de la jurisprudencia contralora⁴⁰ en cuanto al número de renovaciones que se requieren para adquirir la protección de la confianza legítima, sino que, además, parece estar creando en los hechos un nuevo cargo de planta por la vía jurisprudencial al establecer expresamente en sus sentencias que, a quienes asista la protección de la confianza legítima bajo las exigencias de temporalidad previamente establecidas, “la Administración solo puede poner término al vínculo estatutario, como se dijo, mediante el sistema de calificaciones o sumario administrativo, por lo que, en este caso, carece de toda relevancia hacer un distingo entre término anticipado y no renovación del contrato”⁴¹.

- 8. *Octava etapa (2024): El golpe de timón de la Contraloría General de la República y la protección de la confianza legítima como un asunto que ha devenido en litigioso.*

El nuevo y reiterado criterio unificador establecido por el máximo tribunal en materia de contratas generó una abierta diferencia con la

⁴⁰Sentencia Rol N° 9.748/2025, voto de disidencia. En opinión de los autores de este voto, “no es razonable que ambas sedes tengan razón en cuanto a la interpretación de este punto de derecho. Por eso, esta divergencia debería necesariamente resolverse en favor de una de las dos vertientes jurisprudenciales” y agrega que, “En un Estado de Derecho las instituciones de naturaleza administrativa están sometidas al control de los organismos jurisdiccionales. Por eso, a falta de otros criterios de solución de antinomias normativas, en esta discrepancia la jurisprudencia asentada de esta Corte Suprema debe prevalecer sobre la opinión de la Contraloría General de la República”.

⁴¹Sentencias Roles Nos 26.112/2022, 26.131/2022, 26.196/2022, 26.279/2022 y 26.301/2022, todas de Corte Suprema.

jurisprudencia contralora en relación con el plazo mínimo necesario para entender por configurada la protección de la confianza legítima. Tal disparidad provocaría una suerte de “derecho pretoriano”, donde el eventual éxito de una reclamación asociada –ya sea al término anticipado de una contrata o su no renovación– dependería de la sede escogida para impetrar la respectiva reclamación. Así, mientras que para la Contraloría General de la República basta una segunda renovación anual o varias designaciones continuas que abarquen el plazo de dos años, para la Corte Suprema, desempeñarse por “un tiempo inferior a cinco años” no configura la pretendida confianza legítima.

Lo anterior motivó a que, luego de ocho años de sostenida jurisprudencia contralora, mediante el Dictamen N° E561358⁴², de 6 de noviembre de 2024, la Contraloría General de la República decidiera que la materia en comento “devino en litigiosa”, por lo que su resolución compete a los Tribunales de Justicia, debiendo dicho organismo abstenerse se continuar conociendo reclamaciones asociadas a la misma, en cumplimiento del mandato contenido en el inciso tercero del artículo 6° de su Ley Orgánica⁴³.

Tal pronunciamiento no solo generó un gran revuelo en el medio, sino que además generó que dos semanas después del referido dictamen, un grupo de diputados ingresara a trámite el proyecto de Ley Boletín N° 17247-13⁴⁴, cuya finalidad es interpretar el artículo 10° del Estatuto Administrativo y el artículo 2° del Estatuto Administrativo para funcionarios municipales, haciéndoles aplicable el principio de protección de confianza legítima en

⁴²Contra el dictamen en comento se interpuso la acción de protección correspondiente al Rol N° 24.805/2024. Esta acción fue rechazada por sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago (25.02.2025), decisión que fue finalmente confirmada por la Corte Suprema, Rol N° 9.748/2025 (14.07.2025). Asimismo, es oportuno señalar que la sentencia confirmatoria del Máximo Tribunal fue adoptada con dos votos de minoría, bajo cuyo parecer, la CGR “recibe directamente de la ley competencias para pronunciarse acerca de cuestiones vinculadas con el régimen laboral aplicable a los funcionarios públicos, y específicamente respecto de las reclamaciones que formulen los funcionarios públicos en razón del trato ilegal que reciban por parte de sus empleadores” y que validar el pronunciamiento de abstención emitido por el Organismo Contralor en la práctica “implica que los empleados públicos a quienes –conforme a esta construcción jurisprudencial– asista una legítima confianza en la continuidad de su condición funcionaria no encontrarán en la Contraloría un foro que atienda favorablemente sus intereses (...) importa potencialmente una amenaza para los derechos fundamentales que los funcionarios pueden invocar en apoyo de un recurso de protección”.

