

Coyhaique, a tres de abril de dos mil veinticuatro.

**VISTOS:**

En rol de esta Corte N°359-2023, en lo principal de la presentación de 28 de diciembre de 2023, comparece doña Paula Eliana Álvarez Robles, periodista, domiciliada en Pedro Aguirre Cerda n°426, Coyhaique, XI Región de Aysén, quien deduce recurso de protección en contra de Universidad de Aysén, representada legalmente por su rector, don Enrique Urra Coloma, ambos domiciliados en calle Eusebio Lillo N°667, Coyhaique, Región de Aysén, por lesionar sus garantías constitucionales protegidas por el artículo 19 en sus numerales 2 y 24 de la Constitución Política de la República de Chile, como asimismo por transgredir el principio de confianza legítima que le ampara, solicitando, en definitiva: *“Se ordene la renovación inmediata de mi contrata para el año 2024; Se disponga mi reincorporación a la Universidad de Aysén; Se orden el pago de las remuneraciones que se devenguen desde mi desafectación hasta el reintegro efectivo; Se condene en costas a la recurrida”*.(sic)

Que, con fecha 6 de febrero de 2024, doña Daniela Martínez Martínez, abogada, en representación de la recurrida, incorporó el informe requerido.

El 11 de marzo de 2024, se ordenó traer los autos en relación, procediéndose a la vista del recurso el día 27 del mismo mes y año, concurriendo a estrados por la recurrente, el abogado don Aníbal Rogel Sepúlveda y, por la parte recurrida, la abogada doña Tamara Oyarzo Hernández, quedando en estado de dictar el acuerdo cuyo tenor a continuación se reproduce.

**CON LO RELACIONADO Y CONSIDERANDO:**



Este documento tiene firma electrónica  
y su original puede ser validado en  
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: CNRXMMBWKS

**PRIMERO:** Que, la recurrente fundamenta el recurso exponiendo su trayectoria en la Universidad de Aysén, a la que ingresó el 1° de septiembre de 2016, bajo un régimen de contratación a honorarios, con el objeto de asumir el reemplazo de la titular del área de comunicaciones durante su licencia médica, según Decreto n°121418/14/2016, vínculo que se extendió hasta el 31 de diciembre de 2016.

Continúa señalando que, se adjudicó el concurso público para el cargo a contrata de Profesional No Académico, Periodista, para que asuma la Dirección de Vinculación con el Medio desde el 1° de febrero de 2017 al 31 de diciembre del mismo año, de conformidad al Decreto Universitario Exento N°103/2017 y Decreto N°121418/45/2017, y que con fecha 5 de diciembre de 2017, por medio del Decreto Exento N°121118/81/2017, se prorrogó su contrata desde el 1° de enero de 2018 al 31 de diciembre del mismo año.

Indica que, con fecha 2 de abril de 2018, la recurrida le trasladó desde la Dirección de Vinculación con el Medio a Rectoría, para incorporarla como profesional de la Unidad de Comunicaciones, según Decreto Universitario Exento N°0466/2018; no obstante que, a contar del 1° de octubre de 2019, la recurrida le nombró como encargada de la Unidad de Comunicaciones, según Decreto Universitario Exento N°1774/2019, del 21 de octubre de 2019.

Menciona que, mediante Decreto Exento N°121418/1162/2019, de 4 de diciembre de 2019, se renovó su contrata desde el 1 de enero al 31 de diciembre, ambos de 2020; que con fecha 14 de enero de 2021, se dicta el Decreto N°121418/43/2021, que extiende su contrata desde el 1 de enero al 31 de diciembre, ambos de 2021; que por Decreto



N°121418/25/2022, de 20 de enero de 2022, una vez más se renueva su contrata desde el 1 de enero al 31 de diciembre, ambos de 2022 y, finalmente, según Decreto Exento N°121418/77/2023, se prorrogó nuevamente su vínculo a contrata hasta el 31 de diciembre del año 2023.

Detalla que, con fecha 30 de noviembre de este último año, a las 09:20 horas, es citada a reunión con don Gabriel Núñez, Director de Vinculación con el Medio, y con la señora Giovana Gómez, Secretaria General de la Universidad recurrida, quienes le comunican la no renovación de su contrata para el año 2024, refiriendo que la decisión está asociada a las dificultades económicas y financieras por las que atraviesa la universidad y no por causa de su desempeño laboral, haciéndole entrega del Decreto Exento N°121418/923/2023, de 29 de noviembre de 2023, en el que consta su no renovación.

Alega que, el Decreto Exento N°121418/923/2023 es ilegal y arbitrario, y que transgrede el principio de la confianza legítima, ya que yerra en el período desde el cual ingresó a prestar servicios a contrata, tornándose arbitrario dicho actuar, puesto que el referido acto expresa que la recurrente ingresó el año 2019, en circunstancias que se encuentra trabajando desde el 2016 a honorarios y desde el 2017 a contrata, presupuesto fáctico relevante para la aplicación o no de la confianza legítima.

