



UNIVERSIDAD DE CHILE

FACULTAD DE DERECHO

DEPARTAMENTO DE DERECHO PÚBLICO

“LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE LA CONFIANZA LEGÍTIMA A LOS
FUNCIONARIOS A CONTRATA”

Tesis para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales

FELIPE GONZÁLEZ OLGUÍN

CATALINA ARTEAGA RÜTH

PROFESOR GUÍA: DR. RAMÓN HUIDOBRO SALAS

SANTIAGO DE CHILE

2019

Tabla de contenido

RESUMEN	4
INTRODUCCIÓN.....	5
CAPÍTULO I. FUNCIONARIOS A CONTRATA.....	9
1. CONCEPTO.....	9
2. CARACTERÍSTICAS.....	12
2.1. Ingreso a la administración: requisitos.....	12
2.2. Vínculo estatutario.....	12
2.3. Transitoriedad del empleo a contrata.....	14
2.4. Responsabilidad administrativa de los funcionarios a contrata.....	15
2.5. Derecho a la estabilidad del empleo y deber de ejercer personalmente el cargo de manera regular y continua.....	16
2.6. Funciones y límites al desempeño de un funcionario a contrata.....	18
2.7. Remuneración.....	18
2.8. Prohibiciones e incompatibilidades.....	19
2.9. Prórroga del funcionario a contrata.....	20
2.10. Cese del vínculo entre el funcionario a contrata y la administración.....	21
3. CUERPOS NORMATIVOS QUE REGULAN A LOS FUNCIONARIOS A CONTRATA.....	23
3.1. Ley N° 18.883, Estatuto Administrativo para funcionarios municipales.....	24
3.2. Ley N°15.076, fija el texto refundido del estatuto para los médicos-cirujanos, farmacéuticos o químicos-farmacéuticos, bio-químicos y cirujanos dentistas.....	25
3.3. Ley N°19.664, establece normas especiales para profesionales funcionarios que indica de los servicios de salud y modifica la ley N°15.076.....	26
3.4. Ley N° 19.070, Estatuto de los Profesionales de la Educación.....	28
3.5. Decreto con Fuerza de Ley N° 2, de 1968, del ex Ministerio de Interior, que fija Estatuto del Personal de Carabineros de Chile.....	30
3.6. Decreto con Fuerza de Ley N° 1, de 1980, del Ministerio de Defensa Nacional, que fija el Estatuto del Personal de Policía de Investigaciones de Chile.....	31
3.7. Decreto con Fuerza de Ley N° 1, de 1997, del Ministerio de Defensa Nacional, fija el Estatuto del Personal de las Fuerzas Armadas.....	32
CAPÍTULO II. LA CONFIANZA LEGÍTIMA.....	34
1. ORIGEN.....	34
2. CONCEPTO.....	35
3. CONSAGRACIÓN DEL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO CHILENO.....	38
3.1. Fundamentos de su existencia.....	38
3.2. Posibles fundamentos dentro del ordenamiento jurídico chileno.....	39
4. LA JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA CHILENA HASTA ANTES DEL AÑO 2016.....	41
4.1. La potestad de invalidación de la Administración.....	43
4.2. Elementos y requisitos para la aplicación del principio de la confianza legítima en el derecho nacional.....	44
4.3. Efectos de la aplicación del principio de confianza legítima.....	47
1. APLICACIÓN Y JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA.....	49

1.1	Dictamen N°22.766.....	49
1.2	Dictamen N°23.518.....	53
2.	CAMBIO DE PARADIGMA.....	55
2.1	El rol de los principios generales del derecho.....	55
2.2	Cambio de paradigma.....	56
2.3	Críticas	57
2.4	Criterio seguido por la Excelentísima Corte Suprema.....	58
3.	CRITERIOS ESTABLECIDOS POR LA CGR PARA LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE LA CONFIANZA LEGÍTIMA A LOS FUNCIONARIOS A CONTRATA	59
3.1.	Ámbito de aplicación de las instrucciones y criterios establecidos por el dictamen N°85.700	60
3.2.	De las designaciones a contrata que generan la confianza legítima.....	61
3.3.	Protección a la confianza legítima de que se prorrogará la contrata por toda la anualidad siguiente, en el mismo grado y estamento.	62
3.4.	Naturaleza del acto administrativo que determina la no renovación de una contrata o que pone término anticipado a la misma.	63
3.5.	Naturaleza Jurídica.	64
3.6.	Motivación.	64
3.7.	Plazo para la dictación del acto.....	66
3.8.	Notificación	67
3.9.	Registro y toma de razón.....	68
3.10.	Régimen recursivo.	69
3.11.	Consecuencia de la no dictación y comunicación oportuna o insuficiente fundamentación del acto administrativo.....	69
4.	LA CONFIANZA LEGÍTIMA COMO LÍMITE.	70
IV.	CONCLUSIONES.....	72
V.	BIBLIOGRAFÍA	75
5.1.	Autores.....	75
5.2.	Dictámenes de la Contraloría General de la República.....	78
5.3.	Dictámenes de la Dirección del Trabajo.....	78
5.4.	Leyes.....	78
5.5.	Jurisprudencia judicial	79
5.6.	Tribunal Constitucional.	79

Resumen

El presente trabajo busca analizar la situación de los empleados a contrata dentro de la Administración Pública, y estudiar de qué forma los pronunciamientos de la Contraloría General de la República han modificado las características tradicionales que éstos tenían. Para lograr este objetivo estudiaremos el principio de la confianza legítima, el cual se alza como el principal argumento por parte de Órgano Contralor para proteger a dichos funcionarios, analizando cuáles son los requisitos establecidos para su aplicación. Finalmente podremos entender de qué manera estos pronunciamientos han significado un cambio de paradigma en el vínculo que une a los funcionarios con la Administración.

Introducción.

Conforme al avance del tiempo la Administración Pública ha ido asumiendo cada vez más desafíos e intentado dar respuestas a las demandas de una sociedad cada vez más exigente. Los cambios globales y la celeridad de las relaciones han dejado su estampa en la Administración del Estado. Es por esto que el régimen de personas encargadas de ejercer la función pública ha cambiado sustancialmente en los últimos años, pasando desde un régimen caracterizado por la continuidad y estabilidad del empleo, a otro donde la transitoriedad y la discrecionalidad de la administración para poner fin al empleo se ven aumentados¹. Es así, que en un primer acercamiento las personas que prestan servicios a la Administración del Estado de Chile pueden hacerlo de tres formas: como funcionarios de planta, de contrata o bajo contrato de honorarios.

Según lo establecido en el artículo 3 letra b) de ley 18.834, Estatuto Administrativo, los funcionarios de planta son: *“el conjunto de cargos permanentes asignados por la ley a cada institución”*, esto es, se trata del número de personal que el legislador estimó necesario para que el servicio pudiera cumplir con las funciones que justifican su creación². Estas relaciones se caracterizan por ser estables y excesivamente rígidas.

Por su parte, el personal contratado a honorario está regulado en el artículo 11 inciso 2 de del Estatuto Administrativo y según lo que establece el dictamen general de la Contraloría General de la República N°7.266 de 2005 son aquellos: *“en virtud de la cual una parte se obliga a prestar servicios específicos, por un tiempo determinado en favor de otra, la que a su vez se obliga a pagar una cierta cantidad de dinero por dichos servicios.”* Permite a la Administración Pública contar con la

¹ CASTILLO VIGOUROUX, Eduardo. Regulación jurídica del término del empleo a contrata en la Administración Pública. *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*. 2011, Vol.2, N°2, Santiago, p.181-196

² RAJEVIC MOSLER, Enrique. Textos Legales sobre Gestión de personas y Empleo Público en Chile. En: *Servicio Civil*, Santiago de Chile, 2017. [consultado el 3 de noviembre de 2018]. Disponible en: <https://www.serviciocivil.cl/wp-content/uploads/2017/11/Libros-Textos-Legales.pdf>

asistencia calificada y específica de personas que no tienen la calidad de funcionarios públicos. Los servicios a prestar pueden ser labores accidentales y no habituales de la institución³.

Por último, existen los funcionarios a contrata, los cuales son el reflejo del dinamismo del personal, que a veces se requiere, y que el legislador no alcanzó a prever, su finalidad es completar el conjunto de cargos permanentes que forman la planta personal de un servicio, según lo requieran las necesidades de éste⁴. De conformidad con lo prescrito en el artículo 3 literal c) de la ley 18.834, el empleo a contrata es aquel de carácter transitorio que se consulta en la dotación de una institución. Por su parte, el artículo 5 letra f) de la ley 18.883, que aprueba el Estatuto Administrativo para funcionarios municipales, dispone que el empleo a contrata es aquel de carácter transitorio que se contempla en la dotación de una municipalidad.

Este tipo de empleo a contrata tiene dos límites: 1) temporal: pues duran sólo hasta el 31 de diciembre de cada año, por lo cual los empleados que los sirvan expirarán en sus funciones en esa fecha por el solo ministerio de la ley, y 2) cuantitativo: su número no puede exceder de una cantidad equivalente al veinte por ciento del total de los cargos de planta, según reza el artículo 10 de la ley 18.834⁵.

Actualmente, estos límites se han visto sobrepasados por la realidad, pues muchas veces el número de personal a contrata excede el personal de planta, y en segundo lugar porque nada impide que estos empleos se puedan renovar año a año, lo que en definitiva ha significado que dejen de ser transitorios. Asimismo, existen leyes especiales que han expandido dicho límite para algunos servicios.

El primer punto es el que ha generado mayor discusión y será punto de reflexión en nuestro trabajo, así, el dictamen N°22.766 de 2016, resolvió que en el ámbito municipal, la

³ Ibid., p 16.

⁴ Dictamen N°15.040, de 1991. Contraloría General de la República.

⁵ RAJEVIC. op. cit., p.14.

recontratación reiterada de los funcionarios afectados tornó en permanente y constante la mantención del vínculo de los mismos, lo que determinó, en definitiva, que los municipios involucrados incurrieran en una práctica administrativa que generó para los recurrentes una legítima expectativa en la repetición de tal actuación⁶.

El principio de la confianza legítima se alza como la fundamentación de este pronunciamiento por parte de la Contraloría, entendiendo, según lo dispone el profesor Jorge Bermúdez Soto que se refiere a: “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 ésta lo seguirá haciendo de esa misma manera en lo sucesivo y bajo circunstancias (políticas, sociales, económicas) similares⁷.”

Por ende, según lo establecido por la Contraloría General de la República en el dictamen N°22.766 de 2016, “la recontractación durante 15 y 4 años de los funcionarios a contrata recurrentes ha dado paso al amparo de la generación de una confianza legítima de que serían recontractados para el año 2016, lo que implicó para la administración el deber de explicitar adecuadamente los motivos del cambio de su actuación, mediante la dictación de un acto administrativo fundado”.

En el presente trabajo pretendemos dilucidar si el pronunciamiento de la Contraloría es satisfactorio, y si, efectivamente, permite amparar los intereses de los funcionarios a contrata. Para tal efecto en el primer capítulo estudiaremos a los funcionarios a contrata, cuál es su definición, sus características principales y los cuerpos normativos que los regulan.

⁶ Dictamen N°22.766, de 2016. Contraloría General de la República.

⁷ BERMÚDEZ SOTO, Jorge. El principio de confianza legítima en la actuación de la administración como límite a la potestad invalidatoria. *Revista de derecho (Valdivia)* [en línea]. 2005, Vol. 18, N°2. [consultado 3 de noviembre de 2018]. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502005000200004>.

En el segundo capítulo nos referiremos al principio de la confianza legítima, su origen, definición, consagración dentro de nuestro ordenamiento jurídico, requisitos y efectos.

Por último, en el tercer capítulo analizaremos los dictámenes de Contraloría y estudiaremos de qué forma y bajo qué supuestos puede aplicarse el principio de la confianza legítima, y cómo éste ha significado un cambio de paradigma en la administración.

Capítulo I. Funcionarios a contrata.

1. Concepto.

Los funcionarios a contrata son aquellos que forman parte de la administración del Estado y que desempeñan empleos a contrata. Estos funcionarios tienen por objeto cumplir determinadas funciones propias de las instituciones que ejercen la Administración del Estado. Son contratados mediante un mecanismo de contratación establecido por ley de manera exclusiva para funcionarios de la Administración del Estado y, por ende, sujetos a un régimen de derecho público preestablecido⁸ y que reviste determinadas características particulares.

A la hora de definir a este tipo de funcionarios, tanto la definición legal, como las definiciones dadas por la Contraloría General de la República resultan insuficientes⁹, por lo cual procederemos a estudiar sus características para dar un concepto más acertado.

Para analizar y poder establecer un concepto que logre abarcar de manera genérica qué es un funcionario a contra, es necesario estudiar la ley N°18.834, puesto que ésta fija el cuerpo normativo del Estatuto Administrativo¹⁰, siendo el cuerpo legal encargado de regular las relaciones entre el Estado y el personal de los distintos Ministerios, Intendencias, Gobernaciones, y en general, de todas las instituciones creadas por ley para el desarrollo de la función administrativa. De su estudio podemos extraer las características que les son comunes a los funcionarios a contrata, para de esta forma construir un concepto amplio capaz

⁸ Estatuto Administrativo interpretado, Coordinado y Comentado, Ley 18.834, Jurisprudencia Administrativa, dictámenes N°27.438, de 1957 y 31.386, de 1982. En: *Contraloría General de la República, 75 años de Vida Institucional*, Santiago de Chile, 2002. [consultado el 4 de noviembre de 2018]. Disponible en: <https://www.serviciocivil.cl/wp-content/uploads/2017/11/Libros-Textos-Legales.pdf>.

⁹ Dictamen N°9.287, de 1990. Contraloría General de la República: “Los empleados a contrata son aquellos que desempeñan un empleo transitorio. No pertenecen a la organización estable del servicio.”

¹⁰ Dictamen N°31.000, de 2008. Contraloría General de la República: “La expresión Estatuto Administrativo, empleada por la Constitución Política, tiene, pues, un alcance institucional, esto es, que se refiere a una ley reglamentaria de la Constitución, de carácter genérico, comprensiva del régimen integral a que jurídicamente estarían sometidos los empleados o funcionarios del Estado.”

de abarcar a los distintos funcionarios que forman parte de las instituciones que desempeñan la función administrativa.

Como ya señalamos, los funcionarios a contrata son aquellos que desempeñan “empleos a contrata”, siendo el empleo a contrata “aquél de carácter transitorio que se consulta en la dotación de una institución.” De este concepto señalado en la letra c del artículo 3 de la ley 18.834, nos queda claro que el empleo a contrata -y por ende los servicios que presta un funcionario a contrata- revisten por ley el carácter de “transitorios”, esto es, que estamos frente a un empleo que esencialmente tiene una duración limitada en el tiempo.

El inciso 1º del artículo 10, del cuerpo legal en comento, complementa la definición dada señalando que: “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.” Este artículo viene a delimitar la duración del empleo a contrata, y a establecer, que el término del mismo está dado por “el solo ministerio de la ley”, por ende, no existe la necesidad de ningún acto administrativo que ponga término al empleo ni a la relación que tiene el funcionario con la respectiva institución, puesto que estos expiran en sus funciones por el solo ministerio de la ley.

En el artículo número 2, se nos indica que al igual que los cargos de planta, los cargos a contrata “solo podrán corresponder a funciones propias que deban realizar las instituciones referidas en el artículo 1º. Respecto de las demás actividades, aquéllas deberán procurar que su prestación se efectúe por el sector privado”. De esta disposición legal, nos queda claro que los cargos a contrata deben necesariamente desempeñar funciones propias de la Administración del Estado, lo cual guarda concordancia con el hecho que según la letra a) del artículo 3 de la ley en comento, al igual que los cargos de planta, los empleos a contrata son cargos públicos y, por ende, por medio de ellos se realiza una función administrativa. Los funcionarios a contrata son establecidos por ley para “cubrir las necesidades o contingencias propias de la función administrativa, que no logran ser satisfechas adecuadamente con el

personal de planta del respectivo servicio, plantas de personal que, al ser materia propia de ley, de iniciativa exclusiva del Presidente de la República-artículo 65 inciso 4ºNº2 Carta Fundamental-, suelen ser estables y, por lo tanto, excesivamente rígidas”¹¹.

Ahora bien, el número de funcionarios a contrata dentro de una institución se encuentra limitado por ley, así, el inciso 3º del artículo 10 de la ley 18.834 establece que “El número de funcionarios a contrata de una institución no podrá exceder de una cantidad equivalente al veinte por ciento del total de los cargos de la planta de personal de ésta”. Sin embargo, y pese a esta aparente “limitación”, el número de contrataciones a contrata ha ido en aumento, lo cual se explica por su gran flexibilidad, puesto que vía Ley Presupuestaria se puede modificar la dotación máxima de este tipo de funcionarios por servicio, sin que sea necesario modificar la ley Orgánica de cada institución para aumentar o disminuir el número de funcionarios a contrata.

Las características señaladas anteriormente, son -a grosso modo- las características que comparten todos los funcionarios a contrata que forman parte de la Administración Pública, y por ellos podemos señalar que los funcionarios a contrata son aquellos funcionarios de la Administración Pública que se encuentran vinculados a la administración por un vínculo estatuario de derecho público y que prestan sus servicios de manera esencialmente transitoria, puesto que sus funciones expiran por el solo ministerio de la ley el 31 de diciembre de cada año, y que no obstante lo anterior pueden ser renovados en sus funciones por medio de una prórroga propuesta con a lo menos 30 días de anticipación.

¹¹ CÁRCAMO RIGHETTI, Alejandro. El empleo a contrata “mientras sean necesarios sus servicios”. Una interpretación jurisprudencial de espaldas a la Ley Nº19.880. *Revista de Derecho Administrativo Económico*. 2016, Nº22, Santiago, p.159.

2. Características

2.1. Ingreso a la administración: requisitos.

Como funcionarios públicos, los empleados a contrata deben cumplir con los requisitos generales para su ingreso a la administración, de esta forma, el artículo 11 del Estatuto Administrativo establece los requisitos para entrar a la Administración del Estado, entre los cuales se exigen: ser ciudadano, haber cumplido con la ley de reclutamiento y movilización, tener salud compatible con el desempeño del cargo, entre otros. Respecto del primer requisito la ley realiza una salvedad, pues establece que, en casos determinados por la autoridad llamada a hacer el nombramiento, podrá designarse en empleos a contrata a extranjeros que posean conocimientos científicos o de carácter especial.

