



CARCAMO&GUZMAN

Abogados Asociados

Publicaciones

- Publicado en Revista de Derecho Aplicado LLM UC, N° 10, Agosto – Diciembre 2022, disponible en: <http://ojs.uc.cl/index.php/RDA/issue/view/2689>

### **Contratos a honorarios en la Administración Pública: soluciones jurisprudenciales disímiles para una misma problemática**

Contracts for fees in the Public Administration: dissimilar jurisprudential solutions for the same problem

#### **Resumen:**

La problemática consistente en la excesiva utilización de las contrataciones a honorarios en la Administración del Estado fuera de los presupuestos legales en que ella es permitida, frente a la ausencia de una respuesta legislativa, fue abordada inicialmente, a partir del año 2015, por la Corte Suprema. No obstante, el año 2022, la Contraloría General de la República emitió un instructivo por medio del cual pretende dar una solución distinta a dicha situación. Todo lo anterior, hace necesario analizar en una dimensión prospectiva, cuáles serán los eventuales escenarios jurídicos que podrían enfrentar aquellas personas contratadas a honorarios por la Administración, frente a estas soluciones jurisprudenciales disímiles.

**Palabras Claves:** contratos a honorarios – Administración Pública – soluciones jurisprudenciales – función pública – empleo público

#### **Abstract:**

The problem consisting of the excessive use of contracting fees in the State Administration outside the legal budgets in which it is allowed, in the absence of a legislative response, was initially addressed, as of 2015, by the Court Supreme. However, in 2022, the Comptroller General of the Republic issued an instruction through which it intends to provide a different solution to said situation. All of the above makes it necessary to analyze in a prospective dimension, what will be the possible legal scenarios that those people hired for fees by the Administration, against these dissimilar jurisprudential.



CARCAMO&GUZMAN

Abogados Asociados

Publicaciones

**Key Words:** fee contracts – Public Administration – jurisprudential solutions – public function – public employment

**Alejandro Cárcamo Righetti**

Cárcamo Righetti & Abogados Asociados

Talca, Chile

[alejandro.carcamo@utalca.cl](mailto:alejandro.carcamo@utalca.cl)

**Alejandro Cárcamo es abogado,** Licenciado en Ciencias Jurídicas de la Universidad de Talca, Chile. Magíster en Derecho Constitucional y Derechos Humanos del Centro de Estudios Constitucionales de Chile de la Universidad de Talca. Doctorando en Derecho Universidad de Talca, Chile. Actualmente se desempeña como profesor de derecho administrativo en la Universidad de Talca.

Cárcamo Righetti & Abogados Asociados

Talca, Chile

[alejandro.carcamo@utalca.cl](mailto:alejandro.carcamo@utalca.cl)

Alejandro Cárcamo is a lawyer, with a degree in Legal Sciences from the University of Talca, Chile. Master in Constitutional Law and Human Rights from the Center for Constitutional Studies of Chile at the University of Talca. Doctorate in Law University of Talca, Chile. He currently works as a professor of administrative law at the University of Talca.



## 1. Introducción

La figura de la contratación a honorarios en la Administración del Estado, si bien se encuentra expresamente permitida en el ordenamiento jurídico administrativo -conforme lo disponen, entre otros, el artículo 11 de la Ley N° 18.834<sup>1</sup> y el artículo 4° de la Ley N° 18.883<sup>2</sup>-, supone el cumplimiento de ciertos requisitos legales mínimos<sup>3</sup> que, en muchos casos y desde hace bastante tiempo, no se cumplen, lo que comenzó a generar en la década del 2000, frente al término de dichas relaciones contractuales, la presentación de numerosas demandas ante los tribunales del trabajo en contra de los organismos de la Administración del Estado, a través de las cuales los demandantes solicitaban la declaración de existencia de relación laboral regida por el Código del Trabajo<sup>4</sup>, con el consiguiente pago de las prestaciones propias de la extinción de dicho vínculo jurídico -compensación de feriado legal proporcional, indemnización sustitutiva de aviso previo, indemnización por años de servicio, nulidad del despido, pago retroactivo de las correspondientes cotizaciones previsionales y recargo legal por despido injustificado-.

La Corte Suprema, hasta comienzos del año 2015, conociendo de recursos de casación primero y de unificación de jurisprudencia después, todos referidos a la materia, había sentado un criterio jurisprudencial mayoritario en orden a sentenciar que las relaciones habidas entre las personas contratadas para prestar servicios en organismos de la Administración del Estado, a través de contratos de prestación de servicios a honorarios, se

---

<sup>1</sup> DFL N° 29, de 16 de marzo de 2005, Fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.834, Sobre Estatuto Administrativo (Diario Oficial, 16 de marzo de 2005).

<sup>2</sup> Ley N° 18.883, de 29 de diciembre de 1989, Aprueba estatuto administrativo para funcionarios municipales (Diario Oficial, 29 de diciembre de 1989).

<sup>3</sup> Consistentes en que: a) Se trate de profesionales o técnicos de educación superior o expertos en determinadas materias o extranjeros que posean título correspondiente a la especialidad que se requiera; b) Para la realización de labores accidentales y no habituales de la institución; c) O que, siendo labores habituales y no accidentales, se trate de cometidos específicos.

<sup>4</sup> DFL N° 1, de 19 de enero de 2003, Fija texto refundido, coordinado y sistematizado del Código del Trabajo (Diario Oficial, 19 de enero de 2003).



CARCAMO&GUZMAN

Abogados Asociados

Publicaciones

rigen por las estipulaciones contenidas en dichas convenciones y no les resultan aplicables las normas del Código del Trabajo<sup>5</sup>.

El punto de inflexión, lo marca la sentencia definitiva pronunciada por la Corte Suprema en causa Rol N° 11.584-2014, de fecha 01 de Abril de 2015, caso conocido como “Vial Paillán, Juan Pablo con Municipalidad de Santiago”, que acogió un recurso de unificación de jurisprudencia, por medio del cual, haciendo aplicación de las normas del Código del Trabajo, calificó como relación laboral un contrato de honorarios celebrado por un particular con la Municipalidad de Santiago, condenando al municipio a pagar las prestaciones propias del término de la relación laboral, incluyendo, la declaración de nulidad del despido.

En simple, desde el fallo referido, nuestra Corte Suprema comienza a resolver que un contrato a honorarios celebrado entre una persona y un organismo de la Administración del Estado, puede ser calificado judicialmente como contrato de trabajo, quedando regido por la legislación laboral, cuando éste se celebra fuera de las hipótesis en que lo permiten los regímenes estatutarios, todo, a partir de la aplicación del principio de supremacía de la realidad, detectando la existencia de subordinación y dependencia a través de la técnica de los indicios, dándose los presupuestos de los artículos 7 y 8 del Código del Trabajo - relación a honorarios por largo espacio de tiempo, sin solución de continuidad, fuera de los presupuestos legales en que ello se permite por la regulación estatutaria-.

Sin perjuicio de que con anterioridad hemos criticado dicho criterio jurisprudencial<sup>6</sup> -lo cual no es del caso desarrollar por desbordar el objetivo de este trabajo-, cabe señalar que

---

<sup>5</sup> «Sistematización de la doctrina establecida por la Corte Suprema en materia laboral a través de los recursos de unificación de jurisprudencia acogidos y rechazados entre los meses de enero de 2011 y agosto de 2014», Corte Suprema, Dirección de Estudios, Análisis y Evaluación, acceso el 30 de julio de 2016, [http://decs.pjud.cl/Documentos/Jurisprudencia/Unificacion\\_jurisprudencia\\_laboral.pdf](http://decs.pjud.cl/Documentos/Jurisprudencia/Unificacion_jurisprudencia_laboral.pdf).

