

C.A. de Temuco

Temuco, veintinueve de marzo de dos mil diecinueve.

VISTO:

Comparece el abogado don José Luis Neira Véjar, domiciliado en A. Varas 979 oficina 407 de Temuco, en representación de doña MARIA MACARENA FONSECA HENRÍQUEZ, profesional, funcionaria a contrata del Instituto de Desarrollo agropecuario grado 13 e interpone Acción de Protección en contra del **INSTITUTO DE DESARROLLO AGROPECUARIO**, representado por doña TATIANA DE LA PEÑA CEVAS, en calidad de Sub Director nacional (S) de dicho instituto, ignoro profesión u oficio, ambos con domicilio en Bilbao 931 de Temuco; Agustinas 1465 de Santiago, por haber dispuesto el término anticipado de la relación laboral de su representada, de manera arbitraria e ilegal, según se desprende de la **Resolución Exenta N° 168028** de fecha 29 de Noviembre de 2018, que dispone la no renovación para el año 2019 de la designación a contrata de su representada como profesional, asimilado grado 13 Escala única de sueldos de la planta de profesionales del servicio **INSTITUTO DE DESARROLLO AGROPECUARIO**, con jornada de 44 horas semanales a contar de la total tramitación de dicho acto administrativo, el que se notificó con fecha 7 de diciembre de 2018, lo cual, expone, constituye una abierta vulneración a sus derechos, según lo preceptuado y garantizado en la Constitución Política de la República, conforme se detalla, explica y argumenta a continuación:

I.- LOS HECHOS.

1- Su representada, se desempeñó como profesional y funcionaria del INDAP, desde el 11 de mayo de 2015 y hasta el **29 de octubre de 2018** como **ejecutiva sistema integral** en el área correspondiente a la comuna de Vilcun, siendo reintegrada a sus funciones en virtud de orden de no innovar en autos sobre acción de protección seguidos ante esta misma corte de Apelaciones.



2- Su labor consistió en verificar la acreditación del usuario/a, conforme lo señala la ley orgánica de Indap y la normativa de la institución, entregar atención oportuna al usuario/a, tanto en terreno como en las oficinas de INDAP, para entregar orientaciones respecto de su demanda, evaluar la demanda y derivar si corresponde, según la orgánica del área a las instancias pertinentes, evaluar proyectos de inversión de los usuarios en base a la información y documentación obtenida, orientar a los usuarios respecto de los instrumentos apropiados en función de sus necesidades o requerimientos, presentar ante el comité de financiamiento las solicitudes de los usuarios para responder a la demanda de estos, conocer y articular redes o actores relevantes que intervienen en su territorio designado, confeccionar informes solicitados por su jefatura directa y facilitar, acompañar y evaluar la ejecución de los distintos servicios aportados por consultores hacia los usuarios para la implementación de la política de fomento productivo.

Expone que, de acuerdo a 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, “Ley de Procedimiento Administrativo”, con fecha 7 de diciembre de 2018 se verifica la notificación de la medida de termino anticipado de la contrata de la actora fundado en la **resolución Resolución Exenta N° 168028 de fecha 29 de Noviembre de 2018**, que registra ingreso en correos de Chile con fecha 4 de diciembre de 2018, fundado en hechos impertinentes y abiertamente improcedentes para tomar la decisión que después de más de 3 años a contrata lo deja sin trabajo, poniendo termino anticipado a una contrata que legal y administrativamente generó la confianza legítima en que sería renovada para el periodo 2019.

En este acto se pretende justificar la no renovación basado en que poner término a la designación de su parte fundado en que se reestructuró el servicio, falta de adecuación de los perfiles de los



cargos, duplicidad de funciones, irregularidades en la asignación de grados en algunos casos exceso de dotación funcionaria, razones de buen servicio, mayor eficiencia financiera que la funcionaria no daría cumplimiento a los objetivos de la institución, que obliga a la redistribución de tareas generando sobrecarga del equipo de trabajo, entre otras razones. Todas estas de carácter genérico, que ninguna o muy poca relación tienen con el área de desempeño y área de funciones de mi representada, resultan ser inaplicables a su caso, ya que son inconexas por lo que la resolución pasa a ser infundada ya que los hechos fundantes de la resolución de no renovación deben ser atingentes y relacionados con el caso en particular del funcionario, y ser reales, ninguno de estos requisitos cumple el acto recurrido.

Indica que el **dictamen 6.400 – 2018 de Contraloría General de La República**, fija a las autoridades márgenes y criterios respecto de las desvinculaciones de los funcionarios principalmente bajo la modalidad de “ a contrata”, al establecer que si bien, la atribución o facultad de no renovar las contrata, o terminarlas antes de tiempo, es una facultad exclusiva de las autoridades de la administración del ESTADO, éste término, o no renovación, no puede basarse sólo en la simple justificación de ser el detentor de la facultad, sino que, de por medio, haya un razonamiento de tal envergadura que implique la no existencia siquiera de un atisbo de arbitrariedad, en el acto que pone término al vínculo laboral entre el servidor y el ESTADO. El dictamen, fija una exigencia mayor a la autoridad para el uso de la facultad de no renovar o terminar antes de tiempo las contrata de los funcionarios públicos afectos a éste régimen laboral.

En el caso concreto, el acto administrativo recurrido, vulnera abiertamente el dictamen 6.400-2018, emitido por La Contraloría General de la República, que plasma en su esencia los principios del derecho al trabajo, y principalmente busca frenar de parte del ESTADO, en su rol de empleador, el abuso de los regímenes especiales de contratación, llámese, honorarios, contrata, etcétera, y viene en



imponer la exigencia de fundamento a éstos actos administrativos, dentro de la administración pública, y dicho fundamento debe ser atingente con la situación particular del funcionario, no genérico ni artificial, debe ser sustentable y no meramente enunciativo, y no puede ser caprichoso como lo es la resolución que se ataca en este recurso.

Señala que en el acto administrativo con que resuelve no renovar la contrata no da siquiera un atisbo de justificación o argumento válido o, debidamente fundado, que avale su decisión, señalando simplemente en términos generales que, se reestructuró el servicio, que no cumple con el perfil, duplicidad de funciones entre otros como latamente se lee en la resolución recurrida y que dentro de la serie de fundamentos que da, todos estos han sido artificialmente creados por la recurrida para tratar de justificar su actuar, no indica de manera alguna como se materializa o de qué manera afecta el puesto de trabajo o la función de mi representada en particular, más si se considera que habiéndose reincorporado en virtud de otro recurso constitucional de la misma especie, resulta obvio que la recurrida ahora nuevamente y en total desacato de la orden dada por esta corte busca una nueva forma de desvincular a su representada apartándose de lo resuelto en el rol 6094-2018.

Por tanto el acto administrativo emanado de la autoridad es un acto arbitrario, toda vez que, el dictamen 6.400-2018 de Contraloría General de La república exige que éste razonamiento sea fundado y éste fundamento debe necesariamente cumplir con los estándares impuestos por la Constitución Política de la República de Chile, las respectivas normativas que regulan derechos y atribuciones de las autoridades que hacen parte de la administración del Estado y la resolución recurrida no los cumple. Como señala el dictamen 6400 en su título preliminar. El dictamen N° 22.766, de 2016, resolvió, en el ámbito municipal, que la recontractación 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 que les indujo razonablemente a confiar en la repetición de tal actuación.**

Indica asimismo ese documento que al ser renovada durante 15 y 4 años, en cada caso, la vinculación de los municipios con los peticionarios, a estos últimos les asistió -al amparo de los principios que indica- **la confianza legítima de que serían recontratados para el año 2016**, lo que implicó para la Administración el deber de explicitar adecuadamente los motivos del cambio en su actuación, mediante la dictación de un acto administrativo fundado.

Sobre el CONTENIDO, CONTINUIDAD Y EXTENSIÓN DE LAS DESIGNACIONES A CONTRATA QUE GENERAN LA CONFIANZA LEGÍTIMA expone que se debe anotar que el señalado dictamen arriba a las conclusiones reseñadas en el apartado de estas instrucciones en relación con sucesivas designaciones a contrata, por lo que aquellas sólo aplican para ese tipo de vinculaciones -o contrataciones similares, aun cuando no tengan la misma denominación- y no para los contratos a honorarios.

Conviene advertir que para los efectos de estas instrucciones se utilizan indistintamente las expresiones renovación o prórroga para referirse a aquéllas 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.

En este contexto es procedente considerar que el deber de renovar una contrata en el evento que no se emita y comunique el acto fundado, deriva de una actuación previa por parte de la Administración en orden a requerir reiteradamente los servicios de una persona, por un periodo tal que hace suponer que dicha conducta seguirá repitiéndose.



Así, no resulta relevante si las vinculaciones previas lo son por contrata que difieren de aquella que no fue prorrogada -y que por aplicación del dictamen deberá renovarse-, ya sea en la planta de asimilación, en el grado o en la función específica asignada, entre otras.

Lo importante para este fin es que de manera constante y reiterada un organismo de la Administración del Estado haya requerido los servicios personales de un funcionario a través de designaciones a contrata, lo que hace suponer que, salvo que medie una razón plausible, la última designación a contrata que el interesado sirvió será renovada, ya sea solo por una contrata anual o por varias parciales que abarquen toda la anualidad siguiente, en el mismo grado y estamento de asimilación.

Luego, y en lo que se refiere a la continuidad de la relación previa, es dable señalar que la confianza legítima de que trata el dictamen N° 22.766, de 2016 sólo podrá generarse en la medida que no haya interrupción entre una designación y la siguiente, ya que la existencia de algún lapso de alejamiento genera por esencia una duda razonable en torno a la mantención de esa relación funcional y, por lo mismo, se opone a la confianza legítima (criterio aplicado en el dictamen N° 11.318, de 2017, de este origen).

Finalmente, en cuanto a la duración que ha de tener cada una de las contrata previas y la extensión total del lapso necesario para provocar la anotada confianza, corresponde señalar que dicha expectativa se genera a partir de la segunda renovación.

Luego, se debe tener presente que conforme se dispone en los artículos 3°, letra c), y 10 de la ley N° 18.834, y artículos 2° y 5°, letra f), de la ley N° 18.883, los empleos a contrata son aquellos de carácter transitorio de una dotación y deben ser dispuestos por un plazo que puede extenderse sólo hasta el 31 de diciembre de cada año y, por lo mismo, su duración puede corresponder, a lo sumo, a un año calendario.



Tal preceptiva, contenida en los dos cuerpos estatutarios de mayor generalidad, esto es, el Estatuto Administrativo y el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, se replica, en términos semejantes, en otros textos estatutarios, como acontece con aquellos que rigen en las fuerzas de orden y seguridad.

En este contexto, y en los términos señalados en el dictamen N° 22.766, de 2016, cabe colegir que la práctica que genera la confianza legítima está determinada por una extensión de tiempo que alcanza más de dos años.

Refuerza la misma idea citando los dictámenes N°s 53.844 y 78.454, de 2016).

Así, a modo ejemplar, un servidor puede haberse desempeñado en el mismo Sobre el ACTO ADMINISTRATIVO QUE DETERMINA LA NO RENOVACIÓN DE UNA CONTRATA, SU RENOVACIÓN EN CONDICIONES DISTINTAS O LE PONE TÉRMINO ANTICIPADO expone en lo sustancial:

1) Naturaleza.

De acuerdo al inciso primero del artículo 3° de la ley N° 19.880, las decisiones escritas que adopte la Administración se expresarán por medio de actos administrativos. Su inciso segundo prevé que para efectos de esa ley estos serán "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 pública".

Su inciso tercero preceptúa que los actos administrativos tomarán la forma de decretos supremos o resoluciones.

2) Motivación.

El artículo 11 de la ley N° 19.880, dispone, en lo que interesa, que "Los hechos y fundamentos de derecho deberán siempre expresarse en aquellos actos que afectaren los derechos de los



particulares, sea que los limiten, restrinjan, priven de ellos, perturben o amenacen su legítimo ejercicio". Por su parte, el artículo 41, inciso cuarto, del mismo cuerpo legal, establece que las resoluciones finales contendrán la decisión, que será fundada.

Así, los actos administrativos en que se materialice la decisión de no renovar una designación, de hacerlo en condiciones diversas en los términos antes precisados, o la de poner término anticipado a ella, deberán contener "el razonamiento y la expresión de los hechos y fundamentos de derecho en que se sustenta"; por lo que no resulta suficiente para fundamentar esas determinaciones la expresión "por no ser necesarios sus servicios" u otras análogas.

En el mismo sentido, y tal como se señaló en el dictamen N° 11.318, de 2017, de este origen, es objetable que las decisiones antes mencionadas se fundamenten en que "se estudiarán e implementarán modificaciones en las funciones y una reestructuración en materia de personal de acuerdo a las nuevas políticas a instaurar", puesto que ese tipo de argumentos se limitan a hacer referencia a una circunstancia futura, eventual e hipotética, sin contener los razonamientos y los antecedentes de hecho y derecho que sirven de sustento a determinaciones de esa especie.

A su vez, tampoco resulta suficiente la alusión a argumentos genéricos que podrían justificar la decisión respecto de cualquier funcionario a contrata, sin explicar la adopción de la medida respecto de la persona afectada. En tal sentido, la mera referencia a "deficiencias presupuestarias del servicio" no permite conocer la razón por la que la autoridad decidió alterar el vínculo con ese funcionario y no con el resto de los servidores que se encuentran las mismas condiciones.

Una deficiente evaluación del servidor, ya sea la calificación regular y periódica u otra evaluación particular sobre hechos o periodos no comprendidos en la calificación indicando los supuestos en que tal separación no se considera aceptable como:



- 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 (aplica dictamen N° 25.143, de 2017, de esta Entidad de Control).

- Reducción de la dotación docente o de la dotación del sector de atención primaria de salud, conforme a lo prescrito en las leyes N°s 19.070 y 19.378, respectivamente.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe recordar que el dictamen N° 48.251, de 2010, de este origen, resolvió que la aplicación de la cláusula "mientras sean necesarios sus servicios" puede estar referida a las aptitudes personales del empleado, las cuales ya no son requeridas por el servicio, sin que ello implique necesariamente que el organismo dejará de desarrollar las tareas que a aquél se le encargaban, las cuales pueden continuar siendo cumplidas por otro funcionario. No obstante, en este caso deberán expresarse las razones por las cuales los servicios del afectado dejaron de ser necesarios para el organismo.

3) 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 de asimilación inferior o reduce la carga horaria.

Como se señaló, los artículos 10, inciso primero, de la ley N° 18.834 y 2°, inciso tercero, de la ley N° 18.883, definen a los cargos a contrata, 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 treinta días de anticipación, a lo menos.

