

Legal |
Opinión | Artículo 1 de 1

Cuando el Estado cambia las reglas: confianza legítima y empleo público

"...Podemos advertir que la confianza legítima seguirá siendo utilizada por los distintos operadores del derecho administrativo, aunque de forma vacilante y errática. Este fenómeno se produce y acrecentará como consecuencia de la ausencia de un criterio unificador, criterio que existía hasta antes del año 2024 con la jurisprudencia administrativa, en su momento asentada e invariable, de la Contraloría General de la República, cuestión que orientó e influyó en la propia judicatura durante años, y que en la actualidad se evidencia oscilante..."

Jueves, 2 de julio de 2026 a las 12:15



A⁻ A⁺ Imprimir Enviar

Eduardo Lara

El principio de la protección de la confianza legítima se popularizó, y a nuestro juicio también se asentó en Chile, a través de los célebres dictámenes de la Contraloría General de la República N°22.766 y N°85.700, ambos del año 2016¹. En ellos, el órgano de control estableció como criterio de protección de los empleados públicos que las contrataciones que, por su propia naturaleza estatutaria, duran hasta el 31 de diciembre de cada año, continuaran vigentes en la medida en que estas hubieran tenido renovaciones anuales sucesivas, completando dos periodos. Este criterio se mantuvo estable en la Contraloría por casi diez años, hasta que, mediante el dictamen N°E561358 de 2024, el órgano contralor, encabezado por una nueva contralora, terminó con esta protección desde el punto de vista de la jurisprudencia administrativa, al abstenerse de conocer de las reclamaciones por esta causa.

Ahora bien, hemos aludido a la confianza legítima desde su tratamiento jurisprudencial administrativo, pero debemos mencionar brevemente algunas cuestiones relativas a su nacimiento. Este principio jurídico proviene del derecho europeo continental, y la mayoría de la dogmática comparada sitúa su nacimiento en el derecho alemán, aunque algunos estiman que habría tenido su consolidación positiva en el Código de Procedimiento Administrativo de Polonia durante los años 60². Asimismo, en Alemania este principio habría nacido bajo el alero de valores jurídicos universales como lo es la seguridad jurídica, que se desprende del mismísimo Estado de Derecho. A su vez, de estos conceptos surge la necesidad de mantener un ordenamiento jurídico que promueva la igualdad de toda persona ante el Estado, y que, por tanto, las decisiones que adopte este deben ser moduladas por el principio de la igualdad razonada, una igualdad geométrica o proporcional y no aritmética o matemática, que tienda a la prosecución del bien común³.

Frente a estos supuestos dogmáticos, surgió la necesidad de proteger las expectativas de las personas o administrados —como sujetos destinatarios del derecho administrativo—, en especial cuando estas expectativas provocaran que la persona adaptara su vida familiar, trabajo, finanzas, etc., en razón de una decisión administrativa favorable. Estos antecedentes tienen una lógica totalmente funcional y racional, es decir, que, en el caso de que una persona sea objeto de una decisión favorable por parte de la Administración, esta tendría que ser mantenida en el tiempo, en especial cuando se verifiquen ciertos requisitos o supuestos mínimos, que podrán variar conforme a la teoría jurídica que se adopte respecto de la confianza legítima.

En ese entendido, es que surge la confianza legítima en Chile, para proteger una expectativa funcionarial asociada a la continuidad de una contrata en el empleo público, en especial porque de esa manera se estaría cautelando la estabilidad o seguridad jurídica de los funcionarios públicos a contrata, que cumplen muchas veces las mismas funciones que las plantas en cuanto al fondo, y en la forma, ya que llevan muchos años en sus funciones.

Ahora bien, frente al desconocimiento abstensivo de la confianza legítima por parte del órgano contralor, debemos dejar en claro que esta no se agota con esta medida, ni tampoco con las vacilaciones de la jurisprudencia judicial del año 2025 y de los casos recientes de 2026. La protección de la confianza legítima surge en Chile como un principio implícito que adquiere fuerza normativa vinculante por el reconocimiento de los organismos a los cuales les toca interpretar o integrar normas jurídicas de derecho administrativo, ya sea por parte de los tribunales de justicia, la Contraloría o la propia Administración.

Es así como estimamos que la confianza legítima existe y existirá en nuestro país, aun cuando esta sea desconocida o se señale, por los organismos que interpretan las normas jurídicas en su actividad administrativa, que no se encuentra regulada, pues la confianza legítima se ha introducido fuertemente en el ethos de nuestra cultura jurídica. Y, en palabras de Bermúdez, la confianza legítima ha sido utilizada por los operadores del derecho sin estar positivada o explicitada, al igual que ocurrió en su oportunidad en nuestro país con el principio de responsabilidad de la Administración del Estado, que, antes de su positivación, fue utilizado para argüir los fundamentos de las sentencias judiciales por parte de los tribunales de justicia⁴. Lo que sustentaría la hipótesis de que los principios jurídicos como la confianza legítima no requieren estar positivados explícitamente para tener eficacia normativa, así como muchos otros.