<sup>6</sup> Alejandro Cárcamo, «La desnaturalización de los contratos a honorarios en la Administración del Estado: Una interpretación jurisprudencial peligrosa», en *Anuario de Derecho Público*, (Ediciones Universidad Diego Portales, 2016), 411 – 427. En el mismo sentido: Juan Carlos Ferrada Bórquez y Guicela Saldivia, «El contrato a honorarios en la Administración Pública y su <<laboralización>> por la jurisprudencia», en *Revista Chilena de la Administración del Estado*, (N° 2, segundo semestre 2019, Centro de Estudios de la Administración del Estado), 9 – 33; Juan Carlos Ferrada y Guicela Saldivia, «El contrato a honorario en la Administración Pública», en *Desafíos y tendencias de la función pública, Actas de las XIII Jornadas de Derecho Administrativo* (RF Editores), 117 – 140.



CARCAMO&GUZMAN

Abogados Asociados

Publicaciones

esta doctrina jurisprudencial se asentó rápidamente en la cuarta sala de la Corte Suprema desde el año 2015 hasta nuestros días<sup>7</sup>.

Sin perjuicio de lo anterior, en fecha 10 de enero del año 2022, la Contraloría General de la República intentando otorgar una solución a esta misma problemática, mediante el pronunciamiento E173171N22, impartió instrucciones respecto de las contrataciones a honorarios en los órganos de la Administración del Estado, estableciendo, en síntesis, que si los servidores a honorarios no se encuentran en alguna de las hipótesis legales en que se permite dicha contratación, sus funciones se deben asimilar a las del personal a contrata, vinculación que también es transitoria y que supone que luego de la segunda renovación anual, gozan de confianza legítima, conforme a la jurisprudencia administrativa actualmente vigente contenida en el Dict. 006400N18, de 02 de marzo de 2018 y el Dict. 85.700, de 28 de noviembre de 2016.

De este modo, se agrega que, para el 01 de enero de 2023, la autoridad administrativa deberá proceder a la designación a contrata de todos los servidores a honorarios que cuenten con confianza legítima, esto es, que durante su vinculación contractual hayan desempeñado, sin solución de continuidad, labores distintas de aquellas que permite la contratación a honorarios, con renovaciones que alcancen más de dos años al 31 de diciembre de 2022<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> A favor de la posición jurisprudencial de la Corte Suprema: Alejandro Vergara, «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*, 02 de mayo de 2016, acceso el 25 de abril de 2022, <https://derecho.uc.cl/es/noticias/derecho-uc-en-los-medios/17077-profesor-alejandro-vergara-contratos-honorarios-servicios-personales>; Karla Varas, «La problemática del personal a honorarios del Estado», en *Anuario de Derecho Público*, (Ediciones Universidad Diego Portales, 2016), 428 – 451; Julia Poblete, «Honorarios en la Administración Pública: una verdad no revelada», en *Desafíos y tendencias de la función pública, Actas de las XIII Jornadas de Derecho Administrativo* (RF Editores, 2019), 74 – 95; Alejandro Vergara, «Funcionarios contratados “a honorarios” por la Administración. Supletoriedad del Código del Trabajo y principio de primacía de la realidad en el giro jurisprudencial», en *Desafíos y tendencias de la función pública, Actas de las XIII Jornadas de Derecho Administrativo* (RF Editores), 98 – 116.

<sup>8</sup> Se precisa por el Organismo Contralor: “En consecuencia, a más tardar al 31 de diciembre de 2022, si la autoridad estima que las labores de esos servidores a honorarios no son necesarias para la Administración, deberá dictar un acto administrativo exento explicando los motivos de la no designación a contrata, con el mismo estándar exigido para la fundamentación de la no renovación de los funcionarios a contrata que poseen confianza legítima. Respecto de los contratados a honorarios que al 31 de diciembre de 2022 no cuentan con



**CARCAMO&GUZMAN**

Abogados Asociados

Publicaciones

Como es posible visualizar en una aproximación inicial, la solución adoptada por la jurisprudencia judicial y vigente hasta la fecha -existencia de relación laboral regida por el Código del Trabajo-, es sustancialmente distinta de aquella propuesta por la Contraloría General de la República -asimilar el contrato de honorarios a un empleo a contrata-, lo cual, previa revisión de cada una de dichas posiciones jurisprudenciales, estimamos genera la necesidad de analizar, en una dimensión prospectiva, los eventuales escenarios jurídicos que podrían enfrentar aquellas personas contratadas a honorarios por la Administración del Estado fuera de los casos en que ello es permitido por el ordenamiento jurídico administrativo.

## **2. El criterio jurisprudencial de la Corte Suprema**

Como ya lo anticipamos en la introducción de este trabajo, es la Corte Suprema la que, primeramente, ha intentado solucionar la problemática de aquellas personas contratadas a honorarios en la Administración del Estado, fuera de los presupuestos legales en que ello es permitido.

Desde la sentencia definitiva pronunciada en el caso conocido como “Vial Paillán, Juan Pablo con Municipalidad de Santiago” en el año 2015 -antes citado-, se ha mantenido estable el criterio que acepta la declaración judicial de una relación laboral, regida por el Código del Trabajo, cuando se trata de personas contratadas a honorarios por la Administración Pública cuyas contrataciones no se han ajustado a lo establecido en el ordenamiento jurídico.

La mantención inalterable del criterio, ha sido justificado en que los artículos 11 de la Ley N° 18.834 y 4° de la Ley N° 18.883, en sus respectivos ámbitos de aplicación, establecen la posibilidad de contratación a honorarios, como un mecanismo de prestación de servicios a través del cual la Administración Pública puede contar con la asesoría de expertos en determinadas materias, cuando necesita llevar a cabo labores propias y que presentan el carácter de ocasional, específico, puntual y no habitual, tratándose de una modalidad de prestación de servicios particulares, que no confiere al que los desarrolla la calidad de funcionario público, y los derechos que le asisten son los que establece el respectivo

---

confianza legítima, la autoridad podrá resolver no continuar requiriendo de sus servicios, sin las exigencias y formalidades expuestas respecto de quienes sí gozan de esa confianza”.



CARCAMO&GUZMAN

Abogados Asociados

Publicaciones

contrato. Sin embargo, en el caso que las funciones realizadas en dicho contexto excedan o simplemente no coincidan con los términos que establece la normativa en comento, sino que revelen caracteres propios del vínculo laboral que regula el Código del Trabajo, es dicho cuerpo legal el que debe regir, al no enmarcarse sus labores en las hipótesis estrictas que contemplan los artículos 11 y 4° señalados -lo que se desprende, entre otras, de las sentencias definitivas pronunciadas por la Corte Suprema en las causas roles 35.145-2016, 04 de enero de 2017; 50-2018, 06 de agosto de 2018; 1.020-2018, 01 de octubre de 2018; 2.995-2018, 01 de octubre de 2018; 36.861-2019, 15 de julio de 2021; 1.597-2020, 21 de julio de 2021; 20.890-2020, 17 de noviembre de 2021; 104.598-2020, 14 de abril de 2022; 33.940-2019, 27 de mayo de 2022; 132.196-2020, 8 de junio de 2022-.

En este escenario, la hipótesis conforme a la cual la Administración puede contratar regularmente personas a honorarios, al tenor de las normas anteriormente citadas, se configura cuando se trata de profesionales y técnicos de educación superior o expertos en determinadas materias o extranjeros que posean título correspondiente a la especialidad que se requiera, en la medida que deban realizarse labores accidentales y que no sean las habituales de la institución; o, la prestación de servicios para cometidos específicos, en cuyos casos dicha relación jurídica queda sometida a la respectiva convención y a las normas del derecho común sobre contratos de arrendamiento de servicios inmateriales y de mandato.