Pues bien, como se aprecia de las normas citadas, la facultad de prorrogar una contrata debe ser ejercida con al menos treinta días de anticipación al vencimiento del plazo de esa designación, lo que de conformidad con el nuevo criterio contenido en el dictamen N° 22.766, de 2016, se traduce también en un límite temporal para que el jefe de



servicio determine la no renovación del vínculo, o su renovación en condiciones diferentes, a través de la dictación del respectivo acto administrativo, en aquellos casos en que se haya generado la confianza legítima.

4) Notificación del acto que dispone la no renovación de la contrata o su término anticipado, o que resuelve prorrogarla por un plazo menor a un año o en un grado o estamento de asimilación inferior o

reduce la carga horaria. Sobre el particular, cabe recordar que el inciso primero del artículo 45 de la mencionada ley N° 19.880, prevé que los actos administrativos de contenido

individual -cómo aquel que dispone el término anticipado de la contrata de un servidor o la no renovación del vínculo-, deben ser notificados a los interesados conteniendo su texto íntegro en su domicilio, a más tardar, en los cinco días siguientes a aquél en que ha quedado totalmente tramitado el acto administrativo.

Su inciso tercero, admite la notificación de modo personal de la manera que allí indica, mientras que su inciso cuarto permite que las notificaciones sean hechas en la oficina o Administración, especificando el mecanismo para ello.

5) Registro y Toma de Razón del acto.

El acto administrativo que dispone la no renovación de la contrata del servidor al que se le ha generado la confianza legítima se encuentra exento del trámite de toma de razón acorde con lo establecido en el N° 19 del artículo 7° de la resolución N° 10, de 2017, de este origen, debiendo ser sometido a registro ante esta Entidad de Control, dentro del plazo de 15 días hábiles contados desde la fecha de su emisión, de conformidad con lo dispuesto en el inciso primero del citado precepto.

Relaciona que en el título VIII.- del Dictamen 6.400-2018 de La Contraloría General de La República, en el acápite denominado **CONSECUENCIAS DE LA INSUFICIENTE**



FUNDAMENTACIÓN DEL ACTO QUE PONE TÉRMINO ANTICIPADO DE UNA CONTRATA, señala; “Según lo han manifestado los dictámenes Nos 1.320 y 43.302, ambos de 2017, si el acto administrativo que dispone el término anticipado de una contrata carece de la debida fundamentación de acuerdo a lo expuesto en el presente instructivo y, habiendo reclamado oportunamente, la presentación del funcionario afectado es acogida, corresponderá que la autoridad deje sin efecto el acto irregular. Adicionalmente, en el evento que el servidor hubiere sido separado de sus labores, la repartición de que se trate deberá reincorporarlo debiendo pagarle las remuneraciones correspondientes al tiempo durante el cual permaneció alejado de sus funciones ya que el impedimento provino de una situación de fuerza mayor. Dado lo anterior, y en el entendido de que el fundamento esgrimido por la autoridad para desvincular a mi parte, obedece a un mero capricho, acto irreflexivo y antojadizo, debe tenerse al acto, como carente de fundamento, dada la arbitrariedad que el propio acto conlleva, y que precisamente, es lo que el dictamen 6.400-2018, pretende erradicar, cómo práctica de las autoridades dentro de la administración del Estado, en el uso de sus facultades **de no renovación de contrata** o de término anticipado de las misma.

En su concepto el **actuar ilegal y arbitrario de la recurrida**, vulnera las garantías del art. 19 de la Constitución Política de la República, en su numeral 2, 16 y 24, por cuanto no da un trato igualitario a los funcionarios afines políticamente con el actual gobierno que a quienes no lo son. Respecto del segundo numeral del Artículo 19, sindicado como vulnerado, se refiere a la prohibición de toda discriminación que no se base en la capacidad e idoneidad personal, esto en estrecha relación con el anterior pues se discrimina a la funcionaria por considerarlo adversario o un obstáculo para un fin de una autoridad política, y no por su calidad o preparación, y por último se ha vulnerado el derecho de propiedad pues el contrato y su



retribución económica han ingresado a su patrimonio, vulnerándose el derecho de propiedad con las resoluciones dictadas por la autoridad recurrida, se vulnera la legítima confianza de que se va a renovar su contrata por un periodo determinado cumpliendo los requisitos para ello.

Que, nuestra E. Corte Suprema en sus últimos fallos ha acogido el principio de Confianza Legítima que beneficia a los funcionarios a Contrata, como es este caso y así en la actualidad, es un verdadero axioma que si una relación a contrata excede los dos años y se renueva reiteradamente una vez superado ese límite, se transforma en una relación indefinida, conforme al principio de confianza legítima que la Contraloría General de la República comenzó a aplicar decididamente con ocasión del Dictamen N°85.700, de 28 de noviembre de 2016, cuya normativa cubre, entre otros, a los funcionarios designados en empleos a contrata regidos por la Ley N° 18.884, reiterando acto seguido los mismos argumentos expuestos más arriba, destacando que el artículo 41 inciso cuarto, primeraparte del aludido texto legal, ordena: **“Las resoluciones contendrán la decisión, que será fundada”**. Gravitante resulta apuntar Fallo reciente de la Excelentísima Corte Suprema en Causa Rol N°16.510-2018.

II.- EL DERECHO

RÉGIMEN JURÍDICO DE LA CALIDAD DE FUNCIONARIO A CONTRATA.

El texto legal que regula a las contratas, en su definición señala que; sus atribuciones, su forma de desempeño, como su término, está regido por la ley 18.834: el denominado Estatuto Administrativo.

Alega que:

- La contrata participa de la misma finalidad que el cargo de planta;

El artículo 2° de la mencionada norma, señala que los cargos de planta y a contrata solo "podrán corresponder a funciones propias que deban realizarlas instituciones" a que se refiere el artículo 10 del mismo



Estatuto. Las funciones propias están en la ley orgánica de cada servicio y en el marco regulatorio de la Administración del Estado.

El empleo a contrata, al igual que el cargo de planta, es un cargo público a través del cual se realiza la función administrativa. Por tal razón rigen todas las normas estatutarias correspondientes, como por ejemplo el Estatuto Administrativo que contempla obligaciones y derechos funcionarios, calificaciones, prohibiciones e incompatibilidades, responsabilidad administrativa y su extinción, cesación de funciones o la ley de bases del procedimiento administrativo N° 19.880.

Además de las normas anteriormente señaladas cabe hacerse cargo de otras normas que regulan a los funcionarios a contrata que emanan directamente de la administración del Estado, quienes en el ejercicio de las potestades encomendadas como Jefes Superiores de Servicios norman estos regímenes contractuales, determinan la extensión o procedimientos para la desvinculación de funcionarios a contrata.

Nos referimos al Oficio Circular No 21 de fecha 28 de noviembre de 2018 dictado de la Ley N° 18.834 Estatuto administrativo dirigido a los “Señores Ministros de Estado, Subsecretarios, Intendentes y Jefes Superiores de Servicios”. (Esta norma fue ratificada en su vigencia por el oficio Circular, del Ministerio de Hacienda sobre seguimiento de implementación de las orientaciones generales a los Jefes Superiores de Servicio sobre proceso de renovación del personal a contrata).

La norma en comento establece como materia a regular las orientaciones generales a los Jefes Superiores de Servicios sobre procesos de renovación del personal a contrata estableciendo una serie de orientaciones a fin de regular los procesos de renovación del personal a contrata en los Servicios Públicos dirigidas a lograr una gestión eficiente de calidad en la prestación de servicios para los ciudadanos, así como también promover un ambiente laboral que favorezca estos procesos.



En este sentido el Ministro de Hacienda señala mediante oficio las siguientes orientaciones:

Las eventuales no renovaciones de las contrataciones deben estar limitadas sólo a casos debidamente fundados y acreditables sobre la base de que concurren criterios objetivos, que impidan discriminaciones arbitrarias en el ejercicio de las facultades correspondientes. –

Los criterios para la eventual no renovación del personal a contrata deben basarse en fundamentos obtenidos en el proceso de evaluación de desempeño de los (as) funcionarios(as) o en su defecto en la no continuidad de los programas o planes para los cuales prestan servicios en la respectiva Institución. –

En caso de la no renovación de contratos los Jefes Superiores de Servicio deben expresar al funcionario o funcionaria en forma personal el motivo de su cese de funciones con al menos 30 días de anticipación, otorgando las facilidades respectivas para que puedan hacer uso de su feriado legal pendiente procurando dar especial atención a los años de servicio situaciones de funcionarios(as) en edad de jubilar o próximos a cumplirla o con enfermedades graves catastróficas o terminales. –

- Finalmente se debe mantener el proceso de reconsideración de las decisiones en aquellos casos en que existan nuevos antecedentes o circunstancias que no fueron ponderadas en su momento que ameriten una revisión de la decisión de no renovación instancia en la que deben participar las Asociaciones de Funcionarios formalmente constituidas, de conformidad a lo dispuesto en la Ley N° 19.296 de 1994.

Que desde el punto de vista jurídico un oficio constituye al igual que los reglamentos un tipo de norma y expresión del acto administrativo que emana de las autoridades superiores de la Administración Pública cuya fuerza vinculante descansa en las facultades que tienen los jefes de servicio para ordenar la buena marcha y funcionamiento del servicio público y sobre las bases de los principios de eficiencia y eficacia en la actuación de los órganos



públicos. Son órdenes generales o singulares que el superior jerárquico emite a sus funcionarios subalternos para el correcto cumplimiento de sus funciones, a fin de ajustar sus decisiones a los principios que rigen la gestión pública dentro del marco fijado por la ley.

Respecto a la fuerza vinculante de los oficios dictados por la administración del Estado ver sentencia de la I. Corte de Apelaciones de Valdivia Rol 423-“Suarez y otra con Gobierno Regional de Los Ríos” en su considerando sexto.) Además se debe tener presente el dictamen 85.700 de la Contraloría General de la República que Imparte instrucciones y establece criterios complementarios para la aplicación de los dictámenes N°s. 22.766 y 23.518, ambos de 2016, en relación al personal a contrata, renovación, motivación, acto administrativo, confianza legítima, actos administrativos, facultades.

El artículo 11 de la ley 19.880, dispone en lo que interesa, que los hechos y fundamentos de derecho deben siempre expresarse en aquellos actos que afectaren los derechos de los particulares sea que los limiten, restrinjan, priven de ellos, perturben o amenacen su legítimo ejercicio.

Por su parte el artículo 41 inciso cuarto del mismo cuerpo legal establece que las resoluciones finales contendrán la decisión que será fundada. Así los actos administrativos en que se materialice la decisión de no renovar una designación de hacerlo por un lapso menor a un año o en un grado o estamento inferior o la de poner término anticipado a ella deben contener **“el razonamiento y la expresión de los hechos y fundamentos de derecho en que se sustenta”**; por lo que no resulta suficiente para fundamentar esas determinaciones la expresión por no ser necesarios sus servicios u otras análogas.

Señala que se respetó la circular N° 21 ya que su parte debía ser notificada a más tardar el 30 de noviembre de 2018 si se considera el plazo de 30 días como de días corridos, y recién se notificó el día 7 de



diciembre de 2018, prueba de ello es su recepción en correos de fecha 4 de Diciembre de 2018.

Reitera nuevamente argumentos sobre la APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGÍTIMA de los Dictámenes N° 22.766 y 23.518, ambos de 2016, consagró a través del principio de la confianza legítima el derecho a la estabilidad en el empleo a las/os funcionarias/os a contrata que prestan servicios en la administración pública.

A mayor abundamiento, la Constitución Política de la República reconoce en su artículo 1° que las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos y que el Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece. Por su parte, el artículo 19 N°2 de la misma Constitución garantiza la igualdad ante la ley, prohibiendo a la propia ley y a toda autoridad establecer diferencias arbitrarias. El Estatuto Administrativo, sobre el particular previene en su inciso 3° del artículo: “Prohíbese todo acto de discriminación que se traduzca en exclusiones o preferencias basadas en motivos de raza, color, sexo, edad, estado civil, sindicalización, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tengan por objeto anular o alterar la igualdad de oportunidades o trato en el empleo”. En dicho contexto, pretender una facultad discrecional de la autoridad para fundar falazmente una no renovación de su contrata, o derechamente no fundarla, iría en abierta contradicción con el principio de legitima confianza del funcionario a seguir prestando sus servicios renovados por un periodo completo, así como de las garantías constitucionales de no discriminación e igualdad ante la ley, que impiden a la autoridad establecer diferencias arbitrarias fundadas en aspectos subjetivos.

JURISPRUDENCIA.



Cita la causa Rol N° 38.681-2018 se revoca decisión de tribunal de alzada, y se reintegra al funcionario de la Superintendencia de Valores y Seguros a su puesto de trabajo anterior, en iguales condiciones. En este sentido, en su considerando octavo el sentenciador ha señalado que “en la actualidad, es un verdadero axioma que si una relación a contrata excede los dos años y se renueva reiteradamente una vez superado ese límite, se transforma en una relación indefinida, conforme al principio de confianza legítima que la Contraloría General de la República comenzó a aplicar decididamente con ocasión del Dictamen N°85.700, de 28 de noviembre de 2016, cuya normativa cubre, entre otros, a los funcionarios designados en empleos a contrata regidos por la Ley N° 18.884.” En relación a la necesidad de fundamentación necesaria del acto administrativo, ha señalado en el considerando duodécimo “Que lo razonado en los fundamentos anteriores, permite concluir que la resolución que puso término a la contrata del recurrente es ilegal porque contravino lo dispuesto en el artículo 11 antes referido, al carecer de razonabilidad y fundamentos suficientes, según se verá, afectando con ello la garantía de igualdad ante la ley al haber sido discriminado arbitrariamente, puesto que a pesar de la preparación previa en las reglas acerca de la contabilidad financiera para el sector público o NICSP de los que dan cuenta los certificados acompañados que fueron descritos, sin objeción de la recurrida, en los que incluso se consigna en alguno de ellos, el sello de la Superintendencia de Valores y Seguros, no se sostiene la argumentación de esta última para concluir anticipadamente la contrata de la actora el 31 de marzo de 2017, por cuanto el supuesto base en que se sostiene la resolución, es decir, la necesidad de contar con un funcionario(a) que tenga conocimientos en el área de la contabilidad referida, es un requisito que por medio de aquellas capacitaciones cumpliría Víctor Acevedo Veraguas, deviniendo en inconcurrente la exigencia que se hace de contar con un funcionario que cuente con aquellos conocimientos, considerándose además en lo



que se viene razonando que el empleo de conceptos vagos como “profesional experto” y la posterior descalificación que se hace de la actora como inepto o carente de experiencia en el área, en una sola frase en que se le priva de aquellas cualidades, provocan la arbitrariedad de la resolución impugnada, puesto que de aquel modo, deviene la carencia de fundamentos que la sostengan, si el afectado pudo acreditar los esfuerzos necesarios de preparación y capacitación asociados a la exigencia contable que ahora estaba siendo requerida como obligación para contratar a un experto, cualidad que de acuerdo al acto impugnado, aquél no tendría.” Asimismo el considerando Decimotercero señala: “Que en consecuencia, el cese de la contratación que aquí se alza como causa de pedir, devino en ilegal y arbitrario. Ilegal porque pugna con la normativa a la que debió atenerse la Superintendencia y que más arriba se dejó explicada, y arbitrario, porque devastó sus derechos laborales sin más fundamentación que la estimación de la autoridad que las cualidades para el cargo, no obstante haberlas presentado la actora por medio de una serie de capacitaciones, fueron desatendidas al estimar que se trata de “características que no posee el funcionario cuyo contrato se prorroga parcialmente.”, obviando lo mandatado por las disposiciones citadas y lo resuelto en el mencionado Dictamen de la Contraloría General de la República.

