

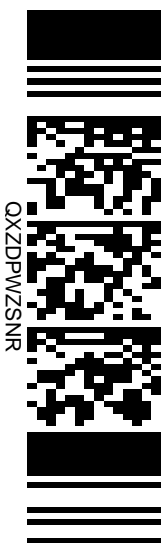
Santiago, ocho de junio de dos mil veinte

**Vistos y teniendo presente:**

**Primero:** Que el 2 de enero de 2020 compareció don Francisco Javier Arellano Rojas, abogado, e interpuso recurso de protección en favor de doña María Loreto de las Mercedes Rodríguez Guzmán, ingeniero civil, domiciliada en Cueto 435, departamento 1B, comuna de Santiago y en contra del Hospital Clínico de la Universidad de Chile Dr. José Joaquín Aguirre, representado por don Jorge Elías Hasbún Hernández, domiciliado en Santos Dumont N° 999, comuna de Independencia, por el acto arbitrario e ilegal consistente en la carta suscrita por Juan Pablo Plaza, Director de Administración y Finanzas, y María Graciela Rojas, Directora General, de 29 de noviembre de 2019, entregada el 3 de diciembre de 2019, mediante la cual se informa a la recurrida que “no se renovará su contrata debido a la imposibilidad de financiar proyectos en su área”, vulnerando de este modo los derechos consagrados en el artículo 19 números 2°, 16°, y 24° de la Constitución Política de la República.

Explica que doña María Loreto de las Mercedes Rodríguez Guzmán trabajó ininterrumpidamente durante 5 años y medio para la Universidad de Chile, entre el 2 de junio de 2014 y el 31 de diciembre de 2019. Precisa que ingresó a prestar servicios a honorarios al Centro de Modelamiento Matemático (CMM) de la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile el 2 de junio de 2014, siendo dicha contratación aprobada mediante Decreto Universitario (DU) N° 0020046/2014. Agrega que esa contratación se renovó ininterrumpidamente hasta el 30 de junio de 2016, mediante los DU números 0041534/2014, 0044570/2014 y 0021980/2015. Indica que a fines de 2015, en paralelo a su trabajo en el Centro de Modelamiento Matemático (CMM), fue invitada a incorporarse a un proyecto conjunto entre el CMM y el Hospital Clínico de la Universidad de Chile (HCUCH): el Proyecto de Telemedicina, con el objetivo de impulsar la informática médica y la telemedicina desde la Universidad, que cuenta con un presupuesto de \$100.000.000 anuales asignados por la rectoría del Dr. Ennio Vivaldi, proveniente de su fondo de libre disposición, como señala el “Reporte Proyecto Telemedicina 2015-2018”. En concreto, su parte pasó a integrar el Proyecto de Telemedicina de la Universidad de Chile, mediante el DU N° 0046673/2015 de fecha 15 de noviembre de 2015 y a partir de julio de 2016 asumió exclusividad de funciones en el Hospital Clínico de la Universidad, renovándose ininterrumpidamente sus contratos de honorarios hasta el 31 de marzo de 2019, mediante los DU números 002269/2016, 006163/2016, 0029551/2016, 00676/2017, 007839/2017, 0014016/2017, 0020193/2017, 0024435/2017, 0035121/2017, 0041252/2017, 001691/2018, 0025386/2018 y 0054706/2018.

Agrega que su buen desempeño le valió ser ascendida en marzo de 2017 al cargo de Subdirectora de Operaciones del Proyecto de Telemedicina. Esta



consolidación de su relación laboral con la Universidad se expresó el día 4 de abril de 2019 mediante el Decreto N°1116 de 2019 que la incorporó a la Administración Pública a contrata. Señala el decreto: “Contrátase a la persona que se indica en el periodo que se señala o mientras sean necesarios sus servicios”. Esta buena evaluación es ratificada por la calificación funcionaria que recibió el 10 de octubre de 2019. Su nota promedio en todos los factores evaluados fue 9,1 de 10, recibiendo comentarios como “su trabajo es de gran calidad. Loreto es muy inteligente y proactiva”.

