

2025

REPÚBLICA DE CHILE
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol 16.371-2025

[21 de octubre de 2025]

**REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD POR
INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DEL ARTÍCULO 10 INCISO
PRIMERO DE LA LEY N° 18.834, SOBRE ESTATUTO
ADMINISTRATIVO**

GONZALO BASAURE OBREGÓN

**EN EL PROCESO ROL N° 7415-2024 (PROTECCIÓN), SEGUIDO ANTE LA CORTE
DE APELACIONES DE VALPARAÍSO, EN CONOCIMIENTO DE LA EXCMA.
CORTE SUPREMA BAJO EL ROL N° 10.364-2025**

VISTOS:

Que, con fecha 8 de abril de 2025, Gonzalo Basaure Obregón deduce requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo 10 inciso primero de la Ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo, para que ello incida en el proceso Rol N° 7.415-2024 (Protección), seguido ante la Corte de Apelaciones de Valparaíso, en conocimiento de la Excma. Corte Suprema bajo el Rol N° 10.364-2025.

La disposición legal impugnada dispone lo siguiente:

“Ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo

(...)

***Artículo 10.-** 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, salvo que hubiere sido propuesta la prórroga con treinta días de anticipación a lo menos.

(...)".

Síntesis de la gestión pendiente y del conflicto constitucional sometido al conocimiento y resolución del Tribunal

Indica la parte requirente que la gestión pendiente corresponde a causa seguida ante la Excm. Corte Suprema, con relación al recurso de apelación en contra de la sentencia de 26 de febrero de 2025, dictada por la Corte de Apelaciones de Valparaíso, que acogió la acción de protección deducida en contra de la Resolución Exenta N°52.122, de fecha 29 de noviembre de 2024, dictada por la Universidad de Valparaíso, encontrándose en acuerdo.

Contextualiza lo anterior, indicado que ingresó al servicio el 1 de marzo de 2020. En las condiciones de la contrata se estableció que sería contratado a contar del 1 de marzo de 2020 y hasta el 31 de diciembre de 2020, mientras sean necesarios sus servicios, como Académico, asimilado al grado B de la escala de sueldos "Universidades Estatales", de la planta de "Académicos", con jornada de 22 horas semanales. Desarrolla que mediante Resolución Exenta de 4 de mayo de 2020, se regularizó y reconoció a contar del 1 de marzo de 2020, la jerarquía académica de profesor adjunto, en la Escuela de Auditoría de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Anota que dicha relación funcional se encontró vigente desde el año 2020 hasta diciembre de 2024, durante la cual se le asignaron diversas funciones docentes y académicas, cumpliendo además labores como Encargado de Vinculación con el Medio de la Escuela de Auditoría de Santiago y como profesor guía de tesis de alumnos, manteniendo siempre las máximas calificaciones.

Respecto de los incidentes ocurridos en septiembre de 2024, refiere que el día 4 de septiembre, durante una clase, un alumno habría interrumpido y distraído la clase con conversaciones, por lo que procedió a llamarle la atención respetuosamente. Ante ello, el alumno habría perdido el control y gritado al académico. Posteriormente, al término del módulo, el estudiante habría iniciado nuevamente una agresión verbal. Agrega que luego, aproximadamente a las 10:33 horas del mismo día, interrumpieron la clase del requirente dos personas: el alumno y otra adulta, aparentemente su madre, quienes lo interpellaron en forma violenta respecto a la forma de dirigirse al estudiante. Explica que, inmediatamente informó de estos incidentes al Director de Carrera de Auditoría mediante correo electrónico, y que posteriormente, con fecha 13 de septiembre de 2024, presentó escrito dirigido al Decano de la Facultad solicitando la instrucción de una investigación sumaria, la que a la fecha no ha tenido pronunciamiento.

El día 4 de diciembre de 2024 el Director de la Escuela de Auditoría le comunicó que su contrato como docente no sería renovado para el año 2025. Le fue señalado inicialmente que no habría cumplido con una determinada obligación lo que el requirente controvertió. Posteriormente, el director justificó la decisión alegando que el requirente no habría cumplido con las bases del concurso de contratación y basándose en un concepto denominado “confianza legítima”, arguyendo que no cumplía los años exigidos por la jurisprudencia para reconocerla, lo que no sería efectivo dada la contratación desde 2020.

Refiere que la Resolución Exenta de 29 de noviembre de 2024, utiliza argumentos formales relacionados con cambios en el criterio jurisprudencial de la Contraloría General de la República y cuestiones económicas derivadas de la implementación de nuevas normativas en materia de financiamiento universitario, concentrándose los argumentos de fondo en los considerandos 8°, 9°, 10° y 14°, que se refieren a lineamientos presupuestarios para el año 2025, déficit generado por la nueva normativa de financiamiento y la opinión de que la confianza legítima se configura con la quinta renovación anual de la contrata.