Alude al fallo de la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Valdivia en Recurso de protección Causa Rol N° 147-2018 en similares términos a lo señalado por los ya mencionados dictámenes del órgano contralor a favor de un funcionario de la JUNJI quien fuera desvinculado sin mayores fundamentos, generándose una uniformidad en sede administrativa como judicial respecto a los derechos de los trabajadores, a través de la aplicación del principio de confianza legítima en las relaciones laborales con el Estado y en la necesidad de fundar los términos de contrato a través de argumentos plausibles, comprobables y conformes a Derecho; esta última sentencia ha sido



ratificada por la Excelentísima Corte Suprema en causa Rol N° 5172-2018. Lo anterior no hace más que proyectar ya un camino de uniformidad de la jurisprudencia administrativa y judicial respecto de la protección de los derechos laborales mínimos que gozan los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones.-

FALLO Rol N° 22.059 de fecha 4 de diciembre 2018 de la Excelentísima Corte Suprema. “Montoya con Gendarmería”

Cuarto: Que, en la actualidad, constituye un verdadero axioma que si una relación laboral a contrata se renueva reiteradamente genera en el funcionario la legítima expectativa de continuidad, transformando, por decisión de los órganos de la administración, en indefinido un vínculo que en abstracto debía ser transitorio, situación que ha dado origen a la elaboración del principio de “confianza legítima” que la Contraloría General de la República comenzó a aplicar decididamente con ocasión del Dictamen N°85.700, de 28 de noviembre de 2016, y que ha sido recogido de manera uniforme en la jurisprudencia reciente de esta Corte.

Quinto: Que, de esta manera, la desvinculación de un funcionario que se encuentre en estas circunstancias requiere, entre otras exigencias, que el acto que dispone tal medida esté dotado de la motivación y fundamento suficiente que permita vencer la expectativa de continuidad antes mencionada.

**GARANTÍAS FUNDAMENTALES CONCULCADAS:
DERECHO A LA IGUALDAD ANTE LA LEY
(ARTÍCULO 19 N° 2 CPR).**

La Carta fundamental señala en el artículo 19 que: “La Constitución asegura a todas las personas: N° 2: La igualdad ante la ley. En Chile no hay persona ni grupo privilegiados. En Chile no hay esclavos y el que pise su territorio queda libre. Hombres mujeres son iguales ante la ley” Esta garantía constitucional se vulnera



principalmente en lo que se refiere a que ninguna autoridad puede establecer discriminaciones y diferencias arbitrarias, en consecuencia se ha procedido a efectuar la vulneración ya que se discrimina arbitrariamente, a su representada, dejándolo fuera del servicio público, en lugar de cualquier otro funcionario en igual calidad, sin fundamento racional o posible falta en la gestión, lista de demérito, sanción administrativa o cualquier canon razonable que justifique la desvinculación, incumpliendo como se ha señalado más arriba, normas legales, reglamentarias, Dictámenes de la Contraloría General de la República, que establecen procedimientos objetivos para actuar en la situación de hecho que en esta oportunidad se examina. La autoridad recurrida distingue entre funcionarios de manera caprichosa y sin respaldo técnico a su decisión, lo cual es ante la normativa legal, inaceptable, completamente abusivo y un atentado a la garantía constitucional. La justificación de los actos recurridos, es errada, engañosa, insuficiente e inexistente, sin citar siquiera normativa válida alguna que ampare el actuar administrativo, permite concluir la absoluta falta de rigurosidad y apego al Estado de Derecho que requiere cualquier acto de la Administración del Estado a fin de respetar el principio de Juridicidad .-

DERECHO A LA LIBERTAD DE TRABAJO Y SU PROTECCIÓN (ARTÍCULO 19 N° 16 CPR). LA CONSTITUCIÓN ASEGURA A TODAS LAS PERSONAS: N°16: La libertad de trabajo y su protección. Toda persona tiene derecho a la libre contratación y a la libre elección del trabajo con una justa retribución. Se prohíbe cualquier discriminación que no se base en la capacidad o idoneidad personal, sin perjuicio de que la ley pueda exigir la nacionalidad chilena o límites de edad para determinados casos...” Es menester señalar **US. Iltmas.**, que mi parte desempeñaba funciones de carácter necesarias y permanentes dentro de la repartición recurrida, siendo calificada en lista 1 durante todo el periodo de tiempo que se



desempeñó desde el año 2015 en calidad de contrata ininterrumpidamente.-

DERECHO DE PROPIEDAD (ARTÍCULO 19 N° 24 CPR). La Carta Fundamental señala que “la Constitución asegura a todas las personas: N°24: El derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales o incorporales.” Este derecho fundamental se ve claramente amenazado, ya que mi parte ingresó voluntariamente a la administración, cumpliendo con todos los requisitos de ingreso, por lo que esta calidad de funcionario público a contrata ha sido incorporada al patrimonio del funcionario, la confianza legítima de su renovación por el periodo 2019 corresponde a un derecho que ha ingresado a su patrimonio, **no pudiendo privar de esta condición la administración, a su persona, sino por los propios medios que indica la ley, para el caso; sumarios o actos administrativos debidamente justificados.**

Se ha conculcado el derecho a la estabilidad en el empleo público en cuanto el recurrente no puede ser privado de su cargo sino por las causales que la Ley contempla, lo que comporta una especie de propiedad garantizada como bien incorporal por el artículo 19 N° 24 de la Constitución Política de la República. Los actos impugnados hacen referencia a una decisión antojadiza de la autoridad, carente de todo fundamento racional y lógico, según se analizó.

A la luz de lo expuesto, queda de manifiesto que de la ilegalidad y arbitrariedad se sigue el directo e inmediato atentado al derecho consagrado en Art 19 N°24 de la Constitución que reconoce a todas las personas, el derecho a la propiedad sobre los intereses anexos a su empleo, prerrogativa ésta que, la judicatura está en el deber de preservar. Es de recordar en este plano que la estabilidad en el empleo constituye un bien resguardado por el derecho y que pertenece al orden público económico, porque forma parte del patrimonio personal, del patrimonio social y del patrimonio pecuniario del sujeto. Ya en el primero de los artículos de la constitución se proclama el anhelo



del crecimiento de toda persona en una escalada de realizaciones en las que el trabajo juega un rol protagónico; y, como no podía ser menos, no se piensa en el individuo, sino en la persona, que se distingue de aquél por su sentido de integración e identidad social, en importante grado forjada en el servicio a la comunidad que conlleva el empleo público.

Aparte de tan elevados bienes incorporales, por cierto susceptibles de la propiedad que la constitución garantiza a toda persona, está el nivel de lo pecuniario, que en una situación como la de autos se asocia a las seguridades que proporciona al funcionario y a quienes de él dependen, el estipendio periódico. En la realidad, las contrataciones no son cargos excepcionales porque constituyen la mayoría del empleo público en los servicios centralizados y descentralizados del país.

Solicita de acuerdo con lo expuesto, art. 20 de la Constitución Política de la República y Auto Acordado de la Excma. Corte Suprema, sobre tramitación y fallo del recurso de protección tener por presentado recurso de protección en contra del **Sub Director Nacional Subrogante del INSTITUTO DE DESARROLLO AGROPECUARIO**, doña **TATIANA DE LA PEÑA CEVAS**, ya individualizados, ordenarle que informe, y, en definitiva, ordenar que la recurrida cese el acto ilegal y arbitrario dejando sin efecto la **Resolución Exenta N° 168028** de fecha 29 de Noviembre de 2018, notificada el 7 de diciembre de 2018, mediante la cual se resuelve la no renovación de la contrata del recurrente para el año 2019. Ordenando, se renueve su contrata por dicho periodo a fin de que continúe en su cargo y funciones de los cuales se le pretende cesar de forma arbitraria e ilegal restituyéndole además en todos sus derechos, estatutarios y remuneratorios, ordenando finalmente que la recurrida se abstenga de todo acto que perturbe o amenace el libre ejercicio de sus derechos, restableciéndose el imperio del derecho y



tomándose todas las medidas necesarias, con expresa condenación en costas.

Acompaña Resolución Exenta N° 168028 de fecha 29 de Noviembre de 2018, notificada el 7 de diciembre de 2018 y copia del sobre de envió de la notificación.

A folio 9 informa por la recurrida Carolina Meier Chozas, Directora Regional del Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario, Región de La Araucanía solicitando desde ya el total y absoluto rechazo de la acción de protección interpuesta en estos autos, en atención a los siguientes argumentos:

ANTECEDENTES DE LA CONTRATACIÓN

- María Macarena Fonseca Henríquez fue contratada por Resolución TRA N° 166/433/2015, de 06 de mayo de 2015, de la Subdirección Nacional del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP), tomada de razón con fecha 06 de mayo de 2015. Se procedió a su renovación de manera continuada entre esa fecha y el año 2018. Se puso término a su contrata del año 2018 mediante Resolución Exenta N° 166/864/2018, de 26 de octubre de 2018, de la Subdirección Nacional del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP). Dicha resolución fue notificada personalmente a la recurrente de conformidad a la Ley N° 19.880, de Bases de Procedimientos Administrativos.

La recurrente interpuso acción de protección impugnando la resolución de cese anticipado de su contrata 2018, según consta de causa Rol 6094-2018, de esa Corte de Apelaciones. En dicha causa, mediante orden de no innovar dictada por la Corte, la recurrente procedió ser reincorporada mientras se tramita dicho juicio, cuestión a la que se ha dado cumplimiento. Respecto a la contrata año 2019, se dispuso la no renovación de su contrata para ese año calendario mediante Resolución Exenta N° 168028, de 29 de noviembre de 2018, de la Subdirección Nacional del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP). Dicha resolución fue notificada a la recurrente de conformidad a la Ley N° 19.880, de Bases de Procedimientos



Administrativos, según consta de Carta Certificada S/Nº, recepcionada en la Oficina de Correos de Chile con fecha 04 de diciembre de 2018. La recurrente interpuso acción de protección impugnando la resolución de no renovación de su contrata 2018, según consta de causa Rol 6572-2018, de esa Corte de Apelaciones. No existe orden de no innovar dictada por la Corte.

RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE AL PERSONAL A CONTRATA. ALCANCE DE LA CLÁUSULA “MIENTRAS SEAN NECESARIOS SUS SERVICIOS” DE ACUERDO A LA JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA Y JUDICIAL.

La potestad de la autoridad administrativa para poner término al vínculo que genera para el funcionario la situación “a contrata” se encuentra regulada en la Ley N° 18.834 sobre Estatuto Administrativo, norma que en su artículo 3º letra c) establece expresamente que el empleo a contrata se encuentra definido por su duración siempre limitada en el tiempo. Enseguida, el mismo cuerpo legal determina en su artículo 10, en relación a la permanencia de los empleos a contrata, que esta clase de cargos 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; 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. Esta distinción resulta esencial para entender el actuar de la autoridad y la legalidad del acto recurrido.

Consistente con la regulación legal, el carácter transitorio del empleo a contrata ha sido reconocido expresamente, tanto, por la jurisprudencia administrativa, como judicial. Es así, que la Contraloría General de la República en el dictamen N°23.518/2016, que regula el término a las contratas de manera anticipada, ha señalado: “...la jurisprudencia de esta Contraloría General, contenida entre otros, en los dictámenes N°s 74.764 de 2012 y 80.960 de 2014, ha concluido, en lo pertinente, que cuando una contratación o su prórroga, ha sido



dispuesta con la fórmula “mientras sean necesarios sus servicios”, la autoridad administrativa puede ponerle término en el momento que estime conveniente...”. Agrega, el dictamen precitado, que “los actos administrativos que afecten los derechos de los particulares, tanto los de contenido negativo o gravamen como los de contenido favorable, deberán ser fundados”.

En consecuencia, la Contraloría General de la República reconoce la posibilidad de poner término anticipado al vínculo de carácter estatutario del recurrente con el Instituto de Desarrollo Agropecuario, atendido que “su contratación y todas sus prórrogas, han sido dispuestas con la fórmula “mientras sean necesarios sus servicios”, exigiéndose como requisito simplemente que el acto se encuentre fundado, como todo acto administrativo. Como podrá verse en el desarrollo de este informe, dichos requisitos que se cumplen cabalmente en este caso.

Por su parte, la Excelentísima Corte Suprema se ha pronunciado en igual sentido, específicamente en autos sobre recurso de Protección rol N° 99.850-2016, por sentencia de fecha 20 de abril de 2017, ha señalado “Que la cláusula ya aludida, “mientras sean necesarios sus servicios”, 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 3º, luego de definir la planta del personal de un servicio público como el conjunto de cargos permanentes asignados por la ley a cada institución, tratando los empleos a contrata señala que son aquellos de carácter transitorio que se consultan en la dotación de una institución”. Agrega, en el considerando cuarto “que es posible considerar, entonces, que la expresión “mientras sean necesarios sus servicios” ha sido utilizada para permitir, en esta clase de nombramientos, la existencia de un período de vigencia que sea inferior al que restare al empleo para finalizar el año en que los servicios recaigan”.



Concluye la Corte, confirmando el fallo apelado de la Corte de Apelaciones de Valdivia que rechazó el recurso de protección.