⁴³“La Contraloría no intervendrá ni informará los asuntos que por su naturaleza sean propiamente de carácter litigioso, o que estén sometidos al conocimiento de los Tribunales de Justicia, que son de la competencia del Consejo de Defensa del Estado, sin perjuicio de las atribuciones que, con respecto a materias judiciales, reconoce esta ley al Contralor”.

⁴⁴Al mes de noviembre de 2025, el referido proyecto continúa en su primer trámite constitucional.

aquellos casos cuando el nombramiento a contrata haya sido prorrogado por segundo año consecutivo⁴⁵.

IV. CONCLUSIONES Y DESAFÍOS ACTUALES

Al reflexionar acerca de la evolución e historia del Derecho Administrativo en nuestro país, un tema que rápidamente dice presente es aquel referente al modelo constitucional de empleo público y cuyas características hemos analizado en las presentes páginas, así como también, la evolución jurisprudencial que el mismo ha experimentado en la última década.

Del análisis efectuado podemos concluir:

1. La existencia de un modelo constitucional de empleo público basado en la carrera funcionaria que ha sido incapaz de llegar a implementarse y que, en los hechos, ha sido sustituido por un modelo dominado por vínculos laborales transitorios y temporales como lo es la contrata y el honorario, todo ello con la venia del propio legislador mediante las respectivas glosas en las leyes de presupuesto que se dictan año a año.
2. Las deficiencias del referido modelo han dado origen (desde el año 2014 a la fecha) de forma gradual, pero sostenida, a una jurisprudencia judicial y administrativa caracterizada por la creación de una regulación⁴⁶ paralela a la establecida por el legislador mediante el

⁴⁵El artículo único del proyecto dispone lo siguiente: “Declarése, interpretando auténticamente el inciso primero del artículo 10 del DFL N° 29 que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo, y el inciso tercero del artículo 2° de la Ley N° 18.883, que aprueba el Estatuto Administrativo para funcionarios Municipales, en el siguiente sentido:

Todos aquellos empleos a contrata que hayan sido prorrogados por segundo año consecutivo cuentan con la confianza legítima en el respectivo organismo de la Administración del Estado o Municipalidad en que cumplan sus funciones, según corresponda, para seguir desempeñando sus labores.

Declarése, además, que la confianza legítima importa que, si de manera constante y reiterada un organismo de la Administración del Estado o una Municipalidad ha requerido los servicios personales de un funcionario por medio de designaciones a contrata, aquello presumirá legalmente en favor de este que, salvo que medie una razón plausible suficientemente acreditada del respectivo organismo de la Administración del Estado o Municipalidad, según corresponda, expresada en un acto administrativo, la última designación a contrata que el funcionario sirvió podrá ser renovada por una nueva contrata anual, con el mismo grado y estamento de asimilación. Así, también se presumirá legalmente en favor de este que la cesación en el cargo solo procederá en virtud de la sanción de destitución tramitada conforme a las normas disciplinarias correspondientes o por una calificación anual que así lo permita.

Además, la interpretación auténtica señalada en los incisos anteriores, en ningún caso tiene por objeto alterar la carrera funcionaria regulada en el título II de dicho cuerpo legal”.

⁴⁶Zúñiga plantea que, “desde la lógica de nuestro Estado de Derecho con separación de Poderes del Estado, los órganos llamados a solucionar el problema debiesen haberse adelantado a la actividad del Poder Judicial”.

fenómeno de la laboralización y la protección de la confianza legítima. Así, podemos hablar del modelo constitucional de empleo público, por una parte, y, por otra, del modelo jurisprudencial del mismo, siendo este último el real y aplicable cotidianamente, reconociendo sus bases en el propio comportamiento de la Administración.

