

Chillán, once de noviembre de dos mil veintidós.

VISTOS:

1°.- Que, comparece el abogado Francisco Javier Amigo Cartagena, quien actuando en representación de doña Paola Andrea García Valladares, profesora de educación diferencial, domiciliada en calle Independencia 83-H, Cobquecura, recurre de protección en contra de la **Municipalidad de Cobquecura**, representada legalmente por su Alcalde, don Julio Manuel Fuentes Alarcón, con domicilio laboral en la comuna de Cobquecura, calle Independencia N° 300.

Refiere el recurrente, y como fundamento de la acción constitucional por él interpuesta, que su representada a principios del presente año 2022, debió solicitar licencia médica a raíz de un complejo cuadro respiratorio que, en febrero, se agudizó al contagiarse de coronavirus, licencia que se extendió hasta el tercer día posterior a las vacaciones de verano. El 28 de febrero del mismo año concurrió a conversar con la Directora del Departamento de Educación, quien le comunicó extraoficialmente que por motivos de organización, la asignación a sus nuevas funciones estaba “en espera”, reconociendo expresamente su titularidad en el cargo en base a la confianza legítima adquirida por la duración del tiempo en el cargo y su excelente desempeño. Añade que ante el silencio optó por presentar una denuncia en Contraloría General de la República el 8 de marzo, organismo el cual emitió, con fecha 4 de mayo, Dictamen N° E210309/2022, que en lo resolutive indica lo siguiente: “(...) mediante oficio N° 937, de 21 de diciembre de 2021, el alcalde comunicó a la recurrente que su nombramiento a contrata por la ley N° 19.070 tendría vigencia hasta el 28 de febrero de 2022.

En ese contexto, dado que el documento individualizado precedentemente se limitó a efectuar una mera referencia formal al motivo invocado por la autoridad, sin que ello permita conocer, de su sola lectura, cuál fue su raciocinio para arribar a tal decisión ni las circunstancias de hecho que justificaron la determinación adoptada, debe concluirse, en armonía con lo señalado en el dictamen N° E156769, de 2021, de este origen, que tal actuación no se ajustó a derecho, debiendo, en consecuencia, la Municipalidad de Cobquecura disponer la renovación del vínculo con la señora Paola García Valladares para el año 2022, en los mismos términos de su última contratación, debiendo, además, pagarle las remuneraciones correspondientes al tiempo durante el cual ésta se vio separada de sus labores, ya que dicho impedimento proviene de una situación de fuerza mayor no imputable a aquella.»

Manifiesta el recurrente que, no obstante lo dictaminado por el Ente Contralor, la Municipalidad no se comunicó con ella, por lo que comenzó a enviar



una serie de correos electrónicos al DAEM solicitando se le indicare la fecha en que podía volver a la Escuela, la forma en que se daría cumplimiento al dictamen de Contraloría o a lo menos alguna respuesta de cualquier tipo, haciendo presente que su última comunicación le fue enviada el 13 de julio, sin que hasta la fecha haya obtenido respuesta alguna.

En el derecho, estima que el proceder de la recurrida constituye un actuar arbitrario e ilegal, el cual contraviene las normas que conforman el ordenamiento jurídico, en especial, incumpliendo los elementos de juridicidad que dispone la Constitución en los artículos 6° y 7° de la Carta Fundamental, en relación al artículo 2° de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. Considera que se han vulnerado las garantías constitucionales de igualdad ante la ley, ya que la recurrida le discrimina de manera arbitraria al aplicarle un trato que se encuentra al margen del ordenamiento jurídico nacional, poniendo así término a su vínculo contractual por motivos discriminatorios y a través de un procedimiento ilegítimo. También considera afectado el derecho a la libertad de trabajo y el de propiedad, manifestando respecto de esta última que en el artículo 89 del Estatuto Administrativo se consagra la estabilidad en el empleo para todos los funcionarios de la administración sin distinción, por lo que no existe incompatibilidad para aplicársela a los que se encuentran a contrata, y por concordar esto además con el artículo 87 del Estatuto Municipal que establece lo mismo en iguales términos, relacionando a su vez lo anterior con lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley de Bases de la Administración Pública que también contiene este principio de estabilidad en el empleo público. En cuanto al derecho de propiedad, expresa que la recurrida le privó de su derecho a las remuneraciones que esperaba percibir durante el período siguiente por haber entendido, conforme al principio de confianza legítima, que su empleo continuaría.

Termina solicitando se tenga por interpuesto recurso de protección en contra de la recurrida, Municipalidad de Cobquecura, ya individualizada, respecto al incumplimiento del Dictamen E210309/2022 de Contraloría General de la República y la no reincorporación a su puesto, solicitando que se declare que el actuar de la recurrida es arbitrario y/o ilegal que ha privado, perturbado y/o amenazado las garantías fundamentales de la recurrente, precisamente, respecto de los artículos 19 N° 2, 16 y 24 de la Carta Fundamental. Seguidamente, solicita se acoja a tramitación el recurso y se ordene dejar sin efecto el acto administrativo que decretó el término del vínculo “A Contrata” existente entre la afectada y la recurrida, ordenando la reintegración de la funcionaria desvinculada; que dicho reintegro se hará con expresa continuidad de sus remuneraciones computadas



desde el momento en que se produjo la separación y hasta su efectiva reincorporación, en las mismas condiciones en las que aquel se desempeñaba al momento de ser desvinculado, para el caso de ser procedente y se ordene pagar las remuneraciones correspondientes al tiempo durante el cual ésta se vio separada de sus labores, ya que dicho impedimento proviene de una situación de fuerza mayor, no imputable a ella, con costas y, en subsidio, se decrete lo que más sea idóneo para el debido resguardo del imperio de la ley y de la Constitución, ordenando siempre, al menos, que se acoja a tramitación el recurso y se ordene dejar sin efecto el acto administrativo que decretó el término del vínculo “A Contrata” existente entre la afectada y la recurrida, ordenando la reintegración de la funcionaria desvinculada, igualmente condenando expresamente en costas a la recurrida para el caso de oposición.