Asimismo, la Corte Suprema en los autos sobre recurso de Protección Rol N° 39.403/2017, por sentencia de fecha 15 de enero de 2018, desestimó la acción incoada enfatizando el carácter esencialmente transitorio de la función a contrata, y la facultad que tiene la autoridad administrativa para ponerle fin en cualquier tiempo. El fallo establece “Que es posible considerar, entonces, que la expresión “mientras sean necesarios sus servicios” ha sido utilizada para permitir, en esta clase de nombramientos, la existencia de un período de vigencia que sea inferior al que le restare al empleo para finalizar el año en que los servicios recaigan”. En su considerando quinto, agrega “Que de lo razonado se concluye que la autoridad administrativa denunciada se encontraba legalmente facultada para cesar los servicios a contrata de la parte recurrente, servicios cuya principal característica es la precariedad en su duración, supeditada a las necesidades de la entidad empleadora, de manera que al acudir la recurrida precisamente a esta causal solo ha hecho uso de la facultad antes descrita.” Ante la inexistencia de un comportamiento antijurídico, la Corte revoca la sentencia apelada y rechaza el recurso de protección deducido.

Ergo, el acto recurrido no es ilegal ni puede serlo, toda vez que su dictación corresponde a una facultad contenida en el nombramiento. Dicho nombramiento es el que establece la posibilidad de ponerle término anticipado a la designación a contrata cuando, a criterio del servicio los servicios del funcionario público dejan de ser necesarios para los fines de la entidad. Se trata en definitiva de una facultad discrecional del servicio. En caso contrario, llegaríamos al absurdo de concluir que es el acto de nombramiento y sus prórrogas las que adolecen de un vicio de ilegalidad por contener dicha cláusula.

En la misma perspectiva a su vez el acto no es arbitrario, toda vez que, su ejercicio constituye una facultad discrecional en el nombramiento y que goza de respaldo legal. El que sea discrecional



significa que, frente a una misma situación, la autoridad puede optar entre dos o más alternativas, por razones de mérito, oportunidad y conveniencia. Por lo tanto, al incorporarse la cláusula “mientras sean necesarios sus servicios”, el ejercicio de tal atribución se ajusta a derecho, no siendo arbitrario, ni contraviniendo la normativa estatutaria, sino por el contrario, adecuándose a ésta al darle cumplimiento dentro del margen discrecional que la ley le autoriza.

Adicionalmente a lo señalado, es pertinente consignar que el Estatuto Administrativo al regular los derechos y la posición jurídica en la que se enmarcan los funcionarios de planta y a contrata, distingue claramente entre unos y otros, y en relación a los derechos que les competen, en su artículo 3º letra f) establece: “Carrera funcionaria: Es un sistema integral de regulación del empleo público, aplicable al personal titular de planta, fundado en principios jerárquicos, profesionales y técnicos, que garantiza la igualdad de oportunidades para el ingreso, la dignidad de la función pública, la capacitación y el ascenso, la estabilidad en el empleo, y la objetividad en las calificaciones en función del mérito y de la antigüedad .” De lo anterior se colige que la norma estatutaria regula expresamente los derechos y la posición jurídica de los funcionarios de planta, no siendo posible asimilar tales calidades a los funcionarios a contrata, quienes si bien son funcionarios públicos, que por ende cumplen funciones públicas, no pueden ser equiparados a los funcionarios de planta.

Como consecuencia de todo lo expuesto, es posible concluir claramente que la potestad para poner término anticipado a la designación a contrata del recurrente es legal, ha sido ejercida por la autoridad competente, y se encuentra acorde, además, con la jurisprudencia administrativa y judicial vigente, según la cual es posible poner término a una contrata en aquellos casos en que los servicios ya no son necesarios, en tanto el acto de desvinculación exprese los fundamentos de hecho y de derecho que lo motivan, presupuesto que



se cumple en la especie, y sobre lo que nos explayaremos en los acápites siguientes.

COMENTARIOS RESPECTO AL ARGUMENTO DEL RECURRENTE DE QUE LA CONFIANZA LEGÍTIMA RESPALDARÍA SU PRETENSIÓN

Los dictámenes Nos 22.766 y 85.700, ambos de 2016, y 6.400, de 2018, entre otros, señalan que cuando de manera constante y reiterada un organismo de la Administración del Estado haya requerido los servicios personales de un funcionario a través de designaciones a contrata, como es el caso, se debe suponer que, salvo que medie una razón plausible, que le asiste al funcionario respectivo una legítima expectativa de que su situación contractual se mantendrá en el tiempo en las mismas condiciones. Añaden tales pronunciamientos, en cuanto a la duración total del lapso necesario para provocar la anotada expectativa, que ésta se generaría a partir de la segunda renovación anual y en la medida que no exista interrupción entre una designación y la siguiente, por lo que la práctica que genera la confianza legítima estará determinada por una extensión de tiempo que alcanza más de 2 años. Para el caso de los traspasados desde honorarios a contrata, el tiempo trabajado a honorarios se permite computar conforme a la última jurisprudencia administrativa de Contraloría.

Si bien lo expuesto es efectivo, los términos en que aduce el recurrente la doctrina de la confianza legítima son absolutamente parciales y tendenciosos. Al respecto, es riguroso analizar de manera completa la doctrina de la Contraloría General de La República de la confianza legítima y su reconocimiento incipiente en sede judicial. Aquello –como se verá– irroga que la interpretación que hace el recurrente sea errónea.

NO APLICACIÓN DE LA CONFIANZA LEGÍTIMA AL RECURRENTE POR NO HABER INGRESADO VÍA CONCURSO PÚBLICO



En primer lugar, se debe hacer presente que existen argumentos jurisprudenciales a nivel de la Corte Suprema, particularmente en la voz del respetado profesor Pierry, que restringen –con toda lógica- la aplicación del principio de confianza legítima sólo a aquellos funcionarios que ingresaron al estamento público por concurso público, como pasará a expresarse:

El profesor Pierry, en fallo Rol N° 16.779-2018 de la E. Corte Suprema de Justicia, reiterado en autos rol N°16.886-2018 seguidos también ante la E. Corte Suprema, ésta última sentencia de fecha 17 de diciembre de 2018, expresó a modo de prevención:

“La Constitución asegura en su artículo 38 la igualdad de oportunidades para el ingreso a la carrera funcionaria. La única forma en que tan precisa y categórica disposición pueda cumplirse es mediante el ingreso a la Administración del Estado a través de un concurso público. Así, por lo demás, lo dispone la ley de Bases de la Administración del Estado y el estatuto administrativo, cumpliendo el mandato constitucional.

B. La excepción a lo anterior la constituyen los cargos que no tienen aparejada la inamovilidad, complemento necesario para asegurar la carrera funcionaria, que son principalmente los denominados cargos de confianza exclusiva, generalmente los de mayor jerarquía en las instituciones del Estado y a través de los cuales el gobernante lleva a cabo las políticas públicas para cuya ejecución la ciudadanía lo ha elegido. Se pueden agregar también aquellos cargos de duración acotada en el tiempo, que no constituyen cargos de carrera funcionaria. Inamovilidad y designación sin concurso, entonces, es contrario a la carrera funcionaria y derogatorio al mandato constitucional.

C. Los cargos dentro de la Administración del Estado son, entonces, de planta, que deben ser provistos por concursos de acuerdo con la Constitución Política y aquellos otros que no tienen inamovilidad, por ser de confianza exclusiva, y aquellos que se ejercen por plazos



definidos. Los cargos a contrata lo son por plazo definido, un año. No son cargos de planta y, por ello, no son provistos por concurso y, por lo tanto, no gozan de inamovilidad.

D. No obstante lo anterior, la realidad ha superado a la ley, y los cargos a contrata, que debieran ser la excepción frente a los funcionarios de planta y que debieran ser transitorios, se han transformado en la regla general en la Administración del Estado, superando incluso a los cargos de planta y, además en muchos casos, permaneciendo por años y años en tal calidad. Lo anterior ha obligado a la Contraloría General de la República y a los tribunales de justicia a dar cierta protección a los cargos a contrata, aplicando principios como, por ejemplo, el de la confianza legítima, o exigiendo motivación para la no renovación, distinguiendo según los años de desempeño en esta calidad. Pero el problema constitucional permanece, ya que, si se otorga inamovilidad al funcionario a contrata, nombrado sin concurso público y en forma discrecional por la autoridad, se está violando en forma flagrante el texto constitucional.

E. Es debido a lo que se viene señalando, que diversas instituciones han establecido un procedimiento de concurso público para proveer los cargos a contrata. Este punto es de suma importancia, ya que el concurso público se ha establecido sin requerirlo la ley, pero se ha hecho debido a la situación general ya planteada, como una forma de dar seriedad y justificación al ingreso a este tipo de cargos, asegurándose que son los postulantes más idóneos los que ingresen a la función, y dando a todos los ciudadanos la opción de ingreso. En esta situación se encuentra la Corporación Administrativa del Poder Judicial, que utiliza el procedimiento de concurso público para los cargos a contrata.

F. Resulta entonces que, si el funcionario a contrata ha accedido a su cargo mediante concurso público, se abre la posibilidad para que pueda otorgársele protección, pues su ingreso no ha sido producto de una decisión discrecional de la autoridad, que no otorga igualdad de



oportunidades a todos los ciudadanos que cumplen con los requisitos, sino que, por medio de un concurso, que sí cumple con la disposición de la Constitución Política.

G. La única forma, entonces, de conciliar lo dispuesto en el artículo 38 de la Carta Fundamental con la protección de los funcionarios a contrata, es asegurándose que éstos han obtenido sus cargos por concurso público. En caso contrario, no se puede otorgar inamovilidad a su función sin violar en forma directa la norma constitucional.

H. Si no se ha acreditado, entonces, que el cargo a contrata de la recurrente Dorys Isabel Vega Mancilla ha sido provisto por concurso, no se puede otorgar protección frente a su desvinculación.”

En el caso concreto, la recurrente no ingresó a INDAP por concurso público, como lo acredita el Certificado de fecha 07 de Diciembre de 2018, emitido por el Departamento de Personas (S) de INDAP Región de La Araucanía. Por esa razón en la teoría del profesor Pierry –que este Servicio comparte- el recurrente no podría ampararse en el principio de confianza legítima en los términos expuestos en el acápite precedente.

EVENTUAL CONFIANZA LEGÍTIMA QUE SE PUEDA RECONOCER AL RECURRENTE NO GARANTIZA EN NINGÚN CASO SU INAMOVILIDAD

La presunta confianza legítima que invoca a su favor el recurrente, aunque se le reconociera, no le garantiza en ningún caso la inamovilidad de su cargo.

En efecto, como bien expresa el Dictamen 85.700-2016, la confianza legítima “no afecta las facultades que tienen las autoridades respectivas en torno a las contratas -u otras figuras de designación semejantes-, en particular, en cuanto a la atribución de decidir su no renovación o el término anticipado de aquéllas en que rija la cláusula antes referida u otra similar, de conformidad con las disposiciones legales respectivas. En efecto, los aludidos pronunciamientos, y por las razones que en ellos se exponen, solo han resuelto que la decisión de no renovar o



desvincular al funcionario antes del vencimiento del plazo de la designación, debe materializarse a través de un acto administrativo fundado. De igual manera, de forma alguna puede entenderse que los dictámenes de que se trata limitan las potestades que tienen las superioridades para incorporar al organismo funcionarios a contrata -o bajo otra figura de designación semejante-, determinar su grado remuneratorio y, en general, ejercer todas las facultades que le otorga el ordenamiento jurídico respecto del personal de su dependencia.” Lo mismo reitera el Dictamen N° 6400-2018, que refundió los criterios sobre la confianza legítima: “Cabe destacar que los citados pronunciamientos no afectan las facultades que tienen las autoridades respectivas en torno a las contrata -u otras figuras de designación semejantes-, en particular, en cuanto a la atribución de decidir su no renovación o el término anticipado de aquéllas en que rija la cláusula antes referida u otra similar, de conformidad con las disposiciones legales respectivas, lo que ha sido consignado de manera expresa por la jurisprudencia vigente sobre la materia, según aparece de los dictámenes Nos 12.421, 28.530 y 33.999, todos de 2017, de este origen. El mismo razonamiento es aplicable a las renovaciones dispuestas en términos diferentes, por ejemplo, rebajando el grado asimilado de la contrata o reduciendo las horas asignadas en la designación anterior. En efecto, los aludidos pronunciamientos solo han resuelto que la decisión de no renovar o desvincular al funcionario antes del vencimiento del plazo de la designación, debe materializarse a través de un acto administrativo fundado debidamente comunicado al interesado. En consecuencia, de forma alguna puede entenderse que los dictámenes de que se trata limitan las potestades que tienen las superioridades para incorporar al organismo funcionarios a contrata -o bajo otra figura de designación semejante-, determinar su grado remuneratorio y, en general, ejercer todas las facultades que les otorga el ordenamiento jurídico respecto del personal de su dependencia.”



En ese ámbito, en el plano concreto del término anticipado de una contrata por parte de la autoridad, el dictamen N° 23.518, de 2016, estableció que el cese o no renovación debe materializarse por un acto administrativo fundado, correspondiendo, por tanto, “que la autoridad que lo dicta exprese los motivos –esto es, las condiciones que posibilitan y justifican su emisión-, los razonamientos y los antecedentes de hecho y de derecho que le sirven de sustento y conforme a los cuales ha adoptado su decisión, sin que sea suficiente la simple referencia formal, de manera que su sola lectura permita conocer cuál fue el raciocinio para la adopción de su decisión.”

El Dictamen 6400-2018, ya referido, se exploya en este punto, estableciendo que “tanto respecto de la no renovación de una contrata, como de su renovación en condiciones diferentes o su término anticipado, los dictámenes N° 22.766 y 23.518, ambos de 2016, respectivamente, han señalado que tales determinaciones deben efectuarse a través de la emisión del pertinente acto administrativo. De acuerdo al inciso primero del artículo 3° de la ley N° 19.880, las decisiones escritas que adopte la Administración se expresarán por medio de actos administrativos. Su inciso segundo prevé que para efectos de esa ley estos serán “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 pública. Su inciso tercero preceptúa que los actos administrativos tomarán la forma de decretos supremos o resoluciones. Luego, su inciso cuarto define qué es un decreto supremo, mientras que su inciso quinto prescribe que las resoluciones son actos de análoga naturaleza a ellos, que dictan las autoridades administrativas dotadas de poder de decisión. En este sentido, corresponde que la autoridad emita el respectivo acto administrativo que contenga la decisión formal de no renovar el vínculo funcional, de hacerlo por un lapso inferior a un año o en un grado, estamento de asimilación o carga horaria inferior,



o de prescindir anticipadamente de los servicios del empleado, cuando sea el caso”.

Respecto a la motivación que se exige debe tener el acto administrativo, el mismo dictamen agrega: “El artículo 11 de la ley N° 19.880, dispone, en lo que interesa, que "Los hechos y fundamentos de derecho deberán siempre expresarse en aquellos actos que afectaren los derechos de los particulares, sea que los limiten, restrinjan, priven de ellos, perturben o amenacen su legítimo ejercicio". Por su parte, el artículo 41, inciso cuarto, del mismo cuerpo legal, establece que las resoluciones finales contendrán la decisión, que será fundada. Así, los actos administrativos en que se materialice la decisión de no renovar una designación, de hacerlo en condiciones diversas en los términos antes precisados, o la de poner término anticipado a ella, deberán contener “el razonamiento y la expresión de los hechos y fundamentos de derecho en que se sustenta”; por lo que no resulta suficiente para fundamentar esas determinaciones la expresión "por no ser necesarios sus servicios" u otras análogas.” Agrega: “De este modo, y en concordancia con los dictámenes Nos 12.248 y 18.901, ambos de 2017 y de este Órgano de Control, podrá servir de fundamento para prescindir o alterar el vínculo con un funcionario, y en la medida que se encuentre suficientemente acreditado mediante la cita de los antecedentes que respaldan esa decisión -como por ejemplo estudios o informes-, entre otros:

Una deficiente evaluación del servidor, ya sea la calificación regular y periódica u otra evaluación particular sobre hechos o periodos no comprendidos en la calificación.

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 (aplica dictamen N° 25.143, de 2017, de esta Entidad de Control).

- Reducción de la dotación docente o de la dotación del sector de atención

primaria de salud, conforme a lo prescrito en las leyes Nos 19.070 y 19.378, respectivamente.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe recordar que el dictamen N° 48.251, de 2010, de este origen, resolvió que la aplicación de la cláusula "mientras sean necesarios sus servicios" puede estar referida a las aptitudes personales del empleado, las cuales ya no son requeridas por el servicio, sin que ello implique necesariamente que el organismo dejará de desarrollar las tareas que a aquél se le encargaban, las cuales pueden continuar siendo cumplidas por otro funcionario. No obstante, en este caso deberán expresarse las razones por las cuales los servicios del afectado dejaron de ser necesarios para el organismo.”

Respecto al control de legalidad, el dictamen 6400-2018 expresa: “El acto administrativo que dispone la no renovación de la contrata del servidor al que se le ha generado la confianza legítima se encuentra exento del trámite de toma de razón acorde con lo establecido en el N° 19 del artículo 7° de la resolución N° 10, de 2017, de este origen, debiendo ser sometido a registro ante esta Entidad de Control, dentro del plazo de 15 días hábiles contados desde la fecha de su emisión, de conformidad con lo dispuesto en el inciso primero del citado precepto”. Como ya puede advertirse, el acto administrativo impugnado cumple cabalmente el estándar requerido por la Contraloría General de La República, encontrándose debidamente fundado a través de la relación de los antecedentes de hecho y de derecho que lo motivan. Por tanto, no es más que el ejercicio de una potestad de la autoridad de INDAP ejercida en el



marco de toda la normativa vigente sobre la materia. Aquello se pasa a analizar a continuación:

NO RENOVACIÓN DE LA CONTRATA POR PARTE DE INDAP SE EFECTUÓ DENTRO DEL MARCO DE LA LEGALIDAD

Sea SSI de la opinión de no otorgar la protección de la confianza legítima a los funcionarios que no ingresaron por concurso público, sea que sea de la opinión que aquello no es óbice para ampararse en dicha protección, INDAP de todas maneras actuó dentro del marco de la legalidad, como pasará a expresarse, dado que como se pudo advertir de la exposición precedente, la confianza legítima a que eventualmente accedido el funcionario es una protección que no garantiza en ningún caso inamovilidad, cediendo la misma ante circunstancias que permitan a la autoridad prescindir o alterar el vínculo con el funcionario. Para que ello suceda, la decisión de la autoridad de cesar la contratación o modificarla en su desmedro debe cumplir el requisito de quedar refrendada en la emisión de un acto administrativo formal que contenga el razonamiento y la expresión de los hechos y fundamentos de derecho en que se sustenta, citando los antecedentes que respaldan esa decisión, acto administrativo que debe ser debidamente registrado ante Contraloría, y que finalmente deber ser debidamente notificado al funcionario conforme a la Ley N° 19.880, de procedimientos administrativos. Lo expuesto –como se explicará- es precisamente la forma como procedió INDAP en el caso concreto, guardando estrictamente el principio de legalidad en su actuar público y ajustando su actuar a los estándares que solicita la Contraloría General de La República para las decisiones de este tipo conforme al artículo 7° de la Constitución Política.

Bajo este paraguas normativo, dado que en el campo del derecho público sólo puede hacerse lo que la ley expresamente permite, se debe partir señalando que el acto administrativo impugnado emanó



formalmente del INSTITUTO DE DESARROLLO AGROPECUARIO (INDAP) como Servicio Público Nacional.

Dentro del INDAP, la facultad de desvincular funcionarios a contrata corresponde al Director Nacional conforme a la Ley N° 18.910, Orgánica de INDAP, que en su artículo 4 y 5 establece: “Artículo 4°.- La Dirección superior y la administración del Instituto corresponderán al Director Nacional, quien tendrá la representación judicial y extrajudicial del mismo y será el Jefe Superior del Servicio. Artículo 5°.- El Director Nacional tendrá las siguientes funciones y atribuciones: n) Designar al personal de planta y contratar empleados. ñ) Ejercer, en materia estatutaria, remuneratoria y asistencial, las facultades propias de un jefe de servicio, en relación con su personal, de acuerdo con las normas legales y reglamentarias pertinentes.” A su vez el Director Nacional ha delegado esta facultad en el Subdirector Nacional conforme a Resolución N° 188, de 01 de Junio de 2007, del Director Nacional, tomada de razón el 27 de Junio de 2007 por la Contraloría General de La República, la que se adjunta.

Ergo, como puede advertirse en autos, el acto reclamado es un acto administrativo que emanó de la Subdirectora Nacional (S), Sra. Tatiana de la Peña, obrando dentro del marco de sus facultades delegadas.

En cuanto a la notificación, el acto administrativo fue notificado mediante carta certificada a la recurrente, ingresada a las Oficinas de Correos de Chile el día 04 de diciembre de 2018, guardándose los procedimientos de la Ley de Procedimientos Administrativos.

En cuanto a la fundamentación requerida en el acto administrativo, éste contiene los fundamentos de hecho y de derecho que se le exigen, fundados fácticamente en concreto en la reestructuración de INDAP, todo ello en la forma que se pasará a expresar:

REESTRUCTURACIÓN DE INDAP COMO CAUSAL DE NO RENOVACIÓN DE CONTRATA 2019 AL RECURRENTE



El acto administrativo impugnado contiene los fundamentos de hecho y derecho que se exigen por la Contraloría General de la República y el ordenamiento jurídico, fundados fácticamente en un proceso de reestructuración de INDAP, que se encuentra actualmente en curso.

Dicho proceso de reestructuración no es intempestivo ni ilegal, y tiene un desarrollo que se pasa a explicar:

RESOLUCIÓN NÚM. 1.- SANTIAGO, 11 DE MAYO DE 2017.
DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE SERVICIO CIVIL, QUE APRUEBA NORMAS DE APLICACIÓN GENERAL EN MATERIAS DE GESTIÓN Y DESARROLLO DE PERSONAS, A TODOS LOS SERVICIOS PÚBLICOS CONFORME LA FACULTAD ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 2º, LETRA Q), DE LA LEY ORGÁNICA DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL, CONTENIDA EN EL ARTÍCULO VIGÉSIMO SEXTO DE LA LEY N° 19.882

La resolución citada en el título es la cabeza del proceso de reestructuración que se realiza actualmente en INDAP. La misma señala:

Considerando:

1) Que. conforme así lo dispone la Ley Orgánica de la Dirección Nacional del Servicio Civil, contenida en el artículo vigésimo sexto, número 2. letra q). de la ley N° 19.882. corresponderá especialmente a la Dirección Nacional del Servicio Civil: "Impartir normas de aplicación general en materias de gestión y desarrollo de personas a los ministerios y sus servicios dependientes o relacionados a través de ellos, para su implementación descentralizada, tendientes a estandarizar materias relativas a reclutamiento y selección de personas, concursos de ingreso y promoción, programas de inducción, programas de capacitación, sistemas de promoción, sistema de calificaciones y otras materias referidas a buenas prácticas laborales.



Respecto de dichas materias, la Dirección Nacional del Servicio Civil podrá solicitar información a las instituciones antes señaladas. Además, deberá velar por el cumplimiento de las normas que imparta e informar semestralmente a la Contraloría General de la República sobre el particular".

2) Que. el objetivo de estas normas, cuya implementación debe ser descentralizada, es estandarizar materias relativas a reclutamiento y selección de personas, concursos de ingreso y promoción, programas de inducción, programas de capacitación, sistemas de promoción, sistema de calificaciones y otras materias referidas a buenas prácticas laborales.

4) Que. dada la norma prevista en el artículo 3o de la ley N° 19.880. el Director Nacional que suscribe, emitió la resolución exenta N° 314. de 6 de abril de 2017. la cual Aprueba un Procedimiento de Elaboración de Normas de Aplicación General en Materias de Gestión y Desarrollo de Personas, conforme la facultad establecida en el artículo 2o. letra q). de la Ley Orgánica de la Dirección Nacional del Servicio Civil, contenida en el artículo vigésimo sexto de la ley N° 19.882.

9) Que. en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 2o. letra q). de la Ley Orgánica de la Dirección Nacional del Servicio Civil, a través de la presente resolución, se imparten normas de aplicación general, en relación a las siguientes materias:

Estructura y Estándares de las Áreas de Gestión y Desarrollo de Personas.

Políticas de Gestión y Desarrollo de Personas.

Cumplimiento de Estándares en Procesos de Reclutamiento y Selección.

Concursabilidad y Cañera Funcionaría.

Cumplimiento de Estándares en Programas de Inducción.

Gestión de Prácticas Profesionales.

Ambientes Laborales y Calidad de Vida Laboral.



Que. la emisión de las normas relativas a la Estructura y Estándares de las Áreas de Gestión y Desarrollo de Personas, tiene por objetivo instalar la Gestión y Desarrollo de Personas a nivel estratégico, en una posición directiva que le otorgue influencia y cercanía al proceso de toma de decisiones organizacional, contribuyendo a la estrategia institucional.

Que. la emisión de las normas relativas a las Políticas de Gestión y Desarrollo de Personas, tiene por objetivo establecer que los Servicios Públicos cuenten con una Política que comprometa lineamientos, criterios y directrices en gestión y desarrollo de personas, que otorguen mayor objetividad y transparencia en el proceso de toma de decisiones, con el propósito de establecer un marco de acción y alinear el desempeño de todas las personas que trabajan en las instituciones públicas con la estrategia organizacional.

INICIO DE REESTRUCTURACIÓN DE INDAP A NIVEL DE DIRECCIONES REGIONALES DE TODO EL PAÍS. CASO DE INDAP REGIÓN DE LA ARAUCANÍA.

La reestructuración organizacional de INDAP se inició desde las regiones de todo el país en el mes de Septiembre de 2018.

En la Araucanía dicho proceso encuentra su fundamento en la Resolución Exenta N° 0900201813887, de 12 Septiembre de 2018, de la Dirección Regional de La Araucanía de INDAP, que transcribe y dispone:

CONSIDERANDO:

Que, el Instituto de Desarrollo Agropecuario, en conformidad a su ley orgánica tiene por objeto promover el desarrollo económico, social y tecnológico de los pequeños productores agrícolas y de los campesinos, en adelante sus beneficiarios, con el fin de contribuir a elevar su capacidad empresarial, organizacional y comercial, su integración al proceso de desarrollo rural y optimizar al mismo tiempo el uso de los recursos productivos.



Que, para el cumplimiento de sus fines institucionales, el Servicio contempla en su estructura una Dirección Nacional y Direcciones Regionales en cada una de las regiones del país.

Que, en conformidad al artículo 6 letra a) de la Ley N° 18.910, orgánica del Servicio, es función del Director Regional dirigir y organizar la Dirección Regional.

Que, en atención a la dispersión de atribuciones en diversas unidades, las cuales, podrían ser ejecutadas de manera más ágil y eficiente, evitando la duplicidad de funciones y el mal uso de recursos, resulta imperativo reorganizar y reestructurar las unidades regionales del Servicio, con la finalidad de redistribuir y unificar ciertas funciones.

Que, en este sentido y por razones de buen servicio, con el objeto de lograr una mayor eficiencia y eficacia en la gestión institucional, junto con mejorar la utilización de recursos tanto financieros como humanos, se hace necesaria la adecuación de algunos aspectos de la estructura organizacional interna de la Dirección Regional, específicamente en referente a las dependencias que los conforman.

Que, conforme a lo señalado en el artículo 6° de la Resolución Exenta N° 176243/2017, del Director Nacional INDAP, al Director Regional le corresponde dirigir y administrar Dirección Regional y las Agencias de Área, en función de los lineamientos estratégicos institucionales, además debe organizar el equipo regional y orientar al personal a su cargo en el cumplimiento de los objetivos institucionales.

Que, por lo anteriormente señalado, se hace necesario reestructurar y actualizar la organización de la Dirección Regional de La Araucanía.

RESUELVO:

- **APRUEBASE** la reestructuración de la Dirección Regional de La Araucanía del Instituto de Desarrollo Agropecuario, a contar de la fecha de la presente resolución, según el siguiente detalle:

Director Regional



Comunicaciones
Jurídica
Agencias de Área
Jefe de Operaciones
Unidad de Gestión
Estratégica
Unidad de Fomento
Unidad de Administración y Finanzas
Unidad de Personas
Unidad de Asistencia Financiera
Auditoria Interna

Posteriormente, y dado que la reestructuración de INDAP es un proceso que se encuentra actualmente en curso, con fecha 26 de noviembre del año 2018, mediante Resolución Exenta N° 166947, de la Dirección Regional de La Araucanía, se dio cumplimiento a lo señalado en los párrafos precedentes, y se complementó lo respectivo con en la forma que se señala a continuación:

CONSIDERANDO:

1.- Que, mediante Resolución N° 9002018132887 de 12 de septiembre de 2018, de la Dirección Regional de la Araucanía, se aprobó una nueva estructura interna de la región, estableciéndose en el resuelvo segundo que "la estructura de cada Unidad y Agencia de Área, se precisará mediante resolución exenta de asignación de funciones" que deberá tener en consideración el estudio ya realizado por ésta región.

2,-Que, por el presente instrumento se da cumplimiento a lo señalado en el considerando precedente, conforme a los antecedentes y determinaciones que se señalan a continuación.