En atención a los hechos, interpuso acción de protección con fecha 31 de diciembre de 2024, solicitando que se dejara sin efecto la Resolución Exenta N°52.122 y se renovara su contrata, dando origen a causa ante la Corte de Apelaciones de Valparaíso.

Con fecha 26 de febrero de 2025, la Corte de Apelaciones dictó sentencia acogiendo la acción de protección, ordenando la reincorporación del actor a las funciones habituales que desempeñaba hasta el 31 de diciembre de 2024 y el pago de las remuneraciones devengadas. La sentencia estableció que la resolución cuestionada no cumplía con el deber de fundamentación de los actos administrativos contemplado en los artículos 11 inciso segundo y 41 de la Ley N° 19.880, concluyendo que el actuar de la recurrida había sido ilegal y arbitrario, vulnerando el derecho de igualdad ante la ley.

Con fecha 28 de marzo de 2025, se concedió la apelación presentada por la Universidad de Valparaíso, dando origen a la gestión pendiente ante la Excma. Corte Suprema.

Al fundar el conflicto constitucional, el requirente sostiene que la aplicación del artículo 10 inciso primero impugnado vulnera los artículos 19 N°2, 19 N°16 incisos primero y tercero, 19 N°26, 38 inciso primero y 5° inciso segundo de la Carta Fundamental, este último en relación con el artículo 23 N°1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y el artículo 7° letra d) del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador).

Respecto a la infracción al artículo 5° inciso segundo de la Constitución, argumenta que la aplicación de la norma impugnada resulta incompatible con los

estándares de derechos humanos consagrados en tratados internacionales, particularmente con el derecho al trabajo y a la estabilidad laboral. Sostiene que la terminación automática de la contrata al final del año sin una justificación objetiva afecta la continuidad en el empleo y deja a los trabajadores en una situación de incertidumbre constante, contraviniendo el derecho a la estabilidad laboral incorporado al ordenamiento jurídico constitucional como derecho humano a través de la ratificación del Protocolo de San Salvador.

En cuanto a la vulneración del principio de igualdad ante la ley, precisa que el precepto impugnado incurre en discriminación arbitraria al permitir poner término a la relación funcional sin necesidad de fundamentación, por el solo hecho de la llegada del 31 de diciembre de cada año, en contraste con el personal de planta. Sostiene que se genera una situación de perjuicio frente a los empleados de planta, en tanto pueden ser desvinculados sin expresión de causa por la mera no renovación.

Respecto de la libertad de trabajo y su protección, anota que la norma constitucional protege no solo la libertad de trabajo, sino el trabajo mismo y las condiciones en que debe ejercerse. Argumenta que la precariedad del empleo a contrata materializada a través de la facultad de la Administración para no renovar sin expresión de causa colisiona con la protección del trabajo, configurándose un “despido arbitrario” a través del ejercicio indiscriminado de la no renovación, especialmente cuando el servidor se ha desempeñado durante muchos años en funciones permanentes.

En relación con la seguridad jurídica, sostiene que la facultad contenida en la norma impugnada elimina tanto de facto como de iure el derecho a la estabilidad laboral de los servidores públicos a contrata, al no existir ningún límite temporal que restrinja la facultad de no renovación. Argumenta que se está ante una privación de un derecho que afecta los atributos esenciales del derecho a la estabilidad laboral, contraviniendo la prohibición de afectar los derechos en su esencia.

En fin, respecto de la carrera funcionaria, alega que la norma cuestionada contraviene el principio de carrera funcionaria al mantener permanentemente a funcionarios ante un estado de peligro de término de la relación funcional, otorgando la posibilidad de que la Administración prefiera esta modalidad de contratación por sobre la planta, negando el derecho a la carrera funcionaria que garantiza la Constitución.

Tramitación

El requerimiento fue acogido a trámite por la Primera Sala con fecha 24 de abril de 2025, a fojas 202. Se confirió traslado a las demás partes para examinar el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad.

Posteriormente, fue declarado admisible, a fojas 537, en resolución de 16 de mayo de 2025. Se confirió traslado a las demás partes de la gestión invocada y a los órganos constitucionales interesados.

A fojas 546, en presentación de 8 de junio de 2025, la Universidad de Valparaíso evacuó traslado y solicitó el rechazo del requerimiento.

La parte requerida sostiene que no se hará cargo de lo expuesto por el recurrente respecto de la gestión judicial pendiente y los antecedentes de hecho, toda vez que con ello el actor busca volver a revisar los hechos que se ventilan en la causa, no constituyendo esta la instancia para ello, lo que, agrega, deja en claro que su intención no es la inaplicabilidad de la norma impugnada, sino crear una instancia procesal improcedente.

