

TITULO: De la confianza legítima a la motivación: la Contraloría y el Ejecutivo a propósito del protocolo de acuerdo en el marco del reajuste a las remuneraciones de funcionarios públicos

Nº	FECHA	MEDIO	SECCIÓN	PÁGINA
304956	2025-12-30	Elmercuriolegal.cl	Noticias y Reportajes	SP

Imagen 1/1

De la confianza legítima a la motivación: la Contraloría y el Ejecutivo a propósito del protocolo de acuerdo en el marco del reajuste a las remuneraciones de funcionarios públicos

“. Es claro que en esta discusión confluyen dos intereses contrapuestos: por una parte, la necesidad de dar certeza a los funcionarios públicos que se encuentran sometidos a un régimen que permanece en una situación de precariedad e incertezza, y, por otra, la especial cautela que se debe tener a fin de determinar el vehículo jurídico correcto para realizar una modificación de estas características. Ambos aspectos claves de la seguridad jurídica que un Estado de Derecho debe garantizar.”

Lunes, 29 de diciembre de 2025 a las 11:10



Sofía Cisterna y Roberto Burgos

Hace solo unos días se concretó la firma del protocolo de acuerdo entre el gobierno, la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y varias organizaciones representantes del sector público, que materializa una serie de compromisos que afectan directamente a las personas que se desempeñan en la función pública en materia económica, incorporando disposiciones sobre remuneraciones, aportes, bonos y asignaciones, entre otras, que se incorporarán en el proyecto de ley de reajuste salarial para el sector público, previsto para el próximo período.

Sofía Cisterna

Roberto Burgos

Una de las medidas que motiva esta columna es el numeral que propone regular la no renovación de contratos o su renovación en condiciones distintas respecto de una serie de órganos administrativos (número 14 del protocolo). En particular, se pretende establecer que la no renovación de contratos se realice únicamente mediante un acto administrativo fundado, sustentado en criterios objetivos y acreditables. Es decir, se establece una obligación que ya se encuentra regulada en la normativa actual, esto es, la fundación del acto administrativo. Adicionalmente, se incorpora la notificación por carta certificada del término de la contrata^a. Junto con ello, se establece la pérdida de eficacia del acto como consecuencia jurídica asociada al incumplimiento de los requisitos de fundamentación y procedimiento.

Ahora bien, el aspecto que requiere mayor análisis es aquél que expresa que “los funcionarios con al menos dos años de servicios continuos podrán reclamar por vicios de legalidad con ocasión de la no renovación de su designación, o su renovación en condiciones distintas conforme al artículo 160 de la Ley N° 18.834 o al artículo 156 de la Ley N° 18.883, según corresponda”, señalando que “la Contraloría General de la República solo podrá abstenerse de resolver dichas reclamaciones, si el interesado ha interpuesto acciones jurisdiccionales en virtud de los mismos hechos”. Así las cosas, no encontramos nuevamente con la discusión iniciada con el Dictamen N° E561356, de 6 de noviembre de 2024, que cuestionó la denominada confianza legítima. Sobre aquello, vale la pena comentar tres aspectos de relevancia:

a. De la confianza legítima a la motivación. El Ejecutivo en protección de los funcionarios públicos

Un primer aspecto de interés es la circunstancia de que se pretende abandonar el recurso al denominado “principio de confianza legítima”, para efectos de volver a categorías tradicionales del Derecho Administrativo, a través de una modificación legislativa. Así, el protocolo pretende regular un deber de fundamentación, sustentado en criterios objetivos y acreditables, respecto de la no renovación de contratos o su renovación en condiciones distintas. Es decir, efectúa una exigencia al término de la contrata que se había logrado configurar previamente únicamente a través del precedido principio.

Sin perjuicio de lo anterior, nada de ello implica que la confianza legítima se encuentre olvidada, toda vez que, aun cuando no se encuentra así explicitado, el plazo de dos años establecido para efectos de generar una situación jurídica generada a propósito de este principio. Su desarrollo jurisprudencial, tanto administrativo como judicial, cuenta con un largo itinerario que ya ha sido debidamente abordado^b, y que permite considerar la vinculación entre el plazo recogido y la jurisprudencia de Contraloría.

Asimismo, es interesante remarcar el eventual ejercicio lógico que se realizará a través de esta determinación. El protocolo plantea la existencia de un vicio de legalidad por poner término a una situación jurídica que es esencialmente transitoria, como es una contrata. Aún más, la consecuencia jurídica que se asocia a ese vicio de legalidad es la pérdida de eficacia del acto administrativo obligando a “dejar sin efecto el acto, reincorporándose el funcionario y pagarse íntegramente las remuneraciones por el tiempo de separación”. Así, no establece margen de apreciación para la autoridad frente al incumplimiento de estos requisitos, generando que la sola falta de motivación o el incumplimiento en la forma de notificación lleve a la ineficacia del acto. Esta consideración recoge un evidente afán de protección respecto de la situación jurídica de estos funcionarios, frente a su estado actual—de forma similar a como se efectuó a través de la invocación del denominado principio de confianza legítima—, aunque sin un fundamento claro para ello.

b. El vehículo jurídico: el proyecto de la ley de reajustes del sector público

Otro de los aspectos que resulta relevante considerar es el vehículo jurídico que se utiliza para este propósito. Esto es, una ley que históricamente ha tenido por objeto, como su nombre lo indica, generar una mejoría en los componentes económicos que afectan a los funcionarios públicos a través de reajustes, remuneraciones, bonos, aguinaldos, asignaciones, entre otros beneficios de carácter patrimonial.