Como dato relevante, es necesario señalar que por su transitoriedad a las contrata no se les extiende el régimen de la carrera funcionaria. Así, el artículo 3 de la ley 18.834 nos dice: “La carrera funcionaria es un sistema integral de regulación el empleo público, aplicable al personal titular de planta (...)” Por lo cual los funcionarios a contrata no podrán ser parte de este régimen.

2.2. Vínculo estatutario

A lo largo de la historia han existido distintas teorías que han intentado explicar la naturaleza jurídica del vínculo entre los funcionarios públicos -dentro de ellos los funcionarios a contrata- y la administración del Estado. Algunas de estas teorías se sustentan en instituciones públicas, como la **Teoría de las Cargas Públicas** y la **Teoría de la Requisición**; y otras se basan en instituciones privatistas, las cuales intentan asimilar el vínculo de la función pública con los contratos de arrendamiento de servicios y de mandato¹².

¹² GÓMEZ BARBOSA, Paulina. *Derecho Administrativo*, Valparaíso, U. de Playa Ancha, 1999, p.292.

La Contraloría General de la República, por su parte, ha recogido la **Teoría del vínculo estatutario**, el cual recibe este nombre “estatutario”, “en el sentido de que se trata de una relación regida por un “estatuto jurídico”, que es un conjunto de normas jurídicas de derecho público destinadas a regir a una colectividad, a un grupo de personas, y no a personas concretas o determinadas”¹³, configurándose de este modo un vínculo jurídico-esto es, que tiene origen en el derecho- y de derecho público, puesto que “en su establecimiento y regulación predomina el interés general, orientado al bien común, por sobre el interés particular del funcionario.”¹⁴

Así, el primer cuerpo legal que hace mención al vínculo entre funcionarios públicos y la administración, es la Constitución Política de la República, la cual en su artículo 38, señala que por medio de una Ley Orgánica Constitucional deberá determinarse la organización básica de la Administración Pública, garantizando la carrera funcionaria y los principios de carácter técnico y profesional en que deba fundarse y asegurando la igualdad de oportunidades de ingreso a ella como la capacitación y perfeccionamiento de sus integrantes. Dicho mandato constitucional es materializado a través de la LOC de Bases Generales de la Administración N°18.575 que establece derechos y obligaciones de los funcionarios públicos. Un segundo cuerpo legal que regula la materia es la ley N°18.834, que fija el texto del Estatuto Administrativo, y con posterioridad a ellos, se encuentran los cuerpos normativos propios de cada servicio, todos los cuales le son aplicables a los funcionarios públicos desde su ingreso voluntario a la Administración del Estado.

La Contraloría en el dictamen N°31.000 del año 2008 establece que este vínculo estatutario en su sentido amplio, “supone la sujeción de los funcionarios, empleados o servidores públicos a un régimen de derecho público preestablecido, unilateral, objetivo e impersonal, fijado por el Estado, cualquiera sea el nombre específico que pudieran recibir los

¹³ LAPORTE RIBERA, Michelle. *El principio de probidad y publicidad de los actos de la administración y su reconocimiento constitucional* [en línea]. Memoria de prueba. Universidad de Chile, Santiago, año 2009. [consultado el 15 de noviembre de 2018]. Disponible en: <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/110954>.

¹⁴ Ibid., p 12.

diversos cuerpos estatutarios que los rijan y sea cual fuere la naturaleza del servicio en que se desempeñen.”¹⁵

2.3. Transitoriedad del empleo a contrata.

Una de las principales características de los funcionarios a contrata, y que los diferencia de los cargos de planta -no así de las contrataciones a honorario-, está dada por la naturaleza transitoria de su función y por ende del vínculo jurídico que los une a la Administración del Estado. La Contraloría a la hora de distinguir a un funcionario de planta y un funcionario a contrata se refiere principalmente a la transitoriedad de la función del empleo a contrata, estableciendo claramente que, salvo esta característica, que tiene importantes repercusiones y que entrega a esta modalidad de empleo una precariedad esencial, al funcionario a contrata le es aplicable, toda la normativa básica que rige al funcionario público en general.¹⁶

Como ya hemos señalado, los funcionarios a contrata ejercen sus funciones por un período de tiempo determinado por ley, estableciéndose como límite a sus funciones el 31 de diciembre de cada año expirando en sus funciones por el solo ministerio de la ley, salvo que medie una prórroga que debe ser notificada a lo menos con 30 días de anticipación.¹⁷ Lo anterior no quiere decir que un funcionario a contrata no pueda ser desvinculado con anterioridad de sus funciones, es más, el funcionario a contrata puede ser contratado por un período de tiempo limitado o bajo la cláusula “mientras sean necesarios sus servicios”, la actual jurisprudencia administrativa acerca de esta materia, contenida en el dictamen N° 23.518, de 2016, ha concluido que cuando una contrata o su prórroga ha sido dispuesta con

¹⁵ Dictamen N°31.000, de 2008. op. cit., p.15

¹⁶ Dictamen N°60.690, de 1979. Contraloría General de la República: “La diferencia entre un funcionario de planta y un empleado a contrata se refiere a la transitoriedad de la función que a este último corresponde realizar; debiendo aplicarse al funcionario a contrata, en lo demás, toda la normativa básica que rige al funcionario público en general.”

¹⁷ Dictamen N°1.932, de 1992. Contraloría General de la República.

la citada fórmula -esto es, “mientras sean necesarios sus servicios”-, la autoridad puede ponerle término en el momento que estime conveniente, siempre que lo materialice a través de un acto administrativo fundado.¹⁸

2.4. Responsabilidad administrativa de los funcionarios a contrata

La responsabilidad administrativa es aquella en que incurren los servidores públicos cuando sus conductas contravienen sus obligaciones o infringen prohibiciones propias de sus empleos o funciones, responsabilidad de la cual participan los funcionarios a contrata. Esta responsabilidad se consagra primeramente en el artículo 18 de la LOC de la Administración del Estado, artículo que dispone que “El personal de la Administración del Estado estará sujeto a responsabilidad administrativa, sin perjuicio de la responsabilidad civil y penal que pueda afectarle.”, dejando claro que un funcionario en el ejercicio de sus funciones puede incurrir en tres tipos de responsabilidades independientes entre sí¹⁹.

Para determinar la responsabilidad administrativa de un funcionario público existen dos procedimientos disciplinarios: la investigación sumaria y el sumario administrativo. La investigación sumaria consiste en un proceso verbal en que se levanta acta de lo actuado de manera breve, siendo su objeto indagar infracciones menores, verificando dentro de la investigación la existencia de los hechos, la individualización de los responsables y su participación, si los hubiere. En este proceso se designa para tal efecto a un funcionario que actuará como investigador, y que podrá aplicar diversas sanciones como la censura, multas y

¹⁸ Dictamen N°27.868, de 2018. Contraloría General de la República.

¹⁹ Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (CAIGG), *Boletín electrónico N°41* [en línea] [consultado el 15 de noviembre de 2018]. Disponible en: <http://www.auditoriainternadegobierno.gob.cl/wp-content/uploads/2017/10/Boletin-Electronico-N%C2%B0-41-La-Responsabilidad-de-los-Servidores-Publicos.pdf>.

suspensión del empleo. La única sanción que no puede aplicarse, salvo excepción expresa, es la destitución de un funcionario.

En los casos en que producto de una investigación sumaria se constata que los hechos revisten una mayor gravedad se pondrá término a este procedimiento y se dispondrá, por la autoridad competente, que la investigación prosiga mediante un sumario administrativo.

El sumario administrativo por su parte es un proceso escrito, de mayor extensión que la investigación sumaria, su objeto es indagar hechos de mayor gravedad, pudiendo aplicarse la medida de destitución. En este tipo de procedimientos existen ciertos principios rectores, como el debido proceso²⁰, la proporcionalidad de la sanción (toda medida disciplinaria debe aplicarse en relación al mérito del proceso y la gravedad de la infracción cometida, por ejemplo, la medida de destitución procede cuando así lo ordena expresamente la ley y cuando se ha vulnerado gravemente el principio de probidad administrativa), independencia de la responsabilidad administrativa de la responsabilidad penal y civil; entre otros, en los cuales no entraremos en detalles.

2.5. Derecho a la estabilidad del empleo y deber de ejercer personalmente el cargo de manera regular y continua

El derecho a gozar de estabilidad en el empleo se encuentra consagrado en el artículo 89 del Estatuto Administrativo y se traduce en que un funcionario no puede ser privado de ejercer sus funciones, ni ser removido de su puesto por razones distintas de las causales establecidas en la ley.

²⁰ CHILE. Ministerio de Justicia. Artículo 18 de la ley N°18.575. Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. Disponible en: Biblioteca del Congreso Nacional. En el ejercicio de la potestad disciplinaria se asegurará el derecho a un racional y justo procedimiento.

Este derecho es considerado como una garantía de la función pública, y por medio de él se intenta resguardar la objetividad y la imparcialidad en la toma de decisiones, protegiendo al trabajador público de presiones arbitrarias y de quedar al vaivén de los cambios de gobierno, transformándose en una condición necesaria para el ejercicio de la función pública.²¹

El derecho a gozar de estabilidad en el empleo es un derecho del cual gozan los funcionarios públicos en distinta medida. Así, por un lado, tenemos a los funcionarios de planta, los cuales al ingresar por concurso público al respectivo servicio y por tener derecho a la carrera funcionaria pueden ser removidos anticipadamente de su cargo prácticamente solo por la aplicación de la sanción destitución producto de un sumario administrativo. Del otro lado tenemos a los funcionarios a contrata, los cuales tienen derecho a permanecer en sus empleos mientras no opere alguna de las causales de expiración de funciones previstas en el artículo 146 del Estatuto Administrativo, salvo que la contratación hubiere sido dispuesta bajo la fórmula “mientras sean necesarios sus servicios”. Producto de que su empleo está sujeto a un límite temporal, su estabilidad en éste es relativa, siendo facultad del ente público prorrogar o no su empleo.

Este derecho supone a su vez una obligación al funcionario público, es decir, todo funcionario tiene la obligación de desempeñar personalmente las funciones del cargo en forma regular y continua, sin perjuicio de las normas sobre la delegación.

²¹ DURVAL FUENTES, J. La estabilidad laboral en el sector público: un derecho de los trabajadores, un derecho de nuestros pueblos. *En: XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santiago, Chile: 2016, p.3 y ss.

2.6. Funciones y límites al desempeño de un funcionario a contrata.

Dentro de estas encontramos la limitación de no poder ejercerse mediante la contrata cargos de jefatura o funciones de carácter resolutivo, porque dada su naturaleza estas tareas solo pueden ser desempeñadas por quienes ocupan cargos de planta.

Los empleados a contrata tampoco pueden desempeñar cargos directivos. Este tipo de funciones se deben llevar a cabo por quienes pertenecen a la organización estable del servicio, pues implica el desarrollo de funciones de carácter resolutivo, decisorio o ejecutivo²².

2.7. Remuneración

El inciso cuarto del artículo 2 de la ley N° 18.883 dispone que los cargos a contrata, en su conjunto, no podrán representar un gasto superior al cuarenta por ciento del gasto de remuneraciones de la planta municipal. Sin embargo, en las municipalidades con planta de menos de veinte cargos, podrán contratarse hasta ocho personas. De esta forma, entonces, la ley establece un límite respecto a cuanto podrán ascender las remuneraciones de los empleados a contrata en el respectivo ente administrativo.²³

El artículo 6° del Decreto Ley N° 249, de 1973, concede una asignación de antigüedad a los trabajadores de planta o a contrata por cada dos años de servicios efectivos en un mismo grado, el cual se devengará automáticamente desde el 1° del mes siguiente a aquel en que se hubiere cumplido el bienio respectivo. Su inciso tercero y cuarto agregan que el funcionario que ascienda tendrá derecho, en todo caso, en el cargo de promoción, a una renta no inferior a la de su cargo anterior más la asignación por antigüedad que estuviere percibiendo,

²² Estatuto administrativo interpretado, Ley 18.834. *Funcionarios a contrata* [en línea] [consultado el 16 de noviembre de 2018]. Disponible en: <http://chitita.uta.cl/contraloria/documentos/bol-68-4.pdf>

²³ Dictamen N°13.714, de 2018. Contraloría General de la República.

incrementada en un bienio. Si el sueldo del grado del cargo de promoción fuere equivalente o superior a la renta que asegura el inciso precedente, se percibirá éste, sin antigüedad²⁴.

2.8. Prohibiciones e incompatibilidades

Según lo establecido en el dictamen N°38.647, de 1996, los funcionarios a contrata están sujetos a las obligaciones que afectan a todos los funcionarios públicos, y por consiguiente a todas las incompatibilidades y prohibiciones establecidas para ellos por la ley²⁵.

En este contexto, el cuerpo legal que regula dichas incompatibilidades y prohibiciones, como también las obligaciones es la ley 18.834.

Las prohibiciones son 12 y están señaladas en el artículo 78 de dicho cuerpo normativo; entre las más importantes encontramos: realizar cualquier actividad política dentro de la administración de Estado; actuar en juicio ejerciendo acciones civiles en contra de los intereses del Estado, o de las instituciones que de él formen parte; solicitar, hacerse prometer o aceptar donativos, ventajas o privilegios de cualquier naturaleza para sí o para terceros; atentar contra los bienes de la institución, cometer actos que produzcan destrucciones materiales; entre otros.

Las incompatibilidades se consagran del artículo 79 al artículo 82, podemos encontrar, entre otras: En una misma institución no podrán desempeñarse personas ligadas entre sí por matrimonio, o parentesco por consanguinidad hasta tercer grado inclusive, de afinidad hasta segundo grado, o adopción; todos los empleos que regula el Estatuto Administrativo son incompatibles entre sí, también con todo otro empleo o función que se preste al Estado.

²⁴ Dictamen N°15.329, de 2018. Contraloría General de la República.

²⁵ Estatuto administrativo interpretado, Ley 18.834.op.cit., p.3.

2.9. Prórroga del funcionario a contrata

La prórroga o renovación de la contrata exige una continuidad de los servicios, de manera que, una contrata que ha vencido el 30 de noviembre, a modo de ejemplo, no puede prorrogarse desde el 10 de enero, ya que constituye una nueva contratación²⁶.

Respecto de la toma de razón del acto que dispone la prórroga de una contrata, desde el 10 de marzo de 1992, las prórrogas de las contrataciones quedaron exentas del trámite de toma de razón, conforme a lo dispuesto en la resolución N°55, de 1992, de la Contraloría General, sobre materias afectas a dicho trámite. Así también lo establece la resolución N°6 del 2019, en su artículo 12 N°17, donde se señala que deberán enviarse para registro por parte de la Contraloría dentro de los 15 días hábiles contados desde la fecha de su emisión.

Plazo

La definición de los cargos a contrata en el artículo 10° inciso primero de la ley 18.834, y 2° inciso tercero, de la Ley 18.883, se da en similares términos, como aquellos que duran, como máximo, hasta el 31 de diciembre de cada año, salvo que se hubiese dispuesto su prórroga con 30 días de anticipación, a lo menos.

Por tanto, la facultad de prorrogar una contrata debe ser ejercida con 30 días de anticipación al vencimiento del plazo de aquella designación²⁷.

²⁶ Dictamen N°2.573, de 1993. Contraloría General de la República.

²⁷ Dictamen N°6.400, de 2018. óp. cit., p.10.

2.10. Cese del vínculo entre el funcionario a contrata y la administración

El cese del vínculo entre el funcionario a contrata y la administración es un tema que no ha estado exento de discusiones. Así las discrepancias se dan en relación con dos temas importantes: 1) Si el órgano administrativo tiene facultades para poner término anticipado a una contrata antes de la llegada del plazo y 2) La utilización de la expresión “hasta que sus servicios sean necesarios” o “hasta que sean necesarios sus servicios.”

En relación al primer punto, esto es, si el órgano tiene facultades para poner término anticipado a la contrata, la Contraloría en su dictamen N°39.562 de 2005 señala: “los funcionarios contratados gozan del derecho a la estabilidad del empleo, pero con las limitaciones propias que emanan del carácter transitorio de sus designaciones, de manera que la seguridad de sus cargos que les garantiza la ley estatutaria dice relación con la circunstancia de que su expiración de funciones solo procede por alguna de las causales legales que ella consulta, a menos el que contrato haya sido dispuesto bajo la fórmula “mientras sean necesarios sus servicios”.

Así la Contraloría reconoce el derecho de propiedad sobre la estabilidad del empleo, pero no el derecho de propiedad sobre el cargo que contempla el artículo 4°, inciso 2°, del Estatuto Administrativo²⁸.

Este mismo criterio fue seguido por la Corte de Apelaciones de Temuco en el fallo del recurso de protección Rol 1466-2010, al señalar que: “de la simple lectura de la resolución N°128, resulta que el recurrido no tiene facultad para poner término anticipado a las funciones que desempeñan los recurrentes, y, en consecuencia, debe respetar el plazo que fija la misma resolución”.

²⁸ CASTILLO. op. cit., p.188.

Un criterio radicalmente opuesto sostuvo la Corte Suprema conociendo por la vía de la apelación el citado recurso, Rol de ingreso 200-2011. El Tribunal Supremo sostiene que de la naturaleza transitoria de la contrata y que no pueden durar más allá del 31 de diciembre de cada año, expirando en sus funciones por el solo ministerio de la ley, hace que se desprenda “la figura implícita de la facultad de la autoridad para poner término a las funciones del empleado a contrata antes de la fecha recién indicada.”

En el sentido contrario el profesor Eduardo Castillo Vigouroux expresa que el razonamiento de la Corte Suprema es erróneo, pues la argumentación que de la naturaleza transitoria de la contrata se desprenda que la autoridad tiene facultades implícitas para ponerle término antes de la fecha de término contraviene el artículo 7 de la Constitución en la parte que dispone que la autoridad no tendrá otras facultades que las que expresamente le señale la ley²⁹.

El segundo punto dice relación con la utilización de la expresión “hasta que sus servicios sean necesarios”. La Contraloría, en una primera instancia, en sus dictámenes N°16.557, 26.594, 52.928 y 54.598, todos de 2010, ha señalado que: “cuando una contratación ha sido dispuesta con la fórmula mientras sean necesarios sus servicios u otra similar, la autoridad puede ponerle término en el momento que estime conveniente”³⁰, por tanto, habilita a la autoridad para poner término a la contrata antes del vencimiento del plazo fijado en el nombramiento respectivo. Así se pronuncia también la Corte Suprema, en el considerando 4° del fallo causa Rol N°798-2010³¹.