Respecto de los fundamentos de la existencia de funcionarios a contrata, argumenta que se justifica por diversas razones, principalmente por la necesidad de flexibilidad en la gestión de personal para cubrir necesidades puntuales o temporales en la administración pública. Explica que la doctrina y jurisprudencia administrativa han señalado que la naturaleza jurídica de la relación tiene el carácter de un vínculo estatutario de derecho público, citando dictamen de la Contraloría General de la República que establece que el vínculo estatutario supone la sujeción de los funcionarios a un régimen de derecho público preestablecido, unilateral, objetivo e impersonal. Desarrolla que el artículo 2° de la Ley 18.834 señala que los cargos de planta y a contrata solo “podrán corresponder a funciones propias que deban realizar las instituciones”, precisando que la finalidad del empleo a contrata es complementar los cargos permanentes según las necesidades del servicio y duran hasta el 31 de diciembre de cada año, salvo prórroga.

Explica que el estatuto jurídico de un funcionario a contrata es claro, existiendo un régimen jurídico distinto entre un funcionario de planta y uno a contrata, entendido que este cargo está creado por ley de manera permanente, mientras el estatuto jurídico de uno a contrata es de carácter transitorio, que no es parte de la dotación estable de la institución.

Anota que por su transitoriedad, a las contratas no se les extiende el régimen de la carrera funcionaria tal como se señala en los artículos 44 a 51 de la Ley N°18.575, y que respecto del término de una contrata, la Contraloría ha señalado que los funcionarios contratados gozan del derecho a la estabilidad en el empleo, pero con las limitaciones propias que emanan del carácter transitorio de sus designaciones.

En cuanto a los límites a los derechos fundamentales, argumenta que no es efectivo que la existencia de los funcionarios a contrata vulnere los derechos fundamentales, desde que legalmente se ha establecido una estructura razonada que establece límites a su ejercicio. Sostiene que los derechos fundamentales pueden ser

limitados en una sociedad democrática, y cita jurisprudencia del Tribunal Constitucional en Rol N°1365, de 2009 que establece el carácter no absoluto de los derechos fundamentales.

Respecto del artículo 19 N°2, señala que a todos los funcionarios a contrata se les aplica el mismo estatuto jurídico, por lo que no puede señalarse que exista infracción a dicha norma, citando jurisprudencia del Tribunal en causas Roles N°53 y N°219, que establecen que la igualdad ante la ley consiste en que las normas jurídicas deben ser iguales para todas las personas que se encuentren en las mismas circunstancias.

En relación con el artículo 19 N°16, argumenta que todos los funcionarios a contrata se someten a igual régimen jurídico, por lo que no se podría sostener que la aplicación de la misma normativa constituya una discriminación arbitraria en el ejercicio de la libertad de trabajo. Luego, en torno a la alegación de infracción al artículo 19 N°26 de la Constitución, explica que el precepto cuya inaplicabilidad se solicita no afecta algún derecho garantizado constitucionalmente, destacando que el propio avance jurisprudencial ha ido dotando y robusteciendo la aplicación del artículo 10, señalando que los funcionarios a contrata no pueden ejercer jefaturas o cargos directivos, que el dictamen N°E156769 de 2021 de la Contraloría permite prescindir del vínculo en nuevas condiciones presupuestarias, que la jurisprudencia de la Corte Suprema ha sostenido que el principio de confianza legítima opera después de cinco años de servir en la contrata, y que el dictamen N°E417326 de 2023 sostiene que tal materia devino en litigiosa.

A su vez, en lo que se cuestiona en vulneración al artículo 38 inciso primero de la Carta Fundamental, la parte requerida argumenta que el artículo 10 de la Ley 18.834 no lo conculca, toda vez que la transitoriedad de la función impide su aplicación, explicándose por su naturaleza no permanente que no le sea aplicable la carrera funcionaria.

Precluido el traslado otorgado en resolución de admisibilidad, a fojas 553, por decreto de 16 de junio de 2025, se dispuso traer los autos en relación.

Vista de la causa y acuerdo

En Sesión de Pleno de 26 de agosto de 2025 se oyó la relación pública y los alegatos de los abogados señores Ignacio Basaure Rojo, por la parte requirente, y Renato Ibarra Ruiz, por la parte requerida de la Universidad de Valparaíso. Fue adoptado acuerdo con igual fecha, conforme fue certificado por el relator a fojas 562.

Y CONSIDERANDO:

PRIMERO: De conformidad con lo dispuesto en el artículo 93, incisos primero, N°6, y decimoprimeros de la Constitución de la República, esta Magistratura está llamada a determinar si la aplicación del artículo 10, inciso primero, del D.F.L. N°29 de 16 de marzo de 2005, fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N°18.834, sobre Estatuto Administrativo, resulta contraria a la Constitución en la gestión judicial pendiente, recurso de apelación de protección, Rol Ingreso Corte N°10.364-2025, seguida ante la Excma. Corte Suprema.

