

Santiago, veinticinco de septiembre de dos mil veintitrés.

Vistos:

Se reproduce la sentencia en alzada, con excepción de los fundamentos quinto y sexto, que se eliminan.

Considerando:

Primero: Que el acto cuya ilegalidad y arbitrariedad se reprocha es la decisión de la Administración de poner término anticipado a la contrata de la actora, al estimar que sus servicios ya no son necesarios, sin que exista discusión que prestaba servicios bajo tal modalidad, por consignarse en el acto que dio inicio al vínculo estatutario se expresó que dicho vínculo duraría hasta el 31 de diciembre del mismo año y "mientras sean necesarios sus servicios".

Segundo: Que, esta Corte, a partir de la sentencia dictada con fecha treinta y uno de marzo de dos mil veintitrés, en los autos Rol N° 26.301-2023, ha estimado necesario proceder a una revisión de la jurisprudencia asentada al resolver recursos de protección en que, como en el caso de autos, se impugna la decisión de la Administración de poner término anticipado a las contratas anuales del personal que se desempeña en las distintas instituciones que la conforman y que, usualmente, son contratadas bajo la fórmula "mientras sus servicios sean necesarios".

Lo anterior, con el objetivo de dar certeza jurídica a los justiciables, quienes al amparo de esta judicatura buscan cristalizar el principio de tutela efectiva de carácter jurisdiccional, cuestión que, entre otras



exigencias, requiere de certidumbre basada en una jurisprudencia unánime, que trascienda las integraciones ocasionales de la sala que debe resolver estas materias y entregue una directriz clara a los tribunales inferiores.

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

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

Enseguida, el mismo texto legal determina en su artículo 10, en relación a la permanencia de esta última clase de cargos, que los empleos a contrata durarán, como



máximo, solo hasta el 31 de diciembre de cada año y quienes los sirvan expirarán en sus funciones en esa fecha por el solo ministerio de la ley.

Por otra parte la determinación que la persona nombrada prestará sus labores "mientras sus servicios sean necesarios" entrega a la Administración la facultad de poner término a tales prestaciones con anterioridad al cumplimiento del plazo establecido, pero de manera fundada, expresando los motivos por los cuales ya no son requeridos. Esta fórmula constituye una habilitación consignada en su nombramiento que guarda relación con el carácter temporal o transitorio del mismo, pero no excluye la fundamentación del acto administrativo.

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

En este sentido, el término anticipado de la contrata, como cualquier acto administrativo debe satisfacer los estándares de motivación, pues a través de ella se exteriorizan las razones que han llevado a la Administración a dictarlo, exigencia que se impone en virtud del principio de legalidad. Es así como el artículo 11 inciso segundo del referido texto legal, previene la obligación de motivar en el mismo acto administrativo la decisión, los hechos y fundamentos de derecho que afecten



los derechos o prerrogativas de las personas. A su turno, también el artículo 41 inciso cuarto del aludido texto legal dispone que "las resoluciones que contenga la decisión, serán fundadas". Proceder que, por lo demás, se hace enteramente exigible por mandato del artículo 8° de la Constitución Política de la República.

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

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



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

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

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

En el mismo sentido, se señala que en el control de la discrecionalidad se debe atender al principio de proporcionalidad, que es un elemento que determina "la prohibición de exceso, que implica una relación lógica de los elementos de contexto que generan el acto (situación, decisión y finalidad), una relación de adecuación de medio y fin, lo que implica ciertamente una limitación a la extensión de la decisión en la medida que ésta sólo se



puede extender mientras se dé un vínculo directo entre el hecho y la finalidad perseguida con el procedimiento. De este modo, las situaciones que se dan fuera de esa relación son desproporcionadas, es decir, manifiestamente excesivas". (Luis Cordero Vega, "Lecciones de Derecho Administrativo", Editorial Thomson Reuters, Segunda Edición, 2015, p. 93).

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

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

Es así como, en una primera aproximación se puede concluir que en el ejercicio de la facultad que implica la decisión de no renovar el vínculo estatutario, la Administración no tiene el deber de invocar fundamentos para no perseverar en el vínculo para el periodo siguiente, prescindiendo de los servicios para los cuales la persona fue contratada, por, en definitiva, no ser necesarios sus servicios, dado que estos concluyen de pleno derecho al 31 de diciembre de cada año. Todo, sin perjuicio de las consideraciones que se harán respecto de los funcionarios



que se encuentran protegidos por el principio de confianza legítima.