Al efecto, señala que ha estado vinculada de forma continua con la recurrida por más de siete años, por lo que le favorece el principio de confianza legítima, extendido a los funcionarios que prestan servicios a contrata, citando al efecto jurisprudencia de la Excma. Corte Suprema, que en lo pertinente fija en 5 años el plazo para que ésta opere, después de los cuales solo se podrá desvincular mediante el proceso de calificación o sumario administrativo.



Así las cosas, concluye que se ha mantenido de forma ininterrumpida trabajando a contrata para la Universidad de Aysén, por más de cinco años consecutivos, por lo que solamente puede ser desafectada por una no renovación de contrata, en caso de otorgarse una mala calificación anual o destituida previo sumario administrativo, hipótesis tales que, en el caso de marras, no se han producido.

Por otro lado, reclama que existen irregularidades en el acto administrativo, puesto que se ampara en un supuesto erróneo respecto a la fecha en que comenzó a prestar servicios como contrata, ya que se menciona que es partir del 1 de octubre de 2019, en circunstancias que lo ha hecho desde febrero de 2017, lo que sería un juicio forzado de conveniencia.

Transcribe el considerando 16 del decreto impugnado, a propósito de la eliminación de la Unidad de Comunicaciones, a la cual pertenecía la recurrente, cuyo fundamento se encontraría en un informe elaborado con 4 días de antelación, por el Director de Comunicaciones contratado hace 2 meses, el que no es parte del decreto ni le fue entregado al momento de comunicarle la no renovación, siendo recién enviado el día 30 de noviembre luego de insistir, por lo que arguye que el acto no se basta a sí mismo, careciendo de motivación suficiente, además de no haber sido parte de la elaboración del informe, considerando que es la encargada de la unidad eliminada, por lo que acto de no renovación no cumple con el deber legal de fundamentación que exige el artículo 11 y 41 inciso 4° de la ley N°19.880, al no explicitar precisamente las razones que inciden en la determinación de eliminar el área de comunicaciones, ni por qué no pudo ser reasignada a otro cargo en la Dirección de Vinculación con el Medio o a otra área de gestión, como tampoco responde las razones por las que los jefes del área de extensión, don Mario Saldivia y de gestión territorial, don Miguel Pérez, de la misma dirección en la que se desempeñaba y que también fueron eliminadas, continúan trabajando para la recurrida.



En cuanto a las garantías conculcadas, señala la de igualdad ante la ley, respecto a la garantía de no discriminación arbitraria, y el derecho de propiedad.

Sobre la primera garantía, precisa que se ha vulnerado en tres aspectos: en primer lugar porque no le se dio el mismo trato que a otros funcionarios acorde al principio de confianza legítima, ya que no se renovó su contrata, así como funcionarios sin confianza legítima siguen vinculados; en segundo, al notificarse un acto que no contiene los fundamentos suficientes para entender la situación, además se sostenerse en una premisa falsa y, en tercero, por ser víctima de discriminación de género, ya que encontrándose en la misma posición y nivel jerárquico que otros funcionarios cuyas áreas también han sido eliminadas, solamente ella fue notificada de la no renovación, incumpliendo el mandato de la Ley N°21.369.

En cuanto al derecho de propiedad, aduce que se amenaza y perturba el legítimo derecho que detenta respecto a las remuneraciones que se devenguen durante los años 2023 y 2024, como asimismo lesiona el derecho a la estabilidad en el empleo.

**SEGUNDO:** Que, evacuando el informe requerido, el recurrido solicita su rechazo en todas sus partes, con expresa condena en costas.

Inicia su descargo relatando la creación del organismo en el año 2015 y estado actual de la Universidad de Aysén, la cual atraviesa una crisis institucional debido a un financiamiento poco diversificado y sobredotación de personal, por lo que frente a dicho escenario, en septiembre de 2023 asumió un nuevo gobierno universitario encabezado por el Rector Enrique Urra Coloma, quien en su inicio tenía como objetivo elaborar un plan de reorganización institucional, cuya implementación hiciera posible alcanzar la sustentabilidad financiera, sin que las medidas



incidieran negativamente en la calidad y continuidad de los servicios.

Expone que, dentro de los antecedentes requeridos por el rector Urra, para dar respuesta a la crisis financiera, se encuentran los informes técnicos elaborados por las autoridades universitarias responsables de las 5 Direcciones previstas en el organigrama institucional, los cuales dieron cuenta de la situación de su respectiva Dirección al 24 de noviembre de 2023, y presentaron una propuesta de la dotación mínima requerida para otorgar la cobertura indispensable para el cumplimiento de funciones prioritarias y una propuesta de gestión para asegurar el funcionamiento basal de la dirección.