El precepto legal impugnado dispone:

Artículo 10.- 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, salvo que hubiere sido propuesta la prórroga con treinta días de anticipación a lo menos. [...].

SEGUNDO: Del análisis del requerimiento planteado en estos autos, esta Magistratura es del parecer que el requerimiento debe ser desestimado, por constituir un asunto de mera legalidad y argumentación de carácter genérica y consecuentemente no haberse acreditado las infracciones constitucionales esgrimidas, tal como se desarrollará en los siguientes acápites.

1. Las alegaciones constituyen asuntos de mera legalidad y se plantean de un modo genérico

TERCERO: El conflicto de constitucionalidad planteado por el requirente dice relación con que se faculta a la Administración para poner término a los nombramientos a contrata al concluir el plazo fijado, sin que medie motivación suficiente ni consideración alguna respecto de la confianza legítima generada en el funcionario. Tal facultad, ejercida sin restricciones objetivas y con prescindencia de criterios vinculados al mérito, desempeño o necesidades del servicio, configura — según se argumenta— un estado de precariedad funcional incompatible con los artículos 19 N°2, 19 N°16 incisos 1° y 3°, 19 N°26, 38 inciso primero y artículo 5° inciso segundo de la Carta Fundamental, este último en relación con el artículo 23 N°1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y el artículo 7° letra d) del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

CUARTO: La acción de inaplicabilidad tiene por finalidad resolver un conflicto de constitucionalidad de un precepto legal cuya aplicación resulte contraria a la Constitución en una gestión pendiente seguida ante un tribunal ordinario o

especial, es decir, le compete a esta Magistratura pronunciarse sobre la compatibilidad del precepto legal impugnado con la Constitución en razón del efecto que pudiere generar su aplicación en la gestión judicial pendiente. Esta acción responde a un tipo de control de constitucionalidad concreto, represivo y facultativo centrado en un caso particular, cuyo efecto es que el precepto legal impugnado una vez declarada su inaplicabilidad no pueda ser aplicado por el juez que conoce del asunto.

Por lo que, “con el objeto de evitar equívocos interpretativos, el Tribunal Constitucional identifica una faz activa del conflicto de constitucionalidad sometido a su conocimiento y define una faz abstencionista respecto del conflicto de legalidad que resulta ajeno a su competencia” (STC Rol N°2437-13, c. 7°).

QUINTO: En ese entendido, cabe precisar que en el caso *sub-lite* constituye un conflicto de mera legalidad la alegación referida con la falta de un criterio uniforme respecto a la aplicación del principio de confianza legítima en materia de contrata. Lo anterior, puesto que dice relación con la interpretación, aplicación y alcance de una norma legal —el artículo 10, inciso primero, del Estatuto Administrativo— en contextos fácticos diversos, y no con su contradicción directa e inmediata con la Constitución Política de la República.

El propio desarrollo progresivo del principio de confianza legítima en la jurisprudencia administrativa y judicial así lo demuestra, pues ha sido construido sobre la base del mismo precepto legal, sin que en ningún momento se haya sostenido que tal disposición impida o excluya su reconocimiento.

En efecto, desde el año 2016, la Contraloría General de la República comenzó a aplicar decididamente este principio a funcionarios a contrata que, tras renovaciones sucesivas, generaban una expectativa razonable de continuidad (Dictamen N°85700/2016). Este entendimiento fue reiterado y precisado en dictámenes posteriores, tales como el N°6400/2018, N°21536/2019, N°E405363/2023, entre otros. No obstante, en el dictamen N°E561358/2024, la Contraloría reconoció expresamente que la determinación del plazo para configurar la confianza legítima había devenido en una “materia litigiosa”, por lo que estimó que debía ser resuelta exclusivamente por los tribunales de justicia, absteniéndose de emitir pronunciamiento administrativo.

De modo paralelo, la Corte Suprema transita desde una interpretación concordante con la Contraloría —reconociendo en el fallo Rol N°15.122-2018 que más de dos años de contrata podían generar una relación de carácter indefinido— hacia una línea unificadora de su jurisprudencia. A partir del año 2023, en los fallos dictados en las causas roles N°s 26.112, 26.131, 26.196, 26.279 y 26.301, el máximo Tribunal estableció que la confianza legítima solo se consolida tras cinco años de servicio ininterrumpido bajo la modalidad de contrata. Tal evolución evidencia que la aplicación del precepto impugnado ha sido objeto de diversas interpretaciones

razonables y fundadas en derecho, sin que se haya declarado que su contenido infrinja directamente la Constitución.

De lo anterior se desprende que el principio de confianza legítima ha sido admitido y aplicado tanto por la Contraloría como por los Tribunales Superiores de justicia dentro del marco del propio Estatuto Administrativo, como una forma de armonizar su texto con los principios del derecho público y la función pública. La divergencia en los criterios adoptados por dichos órganos, lejos de revelar un vicio de inconstitucionalidad, refleja el espacio legítimo de interpretación judicial y administrativa del ordenamiento jurídico. Por ende, lo que se debate no es la constitucionalidad del precepto impugnado, sino cuándo y cómo debe aplicarse un principio jurídico general en una relación legalmente regulada, lo que constituye inequívocamente una cuestión de legalidad, que corresponde ser dilucidada por el juez del fondo.

SEXTO: El requerimiento sometido a nuestro conocimiento no cumple con el requisito fundamental de toda acción de inaplicabilidad: fundarse en una controversia de constitucionalidad. Por el contrario, el asunto planteado corresponde a una cuestión de interpretación, sentido y alcance del precepto legal aplicable. En este contexto, como ha reiterado consistentemente el Tribunal Constitucional: “No es esta Magistratura la encargada de determinar el sentido y alcance de esa norma legal, pues le corresponde únicamente discernir si la aplicación de tal precepto es o no contrario a la Constitución.” (STC Rol N°824, c. 12).

Más aún, en la gestión judicial pendiente, la propia Corte de Apelaciones ya acogió el recurso de protección interpuesto por la parte requirente, sin que haya sido necesario declarar inaplicable el artículo 10 del Estatuto Administrativo. El Tribunal de alzada ordenó la reincorporación del funcionario a sus labores habituales, concluyendo que el acto de no renovación no satisfacía el estándar de motivación exigido para cesar una relación a contrata de larga data. Esta decisión evidencia que el sistema jurídico vigente, incluso aplicando el precepto impugnado, permite reconocer y proteger el principio de confianza legítima cuando concurren sus supuestos y los derechos que se estiman vulnerados por la norma.

En este contexto, no se configura un efecto inconstitucional atribuible a la norma legal, sino —a lo sumo— una controversia sobre su correcta aplicación en el caso concreto. Por lo que “esta Magistratura carece de competencia y jurisdicción para resolver las cuestiones de mera legalidad que deberán ser resueltas por los jueces del fondo (STC Rol N°1182 c. 5°).

SÉPTIMO: Sumado a lo anterior, esta Magistratura constata que el requerimiento presentado se funda en alegaciones genéricas, abstractas e insuficientemente desarrolladas sobre la supuesta inconstitucionalidad del artículo 10, inciso primero, del Estatuto Administrativo, sin demostrar cómo la aplicación de dicho precepto en la gestión judicial pendiente produciría una infracción directa e

inmediata a la Constitución. En efecto, el requirente construye su argumentación sobre una crítica amplia al régimen jurídico de las contrataciones en la Administración del Estado y una invocación genérica al principio de confianza legítima. Así por ejemplo señala: “La facultad ilimitada de no renovar el nombramiento del personal a contrata afecta la seguridad jurídica, la igualdad ante la ley, la estabilidad del empleo derivada de la libertad del trabajo y su protección y el principio constitucional de la carrera funcionaria, imponiendo a mi representado un estado de permanente transitoriedad y precariedad laboral, que lo somete injustamente a la arbitrariedad del Jefe de Servicio, jefatura de turno o autoridad que, en un acto de mero capricho, ponga término sin indemnización y sin posibilidad de defensa o reclamación, en cualquier momento de su carrera en la institución o servicio, sin importar sus años de servicio.” (A fs. 17).

En este sentido, el requerimiento incurre en un defecto insubsanable, pues no satisface la carga argumentativa que exige esta Magistratura en sede de control concreto de constitucionalidad, al limitarse a formular una disconformidad normativa que, en rigor, constituye una cuestión de mera legalidad.

Como ha establecido este Tribunal en forma reiterada, no corresponde al juicio de inaplicabilidad resolver discrepancias interpretativas o de política legislativa, ni menos ejercer un control abstracto de las normas legales. Por el contrario, su función es resolver si, en el contexto de un caso judicial específico, la aplicación de un precepto legal resulta contraria a la Constitución por los efectos que genera en dicho caso. Así, ha dicho esta Magistratura que “no es esta Magistratura la encargada de determinar el sentido y alcance de esa norma legal, pues le corresponde únicamente discernir si la aplicación de tal precepto es o no contrario a la Constitución” (STC Rol N°824, c. 12), y que “esta Magistratura carece de competencia y jurisdicción para resolver las cuestiones de mera legalidad que deberán ser resueltas por los jueces del fondo” (STC Rol N°1182, c. 5°).

En consecuencia, las alegaciones formuladas por el requirente no permiten configurar una controversia constitucional real y concreta, sino que revelan una discrepancia con el modo en que los órganos jurisdiccionales y administrativos han interpretado y aplicado el artículo 10 del Estatuto Administrativo en distintos contextos.

