

Santiago, veintinueve de septiembre de dos mil veintitrés.

Vistos:

Se reproduce la sentencia en alzada, con excepción de los fundamentos séptimo a noveno, que se eliminan.

Considerando:

Primero: Que, el acto cuya ilegalidad y arbitrariedad se reprocha, es la decisión de Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, de poner término anticipado y sin fundamento, del contrato de prestación de servicios a honorarios -modalidad bajo la cual se desempeña en la repartición pública referida- esgrimiendo que la verdadera naturaleza del vínculo es estatutaria, teniendo carrera funcionaria o, al menos, un vínculo a contrata, debido a que no se le contrató para desempeñar una función específica a través de cinco contratos consecutivos.

Segundo: Que, como primer aspecto, debe indicarse que el Decreto con Fuerza de Ley N° 29, de 2005, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.834 sobre Estatuto Administrativo, dispone en su artículo 11: *"Podrá contratarse sobre la base de honorarios a profesionales y técnicos de educación superior o expertos en determinadas materias, cuando deban realizarse labores accidentales y que no sean las habituales de la institución, mediante resolución de la autoridad correspondiente. Del mismo modo se podrá contratar, sobre*



la base de honorarios, a extranjeros que posean título correspondiente a la especialidad que se requiera. Además, se podrá contratar sobre la base de honorarios, la prestación de servicios para cometidos específicos, conforme a las normas generales. Las personas contratadas a honorarios se registrarán por las reglas que establezca el respectivo contrato y no les serán aplicables las disposiciones de este Estatuto”.

Tercero: Que consta en los antecedentes incorporados en autos, lo siguiente:

a) A través de DECRETO TRA N° 386/128/2018 de 17 de mayo de 2018 se aprobó el contrato a honorarios suscrito entre Felipe Eduardo Mancilla Mejías y la Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo, refiriendo el instrumento contractual que el actor prestará su asesoría, brindando apoyo técnico para el seguimiento y análisis de cumplimiento de los distintos planes especiales que desarrolla la Subsecretaría, entre otras labores que le sean encomendadas por la jefatura. Estas labores las desempeñará entre el 16 de abril y el 31 de diciembre de 2018, ambas fechas inclusive.

b) A través de DECRETO TRA N° 386/49/2019 de 29 de mayo de 2019, se aprobó el contrato a honorarios suscrito entre Felipe Eduardo Mancilla Mejías y la Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo, refiriendo el



instrumento contractual que el actor prestará su asesoría, brindando apoyo técnico para el seguimiento y análisis de cumplimiento de los distintos planes especiales que desarrolla la Subsecretaría, entre otras labores que le sean encomendadas por la jefatura. Estas labores las desempeñará entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 2019, ambas fechas inclusive.

c) A través de DECRETO TRA N° 386/30/2020 de 28 de febrero de 2020, se aprobó el contrato a honorarios suscrito entre Felipe Eduardo Mancilla Mejías y la Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo, refiriendo el instrumento contractual que el actor prestará su asesoría, brindando apoyo técnico para el seguimiento y análisis de cumplimiento de los distintos planes especiales que desarrolla la Subsecretaría, entre otras labores que le sean encomendadas por la jefatura. Estas labores las desempeñará entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 2020, ambas fechas inclusive.

d) A través de DECRETO TRA N° 386/51/2021 de 6 de mayo de 2021, se aprobó el contrato a honorarios suscrito entre Felipe Eduardo Mancilla Mejías y la Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo, refiriendo el instrumento contractual que el actor prestará su asesoría, brindando apoyo técnico para el seguimiento y análisis de cumplimiento de los distintos planes especiales que



desarrolla la Subsecretaría, entre otras labores que le sean encomendadas por la jefatura. Estas labores las desempeñará entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 2021, ambas fechas inclusive.

e) A través de DECRETO TRA N° 386/60/2022 de 24 de febrero de 2022, se aprobó el contrato a honorarios suscrito entre Felipe Eduardo Mancilla Mejías y la Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo, refiriendo el instrumento contractual que el actor prestará su asesoría, brindando apoyo técnico para el seguimiento y análisis de cumplimiento de los distintos planes especiales que desarrolla la Subsecretaría, entre otras labores que le sean encomendadas por la jefatura. Estas labores las desempeñará entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 2022, ambas fechas inclusive.