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

Noveno: Que, asentado el primer aspecto, vinculado al ejercicio de la facultad de no renovar y poner término anticipado a la vinculación a través de contratas anuales, resulta imperioso para esta Corte hacer una clara distinción entre aquellas relaciones que han tenido una extensión temporal mayor en el tiempo, toda vez que a dichas personas, según la jurisprudencia judicial y administrativa, se encuentran protegidas por el principio de confianza legítima.

En efecto, el referido principio, aplicado en materia administrativa, busca proteger a los funcionarios de los cambios intempestivos en las decisiones de la Administración, entregando estabilidad a los servidores



públicos, impidiendo que a través de aquellos se lesiones derechos.

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

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

En efecto, el Estatuto Administrativo establece un procedimiento específico para evaluar el servicio de los funcionarios públicos, que es aplicable a quienes sirvan los cargos en calidad de planta o a contrata, debiendo la autoridad dejar plasmadas en el proceso de calificación las razones de un eventual mal desempeño que, una vez firme, determina que el funcionario deje de prestar servicios, sin



que sea admisible que se utilice la causal de necesidades del servicio para poner término anticipado o no renovar las designaciones a contrata de personas que se hayan desempeñado por larga data sirviendo el cargo específico, pues aquello, sin duda vulneraría el principio de confianza legítima.

Décimo: Que, entonces, resulta imprescindible establecer desde cuando la persona que se vincula a través de contratas anuales con la Administración adquiere la confianza legítima respecto que su designación no sólo se cumplirá en la anualidad respectiva, sino que, además, será renovado.

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

Lo anterior es coherente, además, con la política de renovación de contratas del personal del poder judicial, que es un criterio que ha sido sistemáticamente aplicado al interior de este poder del Estado, que tiene su sustento en el Acta 19-2012, refundida por el Acta 191-2019, que establece una renovación automática de la designación de los empleados que registren nombramientos en cargos a



contrata anual por cinco períodos consecutivos y figuren en lista de méritos durante ese plazo.

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

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

Duodécimo: Que, asentado lo anterior, cabe tener presente que en estos autos, en definitiva, se reprocha la decisión de la Superintendencia del Medio Ambiente, de poner término anticipado a la contrata de doña Ximena



Bernardita Flores Osorio, por medio de la dictación de la Resolución Exenta RA N° 119123/54/2022, de 29 de abril de 2022, al estimar que sus servicios ya no son necesarios por cuanto la actora no cuenta con la confianza de la reciente jefatura, la que requiere de una nueva asesoría en comunicación estratégica, dada la naturaleza de dichas funciones.

Décimo tercero: Que, en estos autos no existe discusión respecto de que la recurrente comenzó a prestar servicios bajo la modalidad a contrata, en un cargo profesional, a partir del 16 de agosto de año 2020, según se dispone en la Resolución RA N° 119123/109/2020 de 23 de junio de 2020, consignándose que asumía sus funciones hasta el 31 de diciembre del mismo año y "mientras sean necesarios sus servicios", ejerciendo funciones como periodista asesora de comunicaciones estratégicas de la Oficina de Comunicaciones de la Superintendencia del Medio Ambiente. Tal modalidad de vinculación fue prorrogada sucesivamente por periodos anuales, realizándose su última prórroga a través de Resolución Exenta RA N° 119123-107-2021, de 17 de diciembre de 2021, en que se renueva el vínculo hasta el 31 de diciembre del año 2022.

Décimo cuarto: Que la recurrida sostiene que la Resolución que nombró a la actora, expresamente señalaba que su designación no requería concurso, "por ser de exclusiva confianza del Superintendente, ya que cumplirá funciones de asesoría directa y de carácter estratégico en la Oficina de Comunicaciones".



Añade que, en el contexto del cambio de gobierno, es común que cuando se va el jefe de servicio, se solicita la renuncia a todos sus asesores fundada en la pérdida de confianza, tal como dice, ocurrió en la especie, por tratarse de la asesora del área de comunicaciones, desde que maneja información confidencial y estratégica.