2. Las alegaciones no prueban vulneración al artículo 19 N°2 de la Constitución

OCTAVO: En relación con la infracción al artículo 19 N°2 de la Constitución, el requirente sostiene que el artículo 10, inciso primero, del Estatuto Administrativo vulnera el principio de igualdad ante la ley al permitir la desvinculación discrecional

de funcionarios a contrata sin justificación ni resguardo jurídico, generando un trato desigual respecto del personal de planta.

Este Tribunal en reiteradas ocasiones ha afirmado que el análisis de una eventual infracción al principio alegado exige realizar un juicio de igualdad referencial, conforme al cual, se pueda evidenciar la concurrencia de un parámetro en términos de comparación que demuestre la exigencia de igualdad, siendo deber del requirente precisar la situación jurídica del individuo que se considera discriminado y demostrar cómo se verifica dicha comparación en términos concretos (STC Rol N°s 2702-14 c. 7° y 9; 2921-15, c. 14°; 3028-16, c. 14°; 14.860-23, c. 20°; 14.916-24, c. 7°; 15.771-24, c. 7°; 15.562-24, c. 5°).

En el caso *sub-lite*, el parámetro de comparación invocado por el requirente se establece entre el personal de planta y el personal a contrata, figuras funcionales que, sin embargo, presentan diferencias estructurales y jurídicas sustantivas dentro del régimen estatutario que regula el empleo público. Conforme al artículo 3 de la Ley N°18.834, el personal de planta corresponde a cargos permanentes legalmente asignados a cada institución (art. 3 letra b), mientras que los empleos a contrata son, por definición, de carácter transitorio y se incluyen dentro de la dotación institucional (artículo 3 letra c).

Esta distinción normativa no es meramente formal, sino que responde a funciones distintas dentro de la estructura administrativa, reguladas por disposiciones específicas tanto en lo relativo a la duración del vínculo como en su estabilidad, condiciones de asignación de grados y régimen de terminación.

Así, a diferencia del personal de planta, cuyos cargos están dotados de una vocación de permanencia dentro de una orgánica administrativa rígida fijada por ley y adscrita a la carrera funcionaria (artículo 3 letra f), el empleo a contrata se encuentra sujeto a una temporalidad determinada y expresamente establecida en el artículo 10 del Estatuto Administrativo, el cual dispone que su duración se extiende, como máximo, hasta el 31 de diciembre de cada año, expirando automáticamente en esa fecha por el solo ministerio de la ley, salvo que se proponga su prórroga con la antelación exigida. Esta diferencia esencial en cuanto a la naturaleza y estabilidad del vínculo jurídico entre ambos tipos de funcionarios impide que puedan ser equiparados en un juicio de igualdad estrictamente referencial.

En este contexto, no resulta posible sostener que la existencia de un régimen de expiración automática para el personal a contrata, previsto en una norma legal expresa y coherente con la naturaleza transitoria del cargo, constituya por sí sola una infracción al principio de igualdad ante la ley. La comparación sugerida por el requirente no se basa en supuestos homogéneos ni en situaciones jurídicas equivalentes, como exige el estándar desarrollado por esta Magistratura, sino que obvia las diferencias sustantivas y normativas entre ambas categorías de empleo público.

3. La norma impugnada no vulnera los artículos 19 N°16 y N°17 de la Constitución

NOVENO: En cuanto a la supuesta infracción al artículo 19 N°16 de la Constitución, el requirente sostiene que el artículo 10, inciso primero, del Estatuto Administrativo vulnera la libertad de trabajo y su protección al permitir que funcionarios a contrata puedan ser desvinculados sin expresión de causa, lo que califica como una forma de despido arbitrario.

Esta Magistratura estima que dicha alegación debe ser desestimada, en tanto el precepto legal impugnado no configura una afectación directa a la libertad de trabajo en los términos garantizados por la Constitución. En efecto, el artículo 19 N°16 asegura el derecho a la libre contratación, la libre elección del trabajo y una justa retribución, prohibiendo expresamente toda forma de discriminación que no se base en la capacidad o idoneidad personal. En particular, se ha señalado que, “[e]l contenido esencial de esta garantía asegura que a nadie le será impuesto un trabajo o un trabajador; que a nadie le será negado un trabajo por razones arbitrarias y que quien trabaje lo haga con una justa retribución” (STC Rol N°1413-09, c. 21°).

Estas garantías se entienden satisfechas en el marco de una relación estatutaria previamente regulada por el legislador, como ocurre en el caso del empleo público bajo la modalidad a contrata, sin que la requirente hubiese desvirtuado este supuesto en el presente caso.