Que, a raíz de lo anterior, se promulgaron los Decretos Universitarios Exentos N°394/2023; N°395/2023; 396/2023 y 397/2023, que constituyen el sustento inmediato de la difícil medida implementada a fines de noviembre del año 2023, consistente en la no renovación del vínculo estatutario en calidad de contrata de 42 funcionarios del personal de colaboración y de 9 funcionarios del estamento académico, pese a lo cual tales medidas no fueron suficientes, por lo que la Superintendencia de Educación Superior, en cumplimiento de la Ley N°20.800, mediante Resolución Exenta N°35 de 27 de noviembre de 2023, formuló cargos a la Universidad de Aysén, y mediante Resolución Exenta N°10, de 4 de enero de 2024, que resuelve procedimiento Administrativo Instruido a la Universidad de Aysén, aplica la medida consistente en nombramiento de un Administrador Provisional, el que junto a su equipo y miembros de la Universidad se encuentran trabajando para adoptar una serie de medidas de optimización y racionalización de gastos para el año 2024.



Respecto a las alegaciones de la recurrente, precisa que el decreto en cuestión, que haría referencia al decreto de nombramiento de la recurrente del año 2019, y no de 2017, encontraría su motivo en que en el año 2019 asumió como encargada de la Unidad de Comunicaciones, cargo que desempeñó hasta el 31 de diciembre de 2023, donde la decisión de no renovación de la contrata de la recurrente a contar del 1 de enero del año 2024, radica en la medida de eliminar tal unidad, a cargo de la actora.

Por otro lado, refiere que como Universidad Estatal se encuentra obligada a acatar los dictámenes de la Contraloría y que no sería efectivo que el fallo de la Excma. Corte Suprema haya reformado el instructivo E156769 de 2021 del órgano contralor, dándole un carácter taxativo a las hipótesis para dar término a las contratas de funcionarios públicos amparados por el principio de confianza legítima, esto es, mala calificación anual, o cuando proceda la destitución, previo sumario administrativo, obligando a la recurrida a evaluar la factibilidad de trasladarla a su cargo de origen o a otro, puesto que tal interpretación soslayaría el efecto relativo de las sentencias judiciales y transgrediría los artículos 9° y 19° de la Ley de Organización y Atribuciones de Contraloría General de la República, que consagran el carácter obligatorio de sus dictámenes para los Órganos de la Administración sometidos a su fiscalización.

En ese sentido, afirma que la Contraloría en ningún caso ha alterado ni ha pretendido modificar el carácter esencialmente transitorio de las contratas, que vinculan a las instituciones públicas con sus funcionarios contratados bajo dicha modalidad, que el principio de confianza legítima no es absoluto, ya que exige un mínimo de condiciones señaladas de manera



expresa y clara en los dictámenes del ente fiscalizador y, por lo mismo, no implica transformar la naturaleza de una contratación que -por mandato del legislador- es en sí misma temporal, sino que sólo mandata a la Administración, para los casos en que pretende cambiar su práctica, hacerlo de manera fundada.

Así, arguye que el acto administrativo se encuentra latamente fundado en sus múltiples considerandos, los cuales hacen expresa mención al Decreto Universitario Exento N°394 de 2023, (considerandos 13° y 16°) el Informe de la Comisión Nacional de Acreditación CNA, que consta en la Resolución Exenta de Acreditación Institucional N° 718, de 20 de junio de 2023 (considerando 8°) y a los informes de la Superintendencia de Educación Superior.

Como cuestión previa, indica que los documentos e informes técnicos que motivan los actos administrativos no deben ser acompañados ni físicamente ni mediante soporte electrónico, sino que deben estar disponibles y contener los fundamentos de las decisiones que se tomen en base a ellos, ya que no son actos administrativos. Por otro lado, en cuanto a no habersele consultado por el contenido del informe, dicho actuar sería lógico ya que fue elaborado por su jefatura y daba cuenta de una serie de falencias institucionales graves y que podían implicar, precisamente, la eliminación de cargos y áreas enteras.

En cuanto a las garantías conculcadas , refiere que el acto no infringe el principio de igualdad ante la ley, ya que todos los funcionarios a contrata tienen incorporado en sus decretos de nombramiento que la fecha de término es el 31 de diciembre del respectivo año, y que es la propia ley la que impone esta clase de contratación y otorga a la autoridad la facultad para mantener o poner término o no renovar, por lo que mal podría haber





vulneración de la garantía constitucional consagrada, menos aún si se ha respetado la jurisprudencia vinculante de Contraloría General de la República.

Adiciona que la decisión contenida en el acto recurrido ha sido tomada en base a razones objetivas, en concordancia con el cumplimiento eficiente y eficaz de la función institucional.