La Contraloría General de la República, en su jurisprudencia administrativa, contenida en los Dicts. 52803N09, de 23 de septiembre de 2009 y 30048N13, de 15 de mayo de 2013, ha precisado al respecto que, “por regla general, la contratación a honorarios solo procede para realizar tareas accidentales y, excepcionalmente, para efectuar labores habituales cuando se trata de cometidos específicos, claramente determinados e individualizados, sin que lo anterior signifique que una entidad pública pueda llegar a desarrollar sus funciones permanentes a través de este procedimiento”. Por otro lado, ha agregado -en los Dicts. 55757N04, de 09 de noviembre de 2004 y 713N11, de 07 de enero de 2011- que “esta prestación de servicios personales debe ser excepcional y eminentemente transitoria, puesto que la condición de cometido específico se pierde con su reiteración en el tiempo, en que pasa a transformarse en una labor permanente y, por lo tanto, habitual. La reiteración periódica de estos cometidos específicos desvirtúa la existencia misma de la excepción y, finalmente, conlleva una desviación de facultades. Es así como la atribución de contratar



**CARCAMO&GUZMAN**

Abogados Asociados

**Publicaciones**

personal a honorarios no puede significar que el órgano público llegue a desarrollar indefinidamente sus labores habituales, utilizando los servicios de personas contratadas conforme a esa modalidad, pues para tales fines el ordenamiento jurídico contempla las dotaciones de personal de planta y los empleos a contrata”.

En caso de no cumplir con dichas exigencias en la realidad de los hechos, se ha sostenido por la jurisprudencia del máximo tribunal que la acertada interpretación del artículo 1° del Código del Trabajo, en armonía con el artículo 11 de la Ley N°18.834 o 4° de la Ley N° 18.883, según corresponda, está dada por la vigencia de dicho código respecto de las personas naturales contratadas por la Administración del Estado, que aun habiendo suscrito sucesivos contratos de prestación de servicios a honorarios, por permitírsele el estatuto especial que regula a la entidad contratante, se desempeñan en las condiciones previstas por la citada codificación -subordinación y dependencia-, por lo que corresponde calificar como vinculaciones laborales a las relaciones habidas entre una persona natural y un órgano de la Administración del Estado, en la medida que se desarrollen fuera del marco que establecen las normas señaladas y que se conformen a las exigencias establecidas por el legislador laboral, por tratarse de labores referidas a funciones propias, habituales y permanentes del organismo -en dicho sentido, las sentencias definitivas roles 31.160-2016, 10 de noviembre de 2016; 35.145-2016, 04 de enero de 2017; 35.151-2017, 15 de marzo de 2018; 50-2018, 06 de agosto de 2018; 4.907-2019, 25 de julio de 2019-.

De este modo, los parámetros utilizados por nuestra jurisprudencia judicial -conforme se desprende de las sentencias definitivas pronunciadas por la Corte Suprema en los roles 36.861-2019, 15 de julio de 2021; 1.597-2020, 21 de julio de 2021; 2.561-2020, 03 de agosto de 2021; 20.890-2020, 17 de noviembre de 2021- para encontrarnos en la hipótesis que permitiría declarar como un contrato de trabajo una relación jurídica a honorarios, son los siguientes: a) si los servicios prestados por el contratado a honorarios no coinciden con el marco regulatorio que le es propio; b) debe tenerse en consideración que se trate en términos reales de un cometido específico y no de funciones permanentes y habituales de la institución -por ejemplo, apreciando si el vínculo termina o no por la conclusión de algún proyecto o actividad específica del servicio-; c) para lo cual debe observarse, principalmente, su extensión temporal -desempeño de funciones que se prolongan sin solución de continuidad por largo espacio de tiempo- y la amplitud de sus tareas, tanto desde el punto de vista de la realidad de los hechos como de la descripción contractual -





CARCAMO&GUZMAN

Abogados Asociados

Publicaciones

funciones de naturaleza genérica y amplia-; d) debe revisarse si la contratación a honorarios está referida a actividades propias y permanentes del servicio; e) si se ejecutan a partir de las órdenes e instrucciones impartidas por las jefaturas de la institución; f) si el prestador a honorarios recibe periódicamente el pago de un “honorario”; g) si cumple jornada de trabajo, teniendo un horario y encontrándose sujeto a control de asistencia; h) si se le reconocen derechos como licencias médicas, feriado y permisos; para a partir de algunos de estos elementos, concluir si se configura una prestación de servicios personales, sujeta a dependencia y subordinación -artículos 7 y 8 Código del Trabajo-.

En resumen, la solución proporcionada por la jurisprudencia de la Corte Suprema, en la práctica, se traduce en declarar la existencia del respectivo contrato de trabajo, condenando al organismo de la Administración del Estado a pagar las prestaciones propias del término de una relación laboral<sup>9</sup>.

### **3. La novedosa postura de la jurisprudencia administrativa de la Contraloría General de la República<sup>10</sup>**

Como lo anticipábamos, la Contraloría General de la República, en fecha 10 de enero de 2022, emitió el Dictamen E173171N22, por medio del cual imparte instrucciones respecto de las contrataciones a honorarios en los órganos de la Administración del Estado, intentando así, hacerse cargo de la problemática consistente en la abusiva utilización de la contratación a honorarios en la Administración Pública.

En primer término, el pronunciamiento aludido efectúa una síntesis de la “situación actual de las personas contratadas a honorarios por la Administración del Estado”, precisando el

---

<sup>9</sup> Excluyendo, aproximadamente desde el año 2018 a la fecha, la aplicación de la sanción de nulidad del despido, como se desprende de las sentencias definitivas pronunciadas por la Corte Suprema en las causas roles 37.266-2017, 15 de mayo de 2018; 33.234-2019, 11 de enero de 2021; 17.307-2019, 26 de enero de 2021; 15.664-2019, 10 de marzo de 2021; 144.249-2020, 08 de abril de 2021; 27.630-2019, 30 de abril de 2021; 27.651-2019, 02 de junio de 2021; 36.861-2019, 15 de julio de 2021; 41.151-2019, 13 de septiembre de 2021; 27.685-2020, 03 de noviembre de 2021.

<sup>10</sup> Acápito desarrollado a partir de la revisión del Dict. E173171N22, de la Contraloría General de la República, del 10 de enero de 2022.



CARCAMO&GUZMAN

Abogados Asociados

Publicaciones

sentido de las normas que permiten efectuar contrataciones a honorarios<sup>11</sup>; constatando la situación fáctica actual en dicha materia -en la cual no se respeta el alcance y sentido de la normativa respectiva- y la contradicción que ello implica con la protección que el propio Estado debe otorgar a las personas que prestan servicios en condiciones de subordinación y dependencia -evidenciando el disímil tratamiento del trabajo en el sector privado y en el sector público-<sup>12</sup>; y, señalando las consecuencias que esta situación ha generado desde el punto de vista de los pronunciamientos de la jurisprudencia judicial<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Normativa concebida para contratar a expertos que colaboren con la gestión de la Administración y así contribuir al ejercicio de una mejor función pública, cuando dicha pericia no se encuentre en los funcionarios permanentes de la institución o se trate de conocimientos específicos que no sean propios de la gestión habitual del organismo, o, para apoyar transitoriamente al personal administrativo cuando se enfrentan situaciones excepcionales.

<sup>12</sup> Se constata la paulatina precarización de las condiciones de quienes sirven como contratados a honorarios en la Administración, debido a la anacrónica composición de la planta de personal de los servicios o una insuficiente dotación a contrata, o frente al incremento del volumen y complejidad de sus tareas habituales, situación que, sin las correspondientes modificaciones legales, genera el uso abusivo de las contrataciones a honorarios, las cuales deben ser excepcionales y restringidas. Destaca que dichas contrataciones constituyen una figura precaria, ya que en la mayoría de los casos terminan extendiéndose en el tiempo tornándose en servidores permanentes, pero sujetos a un régimen jurídico normalmente más desventajoso que el resto de quienes se desempeñan en el pertinente organismo, cumpliendo habitualmente idénticas funciones. Así, el ejercicio de esta facultad legal se desvía del fin para el que fue originalmente otorgada. Agrega, citando los artículos 3°, 7° y 8° del Código del Trabajo, que la situación antes descrita contrasta con la protección que el propio Estado otorga a las personas que prestan sus servicios en el sector privado cuando ello se produce en condiciones de dependencia y subordinación, evidenciándose un tratamiento disímil ante una misma situación, que termina lesionando los derechos de los contratados a honorarios en la Administración. Mientras el Código del Trabajo soluciona los casos de quienes nominalmente son contratados a honorarios, pero en el hecho reúnen las condiciones de trabajadores, no existe en la Administración del Estado una protección similar para aquellos contratados a honorarios que realizan tareas análogas a las de los funcionarios de planta o a contrata.