f) El actor sugiere que del examen del contrato que vincula a las partes, se puede constatar que no obstante denominarse "contrato de prestación de servicios a honorarios", sus estipulaciones no responden a esa categoría de contratos porque, en primer lugar, se lo contrata para realizar una función genérica de supervisor, la que debe ser desempeñada entre el 1 de enero de 2022 y el 31 de diciembre del mismo año; asimismo, se establece el derecho a licencia médica, permiso parental, entre otros; además de una contraprestación en dinero pagadera en 12



cuotas mensuales por los servicios prestados durante igual período.

Cuarto: Que, como se observa, en la especie, no nos encontramos ante un contrato de honorarios de aquéllos previstos en el artículo 4 de la Ley N° 18.883, porque las características que emanan de los actos jurídicos descritos en el motivo precedente, son propias de los funcionarios a contrata, los que forman parte de la dotación de los organismos públicos aun cuando tengan el carácter de transitorios, debiendo durar, como máximo, sólo hasta el 31 de diciembre de cada año.

En efecto, el actor no fue contratado para la realización de una labor específica, acotada en el tiempo, sino que, a través de cinco contratos a honorarios, se le contrató para realizar labores generales, por un tiempo ininterrumpido desde abril de 2018.

Quinto: Que reafirma lo anterior, la circunstancia que en la cláusula décima se establece: *"Sin perjuicio de la vigencia del presente convenio, la SUBDERE se reserva la facultad de ponerle término anticipado y sin expresión de causa. En esta eventualidad o en el caso de renuncia voluntaria anticipada, se debe rebajar y pagar el honorario a suma alzada proporcional al tiempo efectivamente trabajado"*. La mencionada cláusula, se acerca más a un empleo a contrata que a un régimen a honorarios, pues esta



estipulación está en armonía con el carácter que tienen los empleos a contrata. En efecto, la Ley N° 18.834 sobre Estatuto Administrativo, en su artículo 3°, luego de definir la planta del personal de un servicio público como el conjunto de cargos permanentes asignados por la ley a cada institución, al tratar los empleos a contrata señala que son aquellos de carácter transitorio que se consultan en la dotación de una institución.

Enseguida, el mismo texto legal determina en su artículo 10, en relación a la permanencia de esta última clase de cargos, que los empleos a contrata durarán, como máximo, sólo hasta el 31 de diciembre de cada año y quienes los sirvan expirarán en sus funciones en esa fecha por el solo ministerio de la ley; esto es, figura implícita la facultad de la autoridad para poner término a las funciones del empleado a contrata antes de la fecha recién indicada, cuando no sean necesarios sus servicios.

Sexto: Que, asentado como está, que el vínculo que unía al actor con la Administración tiene todas las características de una vinculación a contrata, surge la necesidad de analizar su término anticipado acudiendo a los parámetros jurisprudenciales que se aplican a este tipo de vínculo estatutario.

Séptimo: Que, ahora bien, esta Corte ha estimado necesario proceder a una revisión de la jurisprudencia



asentada al resolver recursos de protección en que, como en el caso de autos, se impugna la decisión de la Administración de poner término anticipado a las contrataciones anuales del personal que se desempeña en las distintas instituciones que la conforman y que, usualmente, son contratadas bajo la fórmula "mientras sus servicios sean necesarios".

Lo anterior, con el objetivo de dar certeza jurídica a los justiciables, quienes al amparo de esta judicatura buscan cristalizar el principio de tutela efectiva de carácter jurisdiccional, cuestión que, entre otras exigencias, requiere de certidumbre basada en una jurisprudencia unánime, que trascienda las integraciones ocasionales de la sala que debe resolver estas materias y entregue una directriz clara a los tribunales inferiores.