En cuanto a la supuesta discriminación en perjuicio de la recurrente, reitera que la no renovación de la contrata tiene como fundamento inmediato la supresión de la Unidad a su cargo y, en ese contexto, obedece a una decisión técnica debidamente basada en antecedentes, disposiciones legales y facultades de la autoridad universitaria, que la sola mención de personas en su misma situación, sin aportar mayores antecedentes, y acusar ser víctima de violencia de género, sin acompañar pruebas, sería aventurado, desconociendo el déficit financiero de la institución.

Por otra parte, sobre el derecho de propiedad, descarta su invocación por cuanto no existe derecho de propiedad sobre el ejercicio de una función pública, que el cargo a través del cual se desempeña participa de tal carácter y constituye una clase de representación del Estado, que no es posible incluir en el campo del derecho contractual de carácter privado, por cuanto los únicos derechos personales que ingresan al patrimonio de la persona designada en calidad de contrata son sólo aquellos que adquieren el carácter de devengados, consistentes en obtener la retribución correspondiente por los servicios efectivamente prestados; así, el derecho recae sobre la remuneración que es la contraprestación de los servicios efectivamente prestados y no sobre los servicios potencialmente prestados.

Por lo anterior concluye que la naturaleza transitoria de un vínculo a contrata no otorga "propiedad en el empleo" ni



menos una "inamovilidad", dado que esta última es una prerrogativa de quienes integran una planta, acogidos a la carrera funcionaria, prerrogativas de las que no gozan los funcionarios a contrata, ya que, dada la transitoriedad de dicho régimen, no les aplica el régimen de la carrera funcionaria, tal como se señala en los artículos 44 a 51 de la Ley N°18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

**TERCERO:** Que, en primer término, se debe tener presente que el artículo 20 de la Constitución Política de la República establece que: *“El que por causa de actos u omisiones arbitrarios o ilegales sufra privación, perturbación o amenaza en el legítimo ejercicio de los derechos y garantías establecidos en el artículo 19, números 1°, 2°, 3° inciso quinto, 4°, 5°, 6°, 9° inciso final, 11°, 12°, 13°, 15°, 16° en lo relativo a la libertad de trabajo y al derecho a su libre elección y libre contratación, y a lo establecido en el inciso cuarto, 19°, 21°, 22°, 23°, 24°, y 25° podrá ocurrir por sí o por cualquiera a su nombre, a la Corte de Apelaciones respectiva, la que adoptará de inmediato las providencias que juzgue necesarias para restablecer el imperio del derecho y asegurar la debida protección del afectado, sin perjuicio de los demás derechos que pueda hacer valer ante la autoridad o los tribunales correspondientes”*.

**CUARTO:** Que, en dicha línea, como lo ha sostenido reiteradamente la Excm. Corte Suprema, el recurso de protección de garantías constitucionales establecido en el artículo 20 antes transcrito, constituye jurídicamente una acción de evidente carácter cautelar, destinada a amparar el legítimo ejercicio de las garantías y derechos preexistentes que en esa misma disposición se enumeran, mediante la adopción de



medidas de resguardo que se deben tomar ante un acto arbitrario o ilegal que impida, amague o perturbe ese ejercicio.

**QUINTO:** Que, como aparece de su propia definición, es requisito *sine qua non* de esta acción cautelar, la existencia de un acto u omisión ilegal – es decir, contrario a la ley -, o arbitrario, - esto es, producto del mero capricho de quien lo comete - y que, como consecuencia del mismo afecte, una o más de las garantías preexistentes y protegidas por el constituyente, lo cual será fundamental para la decisión por parte del tribunal ante el cual se interpone el referido arbitrio.

**SEXTO:** Que, a fin de despejar los aspectos más relevantes del asunto sometido a decisión, como antecedentes de la causa obran los siguientes:

1.- Con fecha 1 de septiembre de 2016, doña Paula Eliana Alvarez Robles ingresó a la Universidad de Aysén bajo un régimen de contratación a honorarios, hasta el 31 de diciembre de 2016, según Decreto Universitario Exento n°121418/14/2016.

2.- Que, con fecha 1 de febrero de 2017, doña Paula Eliana Alvarez Robles ingresó a la Universidad de Aysén en calidad de contrata, al 31 de diciembre del mismo año, lo anterior según el Decreto Universitario Exento n°121418/45/2017, de fecha 24 de marzo de 2017.

3.- Que, con fecha 5 de diciembre de 2017, por medio del Decreto Universitario Exento n°121118/81/2017, se prorrogó la contrata de doña Paula Eliana Alvarez Robles desde el 1 de enero de 2018 al 31 de diciembre del mismo año.

4.- Que, con fecha 2 de abril de 2018, doña Paula Eliana Alvarez Robles es trasladada desde la Dirección de Vinculación con el Medio a Rectoría, para incorporarse como profesional de la Unidad de Comunicaciones, según consta en el



Decreto Universitario Exento n°0466/2018, de fecha 12 de abril de 2018.