<sup>13</sup> Refiere a la significativa protección que los tribunales de justicia han otorgado a quienes, al término de su contrato a honorarios -luego de largo espacio de tiempo prestando servicios-, demandan a la Administración invocando la existencia de una relación laboral, disponiendo el pago de indemnizaciones, cotizaciones y demás recargos legales, por lo que, el aparente menor gasto inicial en su contratación, se traduce en el pago de elevados montos en sede judicial, afectando el patrimonio público, generándose de paso, una diferencia con el resto de los funcionarios que permanecen dentro del mismo organismo y que se encuentran regidos por el estatuto especial de derecho público respectivo, incluso, frente al término del vínculo estatutario -lo que puede colisionar con principios básicos de organización administrativa, como el de responsabilidad, el carácter técnico del empleo público y el que la retribución esté asociada a las funciones del cargo-.



**CARCAMO&GUZMAN**

Abogados Asociados

Publicaciones

A partir de todo lo anterior, el pronunciamiento en revisión efectúa un “nuevo análisis del régimen de contratación a honorarios en la Administración del Estado”, generando una “reinterpretación de los artículos 11 de la ley N° 18.834 y 4° de la ley N° 18.883”, considerando la necesaria aplicación del principio de primacía de la realidad que debe orientar la labor interpretativa del derecho administrativo y la búsqueda de soluciones que armonicen el actuar de las entidades de la Administración con aquella directriz.

Así, se precisa: a) Que todas las labores que, por su naturaleza, son inherentes a la función pública, deben desarrollarse por los servidores de planta o a contrata del respectivo organismo y, excepcionalmente, por personas contratadas a honorarios; b) Que las disposiciones legales que permiten la contratación a honorarios, siempre tienen y han tenido por objeto que dicha contratación se circunscriba a personas que no se integran de forma permanente al servicio, ni quedan sujetas a una intensa dirección de la autoridad ni a la obligación de permanencia en el lugar de trabajo; c) Considerando que el dictamen reconoce la existencia de servidores a honorarios que no han debido tener esa condición, resulta necesario que la relación que los una con la Administración sea estatutaria, con los mismos derechos y obligaciones que el legislador ha previsto para el resto de los funcionarios públicos, por lo que deberán quedar sometidos al régimen jurídico previsto por el legislador para los funcionarios que no sean de planta, es decir, a contrata o la figura análoga que se contemple en el pertinente estatuto.

En este contexto, el dictamen determina las “situaciones en que se permite la contratación a honorarios”, a saber, personas que, por la naturaleza especializada u ocasional de los servicios que pueden desarrollar de forma independiente, se vinculan con la Administración mediante este tipo de contratación, precisando a continuación los casos en que dichas circunstancias se presentan. Para mayor claridad, el pronunciamiento también se ocupa de especificar los “contratos a honorarios excluidos del presente criterio”.

Igualmente, se determina el “ámbito presupuestario de aplicación del nuevo criterio” y el “ámbito temporal de aplicación del nuevo criterio”. En este último aspecto, se señala que, dado que la normativa pertinente, solo faculta la contratación a honorarios de servidores que se desempeñen en los gabinetes, de asesores externos y para situaciones puntuales debidamente justificadas o no reiteradas en el tiempo, a partir del presente año 2022, tal interpretación solo se aplicará para las nuevas contrataciones, esto es, de personas que no



**CARCAMO&GUZMAN**

Abogados Asociados

**Publicaciones**

tenían un contrato a honorarios vigente al 31 de diciembre de 2021 -dado que los instrumentos que fijaron los presupuestos para el año 2022 ya están vigentes-.

Diversa es la situación para el año 2023, anualidad en que el dictamen se aplicará en plenitud. Por ello, quienes se encuentran actualmente -año 2022- contratados a honorarios para desempeñar funciones distintas a las que corresponden legalmente y conforme al criterio interpretativo fijado en este pronunciamiento, no podrán volver a ser contratados a honorarios para esas mismas labores para el año 2023. En este caso, si la entidad necesita contar con los servicios de esas personas, deberá efectuar la correspondiente designación a contrata o la figura análoga a ella que se contemple en el pertinente estatuto.

Finalmente, en lo que interesa para efectos de este trabajo, la Contraloría General de la República refiere a “traspasos a la contrata de servidores a honorarios con más de dos años en esta última condición”. Al respecto, señala que, si los servidores a honorarios no se encuentran en alguna de las hipótesis en que es permitida dicha contratación, sus funciones se deben asimilar a las del personal a contrata, vinculación que también es transitoria y que supone que luego de la segunda renovación anual, gozan de confianza legítima, conforme a la jurisprudencia actualmente vigente -a saber, Dicts. 006400N18, de 02 de marzo de 2018 y 85.700, de 28 de noviembre de 2016-. Así, los servidores a honorarios que se encuentren en los supuestos de ser designados a contrata, pueden considerar sus prestaciones a honorarios previas, fuera de las hipótesis en que ello se encontraba permitido por el ordenamiento jurídico, para efectos de invocar la confianza legítima.

De este modo, para el 01 de enero de 2023 la autoridad administrativa deberá proceder a la designación a contrata de todos los servidores a honorarios que cuenten con confianza legítima, esto es, que durante su vinculación contractual hayan desempeñado, sin solución de continuidad, labores distintas de aquellas permitidas bajo dicho tipo de contratación, con renovaciones que alcancen más de dos años al 31 de diciembre de 2022.

En este punto, precisa el organismo contralor que la confianza legítima a que se refiere, solo se reconoce para los efectos del traspaso a la contrata y no como una protección frente a los términos anticipados o no renovaciones de los contratos a honorarios.

En consecuencia, a más tardar al 31 de diciembre de 2022, si la autoridad estima que las labores de esos servidores a honorarios no son necesarias para la Administración, deberá dictar un acto administrativo exento explicando los motivos de la no designación a contrata,



CARCAMO&GUZMAN

Abogados Asociados

Publicaciones

con el mismo estándar exigido para la fundamentación de la no renovación de los funcionarios a contrata que poseen confianza legítima.

Respecto de los contratados a honorarios que al 31 de diciembre de 2022 no cuentan con confianza legítima, la autoridad podrá resolver no continuar requiriendo de sus servicios, sin las exigencias y formalidades expuestas respecto de quienes sí gozan de esa confianza.

### 3.I. La indispensable y urgente solución legislativa

En nuestra opinión, la problemática relativa a los contratados a honorarios por la Administración del Estado, fuera de los presupuestos legales en que ello es permitido, es decir, abusando del ejercicio de la potestad administrativa respectiva -desviación de fin-, como lo hemos señalado con anterioridad<sup>14</sup>, es algo necesario y urgente de abordar, desde la perspectiva legislativa, resultando insuficientes y criticables las improvisadas -aunque sean bienintencionadas- soluciones jurisprudenciales.

Es en ejercicio de los poderes colegisladores, previa deliberación democrática con todos los actores involucrados, la sede en que debe zanjarse una complejísima problemática como la analizada.