3. La inactividad y desidia de los colegisladores en reconocer y atender los problemas generados por la crisis del modelo constitucional de empleo público ha generado:

a. El quebrantamiento sostenido del principio de juridicidad, naturalizándose de esta forma:

a.1. El incumplimiento permanente de la Constitución y la ley mediante contrataciones que se apartan de los mandatos ahí establecidos.

a.2. Afectación del principio de igualdad ante la ley y, en específico, de la garantía de admisión y permanencia a todas las funciones y empleos públicos, sin otros requisitos que los que imponga la Constitución y la ley (19 N° 17), situación que se ha profundizado no solo por los propios organismos de la Administración, sino también por la jurisprudencia administrativa y jurisdiccional, mediante el establecimiento de requisitos y plazos diversos a lo largo de los últimos años.

Adicionalmente, también se vulnera el derecho de igualdad ante la ley, al requerir que las personas afectadas activen algún mecanismo de reclamación administrativa o jurisdiccional que ampare el derecho pretendido, el que eventualmente puede incluso no reconocérsele, dependiendo del criterio del organismo o tribunal que resuelva. A contrario sensu, al no tratarse de derechos establecidos claramente por la ley, la Administración no se encuentra mandatada a respetarlos o cumplirlos, por lo que quienes no reclamen contra su actuar, no obtendrán el respectivo amparo.

b. Afectación permanente del erario público:

Como consecuencia de los reiterados pronunciamientos jurisdiccionales que condenan a los distintos organismos del Estado a una serie de prestaciones e indemnizaciones⁴⁷ por aplicación del

⁴⁷Este punto es especialmente complejo si se considera que, en los casos específicos en que el legislador ha establecido el Código del Trabajo como estatuto aplicable a determinados organismos o funcionarios (por ejemplo, la reciente Ley N° 21.663 que crea la Agencia Nacional de Ciberseguridad), se ha encargado de precisar que, “Estos trabajadores no tendrán derecho a las indemnizaciones establecidas en el Código del Trabajo”, lo cual permitiría concluir que el legislador actual está siendo menos protecciónista que la jurisprudencia imperante, aspecto relevante en relación a la legalidad del gasto público (se trata, en consecuencia, de un presupuesto que el legislador no ha previsto para tales fines, imponiéndose dicho gasto mediante la dictación de una sentencia).

Código del Trabajo, principalmente en sede laboral, pero también en aquellos casos en que por medio de la acción de protección (o en su momento mediante los dictámenes de Contraloría) se ha ordenado reintegrar a funcionarios ya desvinculados y pagar las remuneraciones correspondientes al tiempo que estos no desempeñaron efectivamente su cargo como consecuencia de la decisión de la Administración⁴⁸.

Finalmente, si bien tanto la doctrina nacional como la jurisprudencia judicial y administrativa están contestes en que el modelo de empleo público requiere una reforma integral y urgente⁴⁹, el desafío pendiente –y también la esperanza– es que el próximo hito que respecto de la materia se produzca sea protagonizado ya no por la jurisprudencia, sino por los colegisladores⁵⁰, quienes por años han descuidado la importancia del empleo público en nuestro país, sin siquiera considerar que es por medio de este la forma en que la Administración del Estado materializa o al menos intenta materializar, cotidianamente y humanamente, el cumplimiento de sus tareas y así atender al mandato constitucional y legal que justifica su existencia: esto es, estar al servicio de la persona humana y atender las necesidades públicas en forma continua y permanente.

⁴⁸Para evidenciar tal situación, podemos señalar, a modo ejemplar, la sentencia dictada por la Corte Suprema, bajo el Rol N° 13.424/2024. En este caso, el funcionario afectado ejerció acción de nulidad de derecho público, reclamando que su contrata fue renovada únicamente hasta el 30 de junio del 2016 y no por la anualidad completa. Conociendo el recurso de casación en el fondo interpuesto, la Corte Suprema acoge este y concluye que existió falta de motivación en el marco de una decisión discrecional. Interesante, especialmente, que se trata de hechos que se produjeron con anterioridad a la dictación del dictamen de CGR del año 2016 y que el máximo tribunal en su sentencia de reemplazo ordena reincorporar al funcionario desvinculado el año 2016, además del **pago de la totalidad de las remuneraciones y cotizaciones previsionales devengadas en su favor durante el tiempo que duró la separación (un total de 9 años)**.