Sin embargo, creemos que el verdadero inconveniente o complicación jurídica surge cuando una norma jurídica con carácter de principio, como lo es la confianza legítima, le resta eficacia normativa a una regla jurídica estatutaria explícita, como ocurre con la norma que estatuye que las contratas duran hasta el 31 de diciembre de cada año y, además, agrega que esto opera de pleno derecho⁵. Es ahí, en ese punto central, donde surge la verdadera interrogante: ¿cuál es la fuerza normativa de un principio jurídico implícito versus una regla jurídica explícita?

Esta pregunta investigativa debe ser respondida a la luz del sistema jurídico que el intérprete utilice, es decir, si utilizamos un sistema que reconozca y le otorgue fuerza normativa a los principios jurídicos, o bien, que les dé capacidad de modular reglas explícitas en determinados momentos en razón del respeto de derechos fundamentales provenientes de la Constitución Política, como lo es la igualdad ante la ley del artículo 19 N°2; o bien, reconstruir la seguridad jurídica desde el Estado de Derecho, que la mayoría de la dogmática considera que se encuentra en los artículos 6 y 7 de nuestra Constitución.

Otra alternativa sería adoptar una posición jurídica más positivista estricta o legicentrista⁶, en la que se le otorgue mayor eficacia normativa a los principios y reglas explícitas, limitando, eso sí, el poder vinculante de un principio frente a una regla explícita, atendido a que el primero tiene un alto nivel de abstracción y la segunda se concretiza, por lo que, bajo esta postura, se debería priorizar la aplicación de la regla. Y, en cuanto a la confianza legítima, entonces, aunque esta sea reconocida, no podría

contrariar o modular la regla de los estatutos administrativos, al ser norma expresa.

Ante todo esto, lo fundamental es que el intérprete declare la metodología que utilizará al momento de resolver un conflicto jurídico, ya sea en la sentencia judicial, en el dictamen de la Contraloría, o bien, en el decreto o resolución de la propia Administración. De no hacerlo, se seguirán adoptando decisiones basadas en intuiciones jurídicas, que no ayudan al fortalecimiento de un sistema jurídico previsible y certero. Es decir, si se quiere rechazar el reconocimiento o bien, incluso, la existencia de la confianza legítima, se debe declarar el método y la teoría del derecho que se utilizó para atribuirle mayor, menor o nula eficacia normativa a principios implícitos como lo es la confianza legítima en Chile.

Finalmente, podemos advertir que la confianza legítima seguirá siendo utilizada por los distintos operadores del derecho administrativo, aunque de forma vacilante y errática. Este fenómeno se produce y acrecentará como consecuencia de la ausencia de un criterio unificador, criterio que existía hasta antes del año 2024 con la jurisprudencia administrativa, en su momento asentada e invariable, de la Contraloría General de la República, cuestión que orientó e influyó en la propia judicatura durante años, y que en la actualidad se evidencia oscilante. Estimamos que una solución a esta incertidumbre jurídica será que el propio legislador se haga cargo de esta materia, estatuyendo la protección de la confianza legítima en la Ley de Procedimiento Administrativo N°19.880, o bien, como ocurre actualmente en algunos ordenamientos jurídicos, que se establezca en la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado, Ley N°18.575.

**Eduardo Lara Aguayo es abogado, magíster en Derecho Público y candidato a doctor en Derecho de la Universidad Católica de la Santísima Concepción. Profesor de Derecho Administrativo. Académico de la Universidad de La Frontera, Facultad de Ciencias Jurídicas y Empresariales. Departamento de Ciencias Jurídicas.*

¹Aunque con anterioridad ya había habido dictámenes que aludían a la confianza legítima en otras materias distintas al empleo público, así como también, sentencias judiciales de la Corte Suprema.

²Véase: Schneider, Jens-Peter (2011): "Seguridad jurídica y protección de la confianza en el Derecho constitucional y administrativo alemán", Documentación Administrativa, (núm. 263-264).

³Véase: Aristóteles (1985): Ética Nicomaquea. Ética Eudemia (Traducción de Julio Pallí Bonet. Madrid, Editorial Gredos).

⁴Véase: Bermúdez Soto, Jorge (2014): Derecho administrativo general. Thomson Reuters (tercera edición actualizada), p. 112.

⁵Artículo 10 Ley N°18.834, y artículo 2 Ley N°18.883.[6]Véase: Acosta Rodríguez, Joaquín (2016): "La interpretación constitucional: Entre legicentrismo, neoconstitucionalismo y constitucionalización", Revista IUS (núm. 37).

0 Comentarios

 Eduardo Lara ▼

E

Sé el primero en comentar...



Comparte

Mejores Más recientes Más antiguos

Sé el primero en comentar.

EL MERCURIO

Términos y condiciones de la Información © 2002 El Mercurio Online