

LA ABSTENCIÓN CONTRALORA FRENTE A LA CONFIANZA LEGÍTIMA FUNCIONARIA: COMENTARIO A LA SENTENCIA DE LA CORTE SUPREMA, ROL N° 18.822-2025

Mario Madrid Mc-innes*

I. IDENTIFICACIÓN DEL FALLO Y CUESTIÓN DECIDIDA

La sentencia de la Tercera Sala de la Corte Suprema, Rol N° 18.822-2025, de 6 de marzo de 2026, acoge un recurso de protección deducido por don Mario Mandriaza Guzmán contra la Contraloría General de la República, a propósito del Oficio N° E563666/2024, de 12 de noviembre de 2024. Mediante dicho oficio, el órgano contralor se abstuvo de emitir pronunciamiento respecto de una consulta relativa a la confianza legítima en la renovación de una contrata, invocando el Dictamen N° E561358/2024, de 6 de noviembre de 2024, donde la materia habría devenido litigiosa para los efectos del artículo 6° de la Ley N° 10.336¹.

El fallo no resuelve si el actor tenía, en concreto, derecho a la renovación de su contrata. Tampoco unifica, en sede sustantiva, la divergencia entre el criterio administrativo que sitúa el nacimiento de la confianza legítima desde la segunda renovación y el criterio judicial que exige cinco renovaciones consecutivas. Su decisión es previa e institucional: determina si la Contraloría puede clausurar, de manera general y prospectiva, su intervención en reclamos de funcionarios a contrata por estimar que la materia se ha tornado litigiosa².

La respuesta de la Corte es negativa. Por ello, revoca la sentencia apelada, deja sin efecto el Oficio N° E563666/2024 y ordena a la Contraloría proseguir la instrucción del procedimiento administrativo del recurrente hasta resolverlo conforme a derecho³.

II. PROBLEMA JURÍDICO

El problema jurídico se puede formular del siguiente modo: ¿la existencia de litigiosidad jurisprudencial, o de discrepancias entre la Contraloría y la Corte

*Profesor de Derecho Administrativo, Universidad Santo Tomás. Magíster en Derecho. Doctorando en Derecho.

¹Corte Suprema, Tercera Sala, sentencia de 6 de marzo de 2026, Rol N° 18.822-2025, considerandos 1° y 5°. Véase también Contraloría General de la República, Dictamen N° E561358/2024, de 6 de noviembre de 2024.

²Corte Suprema, Rol N° 18.822-2025, considerando 4°. La sentencia deja constancia de la divergencia entre el criterio administrativo de la segunda renovación y el criterio judicial de cinco renovaciones consecutivas.

³Corte Suprema, Rol N° 18.822-2025, parte resolutive.

Suprema acerca de las condiciones de procedencia de la confianza legítima en los empleos a contrata, transforma esa materia, por sí misma, en un asunto propiamente litigioso que habilita a la Contraloría para abstenerse de conocer reclamos estatutarios?

La sentencia distingue correctamente tres planos que no se deben confundir. El primero es la existencia de controversias judiciales respecto de una institución jurídica. El segundo es la pendencia de un asunto concreto ante tribunales. El tercero es la existencia de materias que, por disposición legal, están entregadas exclusivamente al conocimiento jurisdiccional. Solo los dos últimos supuestos pueden justificar, según corresponda, la abstención del órgano contralor. La sola controversia interpretativa no basta.

Esta precisión es relevante porque el Dictamen N° E561358/2024 no se limitó a constatar la existencia de un juicio concreto acerca del mismo asunto y entre las mismas partes, sino que sostuvo, en términos generales, que la materia relativa al plazo de vinculación funcional que daría origen a la confianza legítima había devenido litigiosa, atendida la divergencia entre el criterio de la Corte Suprema y la jurisprudencia administrativa de la propia Contraloría⁴.

III. LA *RATIO DECIDENDI*

La sentencia descansa en cuatro proposiciones principales:

Primera: la Contraloría posee competencia constitucional y legal para pronunciarse respecto del régimen estatutario de los funcionarios públicos. El artículo 98 de la Constitución le encomienda el control de legalidad de los actos de la Administración y las demás funciones que le entregue su ley orgánica. A su vez, la Ley N° 10.336 le asigna la vigilancia del Estatuto Administrativo y la función de informar acerca de asuntos vinculados a este. Además, los artículos 156 de la Ley N° 18.883 y 160 del Estatuto Administrativo contenido en el DFL N° 29 reconocen a los funcionarios el derecho a reclamar ante la Contraloría cuando se produzcan vicios de legalidad que afecten sus derechos estatutarios⁵.