⁴⁹La necesidad de reforma urgente no solo se justifica con la finalidad de dotar al empleo público de una mayor estabilidad, sino especialmente a efectos de garantizar y fomentar el ingreso a este mediante prácticas meritocráticas, que resguarden la idoneidad y probidad de sus integrantes. Camacho comenta al respecto que “una encuesta recientemente realizada a funcionarios públicos por investigadores de la University College of London, el 57% de los funcionarios declaró no haber sido evaluado para ingresar al sector público y que en el 27% de los casos la ayuda de familiares, amigos o políticos fue importante para obtener su primer empleo en el Estado, lo que indica que las prácticas meritocráticas en el ingreso al empleo público no han permeado lo suficiente y más bien hay muchos indicios de la tendencia hacia el nepotismo”.

⁵⁰Al respecto, sostenemos acerca del punto que se trata de una responsabilidad compartida entre quienes están mandatados constitucionalmente a legislar respecto de la materia. Es importante recordar que “Crear nuevos servicios públicos o empleos rentados, sean fiscales, semifiscales, autónomos o de las empresas del Estado; suprimirlos y determinar sus funciones o atribuciones” corresponde a una materia de ley de iniciativa exclusiva del Presidente de la República (artículo 63 N° 14 en relación con el artículo 65 inciso cuarto N° 2 de la actual Carta Fundamental), sin perjuicio de la labor que corresponde al Parlamento en tramitar y complementar dichas iniciativas.

V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

I. DOCTRINA

- BERMÚDEZ SOTO, Jorge (2005): “El principio de protección de la confianza legítima en la actuación de la Administración como límite a la potestad invalidatoria”, *Revista de Derecho (Valdivia)*, vol.18, Nº 2: pp.83-105. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502005000200004>.
- CAMACHO CEPEDA, Gladys (2025): “¿Qué función pública queremos?”, Asociación Administrativa de Derecho Administrativo. Disponible en: <https://adad.cl/blog/wo1spxadtrkquuqt8v8zd6o2di4fu>. Fecha de consulta: 14/11/2025.
- Corral Talciani, Hernán (2012): “Contrato a honorarios y contrato de trabajo. A propósito, se la sentencia del Tribunal Constitucional de 23 de agosto de 2012”, *El Mercurio Legal*. Disponible en: <https://www.elmercurio.com/Legal/Noticias/Analisis-Juridico/2012/09/10/901409/Contrato-a-honorarios-y-contrato-de-trabajo-A-proposito-de-la-sentencia-del-Tribunal-Constitucional-de-23-de-agosto-de-2012.aspx>. Fecha de consulta: 2/8/2024.
- FERRADA BÓRQUEZ, Juan Carlos y Walter Díaz, Rodolfo (2024): “El impacto del derecho del trabajo en la función pública Chile-Uruguay”, Tomo I (Santiago, Chile), Thomson Reuters.
- GÓMEZ GONZÁLEZ, Rosa (2020): “Desafíos de la función pública en Chile y medidas para la modernización y buena gestión de las relaciones laborales dentro de la Administración del Estado”, *Revista Digital de Derecho Administrativo, Universidad Externado de Colombia*, Nº 23. Disponible en <https://www.redalyc.org/journal/5038/503865771006/html/>.
- HUBE PORTUS, Constanza (2018): “Conflicto entre la Corte Suprema y el Tribunal Constitucional”, La Segunda. Disponible en: <https://derecho.uc.cl/es/noticias/derecho-uc-en-los-medios/23741-profesora-constanza-hube-se-refirio-a-conflicto-entre-la-corte-suprema-y-tribunal-constitucional>. Fecha de consulta: 5/9/2024.
- MAHALUF PINTO, Luis Felipe (2012): “Los funcionarios que no son funcionarios públicos, una incómoda realidad”, *El Mercurio Legal*. Disponible en <https://www.elmercurio.com/Legal/Noticias/Opinion/2012/10/30/901526/Los-funcionarios-que-no-son-funcionarios-publicos-una-incomoda-realidad.aspx>. Fecha de consulta 4/7/2024.
- PHILLIPS LETELIER, Jaime (2021): “Superando el ‘régimen del botín’: coordenadas para regular la función pública”, *El Mercurio Legal*. Disponible en <https://www.elmercurio.com/Legal/Noticias/Opinion/2021/01/28/909350/Superando-el-regimen-del-botin-coordenadas-para-regular-la-funcion-publica.aspx>. Fecha de consulta: 30/8/2024.
- OBANDO CAMINO, Iván (2023): “El principio de protección de la confianza legítima: Desarrollo y perspectivas para Chile”, en PONCE DE LEÓN, Sandra y DÍAZ DE VALDEZ JULIÁ, José Manuel (eds), *Principios constitucionales: Antiguas y nuevas propuestas* (Valencia, Tirant lo Blanch), pp. 233-249.
- RAJEVIC MOSLER, Enrique (2018): “La crisis de la regulación del empleo público en Chile. Ideas para un nuevo modelo”, en ANINAT, Isabel y RAZMILIC, Slaven (eds.), *Un Estado para la ciudadanía. Estudios para su modernización* (Santiago, Centro de Estudios Públicos), pp. 403-432.