Sin embargo, la Contraloría en el dictamen N°23.518, de 2016, estableció que el término anticipado de una contrata bajo la expresión “mientras sean necesarios sus servicios” debe materializarse en un acto administrativo fundado, cuestión que será estudiada en detalle en el Capítulo III de la presente tesis.

²⁹ Ibid., p189.

³⁰ Dictamen N°54.598, de 2010. Contraloría General de la República.

³¹ CASTILLO. op. cit., p. 191

2.10.1 Cese del vínculo por destitución

Otra forma de poner término al vínculo existente entre el funcionario a contrata y la administración es a través de la destitución de éste.

La aplicación de la sanción de destitución a un funcionario es una forma de poner término anticipado a las funciones de aquellos, y por ello el procedimiento por medio del cual se impone esta sanción debe ajustarse a una serie de principios que resguarden el debido proceso.

La destitución propiamente tal “es la decisión de la autoridad facultada para hacer el nombramiento de poner término a los servicios de un funcionario”³². Esta medida disciplinaria procede solo cuando los hechos constitutivos de la infracción hayan vulnerado gravemente el principio de probidad administrativa y en todos aquellos casos establecidos en el Estatuto Administrativo y las demás leyes especiales.

3. Cuerpos normativos que regulan a los funcionarios a contrata

A lo largo de estas primeras páginas destinadas al estudio de los funcionarios a contrata en la Administración Pública nos hemos abocado principalmente al estudio de dos cuerpos normativos, la LOCBAE 18.575 y la ley 18.834. Junto con ellas existen otros cuerpos normativos que regulan a este tipo de funcionarios, y que son de relevancia para el análisis de la aplicación práctica del principio de la confianza legítima a los funcionarios a contrata. A continuación, las pasaremos a analizar brevemente.

³² CHILE. Ministerio de Justicia. Artículo 125 de la ley 18.834. Estatuto Administrativo. Disponible en: Biblioteca del Congreso Nacional.

3.1. Ley N° 18.883, Estatuto Administrativo para funcionarios municipales.

Este cuerpo normativo regula de manera específica las relaciones entre las Municipalidades y su personal, y si bien, algunas disposiciones- y en especial en los referentes a los funcionarios a contrata- son similares o iguales a las contenidas en el Estatuto Administrativo, se prefirió regular en un cuerpo normativo especial las relaciones de las Municipalidades con su personal, con el objeto de facilitar el cabal conocimiento y aplicación por parte de los funcionarios que va a regir.³³

Respecto de los funcionarios a contrata la ley en marras establece que la dotación municipal puede comprender cargos a contrata, los cuales revisten el carácter de cargos transitorios³⁴ que duran como máximo hasta el 31 de diciembre de cada año y los empleados que los sirvan cesarán en sus funciones en esa fecha, por el solo ministerio de la ley, salvo que hubiere sido dispuesta la prórroga con treinta días de anticipación, a lo menos. Estos empleos deben ajustarse a las posiciones relativas que se contempla para el personal de la planta de profesionales, de técnicos, de administrativos y de auxiliares, o de los escalafones vigentes en su caso, de la respectiva Municipalidad, según sea la función que se encomienda, y los grados que se asignen no podrán exceder el tope máximo que se contempla para el personal de las plantas de profesionales, técnicos, administrativos y auxiliares.

Al igual que en el Estatuto Administrativo, se limita el gasto que pueden representar los cargos a contrata, estableciéndose que, en su conjunto, no podrán representar un gasto superior al cuarenta por ciento del gasto de remuneraciones de la planta municipal. Sin

³³ CHILE. Senado de la República. Proyecto de Ley N°18.883.Mensaje de la ley 18.883. 29 de diciembre de 1989.

³⁴ Dictamen N°29.097, de 2008. Contraloría General de la República. La Contraloría establece como criterio en este Dictamen que “las designaciones a contrata constituyen empleos esencialmente transitorios que se consultan en la dotación de una institución, cuya finalidad es la de complementar el conjunto de cargos permanentes que forman parte de la planta de personal de un servicio, según lo requieran las necesidades de éste. [...] la vigencia limitada en el tiempo de esta clase de empleos se determina por la jefatura superior del servicio, con la limitante de no poder exceder al 31 de diciembre de cada año, y que los funcionarios respectivos expirarán en sus funciones al término de ese plazo por el sólo ministerio de la ley, salvo que se haya dispuesto su renovación (aplica dictámenes N° 57.654, de 2005 y N°25.747, de 2007).”

embargo, en las Municipalidades con planta de menos de veinte cargos, podrán contratarse hasta ocho personas.

3.2. Ley N°15.076, fija el texto refundido del estatuto para los médicos-cirujanos, farmacéuticos o químicos-farmacéuticos, bio-químicos y cirujanos dentistas

Esta ley se aplica a los médicos-cirujanos, farmacéuticos o químico-farmacéuticos, bio-químicos y cirujanos dentistas, inscritos en los Registros del Colegio correspondiente, que desempeñen funciones profesionales en cargos o empleos remunerados a base de sueldos. A estos profesionales se les denomina profesionales funcionarios y se rigen por las disposiciones de la ley N°15.076, y, en subsidio, por el Estatuto Administrativo aplicable al Servicio, Institución o Empresa a que pertenezcan, o por el Código del Trabajo, según sea el caso, no rigiendo la presente a ley al ejercicio de la profesión liberal de los profesionales funcionarios.

Las disposiciones de la ley en comento se aplican al Servicio Nacional de Salud, a los Servicios de la Administración Pública, a las empresas fiscales, a las Instituciones Semifiscales o Autónomas y, en general, a cualquiera persona natural o jurídica. Sin embargo, a los empleadores particulares y a las Municipalidades sólo les serán aplicables las disposiciones sobre remuneraciones y demás beneficios económicos, sobre horario de trabajo o incompatibilidades.

Los profesionales funcionarios que presten servicios en las Fuerzas Armadas o en el Cuerpo de Carabineros de Chile, estarán sujetos a las disposiciones legales que rigen a los institutos armados o al Cuerpo de Carabineros de Chile, respectivamente. No obstante, los profesionales funcionarios a contrata en el Cuerpo de Carabineros de Chile se regirán en materia de remuneraciones y demás beneficios económicos por las disposiciones de la presente ley, quedando sujetos al régimen previsional que actualmente los rige.

Este cuerpo normativo regula materias tales como horarios de trabajo e incompatibilidades, calificaciones, feriados, licencias y permisos; reemplazos, comisiones y traslados; entre otras materias aplicables a los profesionales funcionarios.

3.3. Ley N°19.664, establece normas especiales para profesionales funcionarios que indica de los servicios de salud y modifica la ley N°15.076

Esta ley establece normas especiales para los profesionales funcionarios que desempeñan cargos de 11, 22, 33 y 44 horas semanales en los establecimientos de los Servicios de Salud y sujeta a todos los profesionales funcionarios no directivos que desempeñan jornadas diurnas en los establecimientos de los Servicios de Salud a carrera funcionaria, la que está estructurada en dos etapas.

La primera de ella es la Etapa de Destinación y Formación, y forman parte de ella los profesionales que se encuentren en período de perfeccionamiento y desarrollo de sus competencias y que sean contratados por los Servicios de Salud para desempeñar preferentemente funciones de carácter asistenciales. La Etapa de Destinación y Formación se cumple mediante el desempeño de empleos a contrata, y el ingreso a ella se efectúa mediante un proceso de selección objetivo, técnico e imparcial, que se desarrolla a nivel nacional a lo menos una vez al año³⁵ y la permanencia en ella no puede exceder de nueve años, salvo

³⁵ Dictamen N° 24.559, de 2018. Contraloría General de la República. Respecto al ingreso a la Etapa de Destinación y Formación -en conformidad a la normativa vigente- Contraloría señala que la normativa contempla dos formas de ingreso a la EDF: la primera de ellas en virtud del artículo 8° de la ley en comento, previo concurso que por ley es desarrollado por la mencionada Subsecretaría y que es obligatorio al menos una vez al año; y la segunda directamente por los Directores de los Servicios de Salud respectivos, ya sea mediante concursos efectuados por estos últimos en caso que en el certamen hecho por la Subsecretaría no se alcancen a proveer las vacantes ofrecidas, o por contratación directa cuando circunstancias especiales así lo requieran tales como la necesidad de reemplazar médicos que hagan uso de licencias, que desempeñen comisiones de servicio, hagan uso de becas o para implementar programas de salud destinados a atender la salud de la población (aplica los dictámenes Nos 15.857, de 2003 y 71.668, de 2015, entre otros).” Concluyendo de esta forma que el artículo 8° de la ley N° 19.664, invocado por el municipio reclamante

autorización fundada del Director de cada servicio, en base a que el profesional aún se encuentra cumpliendo un programa de especialización, prórroga que podrá otorgarse por el plazo máximo de dos años para el solo efecto del cumplimiento del programa. Los criterios que los directores de los Servicios de Salud deberán utilizar para autorizar las prórrogas, se definirán por medio de un decreto expendido por el Ministerio de Salud, bajo la fórmula “Por orden del Presidente de la República” y suscrito por el Ministro de Hacienda.

No obstante lo anterior, los Directores de los Servicios tienen la facultad de contratar directamente profesionales funcionarios en la Etapa de Destinación y Formación, cuando por circunstancias fundadas lo justifiquen en razón de necesidades del Servicios. Esta contratación podrá disponerse en toda época del año, sin embargo, debe realizarse siempre con cargo a la dotación de horas asignadas a esta etapa, no puede exceder del 20% de la dotación de horas asignadas a ella, en cada servicio, y reviste la característica de ser una contratación transitoria y por períodos determinados.

Esta ley presenta tres particularidades: 1° sujeta a los funcionarios a contrata a la carrera funcionaria, cosa que no ocurre con el resto de las contrata; 2° limita el número de años que un funcionario puede desarrollarse como contrata; 3° Los criterios a utilizar por los directores de los Servicios de Salud, se definen por medio de un decreto; 4° Los directores de los Servicios tienen la facultad de contratar directamente a profesionales funcionarios cuando necesidades del Servicio lo justifiquen.

La segunda etapa de la carrera funcionaria es la Etapa de Planta Superior, y está conformada por tres niveles, asociados a la percepción de la asignación de experiencia calificada. El ingreso a ella se realiza por medio de concurso público y para proveer los cargos vacantes en dicha etapa los funcionarios a contrata pueden postular a partir del sexto año de empleo en la Etapa de destinación y Formación³⁶.

³⁶ Dictamen N°91.983, de 2016. Contraloría General de la República. La Contraloría por medio de este Dictamen se pronuncia sobre reclamo de un funcionario del Servicio de Salud Metropolitano Sur en contra de su empleador por no incluirla en los procesos de acreditación necesarios para que pueda acceder al Nivel II de la Etapa de Planta Superior, señalando que “dicha profesional funcionario no cuenta, en su cargo a contrata

3.4. Ley N° 19.070, Estatuto de los Profesionales de la Educación

Este estatuto rige a los profesionales de la educación que prestan servicios en los establecimientos de educación básica y media, de administración municipal o particular reconocida oficialmente, como asimismo en los de educación prebásica subvencionados conforme al decreto con fuerza de ley N°2, de 1998, del Ministerio de Educación, así como en los establecimientos de educación técnico-profesional administrados por corporaciones privadas sin fines de lucro, según lo dispuesto en el Decreto Ley N°3.166, de 1980, como también quienes ocupan cargos directivos y técnico-pedagógicos en los departamentos de administración de educación municipal que por su naturaleza requieran ser servidos por profesionales de la educación. Este estatuto establece los requisitos, deberes, obligaciones y derechos de carácter profesional, junto con las inhabilidades y prohibiciones para el ejercer la labor docente.

A los profesionales de la educación se les define como las personas que poseen título de profesor o educador, concedido por Escuelas Normales y Universidades. Asimismo, se consideran todas las personas legalmente habilitadas para ejercer la función docente y las autorizadas para desempeñarla de acuerdo a las normas legales vigentes. Del mismo modo, tienen la calidad de profesionales de la educación las personas que estén en posesión de un título de profesor o educador concedido por Institutos Profesionales reconocidos por el Estado, de conformidad a las normas vigentes al momento de su otorgamiento.

asimilado al nivel I de la etapa de planta superior, con el tiempo de servicios necesarios para acceder a los procesos de acreditación destinados a pasar al siguiente nivel”, señalando sobre el particular que “el artículo 5° de la ley N° 19.664, regula la carrera de los profesionales funcionarios no directivos que desempeñen jornadas diurnas en los servicios de salud, la cual está estructurada en dos etapas: la de Destinación y Formación y la de Planta Superior. [...] que, según lo dispuesto en los artículos 14 y 15 del aludido texto legal, la Etapa de Planta Superior se encuentra conformada por tres niveles, asociados a la percepción de la asignación de experiencia calificada, y se accede a aquella, previo concurso público, por nombramiento en un cargo titular, sin perjuicio de la facultad que otorga el artículo 21, inciso primero, de dicho cuerpo normativo a los directores de los servicios de salud y que les permite designar servidores a contrata, en empleos asimilados al Nivel I de esa planta.”, establece el deber para que la apuntada Subsecretaría desarrolle un concurso nacional de ingreso a la EDF al menos una vez al año, consignando para el caso de vacantes ocurridas con posterioridad a dicho proceso solo una facultad -y no un deber- de proveerlas a través de certámenes realizados por los respectivos Servicios de Salud.”

Los profesionales de la educación se incorporan a una dotación docente ya sea en la calidad de titulares o en la calidad de contratados³⁷, entendiéndose que revisten la primera calidad aquellos que se incorporan a una dotación docente previo concurso público de antecedentes, y la segunda, aquellos que desempeñen labores docentes transitorias, experimentales, optativas, especiales o de reemplazo de titulares.

Se limita el número de horas correspondientes a docentes en la calidad de contratados en una misma Municipalidad o Corporación Educacional, no pudiendo exceder del 20% total de horas de la dotación de las mismas, salvo que en la comuna no haya suficientes docentes que puedan ser ingresados en calidad de titulares, en razón de no haberse presentado postulantes a los respectivos concursos o existiendo aquellos, no hayan cumplido con los requisitos exigidos en las bases de los mismos.

A los profesionales de la educación que revisten la calidad de contratados o “docentes a contrata” se les permite desempeñar funciones docentes directivas, y las causales de terminación de su contrato de trabajo son taxativas y se encuentran consagradas en el artículo 72 del Estatuto Docente, siendo aplicables dichas causales tanto a aquellos docentes que ingresan a la dotación en calidad de titulares (con excepción de la causal dispuesta en la letra d) como respecto de los docentes a contrata.

³⁷ Dictamen N°150/01, de 1994. Dirección del Trabajo. La incorporación de docentes a contrata a la carrera docente se efectúa mediante el mero acuerdo de voluntades de las partes contratantes. Al respecto se señaló: “la incorporación de un docente a un establecimiento educacional no puede producirse por nominación, sino únicamente a través de su ingreso a la dotación docente, en calidad de titular, a través de concurso público o bien como contratado.”

3.5. Decreto con Fuerza de Ley N° 2, de 1968, del ex Ministerio de Interior, que fija Estatuto del Personal de Carabineros de Chile

Este cuerpo normativo fija entre otras cosas la planta de carabineros y sus grados, regula los requisitos de ingreso a carabineros, los sueldos y beneficios de los cuales gozan, de los retiros de la institución, montepíos y el desahucio.

Con respecto al personal de carabineros, este se clasifica en Personal de Fila, que comprende a los Oficiales y Personal a Contrata de Orden y Seguridad; Personal Asimilado, constituido por los oficiales de los Servicios Administrativos y de Veterinaria, y por último el personal civil, integrado por los funcionarios de nombramiento supremo y a contrata, no comprendidos en las primeras dos clasificaciones.

El personal a contrata es reclutado por la Dirección General y por las reparticiones y Unidades de Carabineros que el reglamento establece. En el estatuto se señala que estos funcionarios tienen derecho a ascender al grado jerárquico inmediatamente superior, para lo cual deben permanecer al menos tres años en su respectivo grado o empleo.

Respecto del número de funcionarios a contrata que forman parte de la dotación del personal de carabineros se establece que será fijada anualmente por el Presidente de la República en el Proyecto de Ley de Presupuesto y no podrá exceder de 25.000 hombres.

Reviste particular importancia, para el estudio de los dictámenes de contraloría que hacen aplicable la confianza legítima a los funcionarios a contrata, el hecho de que se regulan las causales por las cuales procede el retiro temporal del personal de fila a contrata, estableciéndose como causales: a) enfermedad curable que imposibilite temporalmente para

el servicio; b) Por necesidad del servicio; c) Por quedar sin colocación debido a economía, supresión o reducción, y d) Por disponerlo el Ministro del Interior, en casos calificados.³⁸

3.6. Decreto con Fuerza de Ley N° 1, de 1980, del Ministerio de Defensa Nacional, que fija el Estatuto del Personal de Policía de Investigaciones de Chile

Este cuerpo normativo rige principalmente a) al personal de Planta de Policía de Investigaciones de Chile, b) al personal de Planta de la Subsecretaría de investigaciones, c) al personal de Policía de Investigaciones de Chile que contrate el Director General de investigaciones, para ejercer empleos que no tengan el carácter de permanente, con o sin obligación de cumplir jornada completa, con excepción de las normas contenidas en los Capítulos 3°, 4° y 5°, del título I; d) El personal de Profesores Civiles, en aquellas materias que, determinadamente se refieren a él, sujetándose, en lo demás, a las normas del reglamento que se dicte al efecto; e) El personal en retiro de Policía de Investigaciones de Chile y de la Subsecretaría de Investigaciones, así como sus respectivos montepiados, en materia de pensiones de retiro, montepíos, desahucios, indemnizaciones y otras que expresamente se refieran a ellos, y f) El personal de trabajadores a jornal, en las materias, que expresamente se refieran a ellos.