Las soluciones concretas pueden ser variadas -algunas más bien simples y otras muy difíciles de materializar-, y aunque hay quienes han profundizado con rigurosidad en la materia<sup>15</sup>, nos permitimos simplemente, a continuación, ejemplificar con algunas medidas - dado que no es el objeto central de nuestro trabajo-: a) permitir legalmente la contratación a honorarios por los organismos de la Administración del Estado con hipótesis más flexibles, previo concurso público -con el objeto de garantizar la idoneidad profesional o técnica-, reconociendo derechos mínimos y algún grado de estabilidad a quienes se desempeñen en tal calidad -negando expresamente la calidad de trabajadores regidos por el Código del Trabajo-, diferenciando así, la situación de aquellas personas contratadas a honorarios que, efectivamente, desarrollan laborales no habituales y accidentales o cometidos específicos conforme a las normas legales actualmente vigentes; b) diferenciar normativamente entre contratados a honorarios para la realización de actividades de asesoría y confianza de las autoridades de turno -sin necesidad de concurso previo-, sujetos en su duración, como máximo, a la expiración de funciones de dichas autoridades -sin derecho alguno-, de aquellos que realizan laborales profesionales y/o técnicas, desligadas de dicha confianza; c) prohibir expresamente la contratación a

<sup>14</sup> Alejandro Cárcamo, «La desnaturalización de los contratos a honorarios en la Administración del Estado: Una interpretación jurisprudencial peligrosa», 427.

<sup>15</sup> Enrique Rajevic, «El empleo público en crisis: Ideas para salir del marasmo», en *Revista Chilena de la Administración del Estado*, (Nº 1, primer semestre 2019, Centro de Estudios de la Administración del Estado), 9 – 28; Rosa Gómez, «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», en *Revista Digital de Derecho Administrativo*, (Nº 23, 2020, Universidad Externado de Colombia), acceso el 15 de noviembre de 2022, <https://www.redalyc.org/journal/5038/503865771006/html/>



**CARCAMO&GUZMAN**

Abogados Asociados

Publicaciones

honorarios fuera de los presupuestos determinados en la ley -la que podría diferenciar entre distintas categorías de prestadores de servicios a honorarios conforme a lo señalado en los literales a) y b) precedentes-, dejando a quienes los celebren fuera de dichas hipótesis, afectos a responsabilidad administrativa y patrimonial; d) aumentar, de manera permanente, la dotación de las contrataciones en los organismos de la Administración del Estado; e) adecuar las plantas de personal de los organismos públicos a sus actuales necesidades de funcionamiento; y/o, derechamente, f) emprender el largo y difícil camino de reformular todo nuestro sistema de función pública, modernizándolo y construyendo un marco normativo que en su aplicación, efectivamente, respete la dignidad de la función pública.

No obstante, para que alguna(s) de las alternativas previamente señaladas sea viable, se requiere, como es natural frente a un problema jurídico y político como éste, la existencia de voluntad para emprender las reformas legales necesarias y la capacidad de inyectar los recursos públicos que esto requiera.

#### **4. Posibles escenarios futuros frente a dos disímiles criterios jurisprudenciales**

La mismísima Contraloría General de la República, al emitir el pronunciamiento tantas veces referido, de fecha 10 de enero de 2022, señala que “...sin perjuicio de las decisiones definitivas que adopten los tribunales de justicia en los casos concretos sometidos a su conocimiento, se ha estimado indispensable observar el principio de primacía de la realidad que ha sido recogido por el Poder Judicial, impidiendo que la situación de desprotección se siga produciendo al interior de la Administración del Estado y sea atendida no solo ante un conflicto eventual -normalmente producido al término de la relación-, sino de forma anticipada y durante toda la relación con el servidor”.

Es decir, se reconoce que el criterio adoptado por la jurisprudencia administrativa en cuanto a aquellas contrataciones a honorarios celebradas fuera de las hipótesis normativas en que se permite -deben quedar sometidas al régimen jurídico previsto por el legislador para los funcionarios a contrata o la figura análoga que se contemple en el pertinente estatuto- son, sin perjuicio de lo que en definitiva puedan resolver los tribunales de justicia en los asuntos sometidos a su conocimiento y decisión.

En este contexto, desde una dimensión prospectiva -sin perjuicio de que en el camino puedan surgir otras posiciones jurisprudenciales, lo cual es imposible prever-, los eventuales escenarios jurídicos a los que pueden verse enfrentados los contratados irregularmente a honorarios por la Administración, son, en nuestra opinión, los siguientes:



**CARCAMO&GUZMAN**

Abogados Asociados

Publicaciones

a) Los que actualmente se encuentran contratados a honorarios, fuera de las hipótesis en que la legislación lo permite, y les sea terminado su vínculo contractual durante el transcurso del presente año 2022, mantienen incólume la posibilidad de demandar ante los tribunales del trabajo el reconocimiento de la respectiva relación laboral con el consiguiente pago de las prestaciones propiamente laborales.

b) Los que, al 31 de diciembre de 2022, se encuentren contratados a honorarios, fuera de las hipótesis en que la legislación lo permite y que al tenor de la jurisprudencia administrativa no tengan confianza legítima -la que se genera desde la segunda renovación en, a lo menos, dos anualidades conforme a los Dicts. 006400N18, de 02 de marzo de 2018 y 85.700, de 28 de noviembre de 2016- y no sean designados a contrata por el organismo para el cual prestan servicios a contar del 01 de enero de 2023 -para lo cual la Contraloría General de la República no exige cumplir con las exigencias y formalidades propias de quienes sí gozan de dicha confianza, a saber, dictación de un acto administrativo debidamente fundado que exprese las razones del por qué no se requiere de sus servicios, debidamente notificado al servidor-, mantienen incólume la posibilidad de demandar ante los tribunales del trabajo, el reconocimiento de la respectiva relación laboral con el consiguiente pago de las prestaciones propiamente laborales.

c) Los que al 31 de diciembre de 2022, se encuentren contratados a honorarios, fuera de las hipótesis en que la legislación lo permite y que al tenor de la jurisprudencia administrativa tengan confianza legítima y no sean designados a contrata por el organismo para el cual prestan servicios a contar del 01 de enero de 2023, mantienen incólume la posibilidad de demandar ante los tribunales del trabajo, el reconocimiento de la respectiva relación laboral con el consiguiente pago de las prestaciones propiamente laborales.

Adicionalmente, como vía alternativa, pueden ejercer el correspondiente reclamo de legalidad ante la misma Contraloría General de la República, conforme a los artículos 160 de la Ley N° 18.834 o 156 de la Ley N° 18.883, según corresponda, en la medida que la prescindencia de sus servicios no cumpla con las exigencias y formalidades propias de quienes gozan de confianza legítima, señaladas en el literal b) precedente<sup>16</sup>.

d) Finalmente, la situación más compleja -desde nuestra perspectiva-, se presentará respecto de aquellos que, al 31 de diciembre de 2022, se encuentren contratados a honorarios, fuera

---

<sup>16</sup> Al tenor de lo dispuesto en el acápite “IX. Reclamación por afectación de derechos”, contenido en CGR Dict. E173171N22, 10 de enero de 2022.



**CARCAMO&GUZMAN**

Abogados Asociados

Publicaciones

de las hipótesis en que la legislación lo permite y que al tenor de la jurisprudencia administrativa tengan confianza legítima y sean designados a contrata por el organismo para el cual prestan servicios a contar del 01 de enero de 2023.

A partir de ello, frente a eventuales acciones jurisdiccionales futuras que puedan deducir estos nuevos funcionarios a contrata por el término del vínculo, cabe preguntarse si nuestros tribunales de justicia admitirán -creando un inédito precedente jurisprudencial hasta ahora inexistente- que dichos empleados a contrata puedan demandar la declaración de existencia de relación laboral regida por el Código del Trabajo<sup>17</sup> o si, por el contrario, solo tendrán como alternativa la acción de protección de garantías constitucionales, las cuales, han sido decididas de manera estable por la jurisprudencia judicial aplicando el principio de protección de la confianza legítima, aunque, en algunos casos, de modo muchísimo más protector que la propia jurisprudencia administrativa.