- RAJEVIC MOSLER, Enrique (2019): "Constitucionalización, desconstitucionalización y reconstitucionalización del empleo público en Chile", en GUIOFF TITIUN, Matías (eds), *Desafíos y tendencias de la función pública: Actas de las XIII Jornadas de Derecho Administrativo* (Santiago, Chile. RF Editores), pp. 13-30.
- RAJEVIC MOSLER, Enrique (2019): "El empleo público en crisis: Ideas para salir del marasmo", Revista Chilena de la Administración del Estado, Nº 1, primer semestre: pp. 9-28. DOI: <https://doi.org/10.57211/revista.v1i01.32>.
- SOTO KLOSS, Eduardo (2020): "La confianza legítima y el Derecho Administrativo chileno: De cómo se "legisla" por vía de dictámenes contralores y sentencias judiciales con total desprecio de la Constitución", Revista *Ius Publicum* Nº 44: pp. 115-140.
- VARAS MARCHANT, Karla (2021): "Laboralización de la función pública. Reflexiones a propósito del debate de la aplicación de la acción de tutela de derechos fundamentales a los trabajadores públicos", *Revista de derecho (Valparaíso)*, (56), 185-230. <https://dx.doi.org/10.4151/s0718-685120210056-1291>.
- VERGARA BLANCO (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", El Mercurio Legal. Disponible en: <https://www.elmercurio.com/Legal/Noticias/Analisis-Juridico/2016/05/02/904785/Contratos-a-honorarios-para-servicios-personales-habituales-y-dependientes-en-la-Administracion-publica-su-naturaleza-laboral.aspx>. Fecha de consulta: 05/05/2024.
- VERGARA BLANCO, Alejandro (2019): "Funcionarios contratados 'a honorarios' por la Administración. Supletoriedad del Código del Trabajo y principio de primacía de la realidad en el giro jurisprudencial", en GUIOFF TITIUN, Matías (eds), *Desafíos y tendencias de la función pública: Actas de las XIII Jornadas de Derecho Administrativo* (Santiago, Chile. RF Editores), pp. 98-116.
- VERGARA BLANCO, Alejandro (2019): "Precariedad del empleo público a contrata y a honorarios: vacilaciones jurisprudenciales y discriminación", El Mercurio Legal. Disponible en: <https://www.elmercurio.com/Legal/Noticias/Analisis-Juridico/2019/10/28/907860/Precariedad-del-empleo-publico-a-contrata-y-a-honorarios-vacilaciones-jurisprudenciales-y-discriminacion.aspx>. Fecha de consulta: 02.07.2024.
- VERGARA BLANCO, Alejandro (2022): "Precariedad del empleo público a honorarios (parte III). Actualidad jurisprudencial en la Corte Suprema y la Contraloría", El Mercurio Legal. Disponible en <https://www.elmercurio.com/Legal/Noticias/Analisis-Juridico/2022/02/14/910730/suprema-contraloria-jurisprudencia-empleo.aspx>. Fecha de consulta: 15.1.2025.
- VERGARA BLANCO, Alejandro (2024): "Prórroga y término anticipado del empleo de funcionarios públicos a contrata: Crónica y anuncio de intento de uniformización de la jurisprudencia (parte V)", El Mercurio Legal. Disponible en <https://www.elmercurio.com/Legal/Noticias/Analisis-Juridico/2024/04/30/913663/prorroga-y-termino-anticipado.aspx>. Fecha de consulta: 15.1.2025.
- VERGARA BLANCO, Alejandro (2024): "Prórroga y término anticipado del empleo de funcionarios públicos a contrata: Transmutación de cargos de planta y supletoriedad del Código del Trabajo (parte VI)", El Mercurio Legal. Disponible en <https://www.elmercurio.com/Legal/Noticias/Analisis-Juridico/2024/12/24/914582/empleo-publico-contrata.aspx>. Fecha de consulta: 7.2.2025.