Cabe precisar que la norma impugnada no impide ni restringe la posibilidad de acceder a un trabajo en el ámbito público ni establece barreras discriminatorias o arbitrarias en su contratación, pues sólo regula una forma específica de vinculación jurídica con la Administración del Estado, prevista por la ley para atender funciones de carácter transitorio, con condiciones de duración y término expresamente definidas. En ese sentido, la expiración del vínculo a contrata al 31 de diciembre de cada año —por el solo ministerio de la ley— no constituye una desvinculación arbitraria, sino la aplicación de una regla legal legítima, conocida por ambas partes al momento de la contratación, y que obedece a la finalidad propia de esta modalidad de empleo.

Por otra parte, no se advierte que la norma impugnada autorice una discriminación prohibida por la Constitución, en los términos del inciso segundo del artículo 19 N°16, ya que el marco legal vigente establece que los grados, funciones y remuneraciones asignados a los cargos a contrata deben respetar la importancia del cargo y la idoneidad de la persona que lo sirve, así como la igualdad de trato entre hombres y mujeres (art. 10 incisos cuarto y quinto).

Por último, tampoco se infringe el principio de estabilidad laboral en términos absolutos, ya que la Carta Fundamental no consagra un derecho general a la

permanencia en el empleo, y menos aún dentro de un régimen estatutario que contempla modalidades contractuales expresamente temporales.

Sobre este punto, esta Magistratura ha sostenido que, de la interpretación sistemática de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado con el Estatuto Administrativo, “es posible combinar una regla que admite una estabilidad relativa en el empleo no asociada a la inamovilidad y, a la vez, un ámbito de discrecionalidad del empleador que salvaguarde el despido, conforme a una razón o motivo. Esa razón debe estar, en el caso del empleo público asociada a una causal legal” (STC Rol N°7696-19, c. 35°)

En este contexto, el artículo 10 del Estatuto Administrativo, al disponer que los empleos a contrata expirarán por el solo ministerio de la ley el 31 de diciembre de cada año —salvo que se hubiere propuesto su prórroga con la debida antelación—, se enmarca plenamente dentro del concepto de estabilidad relativa en el empleo público, en tanto el término de la relación estatutaria obedece a una causal legal, objetiva y previamente determinada por el legislador, excluyendo así cualquier forma de arbitrariedad. En efecto, la expiración automática de los contratos a contrata no implica, normativamente, una desvinculación discrecional, sino la aplicación de una norma expresa que regula una modalidad de vinculación excepcional y temporal dentro del régimen estatutario.

DÉCIMO: La alegación antes descrita tampoco puede encontrar sustento en el artículo 19 N°17 de la Constitución, el cual consagra el derecho a la admisión a todas las funciones y empleos públicos sin otros requisitos que los que impongan la Constitución y las leyes. Esta garantía constitucional tiene por objeto asegurar un acceso igualitario, no discriminatorio y basado en criterios objetivos, evitando exclusiones arbitrarias en el ingreso a la función pública. Esta Magistratura constata que el artículo 19 N°17 no fue invocado formalmente como fundamento autónomo de la acción, y que, al ser consultado expresamente en estrado durante la audiencia pública, el requirente no formuló alegaciones específicas sobre una supuesta vulneración de dicha norma. Esta omisión impide extender el análisis a una eventual infracción del derecho de acceso a la función pública, ya que no existe una controversia constitucional debidamente planteada sobre este punto, conforme a los estándares exigidos por la jurisprudencia de este Tribunal.

No obstante lo anterior, se hace presente que el requerimiento no plantea una controversia relativa al acceso inicial a un empleo en la Administración del Estado, sino que se refiere a la duración y renovación de una forma específica de vinculación estatutaria, cual es el empleo a contrata. En consecuencia, no se discute aquí el cumplimiento de requisitos de admisión al cargo, ni se cuestiona que se haya impedido el ingreso del requirente a la función pública por motivos contrarios a la Carta Fundamental.

4. La norma impugnada no vulnera el artículo 38 de la Constitución Política

DÉCIMOPRIMERO: En lo que respecta a la supuesta infracción del artículo 38, inciso primero, de la Constitución, el requirente argumenta que el artículo 10, inciso primero, del Estatuto Administrativo vulneraría el mandato constitucional de asegurar una carrera funcionaria basada en principios de estabilidad, progresividad y profesionalización del empleo público. Señala que el uso extendido y sistemático de la figura del empleo a contrata, originalmente concebida como transitoria, impediría el desarrollo profesional de quienes se desempeñan bajo esa modalidad, al permitir su desvinculación sin causa y sin garantía de continuidad, situación que —a su juicio— contraviene el carácter técnico y profesional que debe regir a la Administración del Estado.

Sin embargo, cabe precisar, que el artículo 38, inciso primero, no garantiza un régimen específico de vinculación funcionaria ni impide que el legislador establezca modalidades diferenciadas de empleo público, como es el caso de los cargos de planta y a contrata. Por el contrario, dicho precepto constitucional establece un mandato general dirigido al legislador, en orden a estructurar un régimen estatutario que regule el vínculo jurídico entre los órganos del Estado y sus funcionarios, incorporando criterios técnicos y profesionales en el ejercicio de la función pública. En cumplimiento de dicho mandato, la Ley N°18.834 establece un régimen diferenciado que contempla empleos permanentes (planta) y transitorios (a contrata), asignando a cada uno una regulación específica, coherente con su finalidad institucional.