3.-Que, la cobertura territorial de INDAP comprende una Dirección Nacional, 16 Direcciones Regionales, 112 agencias de área y 24 oficinas, totalizando 136 puntos de atención a nivel país.



4.- Que, la Dirección Regional, es una unidad funcional y operativa desconcentrada, de desarrollo regional, con recursos muchas veces inferiores a las necesidades de la región, responsable de prestar los servicios institucionales en un espacio socio-territorial específico dentro de una región determinada, y por lo tanto, es una unidad de gestión y gerencia local dependiente de la Dirección Nacional, que se relaciona en forma directa en su ámbito territorial con los usuarios y otros actores institucionales.

5.- Que, dentro de la estructura de la Dirección Regional, se encuentran las Agencias de Área, que son una unidad funcional y operativa desconcentrada, de desarrollo local, responsable de prestar y de ejecutar los servicios institucionales en un espacio socio-territorial específico dentro de una región determinada, y por lo tanto, es una unidad de gestión y gerencia local dependiente de una Dirección Regional que se relaciona en forma directa en su ámbito territorial con los usuarios y otros actores institucionales.

6.- Que, la actual Dirección Nacional, inmediatamente después de haber asumido sus funciones dio a conocer los lineamientos y objetivos Ministeriales e Institucionales, a fin de adecuar la gestión del equipo humano que se desempeña en cada región. Que, dichos lineamientos consideran los siguientes pilares fundamentales: Asociatividad y Mercado y dos áreas claves de acción: Agua y Turismo Rural, todos enmarcados en el objetivo último que es el "Desarrollo Rural".

7.- Que, en el mes de Febrero del año 2018, el Servicio Civil, en el marco de la Ley N° 20.955, que señala sus atribuciones, puso a disposición de todos los Ministerios y Servicios del Estado, la GUIA PARA EL CUMPLIMIENTO DEL PRIMER GRUPO DE NORMAS DE APLICACIÓN GENERAL EN MATERIA DE GESTIÓN Y DESARROLLO DE LAS PERSONAS contenidas en la Resolución N°01 del 11 de mayo de 2017 de la Dirección Nacional del Servicio Civil y publicadas en el Diario Oficial el 10 de noviembre



2017, las que abordan las siguientes materias: a) Estructura y estándares de las áreas de gestión y desarrollo de personas.

8.- Que, en base a lo instruido por el Servicio Civil, la División Personas de la Institución, en el mes de Agosto del año 2018, presentó a la Dirección Nacional, un primer estudio proponiendo una nueva estructura organizativa de INDAP. Asimismo, la actual Jefa de la División de Gestión y Desarrollo de Personas, con fecha 05 de noviembre de 2018, presentó otra propuesta de reestructuración institucional, las cuales se han tenido en consideración para los efectos de determinar la estructura de las Direcciones Regionales y Agencias de Área que se han definido por los actos administrativos y estudios señalados.

9.- Que, por su parte, las Direcciones Regionales realizaron un estudio, tendiente a adecuar la gestión del equipo humano que se desempeña en cada región, el cual fue puesto en conocimiento de la Dirección Nacional, habiéndose detectado los siguientes hallazgos:

1.- Falta de una estructura orgánica de las Agencias de Área y Unidades Regionales.

2.- Necesidad de adecuar los perfiles de cargos a los lineamientos estratégicos de la actual administración, especialmente relacionadas con "desarrollo rural", asociatividad, riego y turismo rural.

3.-Duplicidad de funciones especialmente en Gestión Presupuestaria radicada en diferentes Divisiones, Departamentos y Unidades de la Institución, lo que hace necesario eliminar la Unidad de Gestión Estratégica y, en caso de ser necesario, distribuir algunas de sus funciones.

4.- Irregularidades en la distribución de grados de la EUR por falta de coherencia entre los grados asignados y las responsabilidades del cargo, profesiones, experiencia laboral, entre otros.

5.- En algunos casos exceso de dotación funcionaría.

10.-Que, con ésta misma finalidad, y teniendo en consideración las razones señaladas en el considerando precedente, se han debido



readecuar los equipos de trabajo de la región, teniendo además, en especial consideración, la reciente creación del Plan Impulso Araucanía 2018-2026, que incorpora una serie de medidas para fomentar el desarrollo productivo de las tierras indígenas de asignatarios individuales, y principalmente de Comunidades Indígenas asignatarias de tierras adjudicadas por CONADI y adquiridas a través del Fondo de Compra de Tierras, cuya superficie supera con creces aquella que poseen los indígenas individualmente considerados, que requieren de otros perfiles profesionales.

11.- Que, la falta de profesionales capacitados para atender grandes extensiones de terreno, ha obligado a la Institución a entregarles incentivos económicos para que contraten a profesionales externos que los apoyen en asesoría productiva y de comercialización.

12.- Que, la Institución ha estimado necesario que esta Dirección Regional determine su estructura y funcionamiento y el de las Agencias de Área, en atención a sus recursos, problemáticas particulares y a sus condiciones socio-productivas, ya que la actual realidad y recientes políticas de Estado así lo exigen, teniendo en especial consideración la necesidad de eliminar la División de Gestión Estratégica.

13.- Que, de acuerdo a lo anterior y con el fin de optimizar la gestión institucional y el buen uso de los recursos públicos, resulta imperativo elaborar una estructura interna de la Dirección Regional y su Áreas.

RESUELVO:

1.- COMPLEMENTA Resolución Exenta N° 9002018132887 de fecha 12 de septiembre de 2018, en cumplimiento a su resuelvo segundo que señala lo siguiente; "Que la estructura de cada Unidad y Agencia de Área, se precisará mediante resolución exenta de asignación de funciones".

I. DIRECCIÓN REGIONAL

- La dirección regional deberá liderar, coordinar, implementar y evaluar las



políticas públicas e institucionales en la región, de acuerdo con los objetivos estratégicos de la institución y los lineamientos del Ministerio de Agricultura y del Estado, con el fin de fomentar y potenciar el desarrollo de la pequeña agricultura, mejorando la calidad de vida de los habitantes rurales.

1. DEPARTAMENTO DE OPERACIONES

- Departamento responsable de asesorar estratégica y operacionalmente al director regional en materias relacionadas con el funcionamiento de la región. Es responsable de gestionar los procesos operativos de la región, dirigiendo, coordinando y evaluando las acciones de implementación y operación de los productos y servicios institucionales, con el objeto de facilitar el rol estratégico del director regional y la adecuada implementación y ejecución de los lineamientos institucionales.

Asimismo, debe liderar un equipo humano de trabajo, velando por alcanzar los objetivos institucionales y cumplir con los lineamientos programáticos emanados desde la institución y el Ministerio de Agricultura.

El Departamento de Operaciones estará a cargo del control y la supervigilancia de las siguientes unidades:

1. Unidad de Fomento

- Responsable de la planificación, dirección, supervisión y toma de decisiones respecto de la gestión estratégica y operativa de la política de fomento, los programas de fomento de INDAP a nivel regional, velando por su correcta y oportuna ejecución, además, de realizar y proponer mejoras en los servicios existentes.

Será de su responsabilidad la toma de decisiones como parte del comité regional de financiamiento y equipo directivo de la región. Además, establece relaciones con organizaciones campesinas y de representación.

2. Unidad de Asistencia Financiera



- Administrar y supervisar los servicios financieros de INDAP (crédito directo, regularización de cartera y/o crédito articulado y administración de riesgos), y los programas de mitigación de riesgos de las inversiones en la región, asegurando la entrega de un servicio de calidad a los pequeños agricultores usuarios del programa de crédito regional.

Cada Unidad estará a cargo de un Jefe de Unidad.

3. Unidad de Administración y Finanzas

- Dirigir, administrar y gestionar de forma eficiente los recursos financieros y materiales, con la finalidad de atender oportunamente los requerimientos de clientes internos y externos cumpliendo la normativa vigente.

4. Unidad de Personas

Asesorar y apoyar estratégica y operacionalmente al director regional en la dirección, administración y gestión de personas, promoviendo un estilo de dirección, coherente con los valores institucionales, colaborando la implementación de buenas prácticas laborales, asegurando la correcta aplicación de políticas de desarrollo de las personas.

Responsable de la implementación y desarrollo de directrices definidas por la División de Gestión de las Personas en la región.

Asesoría y soporte técnico a funcionarios de la región, en materias de su competencia.

Cada Unidad contará con un Jefe de Unidad.

II. ORGANIZACIÓN DE LA AGENCIA DE ÁREA

- Para el desempeño de sus funciones, las Agencias de Área adoptarán un esquema organizacional en el cual su estructura y el número de cargos dependerán de la complejidad y dimensión de las tareas.

ÁMBITOS FUNCIONALES

Por la naturaleza de sus funciones, las Agencias de Área contarán con los siguientes ámbitos funcionales:

A) UNIDAD DE DIRECCIÓN



En este ámbito radica la toma de decisiones del Área, rol que es ejercido por la Jefatura de la Agencia de Área. Sus facultades serán determinadas en función del rango de la Agencia del Área. Participa en las instancias de decisión del nivel regional.

Principalmente, corresponde a la Unidad de Dirección:

Ejercer la conducción de la Agencia de Área utilizando las facultades de decisión asignadas a este nivel institucional,

Conducir la relación entre la Agencia de Área y el resto de la Institución,

Facilitar el encuentro y la relación con los otros niveles institucionales,

Representar a la Institución en su espacio territorial, frente a los usuarios y a la institucionalidad pública y privada local.

Contribuir al desarrollo sostenible y a la valorización de la Agricultura Familiar Campesina, a través de la implementación de la plataforma de servicios institucional.

Liderar y gestionar equipos de trabajo.

En general, cumplir con las actividades y responsabilidades señaladas para su cargo en los manuales, normas y reglamentos institucionales.

Evaluar a los funcionarios que se desempeñan en el Área respectiva.

B) UNIDAD DE SERVICIO AL USUARIO

Esta Unidad:

Está constituida por los profesionales y técnicos directamente vinculados a la prestación de servicios a los usuarios.

Entrega información y orientaciones técnicas a los usuarios actuales y potenciales.

Orienta la demanda utilizando información sobre: a) Procedimiento de acreditación b) Servicios, ya sean institucionales, emanados de convenios o de terceros, b) el usuario, sus atributos y necesidades, y c) las cuestiones económicas, productivas, de mercado, etc., del ámbito territorial específico.

- Registra y procesa técnicamente y administrativamente la demanda de los



usuarios.

Negocia y formaliza con los usuarios los términos de los acuerdos, requerimientos y convenios que sean necesarios para perfeccionar las relaciones.

Integra la atención a los usuarios movilizandolos servicios institucionales para satisfacer sus demandas.

Efectúa la supervisión y seguimiento técnico de los servicios en función del logro de resultados predefinidos.

Identifica opciones de alianzas con otros actores.

Mantiene los registros técnicos de la Agencia de Área.

Participa en la elaboración del POA.

C) UNIDAD DE ADMINISTRACIÓN

Esta Unidad:

Está constituida por los técnicos y administrativos que desempeñan funciones de soporte a la prestación de servicios a los usuarios.

Realiza la operación de las actividades administrativas asociadas a los Servicios a los usuarios.

Realiza el registro y procesamiento de la información asociada a las operaciones técnicas y administrativas.

Brinda servicios de información soporte a las Unidades de Dirección y de Servicio a los usuarios.

Apoya la administración de los recursos financieros.

MECANISMOS DE COORDINACIÓN Y PARTICIPACIÓN

COMITÉ TÉCNICO DE LA AGENCIA DE ÁREA

Sus tareas son:

Asesorar la gestión de la Agencia de Área.

Apoyar en forma permanente el seguimiento y la evaluación de la gestión técnica y administrativa de la Agencia de Área.

Apoyar la toma de decisiones de la Unidad de Dirección.

Está encabezado por el Jefe de la Agencia de Área: Lo integran el Coordinador y/o miembros de la Unidad de Servicio al Usuario y el Coordinador de la Unidad de Administración.



RESOLUCIÓN EXENTA N° 166216, DE 23 DE NOVIEMBRE DE 2018, DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE INDAP, QUE APRUEBA DISEÑO DE REORGANIZACIÓN DEL INSTITUTO DE DESARROLLO AGROPECUARIO

Mediante la resolución del título INDAP se aprobó el largo proceso de reorganización, iniciado en el mes de Febrero de 2018 y ya en curso en las diferentes regiones desde Septiembre, se pasó a reestructurar pormenorizadamente el nivel central de INDAP y su relación con la estructura en regiones. A saber:

CONSIDERANDO:

Que, en el mes de febrero del año 2018, el Servicio Civil, en el marco de la Ley N° 20.955, que señala sus atribuciones, puso a disposición de todos los ministerios y servicios del Estado, la guía para el cumplimiento del primer grupo de normas de aplicación general en materia de gestión y desarrollo de las personas contenidas en la Resolución N° 01 del 11 de mayo de 2017, de la Dirección Nacional del Servicio Civil y publicadas en el Diario Oficial el 10 de noviembre 2017, las que abordan las siguientes materias: a) estructura y estándares de las áreas de gestión y desarrollo de personas.

Que, es necesario ordenar el diseño de la reorganización y estructura interna de la Institución para los años 2018-2022, de acuerdo a los lineamientos y definiciones estratégicas de la Dirección Nacional, que permitan la adecuada gestión del equipo humano que se desempeña en la Institución a través de un detallado estudio, cuyos antecedentes fueron puestos en conocimiento de la Dirección Nacional,

Que, la Jefa de la División de Gestión y Desarrollo de las Personas realizó un estudio de fecha 5 de noviembre de 2018, que es necesario aprobar por el correspondiente acto administrativo.

Adjunta ese documento en su presentación.-



Continúa señalando NO RENOVACIÓN DE RECURRENTE A FINES DEL MES DE NOVIEMBRE 2018, SOBRE LA BASE DE LA REESTRUCTURACIÓN DE INDAP

El acto administrativo que dispone la no renovación es posterior al proceso de reestructuración, siendo del siguiente tenor en sus consideraciones:

Que en virtud a lo dispuesto en el artículo N° 11, de la Ley 19.880 que establece las Bases de los procedimientos Administrativos que dispone que La Administración debe actuar con objetividad y respetar el principio de probidad consagrado en la legislación, tanto en la substanciación del procedimiento como en las decisiones que adopte. Los hechos y fundamentos de derecho deberán siempre expresarse en aquellos actos que afectaren los derechos de los particulares, sea que los limiten, restrinjan, priven de ellos, perturben o amenacen su legítimo ejercicio, así como aquellos que resuelvan recursos administrativos.