Refiere que el 3 de diciembre de 2019 su parte recibió una carta fechada el 29 de noviembre, comunicándole que no se renovarían su contrata desde el 1 de enero de 2020 “debido a la imposibilidad de financiar proyectos en su área”. Afirma que esta forma de desvinculación de un funcionario público es contraria a la ley, pues no es un acto administrativo. Pero, además, es arbitraria, atendido que se enunció en el programa de gobierno la prioridad del desarrollo de la Telemedicina, incluido en el presupuesto 2020 de la Universidad de Chile, existiendo varias actividades en esta materia para el año en curso. Agrega que el documento “Reporte Proyecto de Telemedicina 2015-2018” firmado por la Dra. Patricia Gómez y el Dr. Steffen Härtel, directores ejecutivos del proyecto, señala que la iniciativa tiene programados sus planes 2019-2021, los que han estado en ejecución el año en curso y cuentan con recursos asignados para seguir realizándose; además, la rectoría que promovió y financió la formación de este proyecto, fue reelecta en 2018 por un período de 4 años más.

Termina solicitando que se acoja el recurso, decretando los actos que esta Corte estime pertinente para el restablecimiento del derecho, debiendo en consecuencia invalidarse el término anticipado de la contrata de la recurrente, con costas.

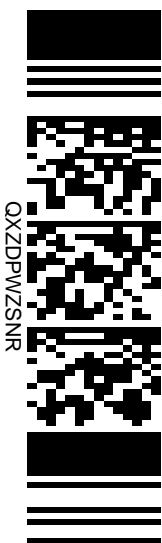
**Segundo:** Que doña María Graciela Rojas Castillo, Directora General del Hospital Clínico de la Universidad de Chile, informó al tenor del recurso, solicitando su rechazo. Expone que tal como lo reconoce la recurrente, ésta fue funcionaria a contrata de la Universidad de Chile, dependencia del Hospital Clínico de esa casa de estudios hasta el 31 de diciembre de 2019. Agrega que esa modalidad de vinculación funcionaria esta regulada por la Ley 18.834 y es aplicable al personal funcionario no académico de esa casa de estudios, inclusive el que se desempeña en sus dependencias, entre las que se cuenta el Hospital Clínico de la Universidad de Chile, conforme a lo dispuesto en los artículos 1 y 162 letra a) del Estatuto Administrativo. Afirma que ese régimen jurídico gobernó a las partes desde el inicio de la vinculación funcionaria hasta el 31 de diciembre de 2019. Precisa que mediante Decreto Universitario Afecto N° 1116/2019, de 4 de abril de 2019, dictado por el Directo Especial de Administración y Finanzas del Hospital Clínico, la recurrente fue nombrada a contrata en la Universidad para desempeñarse en aquel establecimiento, asimilándose a la planta profesional con el grado 17° de la escala de sueldos de las Universidades Estatales, con una jornada de



44 horas. El término por el que fue dispuesto el nombramiento se extendió entre el 1 de abril al 31 de diciembre de 2019. En dicho decreto se indica que *“se reincorpora a la Administración Pública. Sirvió el cargo de Técnico grado 25º, CONTRATA, hasta el 15 de enero de 2014, en la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la Universidad de Chile”*.