5.- Que, con fecha 12 de diciembre de 2018, por medio del Decreto Exento n°121418/726/2018, se prorrogó la contrata de doña Paula Eliana Alvarez Robles desde el 1 de enero de 2019 al 31 de diciembre del mismo año.

6.- Que, con fecha 1 de octubre de 2019, doña Paula Eliana Alvarez Robles fue nombrada encargada de la Unidad de Comunicaciones, según consta en Decreto Universitario Exento n°1774/2019, de fecha 21 de octubre de 2019.

7.- Que, con fecha 4 de diciembre de 2019, por medio del Decreto Universitario Exento n° 121418/1162/2019, se prorrogó la contrata de doña Paula Eliana Alvarez Robles desde el 1 de enero de 2020 al 31 de diciembre del mismo año.

8.- Que, con fecha 14 de enero de 2021, por medio del Decreto Universitario Exento n°121418/43/2021, se prorrogó la contrata de doña Paula Eliana Alvarez Robles desde el 1 de enero de 2021 al 31 de diciembre del mismo año.

9.- Que, con fecha 20 de enero de 2022, por medio del Decreto Universitario Exento n°121418/25/2022, se prorrogó la contrata de doña Paula Eliana Alvarez Robles desde el 1 de enero de 2022 al 31 de diciembre del mismo año.

10.- Que, con fecha 26 de enero de 2022, por medio del Decreto Universitario Exento n°121418/46/2022, se prorrogó la contrata de doña Paula Eliana Alvarez Robles desde el 1 de enero de 2022 al 31 de diciembre del mismo año.

11.- Que, con fecha 30 de enero de 2023, por medio del Decreto Universitario Exento n°121418/77/2023, se prorrogó la contrata de doña Paula Eliana Alvarez Robles desde el 1 de enero de 2023 al 31 de diciembre del mismo año.



12.- Que, con fecha 27 de noviembre de 2023, mediante resolución 2023/FC/35, la Superintendencia de Educación Superior, formuló cargos en contra de la Universidad de Aysén.

13.- Que, con fecha 28 de noviembre de 2023, por medio del Decreto Universitario Exento n°394/2023, se aprobó el plan de “Ajustes a la estructura organizacional de la Universidad de Aysén”.

14.- Que, con fecha 29 de noviembre de 2023, por medio del Decreto Universitario Exento n°121418/923/2023, se determinó por la Universidad de Aysén la decisión de no prorrogar la contrata de doña Paula Eliana Alvarez Robles, a contar del 1 de enero de 2024, instrumento que fuera notificado con fecha 30 de noviembre de 2023, según consta en acta de notificación.

15.- Que, con fecha 4 de enero de 2024, mediante Resolución Exenta N°2024-00010, la Superintendencia de Educación Superior resuelve el procedimiento administrativo iniciado contra la Universidad de Aysén, aplicándose la medida de designación de administrador provisional.

**SÉPTIMO:** Que, así las cosas, el núcleo de la cuestión a dirimir está radicado en que la recurrente ha hecho consistir el acto arbitrario o ilegal reclamado, en síntesis, en la dictación del Decreto Universitario Exento n°121418/923/2023, por medio del cual se decidió no prorrogar su contrata para el año 2024, estimando que con ello se afectan las garantías contempladas en el artículo 19, números 2 y 24, de la Constitución Política de la República, lo anterior pese a encontrarse protegida por el principio de confianza legítima, ya que se encuentra vinculada por más de 7 años a la institución, además de atribuir discriminación en razón de género.



**OCTAVO:** Que, sobre el particular, se debe tener presente la normativa atinente, a saber: La letra c) del artículo 3, de la Ley N°18.834, el cual indica que: *“Empleo a contrata: Es aquél de carácter transitorio que se consulta en la dotación de una institución.”* El mismo texto legal determina en su artículo 9, en relación a la permanencia, que *“los empleos a contrata durarán, como máximo, sólo hasta el 31 de diciembre de cada año y los empleados que los sirvan expirarán en sus funciones en esa fecha, por el solo ministerio de la ley (...)”*; de lo que se sigue que figura implícita la facultad de la autoridad respectiva para poner término a las funciones del empleado a contrata antes de la fecha indicada.

Por ello, es posible colegir que por tratarse de una funcionaria pública que ejercía sus labores a contrata, la característica principal de tal condición de vinculación es la transitoriedad en la prestación de los servicios, lo que trae aparejado como consecuencia que el funcionario público no sirve el cargo en propiedad, ni goza de estabilidad en el empleo, a diferencia de lo que ocurre en el caso de los funcionarios de planta.