En efecto, este Tribunal no puede ser extraño a la realidad que se enfrenta por parte de los órganos del Estado, puesto que, ante una insuficiencia de la planta creada por ley, se ha debido recurrir, para enfrentar las necesidades que impone brindar un buen servicio, a la contratación transitoria de personas bajo la modalidad en estudio, quienes deben ser amparados, como cualquier otro trabajador, en relación a garantías mínimas que son exigibles a la Administración.



Octavo: Que, asentado lo anterior, cabe recordar que se ha señalado que la cláusula incorporada en la designación a contrata de la actora que, por lo tanto, se entiende incorporada en la prórroga, esto es, "mientras sus servicios sean necesarios", está en armonía con el carácter transitorio que tienen los empleos a contrata o a honorarios. En efecto, la Ley N° 18.834 sobre Estatuto Administrativo, en su artículo 3°, luego de definir la planta del personal de un servicio público como el conjunto de cargos permanentes asignados por la ley a cada institución, al tratar los empleos a contrata señala precisamente que son aquellos de carácter temporal que se consultan en la dotación de una institución.

Enseguida, el mismo texto legal, determina en su artículo 10, en relación a la permanencia de esta última clase de cargos, que los empleos a contrata durarán, como máximo, solo hasta el 31 de diciembre de cada año y quienes los sirvan expirarán en sus funciones en esa fecha por el solo ministerio de la ley.

Por otra parte, la determinación de que la persona nombrada prestará sus labores "mientras sus servicios sean necesarios" entrega a la Administración la facultad de poner término a tales prestaciones con anterioridad al cumplimiento del plazo establecido, pero de manera fundada, expresando los motivos por los cuales ya no son requeridos.



Esta fórmula constituye una habilitación consignada en su nombramiento que guarda relación con el carácter temporal o transitorio del mismo, pero no excluye la fundamentación del acto administrativo.

Noveno: Que, en efecto, esta Corte también ha señalado que de conformidad a los artículos 11 y 41 de la Ley N° 19.880, que establece las Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado, se exige a la Administración que sus decisiones contengan la expresión de los hechos y fundamentos de derecho en que las sustenten.

En este sentido, el término anticipado de la contrata, como cualquier acto administrativo, debe satisfacer los estándares de motivación, pues a través de ella se exteriorizan las razones que han llevado a la Administración a dictarlo, exigencia que se impone en virtud del principio de legalidad. Es así, como el artículo 11 inciso segundo del referido texto legal, previene la obligación de motivar en el mismo acto administrativo la decisión, los hechos y fundamentos de derecho que afecten los derechos o prerrogativas de las personas. A su turno, también el artículo 41 inciso cuarto del aludido texto legal dispone que "las resoluciones que contenga la decisión, serán fundadas". Proceder que, por lo demás, se



hace enteramente exigible por mandato del artículo 8° de la Constitución Política de la República.

Décimo: Que la jurisprudencia ha referido que, si bien la Administración está revestida de facultades regladas y discrecionales, lo relevante es que, incluso al hacer uso de las últimas potestades, en que goza de cierto ámbito de libertad al momento de adoptar la decisión, no sólo debe existir una norma expresa que la consagre ante precisos supuestos de hecho, sino que además, de igual forma tal facultad está sujeta a los límites que determina su control por parte de la judicatura.

En este aspecto, es efectivo que no procede que los órganos jurisdiccionales sustituyan la decisión de la administración realizando una nueva ponderación de los antecedentes que determinan la decisión; sin embargo, aquello no excluye el control jurisdiccional respecto de los actos administrativos que tienen su origen en el ejercicio de una facultad de carácter discrecional por parte de la Administración, toda vez que, como todo acto administrativo, deben cumplir con las exigencias previstas en la ley, razón que determina la necesidad de verificar la existencia de los elementos intrínsecos. Tal materia, se ha dicho, puede y debe ser controlada por la judicatura en tanto exista un conflicto que ha sido puesto en su



conocimiento, toda vez que la discrecionalidad no es sinónimo de arbitrariedad.