Explica que antes de la vinculación funcionaria reseñada, que se extendió por poco más de 8 meses, no existió otra relación de la misma naturaleza, en forma continua e ininterrumpida con el Hospital Clínico de la Universidad de Chile o con otra dependencia de ésta que revistiese a la recurrente de la calidad de funcionaria pública, atendido que aquella se reincorporó a la Administración Pública, registrando como antecedente que había servido un cargo a contrata, asimilada al escalafón administrativo hasta el 15 de enero de 2014, es decir después de 5 años de estar fuera de la Administración Pública, la recurrente es nombrada en la contrata con una vigencia temporal que no alcanza a cubrir una anualidad, de manera que a su respecto no es posible aplicar la doctrina de la confianza legítima en la expectativa de continuar esa vinculación. Es así como previo a la vinculación a contrata, la recurrente prestó servicios a honorarios en el Hospital Clínico de la Universidad de Chile, para realizar labores accidentales y no habituales, en el marco del Proyecto de Centro de Telemedicina e Informática Médica desarrollado en conjunto por aquel establecimiento y la Facultad de Medicina de la Universidad de Chile; labores que se referían a la formación e implementación de ese Proyecto, en su primera etapa y no se extendían a otras actividades que pudieren considerarse habituales o propias de un cargo público. Por lo mismo, el lugar de prestación de esos servicios fue específico, primero en la Dirección Médica del Hospital (desde el 1 de marzo al 31 de agosto de 2016) y luego, en la Dirección Académica de ese establecimiento, en los períodos que en cada convenio a honorarios se indica. Agrega que en los contratos acompañados por la propia recurrente, se establece en su cláusula séptima que: *“En conformidad a lo dispuesto en el artículo 11º del DFL N° 29 del Ministerio de Hacienda que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.834 sobre Estatuto Administrativo, las partes dejan expresamente reconocido que ni este convenio, ni los servicios, ni la modalidad en que son prestados otorgan la calidad de funcionario o empleado de la Universidad, ni implican subordinación jurídica”*. En consecuencia, dichos convenios se rigen por el derecho común y no por el derecho administrativo, según lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 18.834 y debe ceñirse al acuerdo de voluntades subyacente, a la luz del artículo 1545 del Código Civil.

En relación a la desvinculación que afectó a la recurrente, debe tenerse presente que el nombramiento a contrata es transitorio, conforme al artículo 3, letra c, de la Ley



18.834, extendiéndose sólo por el plazo que el legislador, no el jefe del servicio, ha determinado en el artículo 10 inciso 1° de la citada ley.

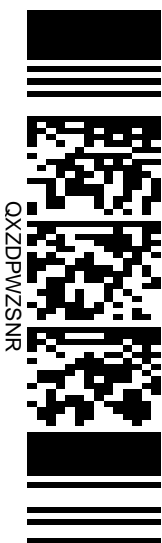
Sostiene que, en síntesis, su parte se ciñó al procedimiento fijado por la ley y la Contraloría General de la República, en cuanto a la no prórroga de contrata que no han generado confianza legítima. Refiere que en nada contradice lo anterior el hecho que a la recurrente se le haya enviado una carta informándole acerca de la no renovación de su contrata a partir del 1 de enero de 2020, dándole a conocer en la misma, la razón de tal decisión.

**Tercero:** Que el llamado recurso de protección se define como una acción cautelar de ciertos derechos fundamentales frente a los menoscabos que puedan experimentar como consecuencias de acciones u omisiones ilegales o arbitrarias de la autoridad o de particulares. Son presupuestos de esta acción cautelar: a) que exista una acción u omisión ilegal o arbitraria; b) que como consecuencia de la acción u omisión ilegal o arbitraria se prive, perturbe o amenace un derecho; y c) que dicho derecho esté señalado como objeto de tutela en forma taxativa en el artículo 20 de la Constitución Política de la República.

**Cuarto:** Que la recurrente estima que el acto arbitrario e ilegal en que ha incurrido el Hospital Clínico de la Universidad de Chile Dr. José Joaquín Aguirre, está constituido por la decisión manifestada en la carta de fecha 29 de noviembre de 2019 mediante la cual se le informó que “no se renovará su contrata debido a la imposibilidad de financiar proyectos en su área”.