**NOVENO:** Que, en tal sentido, como punto de partida se debe desentrañar la naturaleza jurídica del nexo que unía a la recurrente con la Universidad de Aysén, la que no ha estado debatida, según se expresó, y que corresponde a un cargo “a contrata”, regulado en el Estatuto Administrativo, cuyo citado artículo 3 letra c) establece expresamente que detenta un carácter transitorio, y, por tanto -a diferencia del cargo de planta-, se encuentra definido por su duración siempre limitada en el tiempo, disposición refrendada en el artículo 5° del Decreto Universitario



Afecto N° 9 de 2018, que promulga el Reglamento del Personal de Colaboración de la institución.

**DÉCIMO:** Que, afianzando este criterio, la Contraloría General de la República ha construido el concepto de "confianza legítima" para resguardar a los servidores públicos ante la existencia de arbitrariedades en sus desvinculaciones. Es así como se exigen una serie de requisitos, que permitan entender que ha existido aquélla, otorgando algunas garantías asociadas a que el vínculo existente será renovado en el tiempo.

**UNDÉCIMO:** Que, además a este respecto, la Excelentísima Corte Suprema, con el objeto de asentar un criterio unificador, ha establecido que, el principio de confianza legítima opera después de cinco años, plazo éste que se estima prudente para que la Administración evalúe íntegramente no sólo el desempeño del funcionario, sino que, también, estudie la necesidad de seguir contando con el cargo que sirve la persona. Todo ello viene a ser coherente con la política de renovación de contratas del personal del Poder Judicial, siendo un criterio sistemáticamente aplicado al interior de este Poder del Estado, teniendo sustento en el Acta N°19-2012, refundida por el Acta N°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 (Corte Suprema, sentencia de 31 de marzo de 2023, recurso de protección Rol N° 26.279-2023).

**DUODÉCIMO:** Que, en tal escenario, se ha establecido ya como un hecho de la causa que la recurrente se encontraba vinculada a través de la modalidad "a contrata" con la Universidad de Aysén, mediando sucesivas renovaciones, desde el 1 de enero



del año 2017 al 31 de diciembre del año 2023, según consta en los distintos Decretos Universitarios Exentos descritos en el considerando sexto (N°121418/45/2017, N°121118/81/2017, N°121418/726/2018, N°121418/1162/2019, N°121418/43/2021, N°121418/25/2022, N°121418/46/2022 y N°121418/77/2023), siendo un período durante el cual también habría sido nombrada en calidad de encargada de la Unidad de Comunicaciones, de conformidad al Decreto Universitario Exento N°1774/2019, del 21 de octubre de 2019.

Es así como la recurrente se ha mantenido de manera continua e interrumpida por un lapso de 7 años, no pudiendo computarse el tiempo trabajado a través de la modalidad “honorarios”, el que escapa a la protección de la confianza legítima.

Ahora bien y a propósito de la alegación de la recurrente y la respuesta de la recurrida, respecto a la fecha informada sobre el ingreso de la actora en el año 2019, asunto relevante para el cómputo del plazo necesario, queda zanjado con el instructivo de la Contraloría que dispone: *“no resulta relevante si las vinculaciones previas lo son por contratas que difieren de aquella que no fue prorrogada... ya sea en la planta de asimilación, en el grado o en la función específica asignada, entre otras”*, bastando para tales efectos 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, siempre y cuando 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”*. En consecuencia, se desprende que el vínculo contractual que ha





ligado a la recurrente con la recurrida cumple, con creces, el plazo mínimo establecido por el criterio jurisprudencial rector emanado de la Excm. Corte Suprema para que se estime operativo el principio de la confianza legítima, encontrándose la actora efectivamente amparada por éste.

**DÉCIMO TERCERO:** Que, sin perjuicio de lo anterior, en otro estadio del análisis correspondiente, incumbe a estos sentenciadores dilucidar el alcance y aplicación de la protección otorgada por la vigencia del principio de confianza legítima, particularmente, si dicho principio irroga un deber o estándar de fundamentación mayor respecto de aquellos funcionarios ligados por más de 5 años con la Administración, para que ésta pueda poner fin anticipadamente o no prorrogar sus contrata, tal como lo sostiene la recurrida o, por el contrario, si ello implica una especie de derecho a la renovación automática del régimen de contratación para el año siguiente y una restricción consecuencial a la potestad de la Administración, en orden a fijar como únicas causales de desvinculación una mala calificación del funcionario o ser el resultado de una sanción de destitución enmarcada en un sumario administrativo dirigido en su contra, tal como lo afirma la recurrente.

**DÉCIMO CUARTO:** Que, a este respecto, conviene analizar el Dictamen E156769N21, de fecha 18 de noviembre de 2021, de la Contraloría General de la República, que fija el instructivo actualizado sobre confianza legítima en las contrata.