Segunda: la cláusula de abstención del artículo 6°, inciso tercero, de la Ley N° 10.336 debe interpretarse restrictivamente. Para la Corte, los asuntos que por su naturaleza son propiamente litigiosos son aquellos cuya resolución ha sido confiada por la ley, de modo exclusivo, a los tribunales. La sentencia reproduce el criterio de la propia Corte en la causa Rol N° 2.791-2012, donde la prohibición se refiere a materias discutidas en un juicio determinado y a aquellas que la ley ordena resolver únicamente por tribunales, como ocurre –según el ejemplo citado por el fallo– con el reclamo del monto provisional de una expropiación bajo el Decreto Ley N° 2.186⁶.

⁴Contraloría General de la República, Dictamen N° E561358/2024, de 6 de noviembre de 2024, pp. 1-2. El dictamen sostiene que la materia relativa al plazo de la vinculación funcional que daría origen a la confianza legítima devino litigiosa, y que, en lo sucesivo, correspondía abstenerse de resolver concerniente a ella.

⁵Constitución Política de la República, art. 98; Ley N° 10.336, arts. 1° y 6°; Ley N° 18.883, art. 156; DFL N° 29, Ministerio de Hacienda, art. 160. En el mismo sentido, Corte Suprema, Rol N° 18.822-2025, considerando 2°.

⁶Ley N° 10.336, art. 6°, inciso tercero; Corte Suprema, Rol N° 18.822-2025, considerando

Tercera: aun cuando exista competencia concurrente de la jurisdicción y de la administración contralora, ello no convierte la materia en jurisdiccional exclusiva. La Corte afirma que, tratándose de derechos estatutarios de funcionarios y de reclamaciones conferidas expresamente por la ley a la Contraloría, no puede hablarse de un asunto de naturaleza litigiosa por la sola existencia de controversias judiciales respecto de la institución. La litigiosidad contingente de una materia no desplaza la competencia administrativa legalmente atribuida⁷.

Cuarta: las potestades públicas son indisponibles. La Contraloría no puede, por decisión propia, sustraerse del ejercicio de competencias conferidas por la Constitución y la ley, pues ello vulneraría los artículos 6° y 7° de la Constitución. En consecuencia, su negativa a emitir pronunciamiento constituye un acto ilegal que afecta la igualdad ante la ley del recurrente, al tratarlo de modo diverso respecto de otros funcionarios cuyos reclamos sí fueron tramitados y resueltos⁸.

IV. COMENTARIO

La sentencia es dogmáticamente correcta en cuanto separa la litigiosidad de una institución jurídica de la naturaleza litigiosa de una pretensión. Esta distinción es decisiva. Si bastara que una materia sea controvertida ante tribunales para que la Contraloría se inhíba, una parte significativa de sus atribuciones de control de legalidad quedaría neutralizada por el solo hecho de existir jurisprudencia judicial pertinente a la materia. Esa consecuencia sería incompatible con el diseño constitucional de la Contraloría como órgano autónomo de control de juridicidad.

La tesis contraria conduciría, además, a una paradoja institucional: mientras más relevante o discutida sea una cuestión estatutaria, menor sería el deber del órgano especializado de control de pronunciarse acerca de ella. Esa conclusión no se desprende del artículo 6° de la Ley N° 10.336. La norma no habla de materias discutibles, ni de materias donde existan fallos judiciales contradictorios; habla de asuntos que por su naturaleza sean propiamente litigiosos o que estén sometidos al conocimiento de los tribunales⁹.

El punto más fuerte del fallo está en su concepción de la competencia como potestad-función. En la doctrina administrativa chilena, Ferrada ha descrito las potestades administrativas como poderes jurídicos finalizados, estrictamente sometidos al Derecho, orientados al interés público y concebidos simultáneamente como prerrogativa y carga¹⁰. Esa caracterización explica por qué la Contraloría no puede disponer de su competencia como si se tratara de un interés patrimonial propio: la competencia pública no pertenece al órgano, sino al ordenamiento, y se ejerce en beneficio del interés general y de los administrados.

⁷°, que cita Corte Suprema, Rol N° 2.791-2012.

⁷Corte Suprema, Rol N° 18.822-2025, considerando 8°.

⁸Constitución Política de la República, arts. 6°, 7° y 19 N° 2; Corte Suprema, Rol N° 18.822-2025, considerandos 9° y 10°.

⁹Ley N° 10.336, art. 6°, inciso tercero.