**Cinco:** Que se tendrá por establecido, por no haberlo controvertido la recurrida, que la actora comenzó a prestar servicios para ésta bajo la calidad de honorarios desde el año 2014, habiendo permanecido en tal calidad hasta el día 4 de abril de 2019, fecha en la que pasó a desempeñarse bajo la calidad de contrata, en la que se mantuvo hasta el 31 de diciembre de ese año, debido a que, mediante la comunicación impugnada, se dispuso su no renovación para el año 2020.

**Sexto:** Que, frente a la actuación de la recurrida y la argumentación proporcionada para poner término a la contrata, se debe tener en consideración que la Ley 19.880 que establece las Bases de los Procedimientos Administrativos que rigen los actos de los Órganos de la Administración del Estado, en cumplimiento de criterios constitucionales, se encargó de desarrollar los principios destinados a asegurar un procedimiento racional y justo al decidir y al ejecutar las actuaciones de los órganos de la Administración del Estado, puntualizando en su artículo 1° que sus preceptos se aplicarán con carácter supletorio en aquellos casos donde la ley establezca procedimientos administrativos especiales. En este sentido, 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 emplearse para el



ejercicio de semejantes facultades, razón por la que, respecto de tal materia, inequívocamente cabe aplicar las disposiciones contempladas en la referida Ley 19.880.

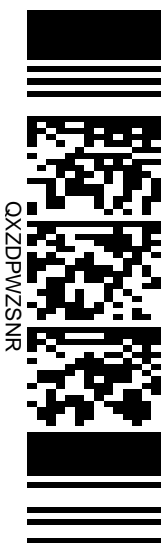
Ahora bien, entre los principios previstos en esa ley se encuentran aquellos sobre transparencia y publicidad consagrados en su artículo 16, norma que dispone que el procedimiento administrativo debe realizarse con transparencia de manera que permita y promueva el conocimiento, contenido y fundamento de las decisiones que se adopten en él. A su turno, se consigna en dicho cuerpo legal la obligación del artículo 11, inciso segundo, consistente en motivar o fundamentar explícitamente en el mismo acto administrativo la decisión, los hechos y los fundamentos de derecho que afecten las potestades y prerrogativas de las personas.

Por último, es útil destacar que el artículo 41 inciso cuarto, primera parte del aludido texto legal, ordena: “Las resoluciones contendrán la decisión, que será fundada”.

**Séptimo:** Que, de lo expresado, sólo cabe colegir que es un requisito sustancial la expresión del motivo o fundamento de la decisión, condición vinculada a una exigencia que ha sido puesta como requisito de mínima racionalidad, puesto que, como ocurre en la especie, fueron afectados derechos esenciales de la actora.

**Octavo:** Que, desde esta perspectiva, cabe analizar si en el caso concreto se ha cumplido por parte de la Administración con el deber de fundamentación del acto a través de la exteriorización de las razones que han llevado a dictarlo, como también con la suficiencia de los motivos expuestos, entendidos ambos condicionamientos como un límite al ejercicio de las potestades discrecionales que tienen las autoridades. En la especie, el acto impugnado da cuenta de una única razón, que apunta a que la renovación de la contrata se debe a un déficit presupuestario, lo que evidentemente aparece como una aserción carente de suficiencia, en tanto no contiene la explicitación de esos motivos en relación específica a la recurrente con el objeto de permitir el examen de la razonabilidad de la decisión, para así descartar el mero capricho de la autoridad.

**Noveno:** Que si bien la recurrente no tiene un derecho de propiedad sobre el cargo o empleo que desempeña, con las características propias del dominio, sino el derecho a la estabilidad en el mismo y que se deberá mantener en él mientras no opere alguna causa legal de cesación, pues no puede perderse de vista que en el caso específico, la permanencia en la prestación de servicios, primero a honorarios y después a contrata por más de cinco años, en conjunto, generó en la funcionaria la confianza legítima de que será prorrogada o renovada su designación a contrata, lo que obligaba en consecuencia, a que el acto administrativo contuviera los fundamentos de



hecho y de derecho de la decisión, por tratarse de un acto que afecta potestades particulares.