La normativa en cuestión dispone que la decisión de no renovar una contrata o la de ponerle término anticipado, deberá efectuarse a través de la emisión de un acto administrativo, el cual deberá ser motivado, de conformidad al artículo 11 de la Ley N°19.880, debiendo contener los



fundamentos de hecho y derecho en que se basa; así como siguiendo el estándar impuesto en el artículo 41 inciso cuarto del mismo texto, que exige que las resoluciones finales que contengan una decisión deben ser fundadas.

Sobre la mala evaluación funcionaria o las infracciones a los deberes u obligaciones como motivo de no renovación o término anticipado, se remite a las normas generales, con los siguientes alcances tratándose de personas que gozan de confianza legítima: en el supuesto de una calificación deficiente, corresponde efectuar dicha evaluación a través del procedimiento establecido por ley, esto es, calificación regular, para luego ubicar al funcionario en la lista correspondiente y, si fuere del caso, proceder a su cese, no pudiéndose al efecto invocar un mal desempeño particular, especial o *ad-hoc*. Respecto a las infracciones a los deberes u obligaciones, si éstas son de tal entidad que importan una grave contravención al principio de probidad administrativa, o tienen aparejado, por mandato legal, una sanción expulsiva, sólo corresponde que en tal evento se instruya el pertinente proceso disciplinario y se aplique la destitución, si del mérito de éste queda acreditada la pertinente infracción.

Por otro lado, precisa un plazo para aquel acto de autoridad 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. Es así como se fija un límite temporal para que el jefe de servicio determine lo anterior a través de la dictación del respectivo acto administrativo, el cual deberá dictarse a más tardar el 30 de noviembre del respectivo año.



**DÉCIMO QUINTO:** Que, asimismo, la Excelentísima Corte Suprema de Justicia, en fallo pronunciado en la causa Rol N° 26.301-2023, antes citado, fija en 5 años el criterio para que opere la confianza legítima de funcionarios públicos a contrata, principio que, de acuerdo a los pronunciamientos de la Contraloría General de la República, eleva el estándar de argumentación que debe contener el acto de autoridad, que materializa la decisión de no renovar o terminar anticipadamente el vínculo reglamentario existente, por medio de la motivación y comunicación del acto administrativo al afectado.

Así, se entiende que existe la legítima expectativa de la renovación de la contrata para el año siguiente, motivo por el cual se exige a la autoridad comunicar el acto de no renovar, a más tardar el día 30 de noviembre del respectivo año.

El fallo referido en su motivo Quinto dispone *“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”*.

A continuación, agrega *“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)”.*

**DÉCIMO SEXTO:** Que, por consiguiente, de la jurisprudencia citada se desprende el reconocimiento de la discrecionalidad de los órganos públicos, quienes pueden ejercer efectivamente las facultades contenidas por ley, pero debiendo para ello ceñirse a altos parámetros de motivación del acto.

En efecto, en los supuestos de no renovación o término anticipado de una contrata respecto de un funcionario que goce de confianza legítima, se establecen estándares más elevados sobre el acto administrativo en cuestión, esto es, no basta con invocar la ley que lo autoriza, sino que también se deben acreditar los presupuestos fácticos que le sirven de sustento, a fin de comprobar que el acto es racional en relación a los fines que persigue, además de ser proporcional, es decir, que aleje el riesgo de exceso. A lo anterior se suma la obligación de comunicar esa decisión de no renovación de la contrata dentro de un límite temporal.

**DÉCIMO SÉPTIMO:** Que, precisado lo anterior, conviene ahora analizar las motivaciones invocadas en lo concreto por la recurrida para no haber renovado la contrata en examen y determinar si se satisfacen los estándares previamente descritos.

El instructivo de Contraloría ya mencionado dispone que el acto administrativo debe ser motivado, conteniendo los fundamentos de hecho y derecho, sin que baste para ello argumentos o referencias de carácter futuro, eventual o hipotético,



o la simple alusión a argumentos genéricos que podrían justificar la decisión respecto de cualquier otro funcionario a contrata, citándose, a manera de ejemplo, determinadas circunstancias que pueden ser fundamento para prescindir o alterar el vínculo con un funcionario, en la medida que se encuentren suficientemente acreditadas, tales como: 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, entre otras.

**DÉCIMO OCTAVO:** Que, en el caso particular, consta que la recurrida, Universidad de Aysén, se encuentra atravesando una crisis financiera, de conformidad se detalla en el considerando 6° del Decreto Universitario Exento N°394/2023, cuyo déficit económico encuentra su origen en una mala administración, habiendo resultado, en parte, en sobredotación de funcionarios, motivo por el cual se hacía necesario adoptar medidas tendientes a superar dicha situación. Se optó así por reestructurar la Universidad, eliminándose algunas Unidades, áreas o ámbitos de las Unidades, así como algunas funciones, también se ajustaron algunas Unidades y su dotación, además de fijar criterios para la no renovación de personal a contrata.