En efecto, la jurisprudencia emanada del Organismo Contralor que refiere al principio de protección de la confianza legítima no impide el término anticipado de una contrata o su no renovación o prórroga, sino que solo exige, cualquiera sea el caso, la emisión de un acto administrativo debidamente motivado y notificado al empleado a contrata, que exprese las razones de hecho y derecho por las cuales sus servicios han dejado de ser necesarios anticipadamente o el por qué su contrata no será renovada o prorrogada -Dicts. 006400N18, 02 de marzo de 2018 y 85.700, 28 de noviembre de 2016-, ello, conforme a lo dispuesto en los artículos 11, 16 y 41 de la Ley N° 19.880<sup>18</sup>.

En cambio, la tercera sala de la Corte Suprema, conociendo recursos de protección interpuestos por empleados a contrata frente al término anticipado de la misma, ha sostenido en algunos de sus pronunciamientos, que los empleados a contrata no pueden ser cesados anticipadamente en sus funciones, ni aun existiendo en sus actos de designación la cláusula “o mientras sean necesarios sus servicios” u otra equivalente -entre otras, sentencias Corte Suprema roles 32.853-2021, 14 de julio de 2021; 63.272-2021, 1 de

---

<sup>17</sup> Ello, sin perjuicio de la eventual interposición de acciones de tutela de derechos fundamentales por el término de la contrata, conforme a los artículos 485 y 489 del Código del Trabajo, en la medida que se den sus presupuestos legales de procedencia. Por vía ejemplar, así lo ha sentenciado la Corte Suprema en las causas roles 10.972-2013, 30 de abril de 2014; 140.087-2020, 17 de marzo de 2022; 92.049-2020, 25 de marzo de 2022; 58.046-2021, 26 de mayo de 2022.

<sup>18</sup> Ley N° 19.880, de 29 de mayo de 2003, Establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado (Diario Oficial, 29 de mayo de 2003).





CARCAMO&GUZMAN

Abogados Asociados

Publicaciones

septiembre de 2021; 27.008-2021, 5 de octubre de 2021; 1.064-2022, 19 de enero de 2022-, ya que ello contraría el sentido de los artículos 10 de la Ley N° 18.834 y 2° de la Ley N° 18.883<sup>19</sup>, respectivamente, permitiendo dicha estipulación solo prorrogar la contrata más allá de su plazo original<sup>20</sup>. Adicionalmente, ha sentenciado -entre otras, en las causas roles 135.409-2020, 17 de mayo de 2021; 42.522-2021, 09 de noviembre de 2021; 7.852-2022, 12 de abril de 2022; 8.768-2022, 13 de abril de 2022- que, una vez producida la confianza legítima, los empleos a contrata no pueden cesar si no es por sumario administrativo del cual se derive la aplicación de una medida disciplinaria de destitución o de una calificación deficiente que así lo permita, transformando en la práctica a las contratas que gozan de confianza legítima, en empleos permanentes, lo que es propio de un funcionario titular de planta.

Una alternativa distinta para aquellos servidores públicos que se encuentren en la situación del literal d), fuera de la sede judicial, será siempre el reclamo de ilegalidad ante la Contraloría General de la República, en la medida que dicho término no se ajuste a las exigencias y formalidades previstas en la jurisprudencia administrativa contenida en los Dicts. 006400N18, de 02 de marzo de 2018 y 85.700, de 28 de noviembre de 2016 -aunque como lo señalamos precedentemente, es una opción sustantivamente menos atractiva para el empleado a contrata, por la diferente comprensión que se tiene en esa sede administrativa del principio de protección de la confianza legítima en comparación a lo que ha resuelto la jurisprudencia judicial-.

---

<sup>19</sup> Normas legales que establecen que los empleos a contrata “...durarán, como máximo, sólo hasta el 31 de diciembre de cada año...”, es decir, permitiendo fijar un plazo de duración menor, pero en ningún caso una condición, como lo es el que los servicios dejen de ser necesarios, para ponerles término anticipadamente. La introducción de la cláusula “o mientras sean necesarios sus servicios” u otra equivalente, según la jurisprudencia judicial que venimos comentando, solo permitiría renovar o, en su caso, no prorrogar la respectiva contrata al término del plazo previsto en ella o al 31 de diciembre de la anualidad correspondiente, respectivamente -esta última opción, solo en la medida que no se den los presupuestos de aplicabilidad del principio de protección de la confianza legítima-.

<sup>20</sup> No obstante, cabe señalar que, a la fecha, aún parece mayoritario el criterio judicial que permite cesar anticipadamente las contratas con cláusula “o mientras sean necesarios sus servicios”, en la medida que se dicte un acto administrativo motivado, debidamente notificado a su destinatario, que exprese detalladamente las razones por las cuales sus servicios dejan de ser necesarios.



CARCAMO&GUZMAN

Abogados Asociados

Publicaciones

#### **4.I. La problemática relación entre la jurisprudencia judicial y la jurisprudencia administrativa**

La confrontación de los disímiles criterios jurisprudenciales de nuestra Corte Suprema con los de la Contraloría General de la República, para hacer frente a un mismo problema -como ocurre con el objeto de análisis de nuestro trabajo-, inevitablemente nos lleva, aunque sea sucintamente, a exponer las complejidades que presenta la relación entre la jurisprudencia judicial y la administrativa.

Sabido es que la jurisprudencia judicial en nuestro medio jurídico tiene efecto relativo o inter partes<sup>21</sup>, es decir, solo resulta vinculante para las partes involucradas procesalmente en el caso concreto en que se emite el pronunciamiento judicial. Ello, se desprende con nitidez, de lo dispuesto en el artículo 3°, inciso 2°, del Código Civil<sup>22</sup>, al prescribir que: "Las sentencias judiciales no tienen fuerza obligatoria sino respecto de las causas en que actualmente se pronunciaren".

Por su parte, en cuanto a los efectos y alcances de la jurisprudencia administrativa, ni la Constitución Política de la República<sup>23</sup> ni la ley orgánica constitucional de la Contraloría General de la República<sup>24</sup> lo han regulado de manera expresa, siendo el mismísimo Organismo Contralor quien ha colmado dicho vacío a través de las interpretaciones que realiza de las normas administrativas. En ese contexto, ha dictaminado -Dict. 076028N11, de 05 de diciembre de 2011-: "Cabe anotar que los dictámenes emanados de este Organismo Fiscalizador son obligatorios y vinculantes para los servicios sometidos a su fiscalización, obligación que encuentra su fundamento en los artículos 6°, 7° y 98 de la Constitución Política de la República; 2° de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado; y 1°, 5°, 6°, 9°, 16 y 19 de la ley N° 10.336, de Organización y Atribuciones de esta Entidad Fiscalizadora, por lo que su no acatamiento por parte de los funcionarios municipales y de las autoridades edilicias

<sup>21</sup> Antonio Vodanovic, «Manual de Derecho Civil. Tomo I. Parte preliminar y general» (Lexis Nexis, Cuarta Edición, 2003), 76 – 77.

<sup>22</sup> DFL N° 1, de 30 de mayo de 2000, Fija texto refundido, coordinado y sistematizado del Código Civil; de la Ley N° 4.808, Sobre registro civil, de la Ley N° 17.344, Que autoriza cambio de nombres y apellidos, de la Ley N° 16.618, Ley de menores, de la Ley N° 14.908, Sobre abandono de familia y pago de pensiones alimenticias, y de la Ley N° 16.271, De impuesto a las herencias, asignaciones y donaciones (Diario Oficial, 30 de mayo de 2000).

<sup>23</sup> Decreto N° 100, de 22 de septiembre de 2005, Fija el Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile (Diario Oficial, 22 de septiembre de 2005).

<sup>24</sup> Decreto N° 2.421, de 10 de julio de 1964, Fija el Texto Refundido de la Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República (Diario Oficial, 10 de julio de 1964).



**CARCAMO&GUZMAN**

Abogados Asociados

Publicaciones

significa la infracción de sus deberes funcionarios, comprometiendo su responsabilidad administrativa (aplica criterio contenido en los dictámenes N°s. 14.283, de 2009 y 49.909, de 2011)”.