A su presentación acompaña documentos.

2°.- Que, informando el abogado Xavier Leonardo Montes Oyarzún, en representación de la recurrida Municipalidad de Cobquecura, solicita el rechazo de la acción constitucional, basando su petición en que el recurso de protección interpuesto por doña Paola Andrea García Valladares, es extemporáneo, en principio, por cuanto la notificación del término de su nombramiento en calidad de contrata tuvo lugar el día 21 de diciembre del año 2021, de acuerdo a lo establecido en el Ordinario N° 937 de la Municipalidad de Cobquecura, de forma tal que, desde esa fecha, y no con posterioridad, es que podía hacerse valer la acción constitucional de protección, herramienta de emergencia cuyo fin es precisamente resguardar con celeridad los derechos y garantías contemplados en la Carta Fundamental. Añade que sin perjuicio de lo anterior, con fecha 23 de marzo del año 2021 se remite a través de correo electrónico a la Municipalidad de Cobquecura, una Solicitud de Informe por la Contraloría General de la República, adjuntando Oficio N° E196776 de 2022, emitido por la misma, referido a presentación recaída en la Referencia N° W006168, del mismo año, de la recurrente, informe que es contestado a través del Ordinario N° 257 y que, de acuerdo a la respuesta de Contraloría en su Oficio N° E210309 / 2022, concluyó que la supresión de horas docentes no se habría ajustado a derecho. En ese orden de ideas, resulta imprescindible mencionar que con fecha 27 de mayo de 2022, la Municipalidad solicitó a dicho Órgano de Control la reconsideración de la resolución pronunciada previamente, por tener fundados motivos para suponer que la conclusión a la que llegaron ignoraba circunstancias que, a criterio de su parte, resultaban decisivas a la hora de calificar jurídicamente la actuación de la recurrente, de forma tal que, en ese contexto, se encontraba pendiente el pronunciamiento que la Contraloría General de la República habría de emitir en tal



sentido, circunstancia conocida por la recurrente, ya que a su vez solicitó el cumplimiento de lo concluido en el Oficio N° E210309. Es por lo anterior y después de tomar conocimiento de la etapa en que se encontraba el procedimiento administrativo, que la recurrente deduce acción de protección el día 25 de julio, de forma tal que con fecha 27 de julio, y que es conocida por su parte recién el día 2 de agosto, Contraloría emite la siguiente resolución de Folio N° E239385 / 2022, bajo el siguiente tenor: *“El alcalde de la Municipalidad de Cobquecura solicita la reconsideración del oficio N° E210309, de 2022, que ordenó la renovación del vínculo laboral de la señora Paola García Valladares, docente de la Escuela Reino de Suecia, de la citada comuna.*

Por su parte, la señora Paola García Valladares, solicita se aperciba al municipio para dar cumplimiento al referido pronunciamiento.

Sobre el particular, cabe hacer presente que de la revisión del sitio web del Poder Judicial, www.pjud.cl, se pudo constatar que con fecha 25 de julio de 2022, la señora García Valladares interpuso, ante la Iltma. Corte de Apelaciones de Chillán, un recurso de protección en contra de la Municipalidad de Cobquecura, con la finalidad que dejara sin efecto el acto administrativo que dispuso el término de su relación laboral, el cual se tramita bajo el Rol N° 4.676, de 2022.

En ese contexto, atendido que de acuerdo con lo señalado en el artículo 6°, inciso tercero, de la ley N° 10.336, a esta Entidad de Control, no le corresponde informar ni intervenir en los asuntos de carácter litigioso o que estén sometidos al conocimiento de los Tribunales de Justicia, esta Contraloría Regional debe abstenerse de emitir los pronunciamientos solicitados”.

De esa forma, y contrariando sus propios actos, la recurrente pone en movimiento el sistema jurisdiccional habiendo previamente sometido el conocimiento de su pretensión a un órgano diferente, que se encontraba desde el día 27 de mayo conociendo el asunto, circunstancia que, al momento de ingresar dicha acción y ser conocida, hubiera obstado a su admisibilidad.

Sin perjuicio de lo anterior, considera que el proceder de su representada se ha ceñido a la más estricta legalidad, respecto a las comunicaciones efectuadas a la recurrente referidas al término de su nombramiento, fecha respecto de la cual ha transcurrido sobradamente el plazo de 30 días.

En cuanto a las declaraciones efectuadas por la recurrente en su presentación, el letrado sostiene que respecto a que: *“...El 28 de febrero del mismo año concurrí a conversar con la Directora del Departamento de Educación, quien me comunicó extraoficialmