

C.A. de Temuco

Temuco, veintitrés de julio de dos mil veinticinco.

VISTOS:

A folio 1 comparece doña Alejandra Miranda Delgado, abogada, en representación de HEIKE MARIANNE FLATAU, interponiendo acción de protección en contra de la UNIVERSIDAD DE LA FRONTERA, representada por su rector, don Juan Manuel Fierro, cédula nacional de identidad número 5.948.562-8; ambos domiciliados, para estos efectos, en Avenida Francisco Salazar 01145, Temuco, por haber dictado un acto administrativo, arbitrario e ilegal, que dispuso la no renovación de la contrata de la recurrente, con más de 7 años de servicio, vulnerando así la garantía constitucional establecida en el artículo 19 N°2 (igualdad ante la ley) y 19 N°24 (propiedad sobre el empleo y las remuneraciones) de la Constitución Política de la República.-

Expone como fundamentos de su pretensión que, la funcionaria, Heike Flatau, ingresó a prestar servicios en calidad de traductora de la dirección de comunicaciones de la Universidad. Primero, en calidad de honorarios, pasando a la contrata en enero de 2023.

Indica que, sus funciones básicamente consistían en traducir contenidos corporativos y de la web institucional, además de la traducción en los diferentes ámbitos de internalización universitaria (español –inglés, inglés – español, y ocasionalmente español - alemán).

Refiere que, además, ha servido en calidad de intérprete ante visitas oficiales extranjeras, traducciones para la acreditación internacional, traducciones simples o certificadas de la Rectoría, la Vice rectoría de Investigación y Posgrado, entre otras funciones.

Hace presente que, era la única persona que realizaba tales funciones. Durante toda su trayectoria profesional, fue calificado en lista 1, de distinción. Jamás fue objeto de alguna sanción administrativa. La más alta calificación, de distinción, también cubrió el período 2023-2024.



Precisa que, el 28 de noviembre de 2024, recibió la carta de no renovación de su contrata. El fundamento es una supuesta crisis económica y financiera de la Universidad, que haría imprescindible la reducción de personal.

Expone que, no obstante, la resolución no especifica cómo y por qué la función de traductora desaparece. La señora Flatau es la única que desempeña esa función, de modo que no sirven los argumentos genéricos de reducción de personal como fundamento.

Manifiesta que, en efecto, la pregunta que se hace la señora Flatau es quién se hará cargo ahora de lo que ella hacía, de manera profesional. Es imposible que la universidad abandone esa función.

A continuación, sobre el acto arbitrario e ilegal expresa en primer término que, la no renovación de una contrata debe estar materializada en un acto administrativo formal y, por tanto, debe contener los aspectos de forma y fondo exigibles a este tipo de actos.

La ley 19.880, específicamente en su artículo 3° establece que la administración debe expresarse a través de actos administrativos, lo que exige la motivación de los mismos. A su turno, que estén motivados significa que deben contener la expresión de hechos y derechos que le den sustento. No bastan explicaciones vagas o genéricas.

La exigencia de la ley 19.980 -en concordancia con los dictámenes 85700, 6400 y 156769 de la Contraloría General de la República- dice relación con la razonabilidad de la motivación, para así evitar desviaciones de poder. No basta con escribir algo si ese algo carece de sustento plausible.

Expresa que, en consecuencia, la mínima razonabilidad establecida en la ley 19.880 no se satisface con una fundamentación meramente formal. La finalidad del legislador es otra: dotar a la administración de procedimientos transparentes que permitan el conocimiento, contenido y fundamentos de las decisiones que se adopten, máxime cuando esas decisiones afectan intereses y derechos de las personas.



Refuerza la conclusión precedente, el hecho que sea la propia Constitución Política de la República la que, en su artículo 8º, obligue a las autoridades a dar estricto cumplimiento al principio de probidad, señalando expresamente que son “públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen”.

Refiere que, dicha norma constitucional es plenamente concordante con el inciso segundo del artículo 13º de la ley 18.575, que prescribe: “la función pública se ejercerá con transparencia, de manera que permita y promueva el conocimiento de los procedimientos, contenidos y fundamentos de las decisiones que se adopten en ejercicio de ella”.

Indica que, en la misma lógica, abundante jurisprudencia administrativa emanada de la Contraloría General de la República, dispone que la no renovación de una contrata debe materializarse en un acto administrativo, debiendo contener el razonamiento y la expresión de los hechos y fundamentos de derecho en que se sustenta.

Por otra parte, el dictamen 6400 del 2 de febrero de 2018 (cuyo título es: “Genera Jurisprudencia”), en el mismo sentido que el dictamen 156.769, del 18 de noviembre de 2021, establece que puede servir de fundamento para la no renovación una restructuración del servicio que haga innecesarios los servicios del empleado, pero ésta debe estar refrendada legal y presupuestariamente.

Agrega que, sabemos, por la carta, que existe un problema financiero. Pero ese problema financiero obliga a una restructuración orgánica, no al despido indiscriminado de funcionarios. Y dentro de esa restructuración, hay que preguntarse si de verdad la universidad ya no necesita la traducción de contenidos institucionales o de documentos oficiales. Sus servicios, en consecuencia, siguen siendo necesarios.

En relación a la **VULNERACIÓN DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES**, indica que, el acto arbitrario e ilegal,



latamente descrito en la presente acción, vulnera, al menos, las siguientes garantías constitucionales:

- Igualdad ante la ley: Contrariamente a lo dispuesto en el texto constitucional, pareciera ser que en Chile sí existen personas privilegiadas. Estando en idénticas condiciones a los de la señora HEIKE FLATAU, los demás funcionarios de Comunicaciones fueron renovados en sus contrataciones. ¿Por qué a ella no? ¿Por qué la autoridad hizo, respecto de ella, una diferencia arbitraria?
- Propiedad sobre el empleo y las remuneraciones: Aunque sabemos que la contrata es transitoria (lo que no es sinónimo de precaria), tanto la jurisprudencia administrativa como judicial han ido progresivamente avanzando en tesis que admiten que el funcionario público con dos o más contrataciones tiene derecho a que su contrata sea renovada, salvo que asistan circunstancias graves y en estricto apego a los dictámenes emanados por Contraloría General de la República. Si dichas hipótesis no se verifican, evidente es que el funcionario es propietario de un derecho, cual es el a ser renovado indefinidamente en su contratación, mientras no medien tales circunstancias graves. Y la propiedad sobre las remuneraciones es el correlato necesario de quien tiene el derecho al empleo y la justa retribución que de allí se sigue.

Por lo mismo, los hechos descritos importan que la Universidad de la Frontera ha vulnerado el derecho a la igualdad ante la ley y a la propiedad sobre el empleo y las remuneraciones, ambos establecidos en el artículo 19 número 2, y 24 de la Constitución Política de la República y que están expresamente protegidas por el artículo 20 del mismo texto constitucional.

Conforme a lo expuesto, solicita se ordene dejar sin efecto la resolución RA N°311/11278/2024, ordenando la prórroga de la contrata de la funcionaria HEIKE FLATAU, salvo que incurra en



alguna falta que la haga merecedor de una sanción expulsiva (derivada de una investigación o sumario administrativo) o que sus calificaciones lo ubiquen en lista de eliminación. En subsidio de lo anterior, para que al menos se le renueve la contrata entre el 1 de enero y hasta el 31 de diciembre de 2025 o, en su defecto, el pago de todas las remuneraciones que le habría correspondido de haber continuado en el cargo hasta dicha fecha.

Además de todas las medidas que, en concepto de VSI, sean conducentes al restablecimiento y protección del derecho, con costas del recurso.

A compañía al recurso interpuesto, los siguientes documentos:

- Resolución exenta que dispone no renovación de la contrata (o decisión de “no prorrogar” del 28 de noviembre de 2024.
- Recurso de reconsideración de 2 de diciembre de 2024.

A folio 8 comparece Juan Eduardo Ericés Reyes, abogado, en representación de la UNIVERSIDAD DE LA FRONTERA, evacuando informe.

Indica que, como ANTECEDENTES DE HECHO que, por resolución Exenta RA N°311/11278/2024, de fecha 28 de noviembre de 2024, se resuelve no prorrogarse la designación a contrata de doña HEIKE MARIANNE FLATAU, RUN 24.041.418-K, en el cargo Profesional grado 8° escala sueldos universidades estatales con jornada 22 horas semanales, de la planta de profesionales, a contar del 1 de enero de 2025.

Expresa que, con fecha 02 de diciembre de 2024, la recurrente solicita la reconsideración de la decisión de no prorrogar la contrata, establecida en resolución Exenta RA N°311/11278/2024.

Refiere que, por Resolución Exenta N°4360/2024, de fecha 24 de diciembre de 2024, de la Universidad de La Frontera, se Rechaza Recurso y confirma Resolución Exenta RA N°11278 de 2024.

Agrega que, por Resolución Exenta N°627 de fecha 19 de noviembre de 2024 de la Superintendencia de Educación Superior, se



aprobó Plan de ajuste financiero y presupuestario 2024-2025 de la Universidad de La Frontera, en el marco del proceso de supervisión financiera, la cual indica en su considerando 2º) que “Establézcase que, en caso de que la institución de Educación Superior no dé cabal cumplimiento al Plan de Ajuste Financiero y Presupuestario 2024-2025, esta Superintendencia de Educación Superior, de oficio y por resolución fundada, podrá iniciar el procedimiento administrativo previsto en la Ley N°20.800”.

Precisa que, por Resolución Exenta N°3788 de fecha 22 de noviembre de 2024, de la Universidad de La Frontera, se aprobó Plan de ajuste financiero y presupuestario de la Universidad de La Frontera 2024-2025. Que, el Plan de ajuste financiero y presupuestario 2024-2025 de la Universidad de La Frontera, declara como hallazgos de déficit presupuestario: a) Déficit de caja acumulado aproximado por MM\$38.000; b) Utilización línea de crédito por MM\$9.000; c) Deuda con Fondo Solidario por MM\$11.000; d) Utilización de Fondos de Proyectos sin restricción por MM\$6.000; e) Proveedores pendientes de pago por MM\$2.000; y, Crédito de Largo Plazo utilizado en capital de trabajo por MM\$10.000.

Refiere que, en este sentido y en el marco de las orientaciones de la Superintendencia, se indica:

a) Que, el punto 1.3. referido a “Orientaciones de la Superintendencia de Educación Superior” sobre el punto 3 del ORD. N°259/2024 SES, esto es, “Se sugiere profundizar en iniciativas de control de costos y gastos, especialmente en lo que refiere a remuneraciones y eficiencia en los procesos de programación académica. Esto con objeto de seguir contribuyendo hacia la sustentabilidad financiera”.

b) Que, el punto 3.1 referido a “Ajustes en el gasto presupuestario” dispone priorizar: “Desarrollar un proceso de ajuste de gastos de remuneraciones a través de la no renovación de contratos a contrata, resguardando la eficacia en la toma de decisión a través de



los criterios establecidos por la Contraloría General de la República y la Corte Suprema, así como otros que resguarden la dignidad de las personas y el buen funcionamiento institucional”.

c) Que, el punto 3.3.2. referido a “Ajuste presupuestario 2025: Gastos”, indica que “[...] el universo de personas contratadas que, a la fecha, no cuenta con confianza legítima del estamento administrativo [...] se concentra cerca de un 70% fuera de las Facultades, y es allí donde se realizará el mayor esfuerzo, en específico, en funciones que desarrollan procesos que pueden ser reorganizados, manteniendo el buen funcionamiento institucional y respeto irrestricto de los procesos fundamentales de una institución de educación superior orientada hacia la excelencia educativa, creación de conocimiento y vinculación con el territorio como proceso transversal”.

d) Que, como consideraciones finales, el presente plan de ajuste obliga una reducción del presupuesto de las unidades académicas y administrativas de la Institución; un ajuste en la dotación de personal; y, un plan de reestructuración de las unidades que forman parte de la orgánica universitaria. Además de una política de austeridad que restrinja las adquisiciones de bienes y servicios a ámbitos esenciales del quehacer universitario: docencia, investigación y vinculación con el medio.

Expone que, por Resolución Exenta N°3791 de fecha 25 de noviembre de 2024, se aprobó el Protocolo de reducción presupuestaria de unidades administrativas centrales y reducción de dotación de personal a contrata de la Universidad de La Frontera, el cual dispone:

a) Las unidades administrativas centrales, con excepción de Secretaría General y Contraloría Universitaria, reducirán en un 25% aproximado su presupuesto a partir de enero de 2025, lo cual se traducirá en la disminución de dotación de personal, mediante la no renovación de contrata para la anualidad 2025. Las Facultades sufrirán una disminución de un 10% aproximado en dotación de personal. Lo anterior, sin perjuicio de la decisión de la H. Junta



Directiva en el presupuesto 2025 de poder aumentar dichos porcentajes y la decisión del Jefe de Servicio en no prorrogar contrataciones por el pleno uso de sus facultades administrativas.

A continuación, sobre los FUNDAMENTOS NORMATIVOS DE LA DECISIÓN DE LA UNIVERSIDAD DE LA FRONTERA E INEXISTENCIA DE VULNERACIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES, expresa que, se debe tener en consideración que tanto la contratación como la decisión de no renovar la contrata administrativa, se derivan de las facultades contenidas en el artículo 22, del Decreto con Fuerza de Ley N°25 de 2023, que contiene el Estatuto de la Universidad de la Frontera, en especial sus literales c) y h), que atribuyen al Rector las facultades de:

c) Dictar los reglamentos, decretos y resoluciones de la institución de conformidad al presente estatuto; y, h) Nombrar al personal académico y administrativo de la Universidad, conforme a los procedimientos establecidos en este Estatuto. Asimismo, de las facultades y atribuciones que se desprenden del Estatuto Administrativo en lo que respecta a la naturaleza de las contrataciones y la jurisprudencia judicial conforme al criterio unificador dispuesto por la Excma. Corte Suprema.

Precisa que, a su vez, el artículo 3° de la Ley N°18.834, sobre Estatuto Administrativo, dispone a su vez y de manera expresa que empleo a contrata “Es aquél de carácter transitorio que se consulta en la dotación de una institución” y, por tanto, a diferencia del cargo de planta, encuentra definido su duración siempre limitada al tiempo. Por otra parte, el artículo 10° del mismo cuerpo legal regula la duración del vínculo al preceptuar que estos cargos durarán como máximo, sólo hasta el 31 de diciembre de cada año. De acuerdo con las disposiciones antes citadas, queda de manifiesto que los empleos a contrata tienen como especial característica su transitoriedad, encargándose a la ley fijar un término máximo de duración. Cuestión que habilita al Jefe Superior del Servicio para que disponga la extinción del vínculo



estatutario por el cumplimiento del plazo si los servicios ya no son necesarios.

Menciona que, en el presente caso, no se configura confianza legítima entre la funcionaria recurrente y el órgano de Administración del Estado. Esta postura se establece a partir del criterio unificador de la Excm. Corte Suprema, mediante las sentencias roles N° 26.112-2023; 26.131-2023; 26.196-2023; 26.279-2023; y, 26.301-2023, manteniéndose vigente el precitado criterio hasta el día de hoy. Se ha indicado: “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 solo 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”. En esta idea, “se concluye que si una persona se encuentra vinculada con la Administración a través de contratos 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 se encuentra facultada para no renovar el vínculo estatutario para el periodo siguiente, sin que requiera la dictación de un acto especial al efecto, dado que es el legislador quien dispone que al cumplirse el periodo de designación esta concluye por el solo 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”, explica el máximo tribunal y continúa indicando que “En cambio, en el caso de que la persona se encuentre protegida por el principio de confianza legítima, la Administración solo 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”.

Expresa que, atendida la revisión de jurisprudencia judicial del último periodo (SCS de fecha 07 de junio de 2024, Rol N°14.125-2024, C. 11° y 12°; SCS, de fecha 13 de septiembre de 2024, Rol N°6.613-2024, C. 11° y 12°; SCS, de fecha 18 de abril de 2024, Rol N°4.807-2024, C. 11 ° y 12°; SCS de fecha 09 de enero de 2025, Rol N°51.730, C. 4°), la Corte Suprema mantiene en vigencia su criterio unificador, considerando el plazo de cinco años como periodo prudente para la evaluación del desempeño del funcionario y la necesidad de continuar en el cargo. Estimando que el servidor que ha mantenido un periodo de desempeño inferior a un lustro, no le asiste el principio de confianza legítima, provocando que la Administración guarde la facultad para no renovar su vínculo estatutario, sin necesidad de la dictación de un acto administrativo, bastando su periodo de designación y, por ende, el término de su contrata, por el sólo ministerio de la ley. En el presente caso, la recurrente posee una extensión temporal inferior a los 5 años.

Al mismo tenor, la jurisprudencia reciente de la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Temuco (Rol N°13.983-2023 de fecha 02 de mayo de 2024, C. 4° y 5°; y Rol N°5.194-2024 de fecha 31 de diciembre de 2024, C. 8°), estimó que el principio de confianza legítima en materia administrativa protege únicamente a aquellos funcionarios que, por la extensión temporal de su vínculo (superior a cinco años), y la reiteración de renovaciones anuales, desarrollan una expectativa razonable de continuidad en el servicio.

Expresa que, el acto administrativo notificado a la recurrente se encuentra debidamente motivado, en conformidad al artículo 11 de la Ley N°19.880, el cual señala 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”, en suma, el artículo 41 inciso 4º de la ley precitada, establece que los actos administrativos contendrán la decisión, la cual debe ser fundada. Sobre este punto, la jurisprudencia administrativa (Dictamen N°85.700 de 2016; Dictamen N°12.248 y N°18.901, ambos de 2017; y, Dictamen N°6.400 de 2018) indica como fundamentos para prescindir o alterar el vínculo funcionario – ya sea mediante no renovación o término anticipado – y en la medida que se encuentren suficientemente acreditados, ya sea por estudios o informes: a) Evaluación deficiente; b) Modificación de funciones del órgano y/o reestructuración; c) 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; d) Nuevas condiciones presupuestarias o de dotación del servicio que obliguen a reducir personal; e) Reducción de la dotación docente. Lo cual, pese a no exigirlo la jurisprudencia judicial, ocurre en el caso de marras.

Señala que, el acto administrativo por el que se decide no prorrogar la contrata de la recurrente, está dotado de la necesaria racionalidad, exponiendo los argumentos de hecho y fundamentos de derecho, para los cuales basta la decisión discrecional del Jefe de Servicio, sin perjuicio de ello, adiciona a su argumentación el contexto de lo informado a la Superintendencia de Educación Superior. Por lo cual, no existe una arbitrariedad en el ejercicio de la potestad administrativa, pues la finalidad real del acto es proteger un fin eminentemente público, que es dar continuidad al servicio educacional superior.

Expresa que, no es posible adicionar los periodos comprendidos entre el año 2017 al año 2020, en que la recurrente prestó servicios bajo la figura de contratación de prestación de servicios a honorarios, a los periodos de contrata administrativa. Se hace presente que mediante Dictamen N°E173171 de 2022, se impartieron instrucciones respecto



de las contrataciones a honorarios en los órganos de la Administración del Estado, indicando que los prestadores de servicios a honorarios con contratos ininterrumpidos de dos o más años en funciones propias de un servidor a contrata debían ser traspasados a esta calidad contractual.

Sin perjuicio de ello, la Ley N°21.526 incorporó un inciso final al artículo 48 de la Ley N°21.094 sobre Universidades Estatales, el cual dispone que “Además, las universidades del Estado podrán contratar sobre la base de honorarios, la prestación de servicios o labores de investigación, docencia académica de pre y postgrado hasta un máximo de 12 horas semanales o para impartir hasta cuatro asignaturas o por un semestre académico.

Asimismo, podrán contratar a honorarios aquellos servicios que se requieran para la ejecución de proyectos y actividades específicas que cuentan con financiamiento propio para su ejecución, incluyendo labores de docencia, investigación o extensión”. En directa relación, el artículo 59 de la Ley N°21.526 indicó que “Durante el año 2023, las universidades estatales podrán renovar las contrataciones de su personal sobre la base de honorarios sin que les sea aplicable lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley N°21.094. Asimismo, los reemplazos del personal a honorarios no quedarán afectos a dicho artículo”. Esta última formulación fue reiterada en el artículo 37 de la Ley N°21.647 para la anualidad de 2024.

Indica que, en consecuencia, las y los funcionarios que fueron traspasados a contrata a partir del dictamen precitado no adicionan su periodo como prestadores de servicios a honorarios para configurar confianza legítima, restringiendo dicho lapso desde la contrata efectiva, toda vez que de manera voluntaria y por acto propio de su racionalidad, aceptaron abandonar la calidad de prestadores de servicios para transitar a una calidad a contrata y, con ello, establecer sus funciones en las jornadas y requerimientos propios del quehacer de este órgano de la Administración del Estado. Asimismo, al existir



norma expresa con posterioridad al dictamen del ente Contralor, corresponde el ejercicio de dicha disposición, no obligando a las Universidades del Estado a lo allí indicado.

Manifiesta que, la decisión adoptada es legal, por cuanto fue tomada por la Autoridad Administrativa a quien compete la organización y dirección de la Universidad, encontrándose legalmente investida, y obrando dentro de la esfera de sus competencias, cumpliendo dicha actuación con los principios de legalidad y competencia, establecidos en el texto de la Constitución Política de la República, revistiendo la decisión la figura de un acto administrativo (Resolución Exenta impugnada), según las disposiciones de la Ley N°19.880, y debidamente fundado, considerando en sus motivaciones las directrices impartidas por la Contraloría General de la República, vinculantes para esta Universidad.

A continuación, luego de analizar cada una de las garantías constitucionales citadas por la recurrente, expresa que respecto de la eventual vulneración de derechos fundamentales invocada, particularmente de las garantías constitucionales de igualdad ante la ley, derecho al trabajo y el derecho de propiedad. Es menester señalar que la ausencia de ilegalidad y arbitrariedad del acto impugnado, tienen como necesaria consecuencia la ausencia de conculcación de los derechos constitucionales consagrados en el artículo 19 de la Carta Fundamental y garantizados por Acción de Garantías Constitucionales consagrada en el artículo 20 del mismo cuerpo normativo.

Así, solicita declarar que se rechaza el Recurso de Protección, por carecer éste de fundamento por no existir un acto arbitrario o ilegal de parte de mi representada que lesione alguna garantía fundamental del recurrido, todo ello con expresa condenación en costas.

Acompaña a su informe, los siguientes documentos:



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

Código: NBLTBXXXRYG

1.- Resolución Exenta RA N°311/11278/2024, se resuelve no prorrogarse la designación a contrata de doña HEIKE MARIANNE FLATAU.

2.- Recurso de reconsideración interpuesto por doña HEIKE MARIANNE FLATAU, de fecha 02.12.2024.

3.- Resolución Exenta N°4360/2024, de fecha 24 de diciembre de 2024, de la Universidad de La Frontera que Rechaza Recurso y confirma Resolución Exenta RA N°11278 de 2024.

4.- Resolución Exenta N°627 de fecha 19 de noviembre de 2024 de la Superintendencia de Educación Superior, se aprobó Plan de ajuste financiero y presupuestario 2024-2025 de la Universidad de La Frontera.

5.- Resolución Exenta N°3788 de fecha 22 de noviembre de 2024 de la Universidad de La Frontera, se aprobó Plan de ajuste financiero y presupuestario de la Universidad de La Frontera 2024-2025.

6.- Resolución Exenta N°3791 de fecha 25 de noviembre de 2024, se aprobó el Protocolo de reducción presupuestaria de unidades administrativas centrales y reducción de dotación de personal a contrata de la Universidad de La Frontera.

7.- Captura de pantalla Sistema de Personal, de doña HEIKE MARIANNE FLATAU.

A **folio 12** comparece el recurrido ampliando su informe, señalando que es efectivo que durante el año 2017 y el año 2022 entre las partes fueron celebrados contratos a honorarios de naturaleza civil y esporádica.

Se trajeron los autos en relación.

CONSIDERANDO:

PRIMERO: Que, el recurso de protección que contempla el artículo 20 de la Constitución Política de la República, fue establecido en favor de quien, por causa de actos u omisiones arbitrarios o ilegales sufra privación, perturbación o amenaza en el legítimo ejercicio de



alguno de los derechos y garantías a que se refiere la mencionada disposición constitucional, pudiendo el afectado recurrir a la Corte de Apelaciones respectiva a fin de que ésta adopte de inmediato las providencias necesarias para restablecer el imperio del derecho y asegurarle la debida protección.

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.

SEGUNDO: Que la presente acción constitucional ha sido interpuesta en contra de la decisión de la UNIVERSIDAD DE LA FORNTERA, de no prorrogar la designación a contrata de la actora, materializada mediante la Resolución RA N°311/11278/2024, de fecha 28 de noviembre de 2024, actuación que estima es ilegal y arbitraria en los términos que explicita en su presentación.

TERCERO: Que conforme al mérito de los antecedentes allegados al recurso, es posible afirmar que la Entidad recurrida, 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, pues la resolución Exenta RA N°311/11278/2024, de fecha 28 de noviembre de 2024, acto administrativo que materializa la decisión de prorrogar la contrata de la actora, contiene las razones y motivos que llevaron a la recurrida a adoptar la referida decisión, con fundamentos legales, administrativos y jurisprudenciales, cumpliéndose entonces con lo que exige el inciso segundo del artículo 11 de la ley 19.880, sin que la judicatura pueda reemplazar esa decisión de la administración.

Lo anterior, considerando especialmente al efecto, que la decisión se enmarca en el contexto de un Plan de ajuste financiero y presupuestario, aprobado previamente mediante Resolución Exenta



N°627 de fecha 19 de noviembre de 2024 de la Superintendencia de Educación Superior y Resolución Exenta N°3788 de fecha 22 de noviembre de 2024, de la Universidad de La Frontera, antecedentes que forman parte de los fundamentos de la decisión impugnada.

CUARTO: Que por otra parte y en relación al principio de confianza legítima que se invoca por la recurrente, es preciso tener en consideración que corresponde a un principio que tiene por objeto otorgar seguridad jurídica y proteger la buena fe de los administrados, lo cual, en el ámbito de lo reclamado en este recurso, se vincula con la protección de la expectativa razonable de que quienes desarrollan funciones para la administración, continuarán haciéndolo, en este caso, que una determinada contrata, deberá ser renovada bajo un criterio de normalidad.

Dicho concepto, en nuestro ordenamiento jurídico, se trata de una construcción doctrinal, que tiene su sustento en la apreciación administrativa y jurisdiccional de ciertas situaciones en que es necesario proteger la confianza de los administrados, pero que, en este ámbito de aplicación que en la especie se discute, carece de una determinación concreta, en términos de la existencia de una regla jurídica que establezca de manera abstracta y general, el tiempo exacto y concreto que da lugar a dicho derecho, por cuanto esa determinación se ha sujetado a la jurisprudencia administrativa, y especialmente, judicial. Así también lo reconoce la propia Contraloría General de la República, que en su dictamen 561358 de 6 de noviembre de 2024, se exime de pronunciarse al respecto, al considerar que la cuestión de la confianza legítima en las contratas con la administración, obedece a una cuestión litigiosa.

Desde esa perspectiva, no procede -como lo pretende el recurrente-computar el tiempo anterior en que ésta estuvo ligado a la Universidad mediante contratos de prestación de servicios remunerado bajo la modalidad de honorarios, por cuanto los criterios de la Contraloría General de la República y de la Excelentísima Corte



Suprema se refieren al tiempo en que el trabajador ha estado ligado a una institución pública bajo la modalidad de “contrata”, y no por una prestación de servicios a honorarios.

QUINTO: Que como se dijo, 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.

Así, no se ha discutido que la recurrente fue nombrada “a contrata” para desempeñar funciones y que la resolución impugnada decidió no renovar esta contrata, cuestión que está bajo su potestad, no operando en el caso sublite la denominada confianza legítima puesto que la actora en conjunto se mantuvo bajo la modalidad “contrata”, sólo por el término de dos años, desde el 1 de enero del 2023 hasta el 31 de diciembre de 2024.

SEXTO: Que, la Excelentísima Corte Suprema en fallos recientes, ha establecido que el plazo exigible para que tal principio proceda, es de cinco años. En efecto, la Corte Suprema, a partir de la sentencia Rol 26.112-2023 (reiterada, por ejemplo, en los antecedentes con el ingreso 26.131, 26.279 y 26.307, entre otros, del año 2023), en un intento de unificar la doctrina al respecto, viene declarando que el principio de confianza legítima opera después de cinco años, pues estima dicho término, como prudente para que la administración evalúe íntegramente no sólo el desempeño del funcionario, sino que, además, la necesidad de seguir contando con el cargo que sirve la persona.

SÉPTIMO: Que así las cosas, no resulta posible considerar la procedencia, en este caso, de la aplicación del principio de confianza legítima que se reclama, desde que el tiempo de prestación de servicios del recurrente, es menor a cinco años, de modo que no se ha vulnerado ninguna de las garantías constitucionales invocadas por la recurrente.



En efecto, en cuanto a la igualdad ante la ley del artículo 19 N°2 de la Constitución Política de la República, debería haberse acreditado que la Administración ha obrado de una manera distinta con alguna persona en iguales circunstancias que la recurrente, lo que no ha sucedido. Respecto al derecho de propiedad del artículo 19 N°24 del mismo cuerpo legal, éste no se refiere a la llamada “propiedad en el empleo” sino al derecho real de dominio que señala el artículo 582 del Código Civil.

OCTAVO: Que así las cosas, no queda sino rechazar el recurso de protección intentado puesto que, como se dijo, la decisión de la Universidad recurrida plasmada en la resolución impugnada, no es ni ilegal ni arbitraria y se plasmó en una resolución debidamente fundada, cumpliéndose con lo dispuesto en el artículo 3° de la Ley 18.834 y artículo 11 inciso segundo de la ley 19.880, amén que no opera en el caso sub lite la institución denominada “confianza legítima” que pretende ostentar la recurrente.

Por estas consideraciones, y atendido lo dispuesto en el artículo 20 de la Constitución Política de la República y Auto Acordado de la Excma. Corte Suprema sobre Tramitación y Fallo del Recurso de Protección, se declara:

Que, **SE RECHAZA, sin costas**, la acción de protección deducida por la abogada Alejandra Miranda Delgado, en representación de HEIKE MARIANNE FLATAU, en contra de la UNIVERSIDAD DE LA FRONTERA.

Acordado con el voto en contra del Ministro José Marinello, quien fue del parecer de acoger la acción cautelar interpuesta, dejando en consecuencia sin efecto, la resolución que determina la desvinculación de la recurrente, disponiendo su reincorporación a funciones hasta el 31 de diciembre de 2025, debiendo la recurrida hacerle pago de la totalidad de remuneraciones y estipendios devengados y que no hubiese percibido durante el tiempo que



permaneció separada de sus funciones, teniendo para ello en consideración lo siguiente:

1º) Que, como ha razonado la Excma. Corte Suprema, en fallo de 30 de junio de 2023 rol N°39060 - 2023, y fallo de 31 de marzo del año 2023, en autos rol N°26.301-2023, en relación al ejercicio de la facultad de no renovar y poner término anticipado a la vinculación a través de contratas anuales, resulta imperioso hacer una clara distinción entre aquellas relaciones que han tenido una extensión temporal mayor en el tiempo, toda vez que dichas personas, según la jurisprudencia judicial y administrativa, se encuentran protegidas por el principio de confianza legítima, el cual 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 lesionen derechos.

En este sentido, a la relación estatutaria de la persona que se desempeña en la Administración y que se encuentra protegida por la confianza legítima - la cual los fallos citados definen como aquella relación en que se ha permanecido ininterrumpidamente por un largo periodo vinculado a la institución, y como lo indica el fallo precitado rol N°26.301-2023, de a lo menos cinco años, sólo es posible poner término a ella por sumario administrativo derivado de una falta que motive su destitución o por una calificación anual que así lo permita;

2º) Que, en el caso de la recurrente no resulta controvertido que permaneció ininterrumpidamente vinculada con la recurrida por más de 5 años, inicialmente a honorarios, siendo traspasada luego a contrata, alegándose, finalmente por la recurrida, para sostener la procedencia de la desvinculación, la circunstancia de no contar la actora con el plazo de cinco años exclusivos como contrata, por lo que no se estaría frente al estatuto de la confianza legítima y, por ello, podría procederse a su desvinculación de la manera que se hizo, conforme a las reglas generales que rigen la contratación precaria por parte del Estado.



3º) Que, tal como se ha expuesto previamente en esta disidencia, ha sido la Excma. Corte Suprema quien ha dado plena validez a la institución de la confianza legítima, creada por la doctrina administrativa y jurisprudencial, estableciendo marcos objetivos y consecuencias jurídicas que implican un deber por parte de la Administración, referido a la concurrencia de causales específicas que ameriten la desvinculación de quien, en los hechos, goza del estatuto referido.

En tales circunstancias, ha de determinarse si la carencia del plazo establecido por la jurisprudencia administrativa, precisado por nuestro Tribunal Superior en cinco años, como contrata, respecto de un funcionario público, que no se ha controvertido, ha estado vinculado por siete años a la institución que pone término a su contrata, previamente bajo la modalidad de honorarios, constituye o no un acto arbitrario o ilegal, y si finalmente, vulnera o no alguna garantía constitucional de las alegadas.

4º) Que la precariedad de la contratación en el sector público, ha sido abordada por la Excma. Corte Suprema, no solo mediante sus pronunciamientos por la vía del recurso de protección, tal como se ha señalado, al momento de aplicar institutos como la confianza legítima, sino que mediante pronunciamientos de fondo emanados de una nutrida jurisprudencia de su Cuarta Sala, donde se ha reconocido incluso laboralidad a ciertas contrataciones estatutarias, haciendo aplicación del principio de la primacía de la realidad y adoptando pronunciamientos con relevante repercusión, desde la perspectiva de las prestaciones, ahora laborales, que se determina deben ser pagadas.

5º) Que, a su turno, la Administración, no pudiendo sino reconocer la nutrida jurisprudencia de la Corte Suprema en estos temas, se ha hecho eco de la situación de funcionarios sujetos a honorarios, con ciertos requisitos de función y permanencia en el cargo y que deban ser traspasados a contrata, o en su defecto, reconociendo



a aquellos ciertos derechos que le asisten, vinculados al feriado e incluso a la confianza legítima.

Así las cosas, el dictamen 173171 de 10 de enero de 2022 de Contraloría, reinterpreta los artículos 11 de la Ley N°18.834 de 1989, que aprueba el Estatuto Administrativo y 4° de la Ley N°18.883 de 1989, que aprueba el Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, replanteando el entendimiento de la normativa aplicable a los funcionarios a honorarios en base a la jurisprudencia del Tribunal Superior.

Por un lado, el órgano contralor reconoce mediante el Dictamen en comento que la normativa vinculada al régimen de contratación a honorarios surgió para regular la necesidad de apoyo transitorio a los órganos de la administración, pero que ello ha llevado a una desnaturalización de la misma, acarreando la precarización de la condición laboral de esta forma de vínculo de trabajo, siendo precisamente el pronunciamiento de la Contraloría atingente al traspaso que debe hacerse a planta, de aquellos contratos a honorarios celebrados con trabajadores que desarrollar labores propias y habituales dentro de la Administración, muy distantes de las pretendidas labores accidentales, que contempló la ley para permitir esta clase de contrataciones, reconociendo así el principio de supremacía de la realidad, profundamente desarrollado en la doctrina de la Sala Laboral de la Excma. Corte Suprema.

En el dictamen que se refiere, se analiza aquellos cargos específicos que pueden ser celebrados bajo la figura de contratos a honorarios y otros que van a tener que ser modificados en cuanto a su naturaleza jurídica para futuras renovaciones, reconociéndose en todo caso, la procedencia de ciertas contrataciones a honorarios, que se encuentran excluidas de la aplicación del dictamen.

Sobre el particular, el paso de honorarios a contrata de la recurrente es un hecho no controvertido, así como también lo es la renovación de manera continua de su nombramiento en esta última



calidad, hasta la notificación del acto que motiva el presente recurso, sin perjuicio que aquella, había mantenido una relación, también continuada con la recurrida, desde varios años antes, pero inicialmente bajo la modalidad de prestación de servicios a honorarios.

6°) Que, así las cosas, el dictamen que se refiere, establece criterios claros a fin de regular el régimen jurídico que cabe aplicar a las contrata, que previamente han sido prestadores de servicios a honorarios, y en lo pertinente, al reinterpretar los artículos 11 de la ley N°18.834 y 4° de la ley N°18.883, no solo limita la figura de los contratos a honorarios, sino que establece la aplicación del principio de la confianza legítima a las relaciones laborales celebradas entre personas y la Administración bajo la modalidad de honorarios, puesto que al señalar que al traspasar a contrata a los trabajadores a honorarios, con más de dos años en esta última condición, se ha efectuado un reconocimiento de continuidad y habitualidad de las funciones de dichos servidores, sobre la base de la vinculación previa, por lo que es lógico sumar los tiempos previos al traspaso de los servidores que se han desempeñado antes de su primera contrata en el mismo organismo que se trata. Dicho sea, a su vez, que el plazo que se recogía en el Dictamen 173176 de 2022, no era arbitrario, sino consistente, pues establecía la sumatoria hasta la data de dos años previos a la contrata, a efectos de permitir alegar la confianza legítima, luego del primer nombramiento bajo dicha última modalidad, ello según los criterios de temporalidad que regían el estatuto protector ante el ente contralor a dicha data.

7°) Que, consecuente a lo anterior, esta cede, que es de urgencia constitucional, debe necesariamente analizar la alegación sostenida en el libelo, bajo el imperio de la legalidad y no arbitrariedad, que debe importar el actuar de la recurrida al momento de proceder a la desvinculación de la actora, y siendo del caso que el propio órgano contralor de la Administración, ha reconocido de manera clara la posibilidad de adicionar el tiempo que se sirvió a honorarios,



previamente a la contrata inicial, a los efectos de alegar la confianza legítima y dar aplicación a su estatuto protector, no puede sostenerse que sea razonable privar de esa misma posibilidad a aun cuando carece de los cinco años de contrata, que el criterio jurisprudencial hoy exige a los efectos de alegar la pretendida confianza legítima, ha tenido previo a su primer nombramiento en tal calidad, vínculos de prestación de servicios con la recurrida, bajo la modalidad de honorarios, desde larga data. Sostener aquello sería no sólo contrario a la lógica y caprichoso, sino que discriminatorio, respecto de sujetos a los que no se les reconoce una situación de hecho, estando incluso en mejor pie que otros, a los cuales la propia Contraloría si ha reconocido mediante dictamen, la protección del estatuto de confianza legítima que se invoca.

8º) Que, por consecuencia, al estar vinculada la actora a la recurrida por renovaciones de contrata reiteradas, y previo a ello, por una larga data prestándole sus servicios a honorarios, tiempo en total superior a cinco años, es que procede dar aplicación al estatuto de confianza legítima, respecto de esta recurrente, y consecuente con ello, el acto que se recurre no se funda en las hipótesis que hacen procedente la desvinculación, al objeto de legitimarla.

Por ello, más allá de las razones que se esgrimen en sustento de la medida adoptada, en cuanto a las nuevas condiciones presupuestarias o de dotación del servicio que la obliguen a reducir personal, aquellas no son suficientes para proceder a la desvinculación, de modo tal que la decisión de no renovar la contrata de esta recurrente deviene en la vulneración de la garantías constitucional por ella invocada, específicamente, la prevista en el numeral 2º del artículo 19 de la Carta Fundamental, lo que conlleva necesariamente a que este arbitrio constitucional deba ser admitido.

Regístrese y archívese, en su oportunidad.

Redacción a cargo del Ministro Sr. Alejandro Vera Quilodrán.

Rol N° Protección-8869-2024.(jog)



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

Código: NBLTBXXXRYG



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

Código: NBLTBXXXRYG

Pronunciada por la Segunda Sala de la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Temuco, integrada por el Ministro Sr. José Héctor Marinello Federici y el Abogado Integrante Sr. Cristian Carvajal de Vicenzi. Se deja constancia que no firma el Ministro Sr. Alejandro Vera Quilodrán, no obstante concurrir a la vista y acuerdo de la presente causa, por encontrarse haciendo uso de su permiso gremial.

En Temuco, a veintitres de julio de dos mil veinticinco, 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: NBLTBXXXRYG