No obstante, desde la actual Ley N° 21.724, de reajuste general de remuneraciones a las y los trabajadores del sector público, para el período 2024-2025, ya se empezaban a plantear demandas relativas a la estabilidad laboral, a propósito de la dictación del Dictamen N° E561358, de 6 de noviembre de 2024, de la Contraloría General de República, que estimó que el asunto del plazo respecto del cual un cargo a contrato quedaría resguardado por la confianza legítima “devino en litigioso”.

En efecto, la historia legislativa de tal cuerpo normativo indica: “Uno de los problemas que marco este proceso fue, sin duda, el dictamen de la Contraloría respecto de la confianza legítima, que nosotros hemos denunciado que afecta y precariza la función pública, que afecta y golpea la estabilidad laboral de los funcionarios a contrata^c”. Planteando, en este sentido, incluso la promoción de un proyecto de ley que posivice el concepto de confianza legítima en nuestro ordenamiento^d.

Ahora bien, cabe preguntarnos: ¿Es esta ley el mecanismo correcto para implementar una medida de estas características? Parece claro que lo que se está planteando, en realidad, es una modificación al régimen jurídico de las contratas administrativas, una materia propia de la actual Ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo. Esto podría generar interrogantes por la técnica legislativa empleada, como el posible cuestionamiento respecto de leyes misceláneas y el carácter temporal o no de la iniciativa legal, especialmente cuando el mismo protocolo no la define como una materia permanente, como si hace con otras medidas^e.

No obstante lo anterior, es claro que en esta discusión confluyen dos intereses contrapuestos: por una parte, la necesidad de dar certeza a los funcionarios públicos que se encuentran sometidos a un régimen que permanece en una situación de precariedad e incertezza, y, por otra, la especial cautela que se debe tener a fin de determinar el vehículo jurídico correcto para realizar una modificación de estas características. Ambos aspectos claves de la seguridad jurídica que un Estado de Derecho debe garantizar.

c. El grito: la abstención de Contraloría

Finalmente, el protocolo indica que “la Contraloría General de la República solo podrá abstenerse de resolver dichas reclamaciones, si el interesado ha interpuesto acciones jurisdiccionales en virtud de los mismos hechos”. En este sentido, esta mención parece hacer un guiño a las causales de abstención de la Contraloría General de la República y, en particular, al precedido Dictamen N° E561358, de 6 de noviembre de 2024, que declaró que este aspecto tenía el carácter de litigioso, en relación con las solicitudes de dictámenes sobre la materia. Ahora bien, es preciso establecer que la forma en que tales materias han sido abordadas ha sido a través de solicitudes de dictámenes, pero el protocolo remite a los recursos administrativos establecidos en el artículo 160 de la Ley N° 18.834 o el artículo 156 de la Ley N° 18.883, según corresponda.

Sobre esta determinación es relevante plantear un par de ideas. Por una parte, existe una voluntad del Ejecutivo en orden a plantear su postura respecto del régimen de las contratas, estableciendo que la Contraloría, valiéndose de los recursos administrativos establecidos en el artículo 160 de la Ley N° 18.834 o el artículo 156 de la Ley N° 18.883, resuelva las controversias que se planteen sobre esta materia. El acceso a estos recursos a través de esta eventual modificación legal genera un efecto práctico de relevancia: priva a la Contraloría de uno de sus mecanismos, asociado a la potestad dictaminadora, cuál es hacer uso del asunto litigioso para efectos de relegar esta materia al conocimiento de los tribunales de justicia^f.

Esta consideración es de utilidad, toda vez que históricamente la interpretación de las causales de abstención de la Contraloría ha recaído en este mismo órgano, asociado a la existencia de la potestad dictaminadora. En esta hipótesis, el Ejecutivo deja a Contraloría en una posición en que esta no podrá desentender el conocimiento de un régimen de contratas que ella misma, a través del ejercicio de esta potestad dictaminadora, ha descartado.

^a Sofía Cisterna Manzur es profesora de Derecho Administrativo de la Universidad Adolfo Ibáñez y asociada del área de Derecho Público y Mercados Regulados de Guerrero Olivos, mientras que Roberto Burgos Pinto es profesor e Derecho Administrativo de la Universidad de Santiago y asociado del área de Derecho Público y Mercados Regulados de la misma firma.