Con respecto al Personal de Policías de Investigaciones³⁹ que son contratados por el Director General de investigaciones para ejercer empleos a contrata, el estatuto establece que necesariamente deberán tener asignado un grado de acuerdo a la importancia de la función que

³⁸ Dictamen N°43.302, de 2017. Contraloría General de la República. Respecto del término anticipado de una designación a contrata Contraloría determinó que en virtud del principio de protección a la Confianza Legítima dicho término debe materializarse en un acto administrativo fundado

³⁹ Es importante señalar que el ingreso a la PDI se efectúa en conformidad a lo dispuesto en el Título 1°, capítulo 2° del DFLN°1, de 1980 del Ministerio de Defensa Nacional, Estatuto del Personal de la Policía de Investigaciones de Chile y por ende la antigüedad como funcionario a contrata dentro de la institución no es un factor a considerar para ingresar a las distintas plantas y escalafones. En conformidad a ellos se pronuncia Contraloría en el Dictamen N°6429 de año 2019.

debe desempeñar y; en consecuencia, le corresponde la remuneración de este grado, pagándosele en forma proporcional a la jornada que desarrolle.

Al igual que en la ley 18834, se establece que empleos a contrata durarán, como máximo sólo hasta el 31 de diciembre de cada año y los funcionarios que los sirven expirarán automáticamente en sus cargos en esa fecha a menos que hubiese sido propuesta la prórroga con 30 días de anticipación.

3.7. Decreto con Fuerza de Ley N° 1, de 1997, del Ministerio de Defensa Nacional, fija el Estatuto del Personal de las Fuerzas Armadas

Este DFL contiene las disposiciones que regulan la vinculación jurídica entre el Estado y el personal de las Fuerzas Armadas, desde el ingreso a estas Instituciones hasta el término de su carrera profesional, siendo sus disposiciones aplicables a a) El personal que integre las plantas del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, como oficial, cuadro permanente o gente de mar, tropa profesional, o empleado civil. b) El personal a contrata c) El personal de reserva llamado al servicio activo d) a los alumnos de las escuelas institucionales, al personal a jornal y al contingente del servicio militar obligatorio, en aquellas materias que les sean aplicables.

Se define al personal a contrata como aquel que desempeña un empleo de carácter transitorio, cuyo nombramiento se efectúa para satisfacer necesidades institucionales, siendo una facultad del Comandante en Jefe la designación⁴⁰ cada vez que las necesidades del servicio

⁴⁰ Dictamen N°16.291, de 2016. Contraloría General de la República. Frente a la petición de pronunciamiento del entonces Diputado de la República señor David Sandoval Plaza, sobre procedencia de que el Ejército desarrolle un proceso concursal para designar personal a contrata con renta global única Contraloría señaló que “de acuerdo con lo establecido en los artículos 2º, letra b), y 3º, letra b), del decreto con fuerza de ley N° 1, de 1997, del Ministerio de Defensa Nacional, Estatuto del Personal de las Fuerzas Armadas, que los servidores a contrata son aquellos que desempeñan un empleo de carácter transitorio, cuyos nombramientos se realizan para satisfacer necesidades institucionales, los que, acorde con lo prescrito en el artículo 254, letra b), del mismo ordenamiento, cesan por el solo ministerio de la ley, una vez vencido el plazo por el que han sido designados,

lo requieran y no exista en la Institución personal con el conocimiento adecuado, pudiendo ser contratados para estos efectos personal civil chileno o extranjero, correspondiendo a la autoridad del Ejército fijar la modalidad remuneratoria de su personas a contrata.⁴¹

el cual, en armonía con lo sostenido en los dictámenes Nos 39.821, de 2009 y 20.632, de 2014, de este origen, no puede extenderse más allá del 31 de diciembre de cada año debiendo agregarse que es la superioridad la que resuelve la procedencia de prorrogar una contrata, como se expresó en los dictámenes Nos 45.359, de 2012 y 79.668, de 2013, de esta Contraloría General, entre otros”

⁴¹ Dictamen N° 52.829, 2016. Contraloría General de la República. Frente a reclamo de funcionario a contrata del Ejército por haber sido designado para el año 2016 bajo la modalidad de renta global Contraloría determina que “constituye una atribución de la autoridad pertinente de esa institución castrense -en la especie, el Comandante en Jefe, según lo prescrito en el artículo 20, inciso primero, del decreto con fuerza de ley N° 1, de 1997 del Ministerio de Defensa Nacional, Estatuto del Personal de las Fuerzas Armadas-, al disponer una designación, determinar, de acuerdo con lo consignado en el artículo 173 de ese texto estatutario, el grado de la misma o si a ésta se le asignará una renta global única, de lo que se desprende que la decisión de no mantener las condiciones fijadas en un desempeño previo, no puede ser objeto de reproche.”

Capítulo II. La Confianza Legítima.

1. Origen

El principio de la confianza legítima tiene su origen en Alemania a finales de la década de los años 20. Sin embargo, es en el año 1956 donde existe una notable aplicación y consagración de este principio en la jurisprudencia alemana, con el caso conocido como “La vida de Berlín”. Este fallo, dictado el 14 de noviembre de 1956 por el Tribunal Contencioso Administrativo de Berlín⁴², implica el reconocimiento y la protección a la legítima confianza creada por la administración, bajo el nombre alemán de Vertrauensschutzprinzip⁴³.

El fallo en comento alude a un acto administrativo de la Conserjería interior de Berlín, por el cual se le reconoció a una mujer, viuda de un servidor público, el derecho a gozar de una pensión de viudez, bajo la condición de cambiarse de domicilio desde la Ex República Democrática Alemana a Berlín occidental, beneficio que posteriormente fue dejado sin efecto por no cumplir los requisitos legales necesarios. En este caso, el Tribunal determinó que no era procedente que se dejara sin efecto el acto administrativo, sino que, por el contrario, esta pensión debía seguir devengándose, no procediendo la restitución de los dineros otorgados. Es decir, no corresponde la revocación del acto con efecto retroactivo, ni tampoco hacia el futuro⁴⁴.

A partir de este momento, y tal como expone Ricardo García Macho, se considera que las expectativas favorables que un acto puede crear para el administrado deben ser dignas de protección, pues si bien el principio de legalidad es fundamental en el Estado de Derecho,

⁴² FRANCOS RODRÍGUEZ, Jesús. El Principio de Protección de la Confianza Legítima. *Medina Garrigó*. Disponible en: <http://www.mga.com.do/el-principio-de-proteccion-de-la-confianza-legitima/>

⁴³ LETELIER WARTENBERG, Raúl. Contra la confianza legítima como límite a la invalidación de actos administrativos. *Revista chilena de derecho* [en línea]. 2014, Vol. 41, N°42. [fecha de consulta 2 de abril de 2019]. Disponible en: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-34372014000200009.

⁴⁴ JARA SCHWAIGER, Ana. Capítulo I: Antecedentes generales del principio de confianza legítima en el ámbito de la invalidación de actos administrativos contrarios a derecho. Referencias el Derecho Comparado. *Efectos del principio de la confianza legítima, aplicado al ejercicio de la potestad invalidatoria de la administración pública, tesis para optar al grado de licenciado en ciencias jurídicas y sociales*, Universidad de Concepción, año 2016, p.15.

también lo es el de la seguridad jurídica, y dentro de éste, el de la protección de la confianza legítima⁴⁵.

Desde ese momento en adelante la conceptualización y aplicación del principio de la confianza legítima permitió su extrapolación a otros ordenamientos jurídicos, y fortaleció su reconocimiento en la propia realidad alemana. Dentro de los sistemas en los que este principio migró, el más importante fue en el Derecho Comunitario que acogió la idea aplicándola a diversos fallos⁴⁶, estableciéndola como un principio general del derecho de la Unión Europea.

Así tenemos la sentencia del 13 de julio de 1965, “Lemmerz-Werke GmbH c. Haute-Autorité”, donde, si bien se rechaza la aplicación del principio de la confianza legítima, el tribunal realiza un estudio respecto de los supuestos que deben concurrir para brindar protección; dando paso de esta forma, a análisis y discusiones doctrinarias al respecto⁴⁷.

Posteriormente, este principio comienza a extenderse a los distintos ordenamientos internos, tanto dentro de la comunidad de la Unión Europea, como en Latinoamérica, llegando a nuestro país.

2. Concepto

En nuestro ordenamiento jurídico no existe una definición legal de la confianza legítima, por lo que necesariamente debemos acudir a la doctrina y a la jurisprudencia para poder entregar un concepto.

⁴⁵ GARCÍA MACHO, Ricardo. Contenido y límites al principio de la confianza legítima: Estudio Sistemático en la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia. *Revista española de derecho administrativo*. 1987, N°56, Madrid, p. 561.

⁴⁶ LETELIER.op. cit., p.613

⁴⁷ JARA. op. cit., p.17.

En Chile, el principal defensor y exponente del principio de protección a la confianza legítima es el profesor Jorge Bermúdez, el cual la define como “el amparo que debe dar el juez al ciudadano frente a la Administración Pública, la que como ha venido actuando de una determinada manera, lo seguirá haciendo de esa misma manera en lo sucesivo y bajo circunstancias (políticas, sociales, económicas) similares”⁴⁸. Según su parecer y citando a la académica Silvia Diez Sastre, este amparo que debe dar el juez al ciudadano frente a la Administración pública, se justifica puesto que, “una práctica administrativa continuada puede generar -y de hecho genera- la confianza en el ciudadano de que se le tratará del mismo modo que en los casos anteriores. Por ello, no parece justo que la Administración pueda cambiar su práctica con efectos retroactivos o de forma sorpresiva”⁴⁹.

Un concepto similar al dado por Bermúdez, pero enfocado desde la perspectiva del ciudadano, es el dado por Javier Millar Silva, el cual señala que el principio de protección a la confianza legítima constituye un “instrumento de protección frente a la actuación de los poderes estatales, procurando la estabilidad de las situaciones jurídicas basadas en actuaciones administrativas que han generado en los particulares una confianza digna de protección”⁵⁰.

De los conceptos anteriormente citados, podemos concluir que este principio para poder ser entendido y abordado de una manera adecuada debe ser comprendido como un principio que impone una prohibición de actuar a la Administración e impone al juez un deber, y, por otro lado, que otorga un instrumento al ciudadano que sienta que la

⁴⁸ BERMÚDEZ SOTO, Jorge. *Derecho Administrativo General*. Segunda edición actualizada. Santiago: Abeledo Perrot/Thomson Reuters, 2011. ISBN 978-956-346-062 – 9, p.85.

⁴⁹ DIEZ SASTRE, Silvia. *El precedente administrativo, fundamento y eficacia vinculante*. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2008. ISBN: 9788497685399, p.375-376.

⁵⁰ MILLAR SILVA, Javier. El Principio de Protección de la Confianza Legítima en la Jurisprudencia de la Contraloría General de la República. Una revisión a la luz del Estado de Derecho. En: *Contraloría General de la República, Conmemoración por su 85º Aniversario de vida institucional*, Santiago de Chile, 2012. [consultado el 27 de marzo de 2019]. Disponible en: <https://www.contraloria.cl/documents/451102/1902464/85+años.pdf/95421b18-9a16-050d-335d-56f67b68b436> , p.417.

Administración con su actuar -aunque sea un actuar amparado en una norma de derecho objetiva- ha lesionado una expectativa legítima.

Así, el primero de los llamados a respetar este principio es la Administración, la cual con su actuar ha generado una expectativa en el ciudadano, no pudiendo cambiarla de manera repentina sin causa justificada, perjudicando al mismo, puesto que “En Derecho Administrativo los destinatarios de las normas legales no sólo ejercen su autonomía individual teniendo en cuenta las leyes escritas, sino que también consideran dentro de su planificación los actos y prácticas de los órganos estatales dotados de potestades para aplicarlas. Estos actos y prácticas generan expectativas en los sujetos sobre el comportamiento que tomarán los órganos llamados a aplicar las leyes, las cuales pueden ser protegidas bajo ciertas condiciones”⁵¹.

El segundo llamado a respetar este principio y a quien le impone un deber es al juez, que, en conocimiento del reclamo del ciudadano, debe analizar la situación en concreto teniendo en consideración el objetivo de este principio y así poder incluso fallar en contra de norma expresa, constituyéndose el principio en un elemento de interpretación a disposición del juez.

Y, por otro lado, estamos frente a un principio que, analizado desde la óptica del ciudadano, se yergue como un instrumento a su disposición para poder exigir protección a las expectativas que razonablemente ha creado en él la Administración y que ha considerado en su actuar.

Entender a quiénes afecta el principio de la protección de la confianza legítima resulta clave a la hora de analizar la aplicación del mismo a los funcionarios a contrata, puesto que si

⁵¹ PHILLIPS LETELIER, Jaime. El principio de protección de la confianza legítima en el artículo 26 del Código Tributario. *Revista Ius et Praxis* [en línea]. 2018, Vol. 24, N°1. [fecha de consulta 29 de marzo de 2019]. Disponible en: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122018000100019

bien, inicialmente en Chile, este principio se constituía como un límite a la potestad invalidatoria de la Administración, con el paso de los años ha evolucionado, comenzando a ser aplicable a los funcionarios a contrata en quienes la Administración generó una expectativa legítima de que sus servicios seguirían siendo necesarios, y que pese al carácter esencialmente transitorio del cargo, han debido ser restituidos a sus respectivos cargos, aún en contravención de norma expresa.

Ahora bien, la legítima expectativa creada en el funcionario debe ser analizada en base a parámetros objetivos, los cuales fueron señalados de forma expresa por la Contraloría y que serán analizados más adelante.

3. Consagración del Principio de Confianza Legítima en el Ordenamiento Jurídico Chileno.

En nuestro ordenamiento jurídico, a diferencia de los sistemas comparados, como Alemania y España, no existe una consagración expresa del principio en estudio. Sin embargo, de igual forma, se encuentra reconocido por la doctrina y por la jurisprudencia administrativa, y en menor medida por la judicial⁵².

3.1 Fundamentos de su existencia

Encontrar los fundamentos normativos del principio de la confianza legítima dice relación con que éste se concibe como un límite para el ejercicio de la potestad invalidatoria de la autoridad administrativa. Así, el artículo 53 de la ley N°19.880 consagra la potestad en comento, el que a juicio de la autora Julia Poblete Vianaxa es el retiro del acto administrativo, por causa de ilegalidad en el sentido amplio, es decir, por ser contrario a derecho⁵³.

⁵² JARA. op. cit., p 54 y 55.

⁵³ POBLETE VINAIXA, Julia. *Actos y Contratos Administrativos*. Quinta edición. Santiago: Editorial Lexis Nexis, 2009.

En el Derecho comparado la mayoría de los autores consideran que la confianza legítima tiene su fundamentación en un principio del Estado de Derecho, el cual sería la seguridad jurídica, mientras que otros autores consideran que sería la buena fe.

En la realidad nacional, por su parte, existen variados planteamientos, desde su asimilación a instituciones de Derecho Privado, hasta encontrar su fundamento en la Constitución. Todos estos planteamientos serán analizados a continuación.

3.2 Posibles fundamentos dentro del ordenamiento jurídico chileno

Variados autores consideran que la confianza legítima encuentra su origen en los principios generales del Derecho, así el profesor Luis Díez Picazo precisa que “cuando hablamos de principios generales del derecho, estamos haciendo referencia a estos criterios no legislados ni consuetudinarios mediante los cuales debemos integrar las lagunas de la ley y de los cuales debemos servirnos para llevar a cabo la labor de interpretación de las leyes”.

En el ámbito nacional, el profesor Jorge Bermúdez Soto, considera que el Derecho también está constituido por los principios generales del derecho, por tanto, dentro de las fuentes del Derecho Administrativo, se reconoce su existencia y uso⁵⁴. Para él, dichos principios tienen como función servir de elementos de interpretación, concretización y desarrollo de la propia ley y del ordenamiento en general, mas no buscan imponerse sobre otras normas, por eso más bien tales principios tienen un valor subsidiario dentro del esquema de las fuentes⁵⁵.

⁵⁴ BERMÚDEZ. op. cit., p. 58 y ss.

⁵⁵ Ibid., p 63-64.

Intentando encontrar un fundamento positivo del principio, Bermúdez plantea que, si bien no tiene una consagración expresa en la Constitución Política de la República, ésta podría deducirse de los principios constitucionales del Estado de Derecho consagrado en los artículos 5º, 6º, 7º y 8º de la Carta Fundamental y de la seguridad jurídica prevista en el artículo 19 N°26; a partir de dichos principios se desprende que existirá una permanencia en la regulación y aplicación del ordenamiento jurídico. Para el autor la interpretación progresiva de la misma, así como el propio desarrollo dogmático permiten encontrar los fundamentos de aquél en las citadas disposiciones⁵⁶.

Respecto a lo establecido en el artículo 19 N°26, Millar Silva contradiciendo lo que plantea el profesor Bermúdez considera que, si bien este precepto constitucional se refiere a un aspecto de la seguridad jurídica, no podría entenderse que consagra dicho precepto como tal, ni menos la confianza legítima.

Por otra parte, Bermúdez, al igual que el administrativista español Luciano Parejo Alfonso⁵⁷, equipara la confianza legítima a una institución propia del derecho privado, esta es, la teoría de los actos propios, la cual plantea la inadmisibilidad de una pretensión lícita, pero evidentemente contradictoria a la propia conducta pasada. En este caso, el fundamento se encuentra en la buena fe de los contratantes. Si bien, a nuestro juicio, podemos apreciar varias similitudes entre la teoría de los actos propios y la confianza legítima, son instituciones diferentes.

Millar Silva indica al respecto que esta teoría es incapaz de fundamentar el principio en estudio, pues se origina en el derecho privado donde rige la autonomía de la voluntad, mientras que en el derecho administrativo rige el principio de legalidad⁵⁸. Sin embargo, al igual

⁵⁶ Ibid., p 86-87.

⁵⁷ PAREJO ALFONSO, Luciano. *Prólogo a "La protección de la Confianza en el Derecho Administrativo"* sobre la obra Federico Castillo-Blanco. Madrid: Marcial Pons, 1998.

⁵⁸ MILLAR SILVA, Javier. *La Potestad Invalidatoria en el Derecho Chileno* [en línea]. Tesis para optar al grado de Doctor en Derecho. Universidad de Chile, Santiago, 2008. [consultado 1 de mayo de 2019]. Disponible en: <http://repositorio.conicyt.cl/handle/10533/179627>.

que Bermúdez, sostiene que nuestra carta fundamental no hace referencia de forma explícita a la confianza legítima, pero se desprende del Capítulo I, sobre las bases de la institucionalidad, específicamente en los artículos 6° y 7°⁵⁹.

A nuestro juicio, el planteamiento del profesor Bermúdez es el más acertado. Aunque ambos autores encuentran los fundamentos en el capítulo I de la Constitución, respecto de las bases de la institucionalidad, donde se consagran el conjunto de valoraciones y principios sobre los que se constituye el pacto social, Millar Silva sostiene una postura más cerrada, mientras que Bermúdez considera que el principio puede deducirse de un mayor número de preceptos emanados del Estado de Derecho.

Así las cosas, cualesquiera sean los fundamentos del principio en el sistema jurídico chileno, las razones que justifican su adopción son idénticas en todos los ordenamientos que lo han asumido. Se trata de una exigencia de la más elemental seguridad jurídica, y, a su vez derivación del Estado de Derecho. Todo ciudadano tiene derecho a prever y ordenar pro futuro su trayectoria vital; a que el derecho le garantice un mínimo de estabilidad sobre la cual constituir un proyecto personal o profesional, sin que los cambios del ordenamiento supongan trastornos en las relaciones jurídicas ya entabladas⁶⁰.

4. La jurisprudencia administrativa Chilena hasta antes del año 2016

Los órganos que forman parte de la Administración del Estado tienen la facultad de volver sobre sus actos y dejarlos sin efectos, estando dicha potestad consagrada en el artículo 53 de la Ley N°19.880. Esta facultad, es discrecional para la administración y pese a lo que

⁵⁹ Ibid., p 292 y ss.

⁶⁰ SARMIENTO RAMIREZ-ESCUADERO, Daniel. El principio de confianza legítima en el derecho inglés: la evolución que continúa. *Revista Española de Derecho Administrativo*. 2002, N°114, Madrid, p. 240 y ss.

efectivamente sucede en la práctica, no existen más que dos límites objetivos para su ejercicio, ellos son: 1) debe hacerse valer dentro de los dos años contados desde la notificación o publicación del acto - plazo de caducidad de la acción invalidatoria⁶¹-; y 2) debe efectuarse previa audiencia del interesado.

Algunos académicos como Jorge Bermúdez⁶² y Javier Millar⁶³ esgrimieron la necesidad de limitar el ejercicio de la potestad invalidatoria de la administración, más allá de los límites objetivos establecidos en la norma, viendo en el principio de la protección a la confianza legítima una herramienta útil para que los ciudadanos puedan enfrentarse a esta facultad de la Administración.

En atención a lo anteriormente expuesto es que la doctrina, la jurisprudencia administrativa y judicial cuando comenzaron a aplicar el principio de protección de la confianza legítima, lo hicieron en gran medida restringiendo su campo de acción a limitar la potestad de invalidación de la Administración, cuestión que no ha sido aceptada de manera unánime por la doctrina y jurisprudencia nacional, pero que pese a sus detractores⁶⁴ fue tomando fuerza con el paso de los años.

⁶¹ CRUZ OLMENÑO, Gino. *Análisis de la invalidación ambiental en la jurisprudencia reciente: la tesis de la invalidación impropia* [en línea]. Actividad formativa equivalente a tesis. Universidad de Chile, Santiago, 2018. [consultado 1 de mayo de 2019]. Disponible en: <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/152442/Análisis-de-la-invalidación-ambiental-en-la-jurisprudencia-reciente-la-tesis-de-la-invalidación-impropia.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, p. 14 y ss.

⁶² BERMÚDEZ SOTO, Jorge. El principio de confianza legítima en la actuación de la administración como límite a la potestad invalidatoria. *Revista de derecho (Valdivia)* [en línea]. 2005, Vol. 18, N°2. [consultado 2 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502005000200004>.

⁶³ MILLAR. op. cit., p.417-430.

⁶⁴ PONCE DE LEÓN SOLÍS, Viviana. La problemática invocación a la confianza legítima como límite a la potestad legislativa. *Estudios constitucionales* [en línea]. 2014, Vol.12, N°1. [consultado 2 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002014000100011>.

4.1 La potestad de invalidación de la Administración

En el apartado anterior se señala que este principio se concibió en sus inicios y fue aplicado principalmente como un límite a la potestad de invalidación de la administración respecto de las resoluciones emitidas por ella, potestad que se encuentra establecida en el artículo 53 de la ley N°19.880.

La potestad invalidatoria de la administración consiste básicamente en la potestad de la cual goza la autoridad administrativa para, ya sea de oficio o a petición de parte, invalidar - de manera total o parcial- los actos contrarios a derecho, lo cual debe hacerse previa audiencia de interesado, siempre y cuando lo haga dentro de los dos años contados desde la notificación o publicación del acto.

En palabras de Jorge Bermúdez la invalidación puede definirse como “la decisión adoptada por la Administración del Estado consistente en la pérdida de eficacia del acto administrativo por razones de su ilegalidad. Ésta responde a los poderes de autotutela con que cuenta la Administración Pública y procederá de oficio o a petición de parte.”⁶⁵ materializándose dicha facultad por medio de la dictación de un acto administrativo dictado por el mismo órgano que dictó el acto que se invalidará.⁶⁶

A su vez la Contraloría General de la República en el Dictamen N°50.081 del año 2006 otorga a la potestad invalidatoria el carácter de deber, señalando que: “la autoridad administrativa, en virtud de la potestad invalidatoria, consagrada en el artículo 53 de la Ley N°19.880, se encuentra en el deber de invalidar los actos administrativos que adolecen de un error de hecho esencial o de ilegalidad, con la finalidad de restablecer el orden jurídico

⁶⁵ BERMÚDEZ. op. cit., p.83-105.

⁶⁶ MILLAR SILVA, Javier. La Potestad Invalidatoria en la Jurisprudencia Nacional. Procedencia, Alcance y Limitaciones. *Revista de Derecho*. 2003, Santiago, p.83.

quebrantado, debiendo agregarse que la potestad invalidatoria debe ejecutarse dentro del plazo de dos años contado desde la notificación o publicación del acto”. Dejando en claro que la potestad invalidatoria es para la autoridad administrativa un poder-deber.

La finalidad perseguida por la autoridad administrativa al hacer uso de este poder-deber, es dejar sin efecto aquellos actos que adolecen de un error de hecho esencial o de ilegalidad -lo anterior con efectos retroactivos- resguardando de esta forma el principio de legalidad.

4.2 Elementos y requisitos para la aplicación del principio de la confianza legítima en el derecho nacional

Respecto a los requisitos de aplicación del principio de protección de la confianza legítima como límite a la potestad invalidatoria de la administración, Ana María Jara Schwaiger en su tesis para optar al grado de Magíster en Derecho, titulada “Efectos del Principio de Confianza Legítima, aplicada al ejercicio de la Potestad Invalidatoria de la Administración Pública”, realizó un estudio acabado de diversos autores que han escrito sobre el tema y determinó que los presupuestos para que opere dicho principio en materia de invalidación son:

- a) La presencia de al menos dos sujetos, un activo y otro pasivo: estos sujetos son los polos de la relación en que se genera la confianza. En este caso será entre dos entidades jurídicas, el emisor y el destinatario de la confianza⁶⁷.
 - 1) Sujeto activo: será cualquiera que pretenda de otro una determinada conducta, normalmente es un particular.
 - 2) Sujeto pasivo: es la Administración Pública.

⁶⁷ CHASSIGNEUX, Cynthia. La confiance, instrument de régulation des environnements électroniques. *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke*. 2007, Montreal, p.441 y ss.

- b) Que exista un acto administrativo (acción estatal) generador de la confianza que se pretende proteger: debe tratarse de un hecho con potencialidad de creación de la confianza. La conducta ha de ser constante y reiterada, al punto de configurar una relación estable y de presuponer su repetición indefinida en el tiempo cada vez que se hagan valer los mismos supuestos⁶⁸.
- c) La confianza que produzca el acto administrativo en el afectado debe abarcar los siguientes tres puntos de vista:
- c.1. Confianza en que la actuación de la Administración es conforme a Derecho.
- c.2. Confianza en que el particular afectado está actuando lícitamente (buena fe). Esto es, el acto administrativo no debe haber sido obtenido por el particular en forma fraudulenta, con dolo, engaño, ni con documentación incompleta a sabiendas de la deficiencia. En síntesis, se exige buena fe por parte del particular afectado, entendiéndose con ello que la confianza no puede partir de la antijuricidad de quien la invoca. Se requiere el convencimiento del beneficiario de la confianza de haber actuado conforme a derecho y que su conducta en la tramitación del acto administrativo no haya dado lugar a un vicio o error que invalide el acto.⁶⁹
- c.3. Confianza por parte del interesado, en que sus expectativas son razonables, lo cual en el caso concreto exige ponderar el interés personal de quien invoca el principio de confianza legítima con los intereses generales comprometidos.
- d) Manifestación concluyente y expresa de la Administración que guíen al ciudadano a realizar una determinada conducta o a omitirla. Este requisito deja de manifiesto

⁶⁸ RONDON de SANZO, H. El principio de la confianza legítima o expectativa plausible en el derecho venezolano. En: *El derecho venezolano a finales del siglo XX: potencias venezolanas al XV Congreso Internacional de Derecho Comparado, Bristol, Inglaterra*. Caracas: 1998, p.325.

⁶⁹ BOETIGGER PHILIPPS, Camila. El principio de la buena fe en la jurisprudencia de la Contraloría General de la República en materia urbanística. *Revista de Actualidad jurídica*.2009, N°19, Santiago, p.315.

que no basta con una convicción psicológica en el particular beneficiado, puesto que, para poder invocar la confianza, el actuar del particular debe sustentarse en una manifestación de parte de la Administración producida por signos externos, que induzca a confiar en la aparente legalidad de la actuación administrativa y en base a ello, realizar u omitir una conducta que directa o indirectamente repercuta en su patrimonio. Arrieta Pongo, sostiene que estos signos deben ser concretos y constatables, y que induzcan al particular a llevar a cabo gastos o inversiones.⁷⁰

- e) Acto de la Administración que reconoce o constituye una situación jurídica individualizada en cuya estabilidad se pueda confiar, lo que equivale a hablar de situaciones jurídicas consolidadas tras mantenerse de manera persistente en el tiempo. Camila Boettiger Philipps señala que el principio en estudio protege “situaciones jurídicas consolidadas”, lo que significa que no protege situaciones en abstracto, sino concretas.⁷¹
- f) La causa que provoque confianza en el particular debe ser idónea, es decir, la causa no puede encontrarse en la negligencia, ignorancia o mera tolerancia de la Administración.
- g) Actuar conforme a derecho del afectado. Esto quiere decir que el particular debe haber cumplido satisfactoriamente, las obligaciones y/o deberes que le son exigibles por parte de la Administración. A juicio de Marcelo López Mesa la confianza puede ser protegible, aunque el afectado no haya cumplido

⁷⁰ ARRIETA PONGO, Alejandro. Estudio Comparativo de los Alcances de la Doctrina de los Actos Propios Frente al Principio de Protección de la Confianza Legítima. *Ita Ius Esto* [en línea]. 2011, Vol.1 N°1. [fecha de consulta 3 de mayo de 2019]. Disponible en: <http://www.itausesto.com/estudio-comparativo-de-los-alcances-de-la-doctrina-de-los-actos-propios-frente-al-principio-de-proteccion-de-la-confianza-legitima/>

⁷¹ BOETTIGER.op. cit., p. 319-320.

determinados requisitos para obtener un acto administrativo, pues lo que importa es que no exista dolo de su parte⁷².

- h) Debe existir una manifestación estatal que rompa la confianza creada previamente por el Estado. La generación de la confianza debe ir acompañada de su posterior defraudación por una actuación de la administración que frustre las expectativas suscitadas en el particular⁷³.
- i) La actuación estatal que rompa con la confianza debe defraudar expectativas legítimas y no meras expectativas. Así las cosas, no basta con defraudar una simple especulación, o la esperanza de la adquisición futura de un derecho, sino que se exige defraudar “un hecho adquisitivo, ya realizado en parte”, es decir, una conducta real del particular, un movimiento de riqueza efectivo realizado en base a la confianza generada⁷⁴.
- j) Es necesario que se efectúe una ponderación de los intereses en juego, esto es, de los intereses del particular afectado versus el interés público comprometido, y que, en esta valoración, este último no sea preponderante.

4.3 Efectos de la aplicación del principio de confianza legítima

Ahora bien, en un comienzo la aplicación del principio de protección de la confianza legítima por la jurisprudencia nacional – en especial la emanada de la Contraloría General de

⁷² LÓPEZ MESA, Marcelo. De nuevo sobre la confianza legítima como forma de declaración unilateral de voluntad. *Revista internacional de doctrina y jurisprudencia*. 2013, N°2, Almería, p.19.

⁷³ DÍEZ, Silvia. op. cit., p.385-386.

⁷⁴ ARRIETA. op. cit., p.95.

la República⁷⁵ - no fue producto de un desarrollo sistemático del mismo, es más, la aplicación del principio en estudio se hizo asociando el mismo a otros como lo son el principio de buena fe y el principio de seguridad jurídica, llegando inclusive a confundirse con ellos⁷⁶, y las consecuencias de su aplicación fueron variadas, sirviendo como fundamento para : 1) morigerar los efectos de la invalidación, esto es, una vez invalidado el acto sirvió para disminuir la cuantía de la restitución de los beneficios indebidamente percibidos⁷⁷; 2) para restringir los efectos temporales del acto que se invalida, esto es limitando el efecto retroactivo de la invalidación y de esta forma manteniendo situaciones jurídicas emanadas de actuaciones administrativas que adolecen de vicios de ilegalidad⁷⁸; 3) como límite a la potestad invalidatoria de la administración, lo cual equivale a mantener el acto administrativo que ha generado en los particulares una confianza digna de protección, ello aun cuando el acto adolezca de un vicio de ilegalidad.⁷⁹

⁷⁵ MILLAR. op. cit., p.417-430.

⁷⁶ Dictamen N° 2.936, de 2001. Contraloría General de la República. Señala que, frente a la antijuridicidad de un acto administrativo, debe primar la seguridad jurídica, especialmente cuando ella es acompañada de la buena fe, desarrollándose estos principios a través de lo que hoy se llama el principio de la confianza legítima en la actuación administrativa”, entendiéndose que este último es una derivación de la seguridad jurídica y el principio de buena fe.

⁷⁷ Dictamen N°47.532, de 2005. Contraloría General de la República. Informa a la Corte de Apelaciones de Santiago, sobre recurso de protección interpuesto por interesados en contra del contralor general por haber emitido resolución 100/2004, que acogió parcialmente la solicitud formulada por el director de la división de administración y finanzas del ministerio secretaria general de gobierno, en representación de los recurrentes, liberándolos de la obligación de reintegrar el 50 por ciento de las sumas adeudadas por percepción indebida de remuneraciones, al pagárseles como funcionarios directivos en circunstancias que debió ser como profesionales y por diferencias de bienios entre los años 1998 y 2002, y los dictámenes 48869/2004 y 41301/2005, que desestimaron solicitudes de reconsideración elevadas y ratificaron la aludida resolución.

⁷⁸ Dictamen N° 53.290, de 2004, Contraloría General de la República. La CGR señaló que “el acto invalidatorio que dicte el municipio respecto de decreto Alcaldicio, deberá limitarse, en cuanto a su vigencia, sólo hacia el futuro, cautelándose de esta forma los derechos adquiridos por particulares amparados en la normativa vigente. Lo anterior, porque si bien es deber de todo órgano de la administración invalidar sus actos administrativos contrarios a derecho conforme lo expresado por los artículos 6, 32 núm./8 y 88 de la Constitución política, principio que también se consagra en art/53 de la ley 19.880, debe tenerse presente que dicha invalidación tiene como límite aquellas situaciones jurídicas consolidadas sobre la base de la confianza de los particulares en la administración, lo contrario produciría caos y daños irreparables e injustos, además de que la nulidad del acto afectaría el patrimonio de terceros.”

⁷⁹ Dictamen N°5.156, de 2009, Contraloría General de la República. En este se indica que “ Aunque exista un vicio que incida en el desarrollo de un concurso de provisión de cargos regulados por la ley 18.883, no procede invalidarlo si quienes fueron nombrados en tales plazas se encuentran ejerciéndolas en la creencia de que sus nombramientos se dispusieron con apego a la ley, circunstancia que constituye un límite a la potestad invalidatoria de los actos contrarios a derecho por parte de los organismos públicos, sobre la base de la confianza de los afectados en la Administración del Estado, puesto que la seguridad jurídica de tal relación amerita su amparo. El dictamen 24024/2008 ha indicado que el título profesional de Constructor Civil es equivalente al de Ingeniero en Construcción, pero ello lo hace sólo a propósito de los títulos otorgados por la Universidad de

Capítulo III. Aplicación del principio de la confianza legítima a los funcionarios a contrata

1. Aplicación y jurisprudencia administrativa

En el año 2016, por medio de los dictámenes N°22.766 y N° 23.518, la Contraloría General de la República realizó un giro jurisprudencial en relación con la aplicación y protección de la confianza legítima de los funcionarios a contrata, llegando inclusive a impartir instrucciones y criterios complementarios a la aplicación de dichos dictámenes, instrucciones que se materializaron en el dictamen N°85.700 del año 2016 y que fueron actualizados en el año 2018 con la dictación del dictamen N°6.400.

A continuación, pasaremos a analizar brevemente los dictámenes N°22.766 y N°23.518, de manera tal de poder entender los planteamientos efectuados por Contraloría, el cambio de criterio contenido en ellos y las repercusiones de estos.

1.1 Dictamen N°22.766

1.1.1.Hechos

Dos exfuncionarios municipales a contrata solicitaron a la Contraloría General de República-en adelante CGR- un pronunciamiento acerca de la procedencia de la decisión de

Valparaíso, por lo que dicha conclusión no puede ser aplicada en relación a profesionales de otras Casas de Estudios Superiores que, aun cuando entreguen el mismo título -Ingeniero en Construcción- no han homologado las correspondientes mallas curriculares para fines de declarar la equivalencia referida.

los entes comunales en los que se desempeñaban -Municipalidad de Santiago y Municipalidad de Vitacura- de no renovar sus contrata para el año 2016. La medida -a su parecer- se habría tomado sin fundamentar la decisión, tratándose de un actuar indebido, injusto y arbitrario de parte de la Administración, ello en atención a que las contrata fueron renovadas durante 15 y 4 años, respectivamente.

La Municipalidad de Santiago -cuando fue requerida de informe por la Contraloría- señaló en síntesis de que la decisión cuestionada se encuentra amparada en lo dispuesto en el artículo 2° de la ley 18.883, y, por ende, el vínculo entre el funcionario y la Municipalidad habría cesado por el solo ministerio de la ley el día 31 de diciembre del año 2015.

1.1.2 Criterio fijado por la jurisprudencia administrativa de Contraloría hasta la fecha

A la fecha, antes de la dictación del dictamen sujeto de análisis en este apartado, la jurisprudencia de Contraloría, en atención a lo establecido en inciso tercero del artículo 2 y el artículo 5 de la ley N°18.883, había establecido que las designaciones a contrata constituían empleos esencialmente transitorios que se consultan en la dotación de una institución, cuya finalidad es la de complementar el conjunto de cargos permanentes que forman parte de la planta de personal de un servicio, según lo requieran las necesidades de este⁸⁰ y por ende, salvo que existiera renovación, la contrata terminaba por el solo ministerio de la ley el 31 de diciembre.

⁸⁰ Dictamen N°29.097, de 2008. Contraloría General de la República.

1.1.3 Giro Jurisprudencial

Contraloría, considerando los hechos, resolvió -en contra de norma expresa- que la renovación reiterada de los funcionarios municipales a contrata-durante 15 y 4 años, en cada caso- por los respectivos entes comunales, haciendo uso de la facultad contemplada en el inciso tercero del artículo 2° de la ley 18.883, devino en que a estos últimos les asistiera -al amparo de los principios de juridicidad y seguridad jurídica, y los consagrados en los artículos 5°, 8° y 19 N° 26 de la Constitución Política de la República- la confianza legítima de que serían recontractados para el año 2016, y por ende, la decisión de no renovar la contrata debió disponerse por medio de un acto administrativo fundado. Lo anterior, habida consideración de que la actuación de la Administración -según lo indica el órgano contralor- tornó en permanente y constante la mantención del vínculo con los interesados, incurriendo las municipalidades en una práctica administrativa que generó para los recurrentes una legítima expectativa que les indujo razonablemente a confiar en la repetición de tal actuación, no resultando procedente que la Administración cambie su práctica- ya sea con efectos retroactivos o de forma sorpresiva- sin que medie un acto administrativo fundado.

1.1.4 Nuevo criterio aplicable a los funcionarios a contrata

El criterio fijado en este dictamen determina que “Las reiteradas renovaciones de las contrataciones -desde la segunda renovación al menos-, generan en los servidores municipales que se desempeñan sujetos a esa modalidad, la confianza legítima de que tal práctica será reiterada en el futuro, para adoptar una determinación diversa, es menester -al amparo del referido principio, que la autoridad municipal emita un acto administrativo, que explicité los fundamentos que avalan tal decisión.”

1.1.5 Efectos prácticos de la aplicación del principio de la Confianza Legítima a los funcionarios a contrata

Como consecuencia de la aplicación del principio de confianza legítima a los funcionarios a contrata, se produce un cambio sustancial en las condiciones laborales de dichos funcionarios, puesto que no cesan en sus funciones por el solo ministerio de la ley, sino que, cuando hayan existido a lo menos dos renovaciones- y a partir de la misma-, la administración para no renovarlos, debe emitir un acto administrativo fundado que explicita los motivos de su decisión, y de no hacerlo, existiendo el pertinente reclamo por parte de los mismos, dichos funcionarios deben ser reincorporados en sus funciones, debiendo pagársele la remuneración correspondiente al tiempo durante el cual se vieron separados de sus labores.

1.1.6 Obligaciones y deberes de la Administración derivados de la Confianza Legítima

Este dictamen resulta extremadamente ilustrativo respecto de qué se debe entender por confianza legítima y cuáles son las obligaciones que derivan de este principio para la Administración. Así, señala que la “confianza legítima se traduce en que no resulta procedente que la Administración pueda cambiar su práctica, ya sea con efectos retroactivos o de forma sorpresiva, cuando una actuación continuada haya generado en la persona la convicción de que se le tratará en lo sucesivo y bajo circunstancias similares, de igual manera que lo ha sido anteriormente.” Imponiendo como deber a la Administración “el deber de una actuación coherente y en el caso de determinar una decisión distinta a la que ha venido adoptando, dar comunicación de dicho cambio de criterio a través de un acto de carácter positivo debidamente motivado a través del cual este se manifieste.”

1.2 Dictamen N°23.518

1.2.1. Hechos

Se dirigió a la Contraloría requiriendo su pronunciamiento una ex funcionaria de la Municipalidad de Recoleta, reclamando en contra del término anticipado de su designación a contrata.

El Municipio informó que la decisión se ajustó a derecho y que la desvinculación del funcionario obedeció a que ya no eran necesarios sus servicios debido a una optimización del recurso de personal, lo cual podía ser constatado puesto que no se efectuó una nueva contratación.

De los antecedentes se advierte que a la exfuncionaria se le había prorrogado la contrata hasta el 31 de diciembre y bajo la fórmula “mientras fuera necesarios sus servicios.”

1.2.2. Criterio fijado por la jurisprudencia administrativa de Contraloría hasta la fecha

Al respecto, la jurisprudencia de Contraloría hasta la fecha había concluido que “cuando una contratación o su prórroga, ha sido dispuesta bajo la fórmula "mientras sean necesarios sus servicios", la autoridad administrativa puede ponerle término en el momento que estime conveniente.”⁸¹, resultando ser una facultad para la Administración y, por ende,

⁸¹ Este criterio lo encontramos en el Dictamen N°34.311, de 2009, en el cual CGR determinó que “Se ajusta a derecho cese anticipado de servicios de persona contratada por municipalidad bajo la fórmula "mientras sean necesarios sus servicios", sin que obste a ello que el servidor se haya encontrado con licencia a la época del cese. Los actos administrativos municipales producen sus efectos a contar de su notificación a los interesados, los cuales tienen derecho a percibir sus remuneraciones hasta esa data”. Dicho criterio ha sido aplicado en los dictámenes N°001596 de 2011; N°74.764, de 2012; N°80.960, de 2014, entre otros. A su vez en el Dictamen N°24.256 de 2010 y Dictamen N°45149 de 2010 señaló que “los funcionarios contratados tienen derecho a permanecer en sus cargos mientras no opere alguna de las causales de expiración de funciones, salvo cuando su designación haya sido dispuesta bajo la fórmula "mientras sean necesarios sus servicios" u otra similar, caso en el cual la autoridad administrativa tiene la facultad de poner término a la relación laboral en el momento que

pudiendo hacer uso de ella sin la necesidad de dictar un acto administrativo fundado que contenga los motivos de su decisión.

1.2.3. Giro Jurisprudencial

Contraloría, tomando en cuenta lo indicado en el inciso segundo del artículo 11 de la ley N°19.880 que preceptúa que: "Los hechos y fundamentos de derecho deberán siempre expresarse en aquellos actos que afectaren los derechos de los particulares"; lo previsto en el inciso primero del artículo 16, que dispone: "El procedimiento administrativo se realizará con transparencia, de manera que permita y promueva el conocimiento, contenidos y fundamentos de las decisiones que se adopten en él", y en el inciso cuarto del artículo 41 del mismo texto legal que establece: "Las resoluciones contendrán la decisión, que será fundada", **cambió su criterio y dictaminó** que el término anticipado de una designación a contrata, aun cuando su designación dispusiese la formula "mientras sean necesarios sus servicios" debe materializarse en la práctica por un acto administrativo fundado, entendiéndose por tal, un acto en que la autoridad administrativa exprese los motivos, razonamiento en base a los antecedentes de hecho y de derecho del caso concreto, que la llevaron a adoptar una determinada decisión, sin que sea suficiente la mera referencia formal⁸², entendiendo que la exigencia de fundamentación de los actos es una garantía del correcto ejercicio de las potestades otorgadas a la Administración.

estime conveniente, esto es, en cualquier época anterior a su vencimiento, lo que resulta de la propia naturaleza de este tipo de contratación, sin que para tal efecto se requiera la aceptación de la afectada y sin que tampoco corresponda a este Órgano de Control ponderar las razones que tuvo en cuenta la autoridad para determinar el cese de sus funciones.

⁸²En igual sentido La Corte Suprema determinó en causa ROL N°27.467-2014 que la motivación sobre la base de fundamentos meramente formales implica arbitrariedad e ilegalidad.

1.2.4. Nuevo criterio aplicable a los funcionarios a contrata

Por medio de este dictamen se limita la facultad de la autoridad administrativa de poner término anticipado de una designación a contrata, exigiendo que dicha decisión se materialice en un acto administrativo fundado so pena de poder ser tachado de arbitrario y por ende ilegítimo, puesto que no se debe confundir la discrecionalidad con la arbitrariedad.

1.2.5. Obligaciones y deberes de la Administración

Si bien en este dictamen no se hace alusión de manera concreta al principio de confianza legítima, al igual que en el dictamen N°22.766 de 2016, impone a la Administración la obligación de fundamentar el acto administrativo por medio del cual pone término anticipado a una designación a contrata.

2. Cambio de paradigma

2.1 El rol de los principios generales del derecho

Cuando hablamos respecto de los principios generales del derecho debemos entender que estos surgen como consecuencia de la imposibilidad de la ley para ponerse en todos los casos y agotar todas las posibilidades que se dan en la vida social. Según lo que establece el profesor español Federico de Castro⁸³, las funciones de estos principios son tres: 1) fundamentadores

⁸³ Luis Prieto Sanchís. *Funciones de los principios generales del Derecho* [en línea]. 7 de abril de 2017. [fecha de consulta 23 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://espana.leyderecho.org/funciones-de-los-principios-generales-del-derecho/>.

del ordenamiento, 2) orientadores en la labor de interpretación y 3) supletorios de la ley, llenando las lagunas que en éste se producen.

Durante los últimos veinte años se ha producido una exaltación respecto de la aplicación de estos principios⁸⁴, y es justamente este hecho el que planteamos y analizamos en este trabajo. A través de los dictámenes anteriormente analizados, la Contraloría General de la República ha interpretado la legislación aplicable al empleo público, dichas interpretaciones implican que, en los hechos y sin mediar cambio legal, exista una modificación en la forma de entender las contrataciones, lo que a juicio de algunos podría producir incertidumbre jurídica⁸⁵. Su justificación, como ya lo hemos mencionado en algunos casos, ha recaído en el principio de la confianza legítima, lo cual sería criticado según parte de la doctrina, pues aducen que estos cambios deben ser debatidos e introducidos por el legislador⁸⁶.

2.2 Cambio de paradigma

La situación inaugural de este cambio de paradigma, como lo estudiamos al inicio de este capítulo, radica en el dictamen N°22.766, del año 2016. Según Francisco López Díaz este pronunciamiento constituye un cambio radical en cuanto a cómo la Contraloría había estado revisando estas situaciones, tanto es así que por ejemplo en el mismo dictamen N°22.766 se reconoce que deben ser reconsiderados algunos dictámenes emitidos con anterioridad; según el mismo autor, si bien en una primera instancia se hace referencia a los funcionarios

⁸⁴ TERRAZAS PONCE, Juan David. Algunas consideraciones sobre los principios generales del derecho y un breve análisis de su aplicación en el ordenamiento jurídico chileno. *Revista de Derecho, Universidad Católica del norte-sede Coquimbo*, Año 11, N°1, 2004, pp. 133-159.

⁸⁵ LIBERTAD Y DESARROLLO. *Contrataciones en el sector público* [en línea]. Fecha de publicación: 13 de abril de 2018. [Fecha de consulta: 23 de mayo de 2019]. ISSN 0717-1528. Disponible en: <https://lyd.org/wp-content/uploads/2018/04/TP-1346-CONTRATACIONES.pdf>, p.6.

⁸⁶Ibid., p4.

municipales, pareciera que el órgano contralor buscara hacerlo extensible a la ley 18.834, es decir, al Estatuto Administrativo aplicable a los funcionarios públicos en general⁸⁷.

2.3 Críticas

Continúa López diciendo que se está dotando a la contrata de características que desnaturalizan el carácter eminentemente transitorio de estas, y que no se puede entender de qué forma el solo hecho de emitir un documento con los fundamentos no afectaría la legítima expectativa de la renovación del contrato. Por lo demás, limita al Estado en áreas tan relevantes como las de administración del personal y, por consiguiente, en materias de administración financiera. Finaliza aduciendo que en las contrataciones la ley no contempla la dictación de un acto administrativo que explicita los fundamentos de la decisión, por tanto, si el objetivo es modificar la regulación de las contrataciones, o establecer nuevos requisitos para poner término a estas, corresponde realizar una modificación legal y no hacerlo por vía de dictámenes.

Alonso Ramírez Guerra también critica esta decisión⁸⁸, su principal argumento radicaría en que el dictamen parece exceder el ámbito de competencia de la propia Contraloría, la que no está facultada para evaluar el mérito o conveniencia de las decisiones administrativas⁸⁹, esto a su vez infringe el principio de legalidad consagrado en los artículos 6 inciso 1, y 7 inciso 1 de nuestra Carta Fundamental, pues la Contraloría se pronunció respecto de un asunto que en este caso era competencia del Municipio. El autor considera que la decisión es interesante

⁸⁷ LÓPEZ DÍAZ, Francisco. Confianza Legítima. *El Mercurio, Legal, Regulatorio económico*. [Fecha de consulta: 23 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://www.elmercurio.com/Legal/Noticias/Analisis-Juridico/2016/05/06/Confianza-legitima.aspx>.

⁸⁸ RAMÍREZ GUERRA, Alonso. Opinión: el empleo a contrata y la confianza legítima en la Contraloría General de la República. *Diario Constitucional*. [Fecha de consulta: 24 de mayo de 2019]. Disponible en: <http://www.diarioconstitucional.cl/noticias/asuntos-de-interes-publico/2017/02/23/opinion-el-empleo-a-contrata-y-la-confianza-legitima-en-la-contraloria-general-de-la-republica/>.

⁸⁹ CHILE. Ministerio de Justicia. Artículo 21ºB de la ley N°10.336. Ley de organización y atribuciones de la Contraloría General de la República. Disponible en: Biblioteca del Congreso Nacional.

pues pone en juego la relación entre la ley y los principios generales del derecho, los que a juicio del propio Contralor “tienen un valor subsidiario.”⁹⁰

2.4 Criterio seguido por la Excelentísima Corte Suprema

El 13 de marzo del año 2018 en el fallo Rol N°38681-2017 de la Excelentísima Corte Suprema, se reconocen los criterios y lineamientos pronunciados por la CGR para la desvinculación de los funcionarios a contrata. Así podríamos decir que, de cierta manera, se obstaculizan los despidos del personal. El fallo exige que el acto administrativo que pone término a la contrata contenga “el razonamiento y la expresión de los hechos y fundamentos de derecho en que se sustenta”.

El máximo tribunal se pronuncia conociendo respecto de un recurso de apelación en contra de una acción de protección presentada por el recurrente. Así, en una primera instancia la protección fue denegada por el tribunal a quo. En esta, Víctor Manuel Acevedo Veraguas dedujo recurso de protección en contra de la Superintendencia de Valores y Seguros por el acto que estima ilegal o arbitrario contenido en la carta enviada el 4 de mayo de 2017 por la autoridad recurrida, que rechazó el requerimiento de la Asociación de Funcionarios a la que pertenece en orden a ejecutar el procedimiento administrativo de consulta previa al término de su contrata contenido en la Circular N°26, de 21 de diciembre de 2016 del Ministerio de Hacienda, que en su caso, se fundó en una supuesta reestructuración en la que ya no serían necesarios sus servicios sino los de un funcionario más capacitado; estimando que se debió acoger tal petición que constituye un requisito previo a su desvinculación. Es necesario señalar que el funcionario prestó servicios desde el año 2013 hasta el año 2017.

⁹⁰ BERMÚDEZ. op. cit., p. 88.

En el fallo en comento la Corte reconoce que el artículo 89 de la ley N°18.834 plasma el principio según el cual, todo funcionario tiene derecho a gozar de la estabilidad del empleo, prerrogativa de la que en parte alguna se exime a quienes detentan la condición “a contrata”.

Así mismo considera, según los lineamientos que la CGR comenzó a aplicar con ocasión del dictamen N°85.700, 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 la confianza legítima.

Por último, el fallo considera que cuando se prescindiera de la contrata existirá un límite temporal a más tardar el 30 de noviembre, antes de que se renueve la designación, exigiéndose así mismo exteriorizar los fundamentos de hecho y derecho por tratarse de actos que afectan potestades particulares.

Podríamos decir de esta forma que la Corte no modifica los razonamientos de Contraloría, y que, por el contrario, pese a las críticas existentes, reafirma y fortalece la estabilidad del empleo a contrata.

3. Criterios establecidos por la CGR para la aplicación del principio de la confianza legítima a los funcionarios a contrata

Como consecuencia directa del pronunciamiento de los dictámenes N°22.766 y N°23.518 del año 2016, Contraloría decidió impartir instrucciones y establecer criterios complementarios para la aplicación de ellos, instrucciones y criterios que fueron actualizados en el año 2018 mediante la dictación del dictamen N° 6.400.

La relevancia del dictamen N°85.700 y el dictamen N°6.400 está dada porque fijan de manera clara cuáles son los cuerpos estatutarios a los que son aplicables los criterios establecidos en los dictámenes N°22.766 y N°23.518, así como el contenido del acto administrativo que contenga la decisión de no renovar a una contrata, de hacerlo por un lapso

inferior a un año, en un grado o estamento inferior, o de prescindir anticipadamente de los servicios del empleado; la continuidad y extensión de las designaciones a contrata que generan la confianza legítima, ente otras materias tendientes a dar protección a estos funcionarios, los cuales por su modalidad de trabajo son vulnerables a la arbitrariedad de la administración.

A continuación, analizaremos el dictamen N°85.700 y las modificaciones que introduce el dictamen N°64.000 en él.