De igual forma, consta en la formulación de cargos planteados por la Superintendencia de Educación Superior y la posterior resolución que resuelve el procedimiento administrativo,



que la “*Universidad de Aysén presenta una situación financiera deficitaria durante los últimos cuatro años y un deterioro significativo en la posición patrimonial durante los dos últimos cierres. Además, exhibe pérdidas operacionales de manera recurrente, lo que da cuenta de un debilitamiento sostenido en su posición patrimonial. Así, finaliza el ejercicio 2022 con patrimonio negativo por MM\$1.003. Tampoco se vislumbra que exista capacidad de la institución para recuperar su sustentabilidad financiera en el corto plazo*”, motivo por el que se le aplica la medida de designación de administrador provisional.

De esta manera, en base a los antecedentes tenidos a la vista, se advierte la efectividad de existencia de un déficit económico y de sobredotación de funcionarios, por lo que al asumir el nuevo gobierno universitario se efectuó una nueva planificación y reestructuración, que resultó en la eliminación de determinadas Unidades, áreas de éstas y funciones, así como en otros ajustes, lo que ha incidido en la decisión de desvincular funcionarios, como es el caso de la actora, cuya sede laboral correspondiente a la Unidad de Comunicaciones fue suprimida, encontrándose la situación descrita precisamente comprendida dentro de los criterios de no renovación.

**DÉCIMO NOVENO:** Que, en virtud de lo expuesto, sometiendo el acto recurrido a los criterios contenidos en los considerandos 16° y 17° del presente fallo, es posible señalar que el Decreto Exento n°121418/923/2023, amén de sustentarse en facultades establecidas por ley, resulta debidamente motivado, puesto que la recurrida ha logrado acreditar los presupuestos fácticos de su decisión, en atención al déficit financiero que padece y a su necesidad de reestructuración para superarlo.



El acto, además, resulta ser racional con el fin que persigue, toda vez que es coherente con la supresión de determinadas unidades del establecimiento formativo universitario; siendo proporcional, en atención a la magnitud de la crisis por la que atraviesa, constando, finalmente, que se comunicó dentro del tiempo fijado por la jurisprudencia.

**VIGÉSIMO:** Que, en tales términos, habida consideración del proceso de reestructuración en ejecución al interior de la Universidad, debidamente revisado desde el ámbito administrativo por la Superintendencia competente, desembocada por la crisis financiera generada a consecuencia de una mala administración establecida, se ha debido decidir, en lo específico, la supresión de la Unidad de Comunicaciones, con sus 4 periodistas, incluida la recurrente; por lo que no es factible divisar la denunciada ilegalidad, toda vez que se cumplen las exigencias de fundamentación previstas en los artículos 11 y 41 de la Ley N°19.880, así como tampoco arbitrariedad, al haberse basado en una situación de hecho apropiadamente demostrada.

**VIGÉSIMO PRIMERO:** Que, finalmente, no se aprecia la acusada afectación de la igualdad ante la ley, en su modalidad de discriminación arbitraria, por haberse producido la desvinculación de todos los miembros de la Unidad aludida, como tampoco la conculcación del derecho de propiedad, pues pese a la convergencia del principio de estabilidad en el empleo emparentado con el de confianza legítima, este último derivado del tiempo de vigencia de la contrata superior a 5 años - lo que en el caso no se cuestiona-; se ha advertido la dictación de un acto motivado con suficiencia en torno las razones de la no renovación de la contrata, todo lo cual conducirá a que el presente arbitrio no prospere, conforme se declarará.



Por estas consideraciones y de conformidad, además, con lo que dispone el artículo 20, de la Constitución Política de la República y el Auto Acordado de la Excma. Corte Suprema sobre Tramitación y Fallo del Recurso de Protección de las Garantías Constitucionales, cuyo texto refundido se encuentra en el Acta Número 94, del año 2015, se resuelve:

Que, **SE RECHAZA** el recurso de protección interpuesto por doña Paula Eliana Álvarez Robles, en contra de la Universidad de Aysén, representada legalmente por su rector, don Enrique Urrea Coloma, sin costas, por haber tenido motivo plausible para recurrir.

Regístrese, notifíquese y archívese, en su oportunidad.

Redacción del Sr. Ministro Titular, don Luis Moisés Aedo Mora, quien no firma al encontrarse haciendo uso de permiso administrativo.

**Rol N° 359-2023 (Protección).**



Este documento tiene firma electrónica  
y su original puede ser validado en  
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: CNRXMMBWKS



Pronunciado por la Primera Sala de la C.A. de Coyhaique integrada por Ministro Presidente Pedro Alejandro Castro E. y los Ministros (as) Jose Ignacio Mora T., Natalia Rencoret O. Coyhaique, tres de abril de dos mil veinticuatro.

En Coyhaique, a tres de abril de dos mil veinticuatro, 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>

Código: CNRXMMBWKS