¹⁰Ferrada Bórquez, Juan Carlos, "Las potestades y privilegios de la Administración Pública en el régimen administrativo chileno", *Revista de Derecho* (Valdivia), Vol. XX, N° 2, 2007, pp. 69-94, especialmente pp. 70 y 76-77.

En la misma línea, la potestad dictaminante de la Contraloría debe ser entendida como una modalidad de control jurídico de la actividad administrativa. Su fundamento directo se encuentra en el artículo 6° de la Ley N° 10.336, que atribuye al Contralor la función de informar acerca de asuntos relacionados con el Estatuto Administrativo y con el funcionamiento de los servicios sometidos a fiscalización; y su ejercicio, en cuanto emisión de dictámenes a requerimiento de autoridades o particulares legitimados, se articula con el artículo 5° de la misma ley. Evans y Poblete explican esta potestad como una actividad interpretativa dotada de efectos vinculantes para los órganos de la Administración sujetos al control de la Contraloría¹¹. Bajo esa premisa, el fallo no amplía artificialmente la competencia contralora: simplemente impide que el órgano abandone una competencia que ya le había sido atribuida.

La sentencia evita también una confusión frecuente en el debate pertinente a confianza legítima. La protección de la confianza legítima tiene una dimensión sustantiva –si se cumplen o no sus presupuestos– y una dimensión procedimental o institucional –qué órgano debe conocer el reclamo y emitir pronunciamiento–. El fallo resuelve esta segunda dimensión. Por eso, no debe leerse como una decisión que ordena renovar la contrata del recurrente, ni como una adopción definitiva del estándar de la segunda renovación o del estándar de cinco renovaciones consecutivas. La Corte solo exige que la Contraloría conozca y resuelva.

En cuanto al trasfondo doctrinal, la confianza legítima ha sido desarrollada en Chile principalmente como una garantía de estabilidad frente a cambios administrativos sorpresivos. Bermúdez sostuvo que el principio se deduce de los principios constitucionales de Estado de Derecho y seguridad jurídica, y que supone una permanencia razonable en la regulación y aplicación del ordenamiento jurídico¹². Letelier, desde una posición crítica, ha advertido las dificultades dogmáticas de convertir la confianza legítima en un límite general a la invalidación administrativa, aunque reconoce que el debate se instaló en la doctrina chilena y fue recogido por la Contraloría en diversos dictámenes¹³. Esta controversia doctrinal confirma, precisamente, el presupuesto institucional de la sentencia: la discusión acerca del contenido del principio no autoriza a la Contraloría para abdicar de su competencia.

La igualdad ante la ley opera en el fallo como consecuencia de la ilegalidad competencial. No se trata de afirmar que todos los funcionarios a contrata tengan igual derecho sustantivo a la renovación. El reproche es más acotado: la Contraloría no puede negar a un funcionario el acceso al cauce administrativo de reclamación que la ley reconoce, cuando dicho cauce ha estado disponible

¹¹Evans Espiñeira, Eugenio, y Poblete Ortúzar, Domingo, “Efectos que produce la declaración de contrariedad a derecho de un acto administrativo por parte de la Contraloría General de la República”, en *Contraloría General de la República: 85 años de vida institucional (1927-2012)*, 2012, pp. 123-138, especialmente pp. 124-126. Sobre la base normativa, véase Ley N° 10.336, arts. 5° y 6°.

¹²Bermúdez Soto, Jorge, “El principio de confianza legítima en la actuación de la Administración como límite a la potestad invalidatoria”, *Revista de Derecho* (Valdivia), Vol. XVIII, N° 2, 2005, pp. 83-105, especialmente p. 85.

¹³Letelier Wartenberg, Raúl, “Contra la confianza legítima como límite a la invalidación de actos administrativos”, *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 41, N° 2, 2014, pp. 609-634, especialmente pp. 609-611.

para otros reclamantes en situaciones equivalentes. La diferencia arbitraria no se ubica en el resultado del reclamo, sino en la privación del procedimiento administrativo de control¹⁴.

V. ALCANCE CRÍTICO

Sin embargo, el razonamiento de la Corte habría ganado precisión si hubiese separado expresamente dos hipótesis. La primera es la existencia de una causa judicial concreta, promovida por el mismo interesado, respecto del mismo asunto y pendiente ante un tribunal competente. La segunda es la existencia de litigiosidad general respecto de una categoría de casos. Según los hechos consignados por la sentencia y el contenido del Dictamen N° E561358/2024, la Contraloría fundó su abstención en esta segunda hipótesis: la materia de la confianza legítima habría devenido litigiosa en términos generales. Frente a ese argumento, la respuesta de la Corte es convincente.