3.1. Ámbito de aplicación de las instrucciones y criterios establecidos por el dictamen N°85.700

Si bien el dictamen N°22.766 de 2016, resolvió la situación particular de dos exfuncionarios municipales a contrata, la Contraloría mediante el dictamen N°85.700, señaló que “el criterio contenido en dicho pronunciamiento es aplicable a todas aquellas designaciones de funcionarios, de carácter temporal, susceptibles de ser renovadas por decisión de la autoridad (dictamen N°58.864. de 2016), y que no correspondan a suplencias o modalidad de reemplazos de otros Servicios”, y que se desempeñen bajo la normativa contenida en ley N° 18.883, Estatuto Administrativo para funcionarios Municipales; ley N°18.834, Estatuto Administrativo; Artículo 13 del decreto ley N° 1.608, de 1976; leyes N°15.076 y 19.664, relativas a profesionales funcionarios; ley N°19.378, Estatuto de Atención Primaria de Salud Municipal; ley N° 19.070, Estatuto de los Profesionales de la Educación; Decreto con fuerza de ley N° 2, de 1968, del ex Ministerio de Interior; Estatuto del Personal de Carabineros de Chile, en lo relativo al personal contratado por resolución (CPR); Decreto con fuerza de ley N° 1, de 1980, del Ministerio de Defensa Nacional, Estatuto del Personal de Policía de Investigaciones de Chile, en lo relativo a empleos a contrata y trabajadores a jornal de esa institución policial y Decreto con fuerza de ley N° 1, de 1997, del Ministerio de Defensa Nacional Estatuto del Personal de las Fuerzas Armadas, relativo al personal a

contrata (PAC). Todos estos cuerpos normativos fueron analizados en el capítulo I de este trabajo.

Contraloría no solo fijó a qué estatutos aplica el criterio, sino que señaló expresamente que dicho criterio no aplica a aquellos empleos regulados por una normativa que: a) contemple un régimen especial de renovación que limite el número de éstas, como acontece, por ejemplo, con los empleos a contrata de la Etapa de Destinación y Formación a que se alude en el artículo 6° de la ley N 19.664; b) establezca un efecto particular para los casos de renovaciones o prestación de servicios por sobre el plazo del contrato, como sucede, por ejemplo, con el artículo 159, N°4, inciso final, del Código del Trabajo, y con el artículo 2° del decreto N° 587, de 1972, del Ministerio de Defensa Nacional, que aprueba el Reglamento del Personal a Jornal y Obreros a Trato de las Fuerzas Armadas que transforman en indefinido un contrato si se presentan determinadas circunstancias, o c) corresponda a designaciones que el ordenamiento jurídico que las regula contemple para el reemplazo de otros servidores, como sucede con los contratos de reemplazo del sector salud (incluido el municipal) y docente, o sin ser concebidas para aquel fin específico; sean dispuestas expresamente para el reemplazo de otro servidor.

3.2. De las designaciones a contrata que generan la confianza legítima

La protección a la confianza legítima de los funcionarios a contrata en que se renovara el vínculo entre el funcionario y el organismo en que se desempeña, así como que no se dispondrá el término anticipado de su contrata o que la prorroga no será por un lapso menor a un año o en un grado o estamento inferior, se otorga a aquellos funcionarios cuyas contrataciones reúnan determinados requisitos.

- 3.3. Protección a la confianza legítima de que se prorrogará la contrata por toda la anualidad siguiente, en el mismo grado y estamento.

Este caso fue estudiado latamente al analizar el dictamen N°22.766 del año 2016, sin embargo, contraloría en los dictámenes N°85.700 de 2016 y N°6.400 de 2018, efectuó algunas precisiones conceptuales que deben ser consideradas.

3.3.1. Condiciones que deben reunir las vinculaciones previas para generar la confianza legítima.

- a. **Naturaleza del vínculo entre el funcionario y la administración.** La vinculación entre el funcionario y la administración debe consistir en una designación a contrata o contrataciones similares, aun cuando no tenga la misma designación.
- b. **Continuidad de la relación:** La continuidad de la relación debe producirse sin mediar interrupción alguna entre una designación y la siguiente, puesto que, la existencia de un período de tiempo en que la administración no haya requerido los servicios personales de un funcionario es óbice a que se genere la confianza legítima.
- c. **Extensión de cada una de las contrataciones previas:** Para efectos de generar la confianza legítima, Contraloría determinó que, habida consideración que un funcionario “puede ser objeto de múltiples y sucesivas designaciones a contrata por tiempos menores a un año calendario (por ejemplo, sólo por algunos meses), son útiles para efectos de entender una continuidad en el vínculo que hace nacer la aludida confianza los diferentes períodos inferiores a un año, pero continuos, desempeñados a contrata, en la medida que el lapso total de esas designaciones abarque más de dos años (complementa dictámenes N°53.884 y N°78.454, de 2016).

- d. **Extensión total del lapso necesario para provocar la confianza legítima.** En el dictamen N°22.766 de 2016 se fijó como criterio que la segunda renovación de una designación a contrata anual genera en los funcionarios la confianza legítima de que se procederá a una nueva renovación o prórroga por igual lapso.

3.3.2. Práctica de la Administración que genera la confianza en el funcionario

- a. **Renovación o prórroga del vínculo entre el funcionario y la administración.** La práctica de la Administración que origina la confianza legítima en el funcionario es la renovación o prórroga del vínculo del funcionario por al menos dos renovaciones anuales. Contraloría señala que para efectos de la aplicación del criterio contenido en el dictamen se utiliza indistintamente la expresión renovación o prórroga “para referirse a aquellas situaciones en que, sin solución de continuidad, se mantiene entre la Administración y uno de sus servidores un vínculo funcional a contrata o bajo alguna figura semejante de empleo transitorio”.

- 3.4. Naturaleza del acto administrativo que determina la no renovación de una contrata o que pone término anticipado a la misma.

Si bien el dictamen N°23.518 no hace mención del principio de protección de la confianza legítima, al igual que en el dictamen N°22.766, Contraloría determinó que existe la obligación de parte de la Administración de emitir un acto fundado cuando haga uso de alguna facultad que afectará los derechos de un tercero.

A continuación, analizaremos la naturaleza jurídica del instrumento en cuestión, la motivación, plazo para la dictación del acto, notificación de este, registro y toma de razón y recursos que proceden en su contra.

3.5. Naturaleza Jurídica.

Contraloría determinó que la decisión de la Administración de no renovar el vínculo con el funcionario, de hacerlo por un lapso inferior a un año o en un grado o estamento inferior o de prescindir anticipadamente de los servicios del empleado, debe materializarse en un acto administrativo, entendiéndose por tal “las decisiones formales que emitan los órganos de la Administración del Estado en las cuales se contienen declaraciones de voluntad, realizadas en el ejercicio de una potestad pública⁹¹.”

3.6. Motivación.

La motivación de los actos administrativos es un deber que emana del artículo 11 de la ley N°19.880, y que tanto Contraloría General de la República, como la Corte Suprema han señalado que se trata de un requisito indispensable de los actos jurídicos emanados de la Administración. Así en causa ROL N°27.467-2014 la Corte Suprema determinó que la motivación es “un requisito indispensable que debe encontrarse siempre presente” y que “la motivación sobre la base de fundamentos meramente formales implica arbitrariedad e ilegalidad”.

Por su parte la CGR en el dictamen N°59.669, de 2016, sostuvo que “acorde con lo establecido en los artículos 11 inciso segundo, y 41 inciso cuarto de la ley N° 19.880, las decisiones de la Administración deben ser fundadas, siendo procedente expresar las pertinentes consideraciones en los respectivos actos administrativos. En este punto es

⁹¹ CHILE. Ministerio de Justicia. Artículo 3 de la ley 19.880. Establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del Estado. Disponible en: Biblioteca del Congreso Nacional

forzoso señalar que la Administración debe ejercer sus atribuciones con razonabilidad y de manera fundada, para lo cual se debe tener presente que la ponderación de los hechos corresponde primariamente a los órganos de la Administración activa”.

Este deber de la Administración Pública, en base a mandatos de principios constitucionales, como lo son los principios de publicidad y transparencia, así como el principio de confianza legítima, implica para la Administración que exponga de manera clara y concreta las razones que motivan el acto. El profesor Jorge Bermúdez -en la misma línea- ha definido la causa o motivo como “la razón que justifica cada acto administrativo emanado de la Administración Pública. En ella están incorporados los elementos de hecho que se tuvieron para su dictación (...) como asimismo, la causa legal justificatoria del acto administrativo”, siendo “un elemento que debe expresarse en toda clase de acto administrativo”.⁹²

Este deber en el caso en estudio se materializa mediante la dictación de un acto administrativo “en que se detallen los antecedentes de hecho y de derecho que le sirven de sustento y conforme con los cuales ha adoptado su decisión, de modo que de su sola lectura se pueda conocer cuál fue el raciocinio para ello, sin que la mera referencia formal de los motivos en base a los cuales se adoptó la determinación de que se trate, ni la alusión a expresiones como “por no ser necesarios sus servicios” u otras análogas, sea suficiente para satisfacer tal condición.”⁹³

Contraloría, a modo de ejemplo⁹⁴, determinó que sirven de fundamento para el acto que decide no prorrogar o renovar la contrata, o decide hacerlo por un plazo menor a un año o en un grado o estamento inferior -siempre y cuando se encuentren suficientemente acreditados⁹⁵- los siguientes:

⁹² BERMÚDEZ. op. cit., p. 87.

⁹³ Criterio contenido en el Dictamen N°85.700, de 2016 y N°6.400, de 2018. Contraloría General de la República.

⁹⁴ En Dictamen N°8.072, del año 2019, la CGR determinó que duplicidad de funciones sirve de fundamento al acto administrativo que pone término a una designación a contrata.

⁹⁵ En este sentido en el Dictamen N°11.027 del año 2019 la CGR dictaminó que “si bien la modificación de las funciones del órgano y/o su reestructuración, o la supresión o modificación de planes, programas o similares, que hagan innecesarios los servicios del empleado, son supuestos que podrían servir de fundamento para

- Una deficiente evaluación del servidor, ya sea la calificación regular y periódica u otra evaluación particular.
- La modificación de las funciones del órgano y/o su reestructuración, que hagan innecesarios los servicios del empleado o requieran que este desarrolle funciones diversas a las desempeñadas, o por un lapso inferior al año calendario.
- La supresión o modificación de planes, programas o similares, o una alteración de su prioridad, que determinen que las labores del funcionario ya no sean necesarias o dejen de serlo antes de completarse el año siguiente.
- Nuevas condiciones presupuestarias o de dotación del servicio que obliguen a reducir personal.
- Reducción de la dotación docente o de la dotación del sector de atención primaria de salud, conforme a lo prescrito en las leyes N°19.070 y N°19.378, respectivamente.
- La aplicación de la cláusula “Mientras sean necesarios sus servicios”, siempre y cuando se refiera a aptitudes personales del empleado, las cuales ya no son requeridas por el servicio.⁹⁶

3.7. Plazo para la dictación del acto.

El plazo para la dictación del acto que decide no prorrogar o renovar la contrata, o decide hacerlo por un plazo menor a un año o en un grado o estamento inferior, fue

prescindir de su vínculo, ello procederá solo en la medida que tales hechos se encuentren suficientemente acreditados mediante la cita de los antecedentes que respaldan esa decisión, como lo es, por ejemplo, la mención del acto administrativo dictado con anterioridad a la no renovación, a través del cual se hubiese realizado aquella clase de modificación orgánica, exigencia que de acuerdo con la documentación examinada en esta oportunidad, no ha sido cumplida en la especie.”

⁹⁶ En el Dictamen N°48.251, de 2010 la CGR estableció como criterio que “cuando el personal contratado cesa en funciones, porque la superioridad puso fin a las mismas por estimar que sus servicios no son necesarios, dicha determinación puede estar referida a las aptitudes personales del servidor, las cuales ya no son requeridas, pero no se encuentra forzosamente vinculada a la extinción de las labores que desarrollaba, las cuales pueden continuar siendo cumplidas por otro empleado, como se desprende de los dictámenes Nos 12.129 y 22.466, de 2001, de este Ente Contralor.”

establecido en el numeral 3) del párrafo V del dictamen N°85.700 de 2016- a partir del plazo establecido por ley a la Administración para ejercer la facultad de prorrogar una contrata. Así, los artículos 10, inciso primero, de la ley N° 18.834 y 2°, inciso tercero, de la ley N° 18.883, señalan que los cargos a contrata duran, como máximo, hasta el 31 de diciembre de cada año, salvo que se hubiese dispuesto su prórroga con treinta días de anticipación, a lo menos. Dicho plazo de 30 días significa que el 30 de noviembre del respectivo año constituye el límite temporal para que el jefe del servicio disponga la no renovación del vínculo contractual; decisión que deberá materializarse en un acto administrativo que contenga “el razonamiento y la expresión de los hechos y fundamentos de derecho en que se sustenta.”⁹⁷

3.8. Notificación

La notificación del acto administrativo al interesado debe efectuarse según lo establecido en los artículos 45 y siguientes de la ley 19.880, debiendo efectuarse de la forma y dentro del plazo señalado en la normativa, ello siempre y cuando no exista norma especial aplicable al funcionario. Así las cosas, para que la notificación sea válida, por regla general debe notificarse por escrito a los interesados el contenido íntegro del texto, mediante carta certificada dirigida al domicilio del interesado a más tardar en los cinco días siguientes a aquél en que ha quedado totalmente tramitado el acto administrativo, entendiéndose practicada la notificación a contar del tercer día siguiente a su recepción en la oficina de Correos. La notificación personal de igual forma puede efectuarse por medio de un empleado del órgano correspondiente, quien tiene la obligación de dejar copia íntegra del acto o resolución que se notifica en el domicilio del interesado.

La ley prevé otras formas de dar cumplimiento al requisito de notificación, dentro de las cuales se encuentra, efectuándolo en la oficina o servicio de la Administración, si el interesado se apersonare a recibirla, firmando en el expediente la debida recepción, o por

⁹⁷ Dictamen N°11.316, de 2017. Contraloría General de la República.

medio de la notificación tácita⁹⁸. Esta última opera en el supuesto que no se hubiese practicado notificación alguna, o la efectuada adoleciera de algún vicio, entendiéndose debidamente notificado el interesado si este efectuare cualquier gestión en el procedimiento, con posterioridad al acto, que suponga necesariamente su conocimiento, sin previamente haber reclamado su inexistencia o vicio de nulidad.

3.9. Registro y toma de razón⁹⁹

Según lo dispuesto en la letra c) del artículo 38 de la ley N°10.336, la Contraloría debe llevar un registro de los decretos y resoluciones de nombramiento de los funcionarios públicos, ya sean de planta o a contrata o en el carácter de propietarios, suplentes o interinos, y los demás decretos o resoluciones que afecten a los mismos.

En cumplimiento de lo ordenando por dicha disposición, el acto administrativo que dispone la no renovación de la contrata a quien le asiste la confianza legítima debe ser sometido a registro ante la CGR, aun cuando no se encuentre sujetos a toma de razón.

Los actos administrativos que resuelven designar a un empleado a contrata, y aquellos que ponen término anticipado al empleo de un servidor, se encuentran exentos de toma de razón, debiendo ser enviados a la CGR para su registro conforme se previene en el artículo 12 N° 8, y N°27 de la resolución N°6 del año 2019 de la CGR.

⁹⁸ Dictamen N°33.419. de 2016. Contraloría General de la República. En el caso materia de pronunciamiento en este dictamen, operó la notificación tácita respecto de la interesada puesto que- si bien la notificación adolecía de un vicio de nulidad-esta formuló presentación ante Contraloría.

⁹⁹ La toma de razón “es aquel trámite de control preventivo, que se inserta dentro de un procedimiento administrativo una vez dictado el acto administrativo, que efectúa la CGR en el cual se examina la jurídica de la actuación administrativa, pudiendo tener como resultado la representación del decreto (reglamentaria o resolutive) de que se trate por su ilegalidad o inconstitucionalidad. A través de él se materializa la función de control de la legalidad de los actos de la Administración” Jorge Bermúdez.

La importancia de determinar si el acto se encuentra o no sujeto a toma de razón está dada por el hecho de que respecto de aquellos actos que lo estén, la Contraloría se encuentra en la obligación de examinar la legalidad de la fundamentación, pudiendo representarlo al servicio correspondiente.

3.10. Régimen recursivo.

En contra de los actos administrativos por medio de los cuales la administración decide no prorrogar o renovar la contrata, o decide hacerlo por un plazo menor a un año o en un grado o estamento inferior se puede entablar los recursos de reposición y/o jerárquico¹⁰⁰, según sea el caso. A la vez, a dichos funcionarios le asiste el derecho a reclamo ante Contraloría General respecto de vicios de legalidad dentro del plazo de 10 días hábiles contados desde que tuvieron conocimiento del acto administrativo, resolución, situación o actuación que dio lugar al vicio¹⁰¹, ello de acuerdo con los artículos 160 de la ley N° 18.834 y 156 de la ley N° 18.883.

3.11. Consecuencia de la no dictación y comunicación oportuna o insuficiente fundamentación del acto administrativo.

Respecto de este punto hay que distinguir si el acto administrativo a) determina la no renovación o prórroga de la contrata, o que determina su prórroga o renovación en un grado o estamento inferior o por un plazo menor a un año, o si bien b) pone término anticipado a una contrata, puesto que en el segundo caso siempre se dicta un acto administrativo y por

¹⁰⁰ CHILE. Ministerio de Justicia. Artículo 59 de la ley 19.880. Establece las bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado. Disponible en: Biblioteca del Congreso Nacional.

¹⁰¹ Dictamen N°11.942 de 2019. CGR rechazó reclamo de ex funcionario por extemporáneo, dado que poseía el plazo de diez días hábiles para reclamar en contra de la decisión de poner término anticipado a su contrata.

ende lo que hay que atacar en este caso es la insuficiente fundamentación. A continuación, pasaremos a analizar ambas hipótesis.

- a) Si no se dicta el acto administrativo que determina la no renovación o prórroga de la contrata, o que determina su prórroga o renovación en un grado o estamento inferior o por un plazo menor a un año, o si su fundamentación es insuficiente y el servidor interpone reclamo en tiempo y forma, **la Administración deberá disponer la renovación del vínculo con el funcionario en los mismos términos que su última contratación, debiendo pagarle las remuneraciones correspondientes al tiempo durante el cual este se vio separado de sus labores, de ser el caso.**
- b) Si no se fundamenta o si el fundamento del acto administrativo que pone término anticipado a una contrata es insuficiente, y el servidor interpone reclamo en tiempo y forma, **la Administración deberá dejar sin efecto el acto irregular debiendo pagarle las remuneraciones correspondientes al tiempo durante el cual este se vio separado de sus labores, de ser el caso.**

4. La confianza legítima como límite.

De la jurisprudencia tanto administrativa como judicial que hemos expuesto es evidente que existe un nuevo límite para la Administración del Estado en cuanto a las decisiones que ésta puede tomar respecto de la desvinculación de su personal a contrata. Se limitan sus atribuciones sobre el personal, entendiendo que no es posible que la administración actúe de forma sorpresiva o errática por sobre los intereses de los particulares; así, estos planifican sus actuaciones acordes a las circunstancias que los rodean y que, por tanto, deben ser consideradas las legítimas expectativas que producen sobre sus trabajadores.