En tal sentido, existe acuerdo en cuanto a que el control de los actos que tienen su origen en el ejercicio de facultades discrecionales, se vincula con la constatación de que exista norma que en forma expresa entregue a la Administración una amplia facultad para decidir y que los presupuestos de hecho que determinan el ejercicio de tal atribución y competencia efectivamente existan, como asimismo que el fin que ha sido previsto por el ordenamiento jurídico al otorgar la facultad jurisdiccional, se cumpla, todos ámbitos que, en una contienda judicial, deben ser acreditados por la Administración.

Es decir, es el órgano público recurrido quien debe no sólo señalar que existe una norma que le entregue la facultad, sino que además debe acreditar la existencia del supuesto fáctico que le permite sustentar la decisión, además de probar que aquella fue ejercida para los fines públicos para los cuales fue conferida, demostrando la racionalidad del acto administrativo en cuestión.

En el mismo sentido, se señala que en el control de la discrecionalidad se debe atender al principio de proporcionalidad, que es un elemento que determina "*la prohibición de exceso, que implica una relación lógica de*



los elementos de contexto que generan el acto (situación, decisión y finalidad), una relación de adecuación de medio y fin, lo que implica ciertamente una limitación a la extensión de la decisión en la medida que ésta sólo se puede extender mientras se dé un vínculo directo entre el hecho y la finalidad perseguida con el procedimiento. De este modo, las situaciones que se dan fuera de esa relación son desproporcionadas, es decir, manifiestamente excesivas". (Luis Cordero Vega, "Lecciones de Derecho Administrativo", Editorial Thomson Reuters, Segunda Edición, 2015, p. 93).

Undécimo: Que, es el concierto normativo y doctrinario descrito, el que rige el ejercicio de dos facultades que tiene la Administración frente a los vínculos estatutarios a contrata: **a)** No renovar la contrata anual y **b)** terminar anticipadamente la contrata.

Duodécimo: Que, es imprescindible, hacer el distingo entre el ejercicio de las facultades expuestas en el fundamento precedente, toda vez que, como se dijo, esta Corte reconoce, al alero de lo establecido en los artículos 3 y 10 de la Ley N° 18.834, que las denominadas "contratas" constituyen un vínculo transitorio, por lo que tales empleos, en principio, durarán como máximo un año.

Es así como, en una primera aproximación se puede concluir que, en el ejercicio de la facultad que implica la



decisión de no renovar el vínculo estatutario, la Administración no tiene el deber de invocar fundamentos para no perseverar en el vínculo para el periodo siguiente, prescindiendo de los servicios para los cuales la persona fue contratada, por, en definitiva, no ser necesarios sus servicios, dado que estos concluyen de pleno derecho al 31 de diciembre de cada año. Todo, sin perjuicio de las consideraciones que se harán respecto de los funcionarios que se encuentran protegidos por el principio de confianza legítima.

Décimo tercero: Que, por otra parte, en el ejercicio de tal facultad de poner término anticipado a la contrata, el análisis debe ser más riguroso, toda vez que ella encierra el ejercicio de una facultad de carácter excepcional, por lo que debe sustentarse siempre, sin excepción, en motivos legales que permitan ejercerla, vinculados a supuestos fácticos debidamente acreditados por la autoridad, los que siempre deben relacionarse con aspectos objetivos que determinen que los servicios, desde una perspectiva objetiva, no son necesarios, alejándose de cuestiones puramente subjetivas, puesto que en este caso, la persona tiene el legítimo derecho a culminar el periodo para el cual fueron requeridos sus servicios.

Décimo cuarto: Que, asentado el primer aspecto, vinculado al ejercicio de la facultad de no renovar y poner



término anticipado a la vinculación a través de contrataciones anuales, resulta imperioso para esta Corte hacer una clara distinción entre aquellas relaciones que han tenido una extensión temporal mayor en el tiempo, toda vez que dichas personas, según la jurisprudencia judicial y administrativa, se encuentran protegidas por el principio de confianza legítima.

En efecto, el referido principio, aplicado en materia administrativa, busca proteger los funcionarios de los cambios intempestivos en las decisiones de la Administración, entregando estabilidad a los servidores públicos, impidiendo que a través de aquellos se lesionen derechos.