Que, de acuerdo al artículo N° 51 de la Ley 19.880 que establece las Bases de los procedimientos Administrativos en orden que establece lo siguiente: Los actos de la Administración Pública sujetos al Derecho Administrativo causan inmediata ejecutoriedad, salvo en aquellos casos en que una disposición establezca lo contrario o necesiten aprobación o autorización superior. Los decretos y las resoluciones producirán efectos jurídicos desde su notificación o publicación, según sean de contenido individual o general.

Que, en base a lo instruido por el Servicio Civil, la División de Gestión y Desarrollo de las Personas de la Institución, en el mes de Agosto del año 2018, presentó a la Dirección Nacional, un primer estudio proponiendo una nueva estructura organizativa de INDAP. Asimismo, la actual Jefa de la División de Gestión y Desarrollo de Personas, con fecha 05 de noviembre de 2018, presentó otra propuesta de reestructuración institucional, las cuales se han tenido en consideración para los efectos de determinar la estructura de las



Direcciones Regionales y Agencias de Área que se han definido por los actos administrativos y estudios señalados.

6. Que, por su parte, las Direcciones Regionales realizaron un estudio, tendiente a adecuar la gestión del equipo humano que se desempeña en cada región, el cual fue puesto en conocimiento de la Dirección Nacional, habiéndose detectado los siguientes hallazgos:

-Falta de una estructura orgánica de las Agencias de Área y Unidades Regionales.

Necesidad de adecuar los perfiles de cargos a los lineamientos estratégicos de la actual administración, especialmente relacionadas con "desarrollo rural", asociatividad, riego y turismo rural.

Duplicidad de funciones especialmente en Gestión Presupuestaria radicada en diferentes Divisiones, Departamentos y Unidades de la Institución, lo que hace necesario eliminar la Unidad de Gestión Estratégica y, en caso de ser necesario, distribuir algunas de sus funciones.

Irregularidades en la distribución de grados de la EUR por falta de coherencia entre los grados asignados y las responsabilidades del cargo, profesiones, experiencia laboral, entre otros.

En algunos casos exceso de dotación funcionaria.

Que, en este sentido y por razones de buen servicio, con el objeto de lograr una mayor eficiencia y eficacia en la gestión institucional, junto con mejorar la utilización de recursos tanto financieros como humanos, se aprobó por Resolución NI0166947 de fecha 26 de Noviembre de 2018, que complementa Resolución Exenta 9002018132887 de fecha 12 de septiembre de 2018, según su resuelto segundo que asigna funciones a su orgánica interna.

Que, de acuerdo al considerando anterior, a causa del proceso de reestructuración desaparece la División de Gestión Estratégica y como consecuencia las funciones que desempeñaba en relación a los programas que



tienen incidencia en la ejecución del presupuesto e indicadores institucional, serán asumidas por otras Unidades de la región.

Que, la funcionaría no cumple lo dispuesto artículo 61 de la Ley N° 18.834, Estatuto Administrativo, que señala: Serán obligaciones de cada funcionario, letra b) en orden a que no dio cumplimiento de los objetivos de la Institución y a la mejor prestación de los servicios que esta correspondan, y c) en orden a que no realiza sus labores con esmero, cortesía, dedicación y eficiencia, contribuyendo a materializar los objetivos de la Institución, toda vez, que no conoce los Programas de INDAP que son fundamentales para el correcto funcionamiento de la Institución, no conoce los sistemas informáticos básicos de INDAP, por lo que necesita de un apoyo para ejercer su función, no resuelve situaciones encomendadas y no ejecuta los programas de INDAP, en consideración a que no tiene la preparación y capacidades profesionales para su correcta ejecución entorpeciendo el funcionamiento del área en la cual se desempeña, repercutiendo en la atención hacia el usuario.

Cabe señalar, que el servidor obliga a la redistribución de las tareas que realiza en otros funcionarios, generando una sobrecarga en el equipo de trabajo.

Sin perjuicio de lo anterior, la reasignación de funcionarios del punto anterior consideró preferentemente, los atributos básicos necesarios para un mejor desempeño de la función, en atención a Resolución N° 01 de 11 mayo de 2017, de la Dirección Nacional del Servicio Civil y publicada en el Diario Oficial el 10 de noviembre de 2017, "Estructura y Estándares de las Áreas de Gestión y Desarrollo de las Personas".

Que de acuerdo a 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.

Que, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 9° de la Ley 18.834, el cual sostiene que los empleos a contrata durarán como máximo hasta el 31 de diciembre de cada año y quienes lo sirvan expirarán en sus funciones en esa oportunidad, por el solo ministerio de la ley, es decir, por la expiración del tiempo de designación, salvo que hubiere sido propuesta la prórroga con treinta días de anticipación a lo menos.

Que se ha dado cumplimiento a la cláusula "mientras sean necesarios sus servicios" la que está en armonía con la naturaleza jurídica que tienen los empleos a contrata.

Que todo lo anterior, se ha llevado a cabo, en virtud de la reiterada Jurisprudencia de la Contraloría General de la República en orden a establecer en el Dictamen N° 6400 del año 2018, cuyo cuerpo legal "Actualiza instrucciones y criterios complementarios fijados en el dictamen N° 85.700, de 2016, de este origen, sobre confianza legítima en las contrataciones".

Como puede advertirse, el acto administrativo contiene los fundamentos de hecho y de derecho que le exige la normativa pública vigente, siendo corroborable la reestructuración que se desarrolla actualmente en INDAP Región de La Araucanía y – paralelamente – en INDAP a nivel nacional. Por tanto no se puede alegar ilegalidad ni arbitrariedad del acto administrativo de la autoridad, obedeciendo a criterios objetivos y sentados expresamente.

En efecto, en el caso concreto se obra dentro del marco de la legalidad, conforme al estándar solicitado por la Contraloría General de La República, y en concreto se aplica lo señalado en el Dictamen N° 6400, de fecha 2 de marzo de 2018, que expresa: “podrán servir de fundamento para prescindir o alterar el vínculo con un funcionario, y en la medida que se encuentre suficientemente acreditado mediante la cita de los antecedentes que respaldan esa decisión – como por



ejemplo estudios o informes – entre ellos – la modificación de las funciones del órgano y/o SU REESTRUCTURACIÓN, que hagan innecesario los servicios del empleado o requieran que este desarrolle funciones diversas a las desempeñadas, o por un lapso interior al año calendario. (...)”

COMENTARIOS RESPECTO A LAS PRESUNTAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES VULNERADAS

Artículo 19 N° 2: El principio de igualdad ante la ley

La recurrente indica en su presentación que existe una diferencia arbitraria por parte de INDAP. Respecto a este punto y como se ha explicado latamente, el Instituto de Desarrollo Agropecuario en cumplimiento con la Ley N° 19.880 que Establece Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los Actos de los Órganos del Estado, dictó una resolución debidamente fundada que se enmarca dentro del estándar que se establece para el caso concreto, siendo dicho acto registrado por la Contraloría y notificado al recurrente sin que exista algún tipo de diferencia con otro procedimiento de cese o no renovación de una designación de personal a contrata. De lo anterior se colige que el ejercicio del derecho de igualdad ante la ley debe entenderse como una igualdad jurídica que impide que en textos legales o en sus interpretaciones se establezcan privilegios o excepciones que se otorguen a unos excluyendo a otros encontrándose en iguales circunstancias. Dado que INDAP ha procedido de la misma manera para todos aquellos funcionarios en la misma situación –dígase aquellos afectados por la reestructuración- no se puede colegir como ha existido por parte del Servicio una vulneración de la garantía constitucional señalada. Por lo demás, en relación con esta garantía de igualdad ante la ley, a la actora le asistió el derecho de impugnar la decisión de la autoridad por medio de los recursos administrativos que establece nuestra legislación.

Artículo 19 N° 24: El derecho de propiedad



En relación a la supuesta vulneración del artículo 19 N° 24 de la Carta Fundamental, esto es, el derecho de propiedad, el afectado afirma que se ha conculcado su derecho a percibir las remuneraciones, además de su cargo. En primer lugar, debemos tener presente que, en relación al derecho de propiedad, no existe el pretendido derecho sobre el empleo o calidad de funcionario público. La garantía establecida en el artículo 19 N° 24 de la Constitución no contempla una supuesta “propiedad del empleo o función”, ni es posible confundir la estabilidad funcionaria con una expresión del derecho de dominio, ya que resulta evidente que la estabilidad de la carrera funcionaria no puede ser un obstáculo para el ejercicio de las atribuciones que la ley ha conferido a las autoridades competentes. Es por lo anterior, que el recurrente no tiene derecho de propiedad sobre su cargo, ni ha sido vulnerada su estabilidad en el mismo, dado que este cesó por haber operado una causal legal de cesación de funciones. En este sentido, la Excelentísima Corte Suprema ha señalado que no existe una supuesta propiedad sobre el empleo público.

Respecto del empleo o cargo no reviste el carácter de ser, según su significado legal, un derecho de propiedad de aquellos que recaen sobre cierta clase de bienes incorporales y del cual pueda ser privado para reclamar de protección, como quiera que no podría verse afectado su ejercicio respecto de ningún atributo o potestad de los que son esenciales al dominio, como lo establece el precepto del N° 24 del artículo 19 de nuestra Constitución Política, dado que no tiene en sí las facultades que son inherentes y que singularizan a la propiedad, ni menos puede ser objeto de un acto jurídico que le reporte algún beneficio para disponer del mismo con alguna utilidad que tenga significado jurídico.

Al respecto se debe agregar que puede controvertirse la naturaleza de derecho indubitado de la propiedad del recurrente sobre sus remuneraciones y su cargo a contrata. En ese concepto –para ser ilustrativos- nos remitiremos a citar al abogado Andrés Bordalí



Salamanca, profesor de Derecho Procesal y Constitucional de la Universidad Austral de Chile, en su artículo “Las apariencias del buen derecho en recurso de protección”, que en lo pertinente expresa: “Así como en la tutela cautelar tradicional del proceso civil los tribunales acceden a decretar medidas cautelares bajo el concepto de verosimilitud de los hechos afirmados y no de verdad sobre los mismos, y bajo el supuesto de apariencia de buen derecho (*fumus boni iuris*), en sede de protección como procedimiento cautelar autónomo, las Cortes han construido un término semejante al *fumus boni iuris*, que se lo denomina existencia de un derecho indubitado o indiscutido.

Este término requiere de ciertas precisiones. En primer lugar, si se trata de derechos fundamentales, éstos en esencia son indiscutidos o indubitados. A diferencia de los derechos subjetivos privados que surgen de la autonomía privada mediante actos negociales como contratos, donaciones, testamentos, o bien de sentencias y de decisiones administrativas, los derechos fundamentales tienen su título y origen inmediatamente en una norma jurídica, esto es, son conferidos a través de reglas jurídicas, de rango habitualmente constitucional.

Esto quiere decir que lo discutido no puede versar sobre el derecho fundamental mismo, pues éste es inherente a la persona humana. Lo que sucede es que el Recurso de Protección se utiliza en muchas ocasiones para derechos que pueden ser considerados más como derechos patrimoniales que derechos fundamentales, como sucede con la propiedad, sin que perjuicio de que en nuestra dogmática constitucional no exista duda alguna que la propiedad es un derecho fundamental.

Esta es la situación que hace unos meses falló la Corte de Apelaciones de Concepción por sentencia de 23 de octubre de 2014, rol, 3311-2014, que fue confirmada posteriormente por la Corte Suprema. Sostuvo la Corte de Concepción en Recurso de Protección interpuesto por usuarios o consumidores de gas ciudad contra la empresa Gas Sur S.A, en un tema básicamente referido a tarifas, lo



siguiente: 7°. “Que de lo expuesto aparece que la recurrente no ha demostrado en estos autos ser titular de un derecho indiscutido y preexistente de aquellos cuyo imperio esta Corte debe proteger por mandato constitucional. El Recurso no es la vía para declarar, constituir o extinguir derechos y solo opera cuando los derechos amagados son indiscutidos”.

Los recurrentes en este caso invocaron la afectación del derecho a la igualdad ante la ley y el derecho de propiedad. Este último derecho fundamental tiene la estructura de un derecho patrimonial y como tal no consta a priori su existencia y debe ser demostrada su existencia.

Un poco antes, el Tribunal Constitucional, por sentencia de 9 de septiembre de 2014, rol 2538-14, había sostenido algo semejante respecto al Recurso de Protección: “[...] su naturaleza jurídica es la de una acción cautelar, para la defensa de derechos subjetivos concretos, que no es idónea para declarar derechos controvertidos, sino tan solo para restablecer el imperio del derecho y asegurar la debida protección del afectado, en presencia de una acción u omisión arbitraria o ilegal, que amerita una solución urgente”.

Pero tratándose de derechos no patrimoniales, como por ejemplo el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, lo indubitado no puede ser referido al derecho, que todas las personas de este país por mandato constitucional tienen y pueden gozar de él, sino que lo indubitado estará referido a si el derecho ha sido vulnerado o no, por acciones u omisiones imputables a otro sujeto.

Esto quiere decir que en el procedimiento de protección, para que proceda decretar medidas de protección, debe ser indiscutido que el derecho fundamental de un sujeto ha sido privado, perturbado o amenazado, mediante acciones u omisiones arbitrarias o ilegales, y que por lo demás exista una necesidad manifiesta y urgente de medidas cautelares.



Así lo ha reconocido recientemente la Corte de Apelaciones de Temuco por sentencia de 16 de octubre de 2014, rol 2355-14, la que ha sostenido que: 4°. Es indispensable que quien lo intente [el recurso de protección] acredite la existencia de un derecho actual que lo favorezca, que esté claramente establecido y determinado [...]”. 5° “[...] para que el recurso de protección sea acogido, es necesario que los hechos en que se hace consistir la arbitrariedad o ilegalidad, estén comprobados y que con estos hechos se haya sufrido perturbación, privación o amenaza en el ejercicio legítimo de las garantías y derechos que la Constitución asegura y que son los enumerados taxativamente en el artículo 20 de este cuerpo legal”.

Lo anterior quiere decir que no se pueden resolver vía protección cuestiones donde el derecho no tenga su base en la Constitución y necesite justificación, así como tampoco cuestiones referidas al derecho de propiedad sobre bienes o donde la agresión del derecho no conste fehacientemente.