Décimo quinto: Que, llegados a este punto, resulta necesario recordar que conforme lo dispone el inciso cuarto del artículo 51 de la Ley N° 18.575, "Se entenderán por funcionarios de exclusiva confianza aquellos sujetos a la libre designación y remoción del Presidente de la República o de la autoridad facultada para disponer su nombramiento".

En razón de sus especiales características, esto es, que quienes lo sirven no gozan del derecho a la carrera funcionaria como tampoco de estabilidad en el empleo, pues se mantienen mientras cuenten con la confianza de la autoridad, es que el artículo 6° de la Ley N° 18.834, los excluye del régimen de carrera funcionaria al señalar que ésta se iniciará con el ingreso en calidad de titular a un cargo de la planta, y se extenderá hasta los cargos de jerarquía inmediatamente inferior a los de exclusiva confianza.

En este orden de ideas, se debe destacar que el término de las funciones de personas que sirvan cargos de exclusiva confianza se regula en los artículos 146 y 148 del último texto legal antes citado, previéndose la petición de renuncia y la declaración de vacancia, como



mecanismos para cesar las funciones (SCS Rol N°s 18.910-2018, 1277-2019 y 40.496-2022).

En otras palabras, el cargo de exclusiva confianza no se define por la decisión de la Autoridad a quien sirve el funcionario, sino que por la ley, cuestión que en este caso no ocurre.

Décimo sexto: Que, lo anterior, reviste la máxima trascendencia, puesto que, su carácter excepcional, obliga a realizar una interpretación restrictiva de las normas que establecen cargos de exclusiva confianza.

En la especie, lo cierto es que el cargo en el que la recurrente fuera contratada no reviste el carácter de exclusiva confianza, porque no existe una ley que así lo disponga; y, constando en la Resolución Exenta RA N°119123/54/2022, de 29 de abril de 2022, de la Superintendencia del Medio Ambiente que el fundamento de su término anticipado radicó únicamente en catalogar el cargo servido por la actora como uno de exclusiva confianza de la autoridad, careciendo del respaldo legal necesario para ello, y que, aún más, luego en la parte decisoria se invoca la falta de necesidad de sus servicios, contradiciendo la argumentación anterior, aparece que la decisión de la autoridad es ilegal y arbitraria, y vulneratoria de las garantías constitucionales de la recurrente, en tanto no se le ha otorgado el trato establecido en la ley para las personas en su igual calidad y circunstancias, por lo que la presente acción será acogida, según se señalará en lo resolutivo.



Décimo séptimo: Que determinada la ilegalidad y arbitrariedad del acto que puso término a la contrata de la recurrente, ésta ha contrariado además el propósito que el legislador previó al establecer los empleos a contrata y definir sus características de transitoriedad, vulnerándose el derecho de igualdad ante la ley contemplado en el artículo 19 N° 2 de la Constitución Política de la República.

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

Por estas consideraciones y de conformidad con lo que dispone el artículo 20 de la Constitución Política de la República y el Auto Acordado de esta Corte sobre la materia, **se revoca** la sentencia apelada de seis de



diciembre de dos mil veintidós y, en su lugar, **se acoge** el recurso de protección, por lo que se deja sin efecto el "Acta de información y notificación", de fecha 24 de marzo de 2022 y la Resolución Exenta RA N° 119123/54/2022 de 29 de abril de 2022, debiendo proceder la autoridad recurrida, en consecuencia, a pagar a la actora la totalidad de sus remuneraciones y cotizaciones devengadas a su favor mientras duró la separación de los servicios y hasta el día 31 de diciembre de 2022.

Redacción a cargo de la Abogada Integrante Sra. Benavides.

Regístrese y devuélvase.

Rol N° 170.431-2022.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (a) Sr. Sergio Muñoz G., Sra. Adelita Ravanales A., Sr. Jean Pierre Matus A., y los Abogados Integrantes Sr. Diego Munita L. y Sra. María Angélica Benavides C. No firma, no obstante haber concurrido a la vista y al acuerdo de la causa, el Abogado Integrante Sr. Munita por encontrarse ausente.



Pronunciado por la Tercera Sala de la Corte Suprema integrada por los Ministros (as) Sergio Manuel Muñoz G., Adelita Inés Ravanales A., Jean Pierre Matus A. y Abogada Integrante Maria Angelica Benavides C. Santiago, veinticinco de septiembre de dos mil veintitrés.

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