En ese marco, las objeciones formuladas por el requirente no se dirigen a demostrar cómo la aplicación del precepto impugnado en la gestión judicial pendiente vulneraría el mandato constitucional en su caso concreto, sino que expresan un cuestionamiento general al uso institucionalizado de las contratas dentro del aparato público. Esta alegación excede el objeto de esta acción, toda vez que el análisis de la conformidad estructural de una política pública con principios constitucionales no corresponde a un control de inaplicabilidad por inconstitucionalidad, sino, en su caso, a un control preventivo de constitucionalidad o a instancias de revisión legal o administrativa propias del sistema.

Más aún, consta en autos que el requirente se encuentra actualmente en la etapa procesal pertinente para reclamar, ante los tribunales ordinarios, la eventual ilegalidad o arbitrariedad de su desvinculación. El propio proceso judicial en curso —una acción de protección acogida en primera instancia— da cuenta de que el ordenamiento jurídico contempla mecanismos de control adecuados para fiscalizar que las decisiones de no renovación de contrata se ajusten a los estándares de motivación y razonabilidad exigidos. En consecuencia, no se advierte en este caso una

infracción constitucional directa e inmediata atribuible al artículo 10 del Estatuto Administrativo, por lo que esta alegación debe ser también desestimada.

5. Respecto las demás alegaciones

DÉCILOSEGUNDO: La invocación de principios y estándares internacionales, así como la referencia amplia a la necesidad de adecuar la normativa nacional a las obligaciones en materia de derechos humanos, si bien pueden constituir un marco interpretativo válido, no reemplazan el deber del requirente de demostrar, con precisión y conexión directa, cómo la aplicación del precepto legal vulneraría derechos fundamentales en la situación particular que se somete a conocimiento de esta Magistratura. Así, por ejemplo, el requirente señala: “En conclusión, la aplicación del artículo 10 inciso 1° del Estatuto Administrativo contraviene las disposiciones establecidas en la Constitución y en tratados internacionales ratificados por Chile, generando una vulneración a los derechos fundamentales de los trabajadores públicos, quienes se ven privados de la estabilidad laboral y de una adecuada protección contra despidos arbitrarios. En consecuencia, resulta imperativo revisar esta normativa y adecuarla a los estándares internacionales de derechos humanos para garantizar condiciones de trabajo dignas y justas para todos los empleados públicos.” (A fs. 22), sin haber previamente desarrollado argumentación al respecto, sino simplemente una mera transcripción de texto.

Lo anterior revela un planteamiento de carácter abstracto, centrado en una crítica general al régimen jurídico de los empleos a contrata, más propio del debate legislativo o del control preventivo de constitucionalidad, y no del control concreto y represivo que exige esta acción.

DÉCIMOTERCERO: No habiéndose acreditado una afectación concreta a los derechos fundamentales invocados, corresponde descartar, desde luego, la existencia de una vulneración al contenido esencial de los mismos. En consecuencia, deben también desestimarse las alegaciones formuladas en relación con el artículo 19 N°26 de la Constitución Política de la República.

Y TENIENDO PRESENTE lo preceptuado en el artículo 93 incisos primero, N° 6°, y decimoprimer, y en las demás disposiciones citadas y pertinentes de la Constitución Política de la República y de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional,

SE RESUELVE:

- I. QUE SE RECHAZA EL REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD DEDUCIDO A LO PRINCIPAL DE FOJAS 1. OFÍCIESE.
- II. ÁLCESE LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIESE.
- III. QUE NO SE CONDENA EN COSTAS A LA PARTE REQUIRENTE POR ESTIMARSE QUE TUVO MOTIVO PLAUSIBLE PARA LITIGAR.

Redactó la sentencia la Ministra señora ALEJANDRA PRECHT RORRIS.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 16.371-25-INA

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrada por su Presidenta Subrogante, Ministra señora Nancy Adriana Yáñez Fuenzalida, y por sus Ministros señora María Pía Silva Gallinato, señor Miguel Ángel Fernández González, señor Raúl Eduardo Mera Muñoz, señora Catalina Adriana Lagos Tschorne, señor Héctor Mery Romero, señora Marcela Inés Peredo Rojas, señora Alejandra Precht Rorris y señor Mario René Gómez Montoya.

Autoriza el Secretario (S) del Tribunal Constitucional, señor José Francisco Leyton Jiménez.



4EFC5397-0CB6-414C-83CA-5754068CD03F

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalconstitucional.cl con el código de verificación indicado bajo el código de barras.