Así, la Contraloría General de la República caracteriza su jurisprudencia administrativa emanada del ejercicio de su potestad dictaminante como obligatoria o vinculante para los organismos sometidos a su fiscalización; abstracta y de efectos generales; y, cuando ella fija el sentido y alcance de las disposiciones, pasa a constituir en un momento determinado, un todo obligatorio con esas reglas para la autoridad y para las personas que se acogen a ellos, “...de modo que su falta de aplicación significa tanto el incumplimiento de lo allí resuelto como la trasgresión del artículo 9 de la ley N° 10.336, actuaciones ambas que pueden hacer incurrir a la autoridad renuente a su acatamiento en responsabilidad administrativa (17870/06, 51534/07)”<sup>25</sup>.

En todo caso, cabe precisar que lo resuelto por la Contraloría General de la República en ejercicio de su potestad dictaminante, a diferencia de lo que ocurre con las resoluciones judiciales de los tribunales de justicia, no es permanente, inmutable ni coercitivo.

Ahora bien, la asimetría existente entre la jurisprudencia judicial y la administrativa, con sus diversas características y efectos, en nuestra opinión, no encuentra una adecuada forma de armonización, ya que es un aspecto actualmente no regulado ni resuelto expresamente en el ordenamiento jurídico. Esto, en determinadas ocasiones, puede representar un grave problema de seguridad o certeza jurídica, generando tensiones entre un poder del Estado y un organismo con autonomía constitucional al resolver análogos conflictos de naturaleza administrativa en sentido diverso -o, incluso, contradictorio-.

En este contexto, si bien en el caso concreto siempre prevalecerá el pronunciamiento y posición jurisprudencial del tribunal que conoce y resuelve la controversia, para aquellos restantes casos similares o análogos, se impondrá en principio el criterio del Organismo Contralor, salvo por cierto, que el tribunal de justicia en su sentencia le ordene a la Contraloría General de la República adecuar sus pronunciamiento a la jurisprudencia judicial, solución que en nuestro actual ordenamiento constitucional -e institucional-, nos parece, a lo menos, de dudosa constitucionalidad.

## 5. Conclusión

Conforme a lo revisado en este trabajo, frente a la inactividad y desidia legislativa en orden a generar las modificaciones legales necesarias y urgentes para dar una solución definitiva a

---

<sup>25</sup> «Estatuto Administrativo Interpretado, Concordado y Comentado. DFL N° 29, de 2004, del Ministerio de Hacienda Fija Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley N° 18.834, Sobre Estatuto Administrativo», Contraloría General de la República, Chile, 2008, 5.



**CARCAMO&GUZMAN**

Abogados Asociados

**Publicaciones**

la problemática de aquellas contrataciones a honorarios celebradas por la Administración del Estado, excediendo y/o contraviniendo los requisitos legales en que ello es permitido, fue primeramente la Corte Suprema -en el año 2015-, quien modificó su jurisprudencia para hacer frente a dichas situaciones, otorgando amparo judicial a los falsos contratados a honorarios, admitiendo declarar dichas relaciones jurídicas como contratos de trabajo regidos por el código del ramo.

Si bien la Contraloría General de la República, a través de su jurisprudencia administrativa, ratificaba los requisitos legales que debían cumplir las contrataciones a honorarios en la Administración Pública, determinando su correcto sentido y alcance, no fue sino hasta comienzos del año 2022, en que adoptó medidas concretas para enfrentar los incumplimientos en que incurren los organismos públicos en la materia, estableciendo, en resumen, que dichas contrataciones deben quedar sometidas al régimen jurídico previsto por el legislador para los funcionarios que no son de planta, es decir, a contrata o la figura análoga que se contemple en el pertinente estatuto.

En este escenario, se evidencia la disparidad de soluciones adoptadas por la jurisprudencia judicial y por la administrativa, lo que estimamos, dará lugar a diferentes alternativas para aquellos que en la actualidad se encuentran contratados a honorarios y para los que, en el futuro, pasen a tener la calidad de empleados a contrata en virtud de la nueva jurisprudencia administrativa, frente a sus eventuales desvinculaciones. Algunas de ellas, han sido precisadas desde una dimensión prospectiva en el cuerpo de este trabajo, sin perjuicio de los cambios o ajustes jurisprudenciales que puedan generarse cuando se planteen los conflictos.

Sin perjuicio de todo lo señalado precedentemente, solo nos queda reiterar lo que hace algunos años ya advertíamos respecto de esta problemática, en cuanto a que “la definición es más trascendente de lo que parece. Por lo anterior, consideramos que la tarea está entregada al legislador, ya que es urgente modernizar nuestra regulación relativa a la función pública (...); adecuar las plantas de personal de los servicios públicos a sus actuales necesidades –para evitar el uso indiscriminado de (...) los contratos a honorarios– y, en definitiva, construir un marco normativo que en su aplicación, efectivamente, respete la



CARCAMO & GUZMAN

Abogados Asociados

Publicaciones

dignidad de la función pública, suprimiendo los abusos por parte de las jefaturas y autoridades”<sup>26</sup>.

Mientras tanto, deberemos simplemente conformarnos con las -en cierto grado- variables soluciones aportadas por la jurisprudencia judicial y con las intrincadas medidas adoptadas por la jurisprudencia administrativa.

### Bibliografía citada

Cárcamo, Alejandro. «La desnaturalización de los contratos a honorarios en la Administración del Estado: Una interpretación jurisprudencial peligrosa». En Anuario de Derecho Público, Ediciones Universidad Diego Portales, 411 – 427. Santiago: 2016.

Contraloría General de la República. «Estatuto Administrativo Interpretado, Concordado y Comentado. DFL N° 29, de 2004, del Ministerio de Hacienda Fija Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley N° 18.834, Sobre Estatuto Administrativo», 2008.

Corte Suprema, Dirección de Estudios, Análisis y Evaluación. «Sistematización de la doctrina establecida por la Corte Suprema en materia laboral a través de los recursos de unificación de jurisprudencia acogidos y rechazados entre los meses de enero de 2011 y agosto de 2014». Acceso el 30 de julio de 2016. [http://decs.pjud.cl/Documentos/Jurisprudencia/Unificacion\\_jurisprudencia\\_laboral.pdf](http://decs.pjud.cl/Documentos/Jurisprudencia/Unificacion_jurisprudencia_laboral.pdf).

Ferrada, Juan Carlos y Saldivia, Guicela. «El contrato a honorarios en la Administración Pública y su <<laboralización>> por la jurisprudencia». En Revista Chilena de la Administración del Estado, editado por Centro de Estudios de la Administración del Estado, 9 – 33. Santiago: 2019.

Ferrada, Juan Carlos y Saldivia, Guicela. «El contrato a honorario en la Administración Pública». En Desafíos y tendencias de la función pública, Actas de las XIII Jornadas de Derecho Administrativo, RF Editores, 117 – 140. Santiago: 2019.

---

<sup>26</sup> Alejandro Cárcamo, «La desnaturalización de los contratos a honorarios en la Administración del Estado: Una interpretación jurisprudencial peligrosa», 427.



CARCAMO&GUZMAN

Abogados Asociados

Publicaciones

Gómez, Rosa. «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». En Revista Digital de Derecho Administrativo, N° 23, 2020, Universidad Externado de Colombia. Acceso el 15 de noviembre de 2022, <https://www.redalyc.org/journal/5038/503865771006/html/>

Poblete, Julia. «Honorarios en la Administración Pública: una verdad no revelada». En Desafíos y tendencias de la función pública, Actas de las XIII Jornadas de Derecho Administrativo, RF Editores, 74 – 95. Santiago: 2019.

Rajevic, Enrique. «El empleo público en crisis: Ideas para salir del marasmo». En Revista Chilena de la Administración del Estado, editado por Centro de Estudios de la Administración del Estado, 9 – 28. Santiago: 2019.

Varas, Karla. «La problemática del personal a honorarios del Estado». En Anuario de Derecho Público, Ediciones Universidad Diego Portales, 428 – 451. Santiago: 2016.