La decisión no impide que la Contraloría se abstenga en casos en que el mismo asunto se encuentre efectivamente radicado ante un tribunal competente, ni elimina la fuerza de cosa juzgada de las decisiones jurisdiccionales. Lo que la sentencia excluye es una abstención abstracta, general y anticipada respecto de toda una materia estatutaria donde la ley ha conferido competencia al órgano contralor.

Así entendida, la sentencia preserva dos exigencias propias del Derecho Administrativo chileno: la juridicidad de la competencia y la tutela procedimental del funcionario. La primera impide a la Administración actuar fuera de sus atribuciones, pero también le impide dejar de ejercerlas cuando la ley le ordena hacerlo. La segunda asegura que el funcionario no sea privado del mecanismo especial de reclamación que los estatutos administrativos reconocen ante la Contraloría.

La sentencia deja abierta, sin embargo, una cuestión práctica relevante: cómo debe actuar la Contraloría cuando su criterio administrativo difiere del criterio jurisprudencial dominante de la Corte Suprema. El fallo no exige que la Contraloría adopte mecánicamente el estándar judicial de cinco renovaciones, pero sí le impide evitar el pronunciamiento. En consecuencia, el órgano contralor conserva el deber de resolver fundadamente los reclamos sometidos a su conocimiento, haciéndose cargo de la jurisprudencia judicial existente y de su propia jurisprudencia administrativa, sin reemplazar ese deber por una abstención general.

VI. CONCLUSIÓN

La sentencia Rol N° 18.822-2025 fija una regla institucional relevante: la Contraloría General de la República no puede declarar, de manera general, que la confianza legítima funcionaria es una materia litigiosa para abstenerse de conocer reclamos estatutarios de funcionarios a contrata. La litigiosidad de una discusión jurídica no equivale a competencia jurisdiccional exclusiva.

El fallo debe ser valorado favorablemente. Reafirma que la competencia administrativa es una potestad-función indisponible; que los derechos estatutarios de reclamación ante la Contraloría no pueden quedar sin eficacia por una decisión

¹⁴Constitución Política de la República, art. 19 N° 2; Corte Suprema, Rol N° 18.822-2025, considerando 10°.

interna del órgano; y que la discrepancia entre jurisprudencia administrativa y judicial se debe resolver mediante pronunciamientos jurídicos fundados, no mediante la clausura del foro administrativo. La Corte no decide el fondo de la confianza legítima del recurrente; decide algo anterior y estructural: que la Contraloría debe ejercer la competencia que la Constitución y la ley le entregan.

VII. REFERENCIAS

I. DOCTRINA

- BERMÚDEZ SOTO, Jorge: “El principio de confianza legítima en la actuación de la Administración como límite a la potestad invalidatoria”, *Revista de Derecho* (Valdivia), Vol. XVIII, N° 2, 2005, pp. 83-105.
- EVANS ESPÍÑEIRA, Eugenio, y Poblete Ortúzar, Domingo: “Efectos que produce la declaración de contrariedad a derecho de un acto administrativo por parte de la Contraloría General de la República”, en *Contraloría General de la República: 85 años de vida institucional (1927-2012)*, 2012, pp. 123-138.
- FERRADA BÓRQUEZ, Juan Carlos: “Las potestades y privilegios de la Administración Pública en el régimen administrativo chileno”, *Revista de Derecho* (Valdivia), Vol. XX, N° 2, 2007, pp. 69-94.
- LETELIER WARTENBERG, Raúl: “Contra la confianza legítima como límite a la invalidación de actos administrativos”, *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 41, N° 2, 2014, pp. 609-634.

II. NORMAS CITADAS

- Constitución Política de la República de Chile, texto refundido por Decreto N° 100, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 2005.
- Ley N° 10.336, Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República, texto refundido por Decreto N° 2.421, Ministerio de Hacienda, 1964.
- Ley N° 18.883, Estatuto Administrativo para funcionarios Municipales.
- DFL N° 29, Ministerio de Hacienda, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N° 18.834, Estatuto Administrativo.

III. JURISPRUDENCIA

- Corte Suprema, Tercera Sala, sentencia de 6 de marzo de 2026, Rol N° 18.822-2025.
- Corte Suprema, sentencia Rol N° 2.791-2012, citada por la Corte Suprema en sentencia Rol N° 18.822-2025.
- Contraloría General de la República, Dictamen N° E561358/2024, de 6 de noviembre de 2024.