**Décimo:** Que como corolario de lo que se viene diciendo, resulta evidente que la decisión del recurrido de no renovar su contrata resulta ilegal y arbitraria toda vez que debió justificar suficientemente el cambio de criterio, vulnerándose asimismo, la garantía de la igualdad ante la ley contemplado en el artículo 19 N°2 de la Constitución Política de la República y, en consecuencia, el arbitrio cautelar intentado deberá ser acogido.

Y visto, además, lo dispuesto en el Auto Acordado de la Corte Suprema sobre Tramitación y Fallo del Recurso de Protección de Garantías Constitucionales, **se acoge** la acción constitucional deducida en autos y, en consecuencia, se deja sin efecto la decisión del Hospital Clínico de la Universidad de Chile de no renovarle la contrata a la recurrente, señora María Loreto de las Mercedes Rodríguez Guzmán, por el año 2020, la que deberá ser reincorporada a sus labores, debiendo la recurrida pagarle las remuneraciones devengadas durante todo el presente año.

Atendido lo dispuesto en el artículo 146 del Código de Procedimiento Civil, no se condena en costas a la recurrida.

Acordado con el voto en contra del Ministro señor Mera, quien estuvo por rechazar la acción constitucional deducida, con costas. Tuvo presente para ello:

I.- Que el Hospital Clínico de la Universidad de Chile doctor José Joaquín Aguirre no ha cometido acto ilegal o arbitrario alguno. En efecto, de la lectura del acto impugnado se desprende que dicha repartición sí fundó su actuar, contiene la carta de 29 de noviembre de 2019 la razón que llevó a la recurrida a no renovar la contrata de la recurrente por no ser ya necesarios sus servicios, cumpliéndose entonces con lo que exige el inciso segundo del artículo 11 de la ley 19.880, sin que la judicatura pueda reemplazar su juicio.

II.- Que, en efecto, se dice en la misiva de 29 de noviembre de 2019 que no se le renovará la contrata a la recurrente “debido a la imposibilidad de financiar proyectos en su área” y el hecho que la señora Rodríguez Guzmán no comparta los argumentos del Hospital Clínico de la Universidad de Chile no lo torna en infundado. Y claramente no pueden los tribunales revisar la fundamentación pues en tal caso abandonarían su papel de juzgador y se convertiría en administrador, lo que ni la Constitución Política de la República ni la ley permiten. Se trata de un cargo a contrata que, según lo informado por la propia recurrente, se tiene desde el 1 de abril de 2019 y hasta el 31 de diciembre del mismo año, o hasta que fueran necesarios sus servicios, decidiendo la misma repartición que procedía no renovar tal contrata, que venció el 31 de diciembre de 2019.

III.- Que, por lo demás, toda designación de funcionarios “a contrata” en la administración pública, de acuerdo con la ley 18.834, es esencialmente transitoria y no



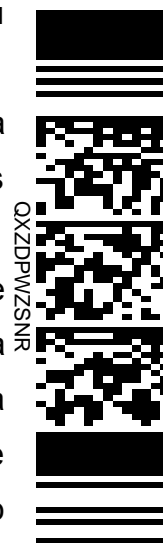
puede exceder del 31 de diciembre del año correspondiente en que la contrata empieza a regir. No se ha discutido que la recurrente fue nombrada “a contrata” para desempeñar funciones en el Hospital recurrido y mientras eran necesarios sus servicios, desde el 1 de abril al 31 de diciembre de 2019. La decisión impugnada consistió en un “no hacer”, en no renovar dicha contrata para el período siguiente, esto es, a contar del 1 de enero de 2020, pero, en realidad, fue el sólo transcurso del tiempo lo que puso fin a su empleo a contrata, y bien pudo el Hospital Clínico de la Universidad de Chile no enviarle carta alguna a la señora Rodríguez Guzmán y se hubiera producido el mismo efecto jurídico.