Vergara, Alejandro. «Contratos a honorarios para servicios personales habituales y dependientes en la Administración Pública: su naturaleza laboral. El Código del Trabajo como estatuto común y supletorio». El Mercurio Legal, 02 de mayo de 2016. Acceso el 25 de abril de 2022. <https://derecho.uc.cl/es/noticias/derecho-uc-en-los-medios/17077-profesor-alejandro-vergara-contratos-honorarios-servicios-personales>.

Vergara, Alejandro. «Funcionarios contratados “a honorarios” por la Administración. Supletoriedad del Código del Trabajo y principio de primacía de la realidad en el giro jurisprudencial». En Desafíos y tendencias de la función pública, Actas de las XIII Jornadas de Derecho Administrativo, RF Editores, 98 – 116. Santiago: 2019.

Vodanovic, Antonio. «Manual de Derecho Civil. Tomo I. Parte preliminar y general». Lexis Nexis, Cuarta Edición, 76 – 77. Santiago: 2003.



CARCAMO&GUZMAN

Abogados Asociados

Publicaciones

### **Normas jurídicas citadas**

Decreto N° 2.421, Fija el Texto Refundido de la Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República. Diario Oficial, 10 de julio de 1964.

Ley N° 18.883, Aprueba estatuto administrativo para funcionarios municipales. Diario Oficial, 29 de diciembre de 1989.

DFL N° 1, Fija texto refundido, coordinado y sistematizado del Código Civil; de la Ley N° 4.808, Sobre registro civil, de la Ley N° 17.344, Que autoriza cambio de nombres y apellidos, de la Ley N° 16.618, Ley de menores, de la Ley N° 14.908, Sobre abandono de familia y pago de pensiones alimenticias, y de la Ley N° 16.271, De impuesto a las herencias, asignaciones y donaciones. Diario Oficial, 30 de mayo de 2000.

DFL N° 1, Fija texto refundido, coordinado y sistematizado del Código del Trabajo. Diario Oficial, 19 de enero de 2003.

Ley N° 19.880, Establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado. Diario Oficial, 29 de mayo de 2003.

DFL N° 29, Fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.834, Sobre Estatuto Administrativo. Diario Oficial, 16 de marzo de 2005.

Decreto N° 100, Fija el Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile. Diario Oficial, 22 de septiembre de 2005.

### **Jurisprudencia citada**

*Bussenius con Central Nacional de Abastecimiento*. Corte Suprema, rol 10.972-2013, 30 de abril de 2014.

*Vial con Municipalidad de Santiago*. Corte Suprema, rol 11.584-2014, 01 de abril de 2015.



CARCAMO&GUZMAN

Abogados Asociados

Publicaciones

*Muñoz con Junta Nacional de Jardines Infantiles.* Corte Suprema, rol 31.160-2016, 10 de noviembre de 2016.

*Molina con Junta Nacional de Jardines Infantiles.* Corte Suprema, rol 35.145-2016, 04 de enero de 2017.

*Muñoz con Municipalidad de Arica.* Corte Suprema, rol 35.151-2017, 15 de marzo de 2018.

*Yáñez con Municipalidad de Galvarino.* Corte Suprema, rol 37.266-2017, 15 de mayo de 2018.

*Reyes con Municipalidad de Recoleta.* Corte Suprema, rol 50-2018, 06 de agosto de 2018.

*Rivera con Municipalidad de Pedro Aguirre Cerda.* Corte Suprema, rol 1.020-2018, 01 de octubre de 2018.

*Díaz con Municipalidad de La Reina.* Corte Suprema, rol 2.995-2018, 01 de octubre de 2018.

*Toledo con Corporación de Desarrollo Indígena.* Corte Suprema, rol 4.907-2019, 25 de julio de 2019.

*Figueroa con Fisco de Chile.* Corte Suprema, rol 33.234-2019, 11 de enero de 2021.

*Barahona con Servicio Agrícola y Ganadero.* Corte Suprema, rol 17.307-2019, 26 de enero de 2021.

*Duarte con Servicio Agrícola y Ganadero.* Corte Suprema, rol 15.664-2019, 10 de marzo de 2021.





CARCAMO&GUZMAN

Abogados Asociados

Publicaciones

*Pinto con Municipalidad de San Pedro de Atacama.* Corte Suprema, rol 144.249-2020, 08 de abril de 2021.

*Daine con Fisco de Chile.* Corte Suprema, rol 27.630-2019, 30 de abril de 2021.

*Miranda con Ministerio de Desarrollo Social.* Corte Suprema, rol 135.409-2020, 17 de mayo de 2021.

*Saavedra con Instituto Nacional de Estadísticas.* Corte Suprema, rol 27.651-2019, 02 de junio de 2021.

*Vilaxa con Universidad Arturo Prat.* Corte Suprema, rol 32.853-2021, 14 de julio de 2021.

*Irarrázaval con Fisco de Chile.* Corte Suprema, rol 36.861-2019, 15 de julio de 2021.

*San Martín con Fisco de Chile.* Corte Suprema, rol 1.597-2020, 21 de julio de 2021.

*Muñoz con Fisco de Chile.* Corte Suprema, rol 2.561-2020, 03 de agosto de 2021.

*Ruz con Municipalidad de Punta Arenas.* Corte Suprema, rol 63.272-2021, 1 de septiembre de 2021.

*Tapia con Municipalidad de La Pintana.* Corte Suprema, rol 41.151-2019, 13 de septiembre de 2021.

*Dávila con Universidad Arturo Prat.* Corte Suprema, rol 27.008-2021, 5 de octubre de 2021.

*Kuhlmann con Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.* Corte Suprema, rol 27.685-2020, 03 de noviembre de 2021.



CARCAMO&GUZMAN

Abogados Asociados

Publicaciones

*Dunn con Ministerio de Energía.* Corte Suprema, rol 42.522-2021, 09 de noviembre de 2021.

*Oliva con Gobierno Regional del Maule.* Corte Suprema, rol 20.890-2020, 17 de noviembre de 2021.

*Suazo con Municipalidad de Ñuñoa.* Corte Suprema, rol 1.064-2022, 19 de enero de 2022.

*Pérez con Superintendencia del Medio Ambiente.* Corte Suprema, rol 140.087-2020, 17 de marzo de 2022.

*Sánchez con Municipalidad de Villa O'Higgins.* Corte Suprema, rol 92.049-2020, 25 de marzo de 2022.

*Baudrand con Municipalidad de San Bernardo.* Corte Suprema, rol 7.852-2022, 12 de abril de 2022.

*Soto con Municipalidad de Cerro Navia.* Corte Suprema, rol 8.768-2022, 13 de abril de 2022.

*Ojeda y otros con Junta Nacional de Jardines Infantiles.* Corte Suprema, rol 104.598-2020, 14 de abril de 2022.

*Lidueño con Fisco de Chile.* Corte Suprema, rol 58.046-2021, 26 de mayo de 2022.

*Muñoz con Municipalidad de Talcahuano.* Corte Suprema, rol 33.940-2019, 27 de mayo de 2022.

*Padilla con Fisco de Chile.* Corte Suprema, rol 132.196-2020, 8 de junio de 2022.

Contraloría General de la República, Dictamen 55757N04, 09 de noviembre de 2004.



**CARCAMO&GUZMAN**

Abogados Asociados

**Publicaciones**

---

Contraloría General de la República, Dictamen 52803N09, 23 de septiembre de 2009.

Contraloría General de la República, Dictamen 713N11, 07 de enero de 2011.

Contraloría General de la República, Dictamen 076028N11, 05 de diciembre de 2011.

Contraloría General de la República, Dictamen 30048N13, 15 de mayo de 2013.

Contraloría General de la República, Dictamen 85.700, 28 de noviembre de 2016.

Contraloría General de la República, Dictamen 006400N18, 02 de marzo de 2018.

Contraloría General de la República, Dictamen E173171N22, 10 de enero de 2022.