En esta materia, se ha resuelto que tanto la decisión de poner término anticipado a una contrata, como la no renovación de la misma, respecto de personas que se han vinculados con la Administración por un determinado número de años, violenta el principio de la confianza legítima del funcionario que alberga la justa expectativa de terminar el periodo cubierto por su designación y a ser recontratado para el año siguiente, la que, en todo caso, se configura a juicio de ambas jurisprudencias, cuando concurre, como se adelantó, un elemento temporal estabilizador, esto es, que se hubieran producido renovaciones sucesivas.



Así, es la determinación del elemento temporal, el que cobra relevancia, en tanto es aquél el que determinará las exigencias que puedan imponerse para terminar el vínculo, pues si la persona que se desempeña en la Administración está protegida por el principio de confianza legítima, aquélla sólo puede poner término a esa relación estatutaria por sumario administrativo derivado de una falta que motive su destitución, o por una calificación anual que así lo permita.

En efecto, el Estatuto Administrativo, establece un procedimiento específico para evaluar el servicio de los funcionarios públicos, que es aplicable a quienes sirvan los cargos en calidad de planta o a contrata, debiendo la autoridad dejar plasmadas en el proceso de calificación las razones de un eventual mal desempeño que, una vez firme, determina que el funcionario deje de prestar servicios, sin que sea admisible que se utilice la causal de necesidades del servicio para poner término anticipado o no renovar las designaciones a contrata de personas que se hayan desempeñado por larga data sirviendo el cargo específico, pues aquello, sin duda vulneraría el principio de confianza legítima.

Décimo quinto: Que, entonces, resulta imprescindible establecer desde cuándo la persona que se vincula a través de contrataciones anuales con la Administración, adquiere la



confianza legítima respecto que su designación no sólo se cumplirá en la anualidad respectiva, sino que, además, será renovado.

Pues bien, en busca de un criterio unificador, esta Corte ha considerado establecer el plazo de cinco años, que se estima es un periodo prudente para que la Administración evalúe íntegramente no sólo el desempeño del funcionario sino que, además, estudie la necesidad de seguir contando con el cargo que sirve la persona, por cuanto existe una real necesidad del servicio de contar con una persona que desempeñe las funciones específicas que motivaron la dictación del acto administrativo que determinó el inicio del vínculo con la Administración.

Lo anterior es coherente, además, con la política de renovación de contratas del personal del Poder Judicial, que es un criterio que ha sido sistemáticamente aplicado al interior de este poder del Estado, que tiene su sustento en el Acta 19-2012, refundida por el Acta 191-2019, que establece una renovación automática de la designación de los empleados que registren nombramientos en cargos a contrata anual por cinco periodos consecutivos y figuren en lista de méritos durante ese plazo.

Décimo sexto: Que, como colofón, se concluye que si una persona se encuentra vinculada con la Administración a través de contratas anuales y ha tenido un periodo



desempeño por un tiempo inferior a cinco años, no le asiste el principio de confianza legítima y, en consecuencia, la Administración puede poner término a su contrata de forma anticipada, esgrimiendo una causal legal que le permita hacer uso de una facultad doblemente excepcional, en tanto aquello implica no sólo no renovar un vínculo que se encuentra indisolublemente ligado al desempeño de un cargo en virtud de necesidades que fueron previamente evaluadas, contrariando el acto administrativo pretérito que generó el legítimo derecho de la persona respectiva a desempeñarse en las funciones para las que fue contratado hasta el término de la anualidad, siendo este el aspecto factual que debe ser analizado en el caso concreto.

En cambio, en el caso de que la persona se encuentre protegida por el principio de confianza legítima, la Administración sólo puede poner término al vínculo estatutario, como se dijo, a través del sistema de calificaciones o sumario administrativo, por lo que, en este caso, carece de toda relevancia hacer un distingo entre término anticipado y no renovación del contrato.