YÁÑEZ, Sonia, ROJAS, Irene (2017): “Empleo público en Chile: ¿Trabajo decente en el Estado? Apuntes para el debate” (Santiago de Chile: FLACSO-Chile).

ZÚÑIGA URBINA, Francisco (2015): “Los trabajadores a honorarios del Estado como trabajadores regidos por el Código del Trabajo. Comentario a la sentencia Rol N° 11.584-2014 de la Corte Suprema”, El Mercurio Legal. Disponible en <https://www.elmercurio.com/Legal/Noticias/Analisis-Juridico/2015/04/20/903838/Los-trabajadores-a-honorarios-del-Estado-como-trabajadores-regidos-por-el-Codigo-del-Trabajo-Comentario-a-la-sentencia-rol-N-115842014-de-la-Corte-Suprema.aspx>. Fecha de consulta: 18/7/2024.

II. JURISPRUDENCIA JUDICIAL

Corte Suprema, Rol N° 10.972/2013.

Corte Suprema, Rol N° 11.584/2014

Corte Suprema, Rol N° 38.68172017.

Corte Suprema, Rol N° 26.112/2022.

Corte Suprema, Rol N° 26.131/2022.

Corte Suprema, Rol N° 26.196/2022.

Corte Suprema, Rol N° 26.279/2022.

Corte Suprema, Rol N° 26.301/2022.

Corte de Apelaciones de Santiago, Rol N° 24.805/ 2024, confirmada por Corte Suprema, Rol N° 9.748/2025.

Corte Suprema, Rol N° 13.424/2024.

Corte Suprema, Rol N° 6.275/2025.

III. JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA

Dictamen CGR N° 52.881/2003.

Dictamen CGR N° 1.512/2004.

Dictamen CGR N° 50.8537/2005.

Dictamen CGR N° 47.486/2007.

Dictamen CGR N° 39.846, de 2015.

Dictamen CGR N° 22.766/2016.

Dictamen CGR N° 85.700/2016.

Dictamen CGR N° 1.156/2017.

Dictamen CGR N° E173171/2022.

Dictamen CGR N° E189794/2022.

Dictamen CGR N° E202200/2022.

Dictamen CGR N° E561358/2024.

IV. NORMAS CITADAS

Constitución Política de la República.

Ley N° 18.834, Estatuto Administrativo.

Ley N° 18.883, Estatuto Administrativo para funcionarios municipales.

Código del Trabajo.

Ley N° 21.280.

Ley N° 21.663.

V. OTROS DOCUMENTOS

Informe Trimestral de los Recursos Humanos del Sector Público, septiembre de 2024. Publicación de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, Subdirección de Racionalización y Función Pública.

Proyecto de Ley Boletín Nº 17247-13, disponible en <https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=17876&prmBOLETIN=17247-13>.