IV.- Que, en consecuencia, la contrata de la recurrente no se terminó por decisión de la Administración, esto es, no es la carta de 29 de noviembre de 2019 la que puso fin a su empleo, sino el simple transcurso del tiempo, pues la letra c) del artículo 3° de la ley 18.834 señala que empleo a contrata es aquél **de carácter transitorio** que se consulta en la dotación de una institución y que, conforme al artículo 10 de la misma ley, **nunca pueden durar más allá del 31 de diciembre de cada año**, según se encarga de señalar el artículo 10 de la citada ley, de suerte que ni siquiera ha debido el Hospital Clínico de la Universidad de Chile dictar la resolución impugnada, bastaba para terminar la contrata que se cumpliera el plazo del último día del mes de diciembre de 2019.

V.- Que cabe agregar que, además, en la especie, el tiempo que la recurrente haya podido estar “a contrata” no tiene relevancia, pues ninguna le asigna la ley a ese factor y la judicatura no puede convertirse en legisladora y hacer una regulación, mediante sus fallos, de situaciones que la ley ya ha normado, vulnerándose de este modo lo que dispone el artículo 23 del Código Civil, en cuanto a que “lo favorable u odioso de una disposición no se tomará en cuenta para ampliar o restringir su interpretación”. El empleo “a contrata” tiene un determinado tratamiento en el Estatuto Administrativo y ese es el único que debe importar a la hora de solucionar un conflicto que tenga que ver con este tópico, no uno creado por los juzgadores y que sea de su agrado, derogando o modificando, de este modo, la legislación.

VI.- Que, en todo caso, como ya se dijo, en la especie la recurrente sólo ha estado “a contrata” desde el 1 de abril de 2019, habiendo antes prestando servicios accidentales y no habituales “a honorarios”, desde el 2 de junio de 2014.

VII.- Que, por todo lo expresado, sólo corresponde rechazar el recurso de protección intentado pues, se reitera, la decisión de la Administración de no renovar la contrata de la señora Rodríguez Guzmán, no es ni ilegal ni arbitraria y se encuentra debidamente fundada, cumpliéndose con lo dispuesto en los artículos 2° letra c) y 10 de la ley 18.834 y 11 inciso segundo de la ley 19.880 y, en realidad, obedece al sólo transcurso del tiempo y consecuente vencimiento de la última renovación.



VIII.- Que, en todo caso, ninguna de las garantías que se dicen amagadas merecen este adjetivo. En efecto, en cuanto a la igualdad ante la ley -N° 2° del artículo 19 de la Constitución Política de la República- debería haberse acreditado demostrando que la Administración ha obrado de una manera distinta con alguna persona en iguales circunstancias que el recurrente, lo que no ha sucedido; el N° 16° del mencionado artículo 19 de la Carta Fundamental sólo está protegido en lo relativo a la libertad de trabajo y al derecho a su libre elección, lo que, ciertamente, la Administración no ha amagado; y el N° 24° del artículo 19 de la Carta Fundamental no se refiere a la llamada “propiedad en el empleo” sino al derecho real de dominio, aquel que señala el artículo 582 del Código Civil.

Regístrese y comuníquese.

Redacción del Ministro señor Mera.

N° 193-2020.





Pronunciado por la Cuarta Sala de la C.A. de Santiago integrada por los Ministros (as) Juan Cristobal Mera M., Guillermo E. De La Barra D., Lilian A. Leyton V. Santiago, ocho de junio de dos mil veinte.

En Santiago, a ocho de junio de dos mil veinte, 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 05 de abril de 2020, la hora visualizada corresponde al horario de invierno establecido en Chile Continental. Para la Región de Magallanes y la Antártica Chilena sumar una hora, mientras que para Chile Insular Occidental, Isla de Pascua e Isla Salas y Gómez restar dos horas. Para más información consulte <http://www.horaoficial.cl>