Décimo séptimo: Que, asentado lo anterior, cabe tener presente que en estos autos se reprocha la decisión de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo de poner término anticipado al vínculo que la unía con Felipe Eduardo Mancilla Mejías, por medio del Decreto Exento RA N°



386/80/2022 de 31 de marzo de 2022, que se limita a consignar que se pone término al contrato a honorarios a contar del 1 de abril del mismo año, naturaleza jurídica que, como se asentó, no tiene el nexo que determinaba la prestación de servicios por parte del actor, por lo que era exigible que la Administración entregara las razones que justifican el término anticipado del vínculo, cuestión que no realizó.

Décimo octavo: Que, en las condiciones descritas, el acto impugnado carece del estándar de fundamentación establecido en el artículo 11 y 41 de la Ley N° 19.880, pues se debió indicar en el acto impugnado, específicamente, las razones por las que los servicios del actor ya no son necesarios.

En este aspecto, al informar la autoridad señaló que la desvinculación tiene su origen en una reestructuración, sin embargo, para acreditar el fundamento, debió señalar de forma concreta el cargo que actualmente existe en otra Unidad de la Subsecretaría que asumirá las funciones realizadas por el actora, debiendo acreditar en el proceso de forma concreta los antecedentes invocados, cuestiones que la autoridad soslayó.

Décimo noveno: Que, determinada la ilegalidad y arbitrariedad del acto que puso término a la contrata de la reclamante, ésta ha contrariado además el propósito que el



legislador previó al establecer los empleos a contrata y definir sus características de transitoriedad, vulnerándose el derecho de igualdad ante la ley contemplado en el artículo 19 N° 2 de la Constitución Política de la República.

Vigésimo: Que, atendido lo razonado, la presente acción cautelar debe ser acogida, para el solo efecto de pagar las remuneraciones devengadas hasta el término natural de la última prórroga de la contrata, toda vez que tal decisión es coherente con el nuevo análisis que ha realizado esta Corte en relación a la materia vinculada a la no renovación de las contrataciones de personas con una vinculación estatutaria menor a cinco años, en que, como se analizó, la Administración no requiere la dictación de un acto especial al efecto, dado que es el legislador quien dispone que al cumplirse el periodo de designación ésta concluye por el sólo ministerio de la ley, al ser inferior a cinco años su vinculación con la Administración y no estar amparado por el principio de confianza legítima. Todo lo cual no adquiere un carácter diverso por el hecho de comunicar expresamente esa determinación por razones de certeza jurídica y deferencia con el funcionario.

Por estas consideraciones y de conformidad con lo que dispone el artículo 20 de la Constitución Política de la República y el Auto Acordado de esta Corte sobre la



materia, **se revoca** la sentencia apelada de quince de noviembre de dos mil veintidós y, en su lugar, **se acoge** el recurso de protección, por lo que se deja sin efecto el Decreto Exento RA N° 386/80/2022 de 31 de marzo de 2022, debiendo proceder la autoridad recurrida, en consecuencia, a pagar a la actora la totalidad de sus remuneraciones y cotizaciones devengadas a su favor mientras duró la separación de los servicios y hasta el día 31 de diciembre de 2022.

Redacción a cargo del Ministro señor Muñoz.

Regístrese y devuélvase.

Rol N° 152.322-2022.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (a) Sr. Sergio Muñoz G., Sra. Ángela Vivanco M., Sra. Adelita Ravanales A. y Sr. Juan Manuel Muñoz P. (s) y por la Abogada Integrante Sra. María Angélica Benavides C. No firman, no obstante haber concurrido a la vista y al acuerdo de la causa, las Ministras Sra. Vivanco y Sra. Ravanales por estar con permiso.





EXLZXXYXXBF

Pronunciado por la Tercera Sala de la Corte Suprema integrada por Ministro Sergio Manuel Muñoz G., Ministro Suplente Juan Manuel Muñoz P. y Abogada Integrante Maria Angelica Benavides C. Santiago, veintinueve de septiembre de dos mil veintitrés.

En Santiago, a veintinueve de septiembre de dos mil veintitrés, se incluyó en el Estado Diario la resolución precedente.