Este límite existe por y para los particulares que prestan servicios a la administración, y, a nuestro juicio permite abrir un nuevo camino para la estabilidad del empleo en el sector público. Si bien es cierto que la ley concibe al empleo a contrata como transitorio, la realidad

es otra y no vemos por qué estos empleos deben gozar de menor protección, cuando muchas veces se prestan servicios durante años.

De esta forma las actuaciones de la administración deben estar orientadas a evitar cualquier situación de ilegalidad o arbitrariedad que pueda afectar a los empleados y a proteger y velar por la estabilidad de su vínculo.

IV. CONCLUSIONES.

Del tema en estudio podemos establecer las siguientes conclusiones:

1.- En primer lugar, existe en nuestro ordenamiento jurídico una amplia regulación de los funcionarios a contrata. Así, numerosos cuerpos normativos los regulan en los distintos ámbitos de la administración. De los cuerpos normativos estudiados, así como de la definición dada, concluimos que los funcionarios a contrata tienen ciertas características en común, como lo son el ingreso a la administración del Estado, el vínculo estatutario que los une a la misma, la transitoriedad del empleo a contrata, su responsabilidad administrativa, el derecho a la estabilidad del empleo y deber de ejercer personalmente el cargo de manera regular y continua, entre otras.

2.- En segundo lugar, en el capítulo II de la presente tesis expusimos que la confianza legítima tiene su origen en el derecho alemán, desde el cual ha extendiendo su ámbito de aplicación en diversas materias hasta llegar a nuestro ordenamiento jurídico. Los defensores de este principio en el derecho nacional no han dado una respuesta uniforme respecto de cual sería el fundamento positivo del mismo, señalando algunos que se encontraría en la Constitución Política de la República, deduciéndose de los principios constitucionales del Estado de Derecho consagrados en los artículos 5º, 6º, 7º y 8º y de la seguridad jurídica prevista en el artículo 19Nº26.

3.- La confianza legítima fue concebida en un principio como un límite a la potestad invalidatoria de la Administración Pública, sin embargo, de manos de la CGR ha evolucionado, constituyéndose en un verdadero límite para la Administración respecto de su personal a contrata. Lo anterior quedó demostrado en el dictamen N°85.700 del año 2016, el cual fijó criterios e instrucciones que fueron actualizados en el dictamen N°6.400 del año 2018.

4.- La aplicación y el amparo que los particulares han encontrado en este principio ha significado un cambio de paradigma respecto de cómo se entendía la posición que ocupaban los funcionarios públicos a contrata.

5.- La aplicación del principio de la confianza legítima a los funcionarios a contrata ha introducido nuevas características a estos empleos, modificando aquellas que les otorgaban un sello distintivo. Así, podemos señalar que ya no estamos frente a empleos de carácter esencialmente transitorios, ni tampoco frente a empleos que terminan por el solo ministerio de la ley, puesto que ahora el término de la contrata debe plasmarse en un acto administrativo debidamente fundado, lo cual tiene como consecuencia la imposición de un límite a la Administración Pública respecto de la administración del personal.

6.- Asimismo, debemos señalar que el concepto respecto de quiénes son los funcionarios a contrata-dado en el primer capítulo de nuestra tesis- si bien es acertado en conformidad a la legislación vigente, en la práctica ha sufrido grandes transformaciones, que hacen necesario un cambio legislativo que resuelvan la dicotomía existente entre la teoría y la realidad.

7.- El principio analizado ha producido un cambio radical en el vínculo que une a los funcionarios a contrata con la administración del Estado, produciéndose una suerte de “laboralización”¹⁰² del vínculo, entendiéndose por tal la aplicación de normas e instituciones propias del derecho laboral a la relación del funcionario a contrata con la administración del Estado. Lo anterior se ve reflejado principalmente en dos aspectos: 1) por medio de la aplicación del principio se está protegiendo el derecho de los funcionarios a contrata a la “estabilidad laboral”,¹⁰³ y 2) se les ha hecho aplicable el procedimiento de tutela laboral aún cuando dicho procedimiento no se encuentre regulado para ellos.

¹⁰² VARIOS AUTORES. *Boletín oficial Dirección del Trabajo* [en línea][julio de 2002] [fecha de consulta: 26 de mayo de 2019]. Disponible en: (https://www.dt.gob.cl/portal/1629/articulos-62347_recurso_1.pdf)

¹⁰³ Universidad de Valparaíso. *Debate sobre disparidad entre empleados públicos y privados* [en línea] [fecha de consulta: 26 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://www.uv.cl/pdn/?id=6130>

8.- Respecto al procedimiento de tutela laboral, fallos recientes del Tribunal Constitucional, Rol N°3.853-2017 y Rol N°5.890-2018, han declarado inaplicable dicho procedimiento a los funcionarios públicos, sin embargo, la Corte Suprema en sentencia Rol 45-2018 recaída sobre recurso de unificación de jurisprudencia, y en causa Rol N° 4.908-19, reiteró que las normas sobre tutela laboral sí son aplicables a este tipo de funcionarios.

9.- Estos fallos, a nuestro juicio, han producido un vaivén jurisprudencial y una incertidumbre que atenta contra los derechos de los funcionarios públicos, los cuales al no tener un procedimiento reglado por medio del cual denunciar ante los tribunales laborales situaciones como despidos injustificados, discriminación, entre otras vulneraciones a sus derechos fundamentales, quedan sujetos a los cambios de interpretación de los Tribunales.

10.- Los fallos del Tribunal Constitucional vienen a reforzar nuestra postura sobre la necesidad de modificar vía legislativa los estatutos que rigen a los funcionarios públicos, de manera tal, de otorgar certeza jurídica tanto a estos como a la administración del Estado, los cuales se ven afectados por los cambios interpretativos de parte de Contraloría y de los tribunales del país.

V. Bibliografía

5.1. Autores

- ARRIETA PONGO, Alejandro. Estudio Comparativo de los Alcances de la Doctrina de los Actos Propios Frente al Principio de Protección de la Confianza Legítima. *Ita Ius Esto* [en línea]. 2011, Vol.1 N°1. [fecha de consulta 3 de mayo de 2019]. Disponible en: <http://www.itauiusesto.com/estudio-comparativo-de-los-alcances-de-la-doctrina-de-los-actos-propios-frente-al-principio-de-proteccion-de-la-confianza-legitima/>
- BERMÚDEZ SOTO, Jorge. El principio de confianza legítima en la actuación de la administración como límite a la potestad invalidatoria. *Revista de derecho (Valdivia)* [en línea]. 2005, Vol. 18, N°2. [consultado 3 de noviembre de 2018]. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502005000200004>.
- BERMÚDEZ SOTO, Jorge. *Derecho Administrativo General*. Segunda edición actualizada. Santiago: Abeledo Perrot/Thomson Reuters, 2011. ISBN 978-956-346-062 – 9.
- BOETIGGER PHILIPPS, Camila. El principio de la buena fe en la jurisprudencia de la Controlaría General de la República en materia urbanística. *Revista de Actualidad jurídica*. 2009, N°19, Santiago, p.315.
- CÁRCAMO RIGHETTI, Alejandro. El empleo a contrata “mientras sean necesarios sus servicios”. Una interpretación jurisprudencial de espaldas a la Ley N°19.880. *Revista de Derecho Administrativo Económico*. 2016, N°22, Santiago, p.159.
- CASTILLO VIGOUROUX, Eduardo. Regulación jurídica del término del empleo a contrata en la Administración Pública. *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*. 2011, Vol.2, N°2, Santiago, p.181-196.
- CHASSIGNEUX, Cynthia. La confiance, instrument de régulation des environnements électroniques. *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke*. 2007, Montreal, p.441 y ss.
- Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno (CAIGG), *Boletín electrónico N°41* [en línea] [consultado el 15 de noviembre de 2018]. Disponible en: <http://www.auditoriainternadegobierno.gob.cl/wp-content/uploads/2017/10/Boletin-Electronico-N%C2%B0-41-La-Responsabilidad-de-los-Servidores-Publicos.pdf>.
- CRUZ OLMEÑO, Gino. *Análisis de la invalidación ambiental en la jurisprudencia reciente: la tesis de la invalidación impropia* [en línea]. Actividad formativa equivalente a tesis. Universidad de Chile, Santiago, 2018. [consultado 1 de mayo de 2019]. Disponible en: <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/152442/Análisis-de-la-invalidación-ambiental-en-la-jurisprudencia-reciente-la-tesis-de-la-invalidación-impropia.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- DIEZ SASTRE, Silvia. *El precedente administrativo, fundamento y eficacia vinculante*. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2008. ISBN: 9788497685399.

- DURVAL FUENTES, J. La estabilidad laboral en el sector público: un derecho de los trabajadores, un derecho de nuestros pueblos. *En: XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santiago, Chile: 2016, p.3 y ss.
- Estatuto Administrativo interpretado, Coordinado y Comentado, Ley 18.834, Jurisprudencia Administrativa, dictámenes N°27.438, de 1957 y 31.386, de 1982. *En: Contraloría General de la República, 75 años de Vida Institucional*, Santiago de Chile, 2002. [consultado el 4 de noviembre de 2018]. Disponible en: <https://www.serviciocivil.cl/wp-content/uploads/2017/11/Libros-Textos-Legales.pdf>.
- Estatuto administrativo interpretado, Ley 18.834. *Funcionarios a contrata* [en línea] [consultado el 16 de noviembre de 2018]. Disponible en: <http://chitita.uta.cl/contraloria/documentos/bol-68-4.pdf>
- FRANCO RODRÍGUEZ, Jesús. El Principio de Protección de la Confianza Legítima. *Medina Garrigó*. Disponible en: <http://www.mga.com.do/el-principio-de-proteccion-de-la-confianza-legitima/>
- GARCÍA MACHO, Ricardo. Contenido y límites al principio de la confianza legítima: Estudio Sistemático en la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia. *Revista española de derecho administrativo*. 1987, N°56, Madrid, p. 561.
- GÓMEZ BARBOSA, Paulina. *Derecho Administrativo*, Valparaíso, U. de Playa Ancha, 1999, p.292.
- JARA SCHWAIGER, Ana. Capítulo I: Antecedentes generales del principio de confianza legítima en el ámbito de la invalidación de actos administrativos contrarios a derecho. Referencias el Derecho Comparado. *Efectos del principio de la confianza legítima, aplicado al ejercicio de la potestad invalidatoria de la administración pública, tesis para optar al grado de licenciado en ciencias jurídicas y sociales*, Universidad de Concepción, año 2016.
- LAPORTE RIBERA, Michelle. *El principio de probidad y publicidad de los actos de la administración y su reconocimiento constitucional* [en línea]. Memoria de prueba. Universidad de Chile, Santiago, año 2009. [consultado el 15 de noviembre de 2018]. Disponible en: <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/110954>.
- LETELIER WARTENBERG, Raúl. Contra la confianza legítima como límite a la invalidación de actos administrativos. *Revista chilena de derecho* [en línea]. 2014, Vol. 41, N°42. [fecha de consulta 2 de abril de 2019]. Disponible en: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-34372014000200009.
- LIBERTAD Y DESARROLLO. *Contrataciones en el sector público* [en línea]. Fecha de publicación: 13 de abril de 2018. [Fecha de consulta: 23 de mayo de 2019]. ISSN 0717-1528. Disponible en: <https://lyd.org/wp-content/uploads/2018/04/TP-1346-CONTRATACIONES.pdf>
- LÓPEZ DÍAZ, Francisco. Confianza Legítima. *El Mercurio, Legal, Regulatorio económico*. [Fecha de consulta: 23 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://www.elmercurio.com/Legal/Noticias/Análisis-Juridico/2016/05/06/Confianza-legitima.aspx>.
- LÓPEZ MESA, Marcelo. De nuevo sobre la confianza legítima como forma de declaración unilateral de voluntad. *Revista internacional de doctrina y jurisprudencia*. 2013, N°2, Almería, p.19.

- Luis Prieto Sanchís. *Funciones de los principios generales del Derecho* [en línea]. 7 de abril de 2017. [fecha de consulta 23 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://espana.leyderecho.org/funciones-de-los-principios-generales-del-derecho/>.
- MILLAR SILVA, Javier. El Principio de Protección de la Confianza Legítima en la Jurisprudencia de la Contraloría General de la República. Una revisión a la luz del Estado de Derecho. En: *Contraloría General de la República, Conmemoración por su 85º Aniversario de vida institucional*, Santiago de Chile, 2012. [consultado el 27 de marzo de 2019]. Disponible en: <https://www.contraloria.cl/documents/451102/1902464/85+años.pdf/95421b18-9a16-050d-335d-56f67b68b436>
- MILLAR SILVA, Javier. La Potestad Invalidatoria en la Jurisprudencia Nacional. Procedencia, Alcance y Limitaciones. *Revista de Derecho*. 2003, Santiago, p.83.
- PHILLIPS LETELIER, Jaime. El principio de protección de la confianza legítima en el artículo 26 del Código Tributario. *Revista Ius et Praxis* [en línea]. 2018, Vol. 24, N°1. [fecha de consulta 29 de marzo de 2019]. Disponible en: https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122018000100019
- POBLETE VINAIXA, Julia. *Actos y Contratos Administrativos*. Quinta edición. Santiago: Editorial Lexis Nexis, 2009.
- PAREJO ALFONSO, Luciano. *Prólogo a "La protección de la Confianza en el Derecho Administrativo"* sobre la obra Federico Castillo-Blanco. Madrid: Marcial Pons, 1998.
- PONCE DE LEÓN SOLÍS, Viviana. La problemática invocación a la confianza legítima como límite a la potestad legislativa. *Estudios constitucionales* [en línea]. 2014, Vol.12, N°1. [consultado 2 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002014000100011>
- RAJEVIC MOSLER, Enrique. Textos Legales sobre Gestión de personas y Empleo Público en Chile. En: *Servicio Civil*, Santiago de Chile, 2017. [consultado el 3 de noviembre de 2018]. Disponible en: <https://www.serviciocivil.cl/wp-content/uploads/2017/11/Libros-Textos-Legales.pdf>
- RAMIREZ GUERRA, Alonzo. Opinión: el empleo a contrata y la confianza legítima en la Contraloría General de la República. *Diario Constitucional*. [Fecha de consulta: 24 de mayo de 2019]. Disponible en: <http://www.diarioconstitucional.cl/noticias/asuntos-de-interes-publico/2017/02/23/opinion-el-empleo-a-contrata-y-la-confianza-legitima-en-la-contraloria-general-de-la-republica/>
- RONDON de SANZO, H. El principio de la confianza legítima o expectativa plausible en el derecho venezolano. En: *El derecho venezolano a finales del siglo XX: potencias venezolanas al XV Congreso Internacional de Derecho Comparado*, Bristol, Inglaterra. Caracas: 1998, p.325.
- SARMIENTO RAMIREZ-ESCUADERO, Daniel. El principio de confianza legítima en el derecho inglés: la evolución que continúa. *Revista Española de Derecho Administrativo*. 2002, N°114, Madrid, p. 240 y ss.
- TERRAZAS PONCE, Juan David. Algunas consideraciones sobre los principios generales del derecho y un breve análisis de su aplicación en el ordenamiento jurídico chileno. *Revista de Derecho, Universidad Católica del norte-sede Coquimbo*, Año 11, N°1, 2004, pp. 133-159.

- Universidad de Valparaíso. *Debate sobre disparidad entre empleados públicos y privados* [en línea] [fecha de consulta: 26 de mayo de 2019]. Disponible en: <https://www.uv.cl/pdn/?id=6130>
- VARIOS AUTORES. *Boletín oficial Dirección del Trabajo* [en línea] [julio de 2002] [fecha de consulta: 26 de mayo de 2019]. Disponible en: (https://www.dt.gob.cl/portal/1629/articulos-62347_recurso_1.pdf)

5.2. Dictámenes de la Contraloría General de la República

- Dictamen N°60.690, de 1979.
- Dictamen N°9.287, de 1990.
- Dictamen N°15.040, de 1991.
- Dictamen N°1.932, de 1992.
- Dictamen N°2.573, de 1993.
- Dictamen N° 2.936, de 2001.
- Dictamen N°53.290, de 2004.
- Dictamen N°47.532, de 2005.
- Dictámenes N°31.000, N°29.097, N°31.000 y N°29.097, todos de 2008.
- Dictámenes N°5.156 y N°34.311, ambos de 2009.
- Dictámenes N°48.251 y N°54.598, ambos de 2010.
- Dictámenes N°91.983, N°33.419, N° 52.829, N°16.291, N°85.700 y N°22.766, todos de 2016.
- Dictámenes N°43.302 y N°11.316, ambos de 2017.
- Dictámenes N° 24.559, N°6.400, N°15.329, N°13.714 y N°27.868, todos de 2018.
- Dictámenes N°6429, N°11.027 y N°11.942, todos de 2019.

5.3. Dictámenes de la Dirección del Trabajo

- Dictamen N°150/01, de 1994.

5.4. Leyes

- Artículo 18 de la Ley N°18.575. Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

- Artículo 125 de la Ley N°18.834. Estatuto Administrativo.
- Artículo 21°B de la Ley N°10.336. Ley de organización y atribuciones de la Contraloría General de la República.
- Artículo 3 de la Ley N°19.880. Establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del Estado.
- Artículo 59 de la Ley N°19.880. Establece las bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado. Disponible en: Biblioteca del Congreso Nacional.
- Proyecto de Ley N°18. 883. Mensaje de la ley 18.883. 29 de diciembre de 1989.

5.5. Jurisprudencia judicial

- Corte Suprema. Rol N°27.467-2014.
- Corte Suprema. Rol N°38.681-2017.
- Corte Suprema. Rol N°45-2018.
- Corte Suprema. Rol N°4.908-19.

5.6. Tribunal Constitucional.

- Tribunal Constitucional. Rol N°3.853-2017
- Tribunal Constitucional. Rol N°5890-2018.