Todo este análisis cobra mucha relevancia en los recursos de protección que se interponen contra las decisiones de la autoridad administrativa ambiental. Todo el procedimiento de calificación ambiental es de suyo complejo y no se ve adecuado que en un procedimiento de tan baja calidad epistémica como es el de protección se dejen sin efecto actos de la Administración que se caracterizan por ser el resultado de un procedimiento racional, participativo y deliberativo. Esto lo ha señalado la Excelentísima Corte Suprema por sentencia de fecha 29 de abril de 2014 en los autos rol 2892-2014. En este caso, los recurrentes de protección alegaban que un determinado proyecto generaba los efectos señalados en el artículo 11 de la ley 19.300 y por tanto la evaluación del proyecto debió haberse realizado por Estudio de Impacto Ambiental y no por una Declaración de Impacto Ambiental. En esta sentencia la Corte Suprema señala que no puede vía Recurso de Protección discutirse si un proyecto debía



ingresar al sistema vía EIA, por cuanto ello excede el marco cognoscitivo que permite este procedimiento de urgencia.

Todo ello indica que muchas cuestiones de que conocen las Cortes del país vía Recurso de Protección deberían ser conocidas por otros tribunales que tengan reconocido un procedimiento que permita establecer con mayor precisión los hechos discutidos y la prueba de esos hechos. Un caso a señalar es el de los conflictos ambientales. Habiéndose creado los Tribunales Ambientales debería concentrarse en ellos su conocimiento y resolución. Y si se aprueba un nuevo Código Procesal Civil con adecuadas y modernas medidas cautelares, todo el sistema de tutela de derechos patrimoniales (propiedad, contratos) debería ser competencia de los tribunales civiles. Solo así lograremos normalizar el sistema de tutela de derechos que se vio alterado por las contingencias políticas vividas por nuestro país en la década de los años setenta del siglo pasado.”

Jurisprudencia en el mismo sentido se puede examinar en fallos reiterados de la E. Corte Suprema, los cuales han enfatizado que el objeto de tutela de la acción de protección son derechos indubitados. Véase Rol N° 2973-2012, 15.06.2012.

Como surge de lo expuesto, en el caso de marras no es posible advertir un derecho de carácter indubitado al que se pueda brindar tutela a través de la presente vía, y dado que los conflictos objeto del recurso dicen relación con materias controvertidas por las partes, la acción deducida no es la vía idónea para resolver la controversia, la que trasciende el recurso de protección y no se condice con el carácter extraordinario y de tramitación breve que tiene éste.

CONCLUSIONES:

El INDAP tiene las facultades discrecionales para no renovar la contrata del recurrente, por haberse contratado al mismo “mientras sus servicios sean necesarios”.



El recurrente carece del amparo del principio de confianza legítima en la teoría del profesor Pierry, dado que no ingresó por concurso público a INDAP.

Aunque se estime que al recurrente lo ampara la confianza legítima, existen facultades legales para INDAP de prescindir o alterar el vínculo con sus funcionarios, todo ello en la medida que se emita un acto administrativo formal que contenga el razonamiento y la expresión de los hechos y fundamentos de derecho en que se sustenta, citando los antecedentes que respaldan esa decisión, acto administrativo que debe ser debidamente registrado ante Contraloría, y que finalmente deber ser debidamente notificado al funcionario conforme a la Ley N° 19.880, de procedimientos administrativos. Lo expuesto es, precisamente, la forma como procedió INDAP en el caso concreto, guardando estrictamente el principio de legalidad en su actuar público y ajustando su actuar a los estándares que solicita la Contraloría General de La República para las decisiones de este tipo, sin que exista la ilegalidad y/o arbitrariedad que alega el recurrente. - La reestructuración del INSTITUTO DE DESARROLLO AGROPECUARIO como motivo principal que respalda la decisión de no renovación es un proceso cierto, iniciado previamente y que estaba y está en curso, corroborable, estudiado y elaborado en el marco de la legalidad y los principios de eficiencia y eficacia, y que no obedece a un capricho o a una actuación arbitraria alejada de la racionalidad como pretende hacernos entender el recurrente, en mérito de lo expuesto, y lo dispuesto en los artículos 19 y 20 de la Constitución Política de la República, y autoacordado sobre tramitación y fallo de la acción de protección, solicita el rechazo de la acción de Protección interpuesto por la recurrente, con costas.

Acompaña los siguientes documentos

1. RESOLUCIÓN NÚM. 1.- SANTIAGO, 11 DE MAYO DE 2017, de LA DIRECCIÓN NACIONAL DE SERVICIO CIVIL.



2. RESOLUCIÓN EXENTA N° 13887, DE 12 SEPTIEMBRE DE 2018, DE LA DIRECCIÓN REGIONAL DE LA ARAUCANÍA DE INDAP, QUE APRUEBA REESTRUCTURACIÓN DE LA DIRECCIÓN REGIONAL.

3. RESOLUCIÓN EXENTA N° 166947, DE LA DIRECCIÓN REGIONAL DE LA ARAUCANÍA DE INDAP, QUE COMPLEMENTÓ RESOLUCIÓN EXENTA N° 13887, DE 12 SEPTIEMBRE DE 2018, DE LA DIRECCIÓN REGIONAL DE LA ARAUCANÍA DE INDAP.

4. RESOLUCIÓN EXENTA N° 166216, DE 23 DE NOVIEMBRE DE 2018, DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE INDAP, QUE APRUEBA DISEÑO DE REORGANIZACIÓN DEL INSTITUTO DE DESARROLLO AGROPECUARIO

5. DOCUMENTO DISEÑO REORGANIZACIÓN DE INDAP 2018-2022 RESOLUCIÓN EXENTA RA N° 166/852/2018, DE 26 DE OCTUBRE DE 2018, DE LA DIRECCIÓN NACIONAL, TOMADA DE RAZÓN CON LA MISMA FECHA, QUE NOMBRA DIRECTORA REGIONAL (S) DE INDAP REGIÓN DE LA ARAUCANA

6. CERTIFICADO DE LA JEFA DEL DEPARTAMENTO DE PERSONAS (S) DE INDAP REGIÓN DE LA ARAUCANÍA, DE 07 DE SEPTIEMBRE DE 2018, QUE CERTIFICA QUE LOS FUNCIONARIOS QUE INDICA NO INGRESARON A INDAP POR CONCURSO PÚBLICO.

7. RESOLUCIÓN EXENTA N° 166/433/2015, DE 06 DE MAYO DE 2015, DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE INDAP, QUE CONTRATA A LA SRA. MARÍA MACARENA FONSECA HENRÍQUEZ.

Se trajeron los autos en relación a folio 16 con fecha quince de marzo de dos mil diecinueve.

CON LO RELACIONADO Y CONSIDERANDO:



PRIMERO: Que el recurso de protección es una acción de naturaleza cautelar en beneficio de quien, por causa de actos u omisiones arbitrarias o ilegales, sufre privación o perturbación en el ejercicio de diversos derechos constitucionales. El ejercicio de esta acción protectora, exige, como presupuesto ineludible una acción u omisión que revista caracteres de ilegal o arbitrario, cuya consecuencia inmediata, origine una situación determinante de privación, amenaza o perturbación para alguno de los derechos constitucionales amparados y contenidos en el artículo 19 de la Constitución Política de la República, situación que requiera ser reparada en carácter de urgente.

SEGUNDO: La recurrente interpone acción de protección impugnando la Resolución Exenta N° 168028, de 29 de noviembre de 2018, de la Subdirección Nacional del Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP). Dicha resolución fue notificada a la recurrente de conformidad a la Ley N° 19.880, de Bases de Procedimientos Administrativos, según consta de Carta Certificada S/N°, recepcionada en la Oficina de Correos de Chile con fecha 04 de diciembre de 2018, por estimar que vulnera sus garantías del N° 2 y N° 24 del artículo 19 de la Constitución Política de la República por estimarla ilegal y arbitraria al no dar cumplimiento en la normativa legal que cita y desobedecer los dictámenes de la Contraloría General de la República, especialmente Dictamen N° 6400 de 2018, ya que en su concepto le asiste la legítima confianza, al haber trabajado por un periodo aproximado de cuatro años en el servicio, de poder seguir contando con su puesto de trabajo en el servicio recurrido.

TERCERO: Por su parte, INDAP ha informado que la no renovación del a contrata se debe a una reestructuración a nivel nacional del servicio, lo que justifica con diversas resoluciones que inserta en su escrito, negando que a la recurrente le asista la legítima confianza de que su contrata será renovada de forma sucesiva en el tiempo, considerando que al ser un empleo bajo el régimen a contrata, se trata de un empleo esencialmente provisorio en el servicio, de



manera que, citando las mismas disposiciones legales que la recurrente y los dictámenes señalados, considera que no existe ilegalidad o arbitrariedad en la resolución recurrida por considerar que la Resolución Exenta N° 168028 se encuentra ajustada a derecho tanto en su forma como suficientemente fundada.

CUARTO: Que, lo debatido en autos es si la Resolución Exenta mencionada precedentemente resulta ilegal o arbitraria resultando en una vulneración de las garantías indicadas en los números 2, 16 y 24 del artículo 19° mencionado, y en tal sentido, cabe recordar que el actuar de los Jefes de Servicio se encuentra sujeto a 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. En efecto, el ordenamiento referente a las atribuciones de nombramiento y terminación de cargos de empleos a contrata, no contempla reglas especiales acerca del procedimiento que debe utilizarse para el ejercicio de semejantes facultades, razón por la que, respecto de tal materia, inequívocamente cabe aplicar las disposiciones contempladas en la referida ley, la que en su artículo 16 prescribe que el procedimiento administrativo debe realizarse con transparencia, de manera que permita y promueva el conocimiento, contenido y fundamentos de las decisiones que se adopten en él. A su turno, el artículo 11 inciso 2° del mismo cuerpo legal consagra la obligación de motivar o fundamentar explícitamente en el mismo acto administrativo la decisión, los hechos y los fundamentos de derecho que afecten los derechos de las personas. Finalmente, el artículo 41 inciso cuarto, primera parte del aludido texto legal ordena: "Las resoluciones contendrán la decisión, que será fundada".

QUINTO: Que, de la lectura de la resolución impugnada y los antecedentes complementarios acompañados, es posible concluir que el principal fundamento de fondo para la no renovación de la contrata, es la reestructuración del servicio con el objeto de lograr una mayor eficiencia y eficacia en la gestión institucional, junto con mejorar la



utilización de recursos tanto financieros como humanos, y en su virtud, desapareció la División de Gestión Estratégica, y como consecuencia, las funciones que desempeñaba en relación a los programas que tienen incidencia en la ejecución del presupuesto e indicadores institucionales, serán asumidos por otras Unidades de la región, lo cual ha sido legalmente acreditado mediante los documentos adjuntados a la causa.

SEXTO: Que, de las normas citadas precedentemente sólo cabe concluir que es un requisito sustancial la expresión del motivo o fundamento, el consignar los fundamentos de hecho y de derecho tenidos en consideración para decidir la no renovación de la contrata del trabajador afectado, pues la omisión está vinculada a una exigencia que ha sido puesta como condición de mínima racionalidad, ya que como ocurre en la especie, se afectan derechos de las personas.

SÉPTIMO: Que, más allá de los antecedentes técnicos en los que la recurrida funda latamente la señalada reorganización, se trata de menciones genéricas que no indican la manera en que dichas modificaciones hacen incompatible la continuidad de esa funcionario en sus labores de profesional en el Área de Vilcun en la Dirección Regional de La Araucana del Instituto de Desarrollo Agropecuario. Además, tampoco se justifica la reorganización respecto de las funciones que éste desempeñaba, para estimarlas innecesarias o decidir su distribución, y el análisis particular respecto de la situación de la actora, destinado a comprender por qué ahora, y a consecuencia de la reorganización, ya no son necesarios sus servicios que se realiza, no se encuentra debidamente acreditado, siendo el fundamento antojadizo ya que depende de una evaluación que no aparece objetivamente realizada por parte de su superior de servicio, siendo incluso del mismo tenor que los actos impugnados por otros funcionarios ante esta misma Corte como la causa rol de protección 6684-2018.

OCTAVO: Que, por lo antes expresado, se puede concluir que el acto recurrido es ilegal, porque contraviene lo dispuesto en los artículos 11, 16 y 41 de la ley N°19.880, al carecer de razonabilidad y



fundamentos suficientes, en cuanto a explicitar porqué los servicios de la recurrente ya no son necesarios, y se decide la no renovación de su contrata, no bastando la mención de la sola expresión indicada, pues para evitar cualquier viso de arbitrariedad que pudiera subyacer en la adopción de la decisión y resolución censurada, se la debió fundamentar suficientemente.

NOVENO: Que debe concluirse que la Resolución objeto del presente recurso atenta contra el derecho de igualdad ante la ley consagrado en el artículo 19 N°2 de la Constitución Política de la República, sin haberse respecto de los otros números invocados, puesto que todo funcionario tiene derecho a que en el evento de disponerse la no renovación de su contrata, el cese en sus funciones sea debidamente fundado conforme a los artículos mencionados en el considerando anterior, lo que en la especie no ocurrió.

Por estas consideraciones y visto además lo dispuesto en el artículo 20 de la Constitución Política de la República y Auto Acordado de esta Corte sobre Tramitación y Fallo del Recurso de Protección, se declara que **SE ACOGE** el deducido a favor de doña **MARIA MACARENA FONSECA HENRÍQUEZ**, en contra del **INSTITUTO DE DESARROLLO AGROPECUARIO**, representado por su Directora Nacional (S) doña **TATIANA DE LA PEÑA CEVAS**, dejándose sin efecto la Resolución Exenta N° 168028 de 29 de Noviembre de 2019, que dispone no renovar la contrata de la actora, y en su lugar se ordena proceder a la renovación de la contrata de la funcionaria recurrente, en los mismos términos y condiciones en las que aquella se desempeñaba al momento de ser desvinculada y por el período correspondiente al año 2019.

Regístrese y archívese en su oportunidad.

Redacción a cargo de la Abogada Integrante doña Hellen Pacheco Cornejo.

Rol Protección N° 6572-2018



Se deja constancia que no firma el Fiscal Judicial Sr. Oscar Viñuela Aller, no obstante concurrir a la vista y acuerdo de la presente causa, por encontrarse ausente.



Pronunciado por la Primera Sala de la C.A. de Temuco integrada por Ministro Julio Cesar Grandon C. y Abogado Integrante Hellen Teresita Pacheco C. Temuco, veintinueve de marzo de dos mil diecinueve.

En Temuco, a veintinueve de marzo de dos mil diecinueve, notifiqué en Secretaría por el Estado Diario la resolución precedente.



Este documento tiene firma electrónica y su original puede ser validado en <http://verificadoc.pjud.cl> o en la tramitación de la causa.
A contar del 12 de agosto de 2018, la hora visualizada corresponde al horario de verano establecido en Chile Continental. Para Chile Insular Occidental, Isla de Pascua e Isla Salas y Gómez restar 2 horas. Para más información consulte <http://www.horaoficial.cl>.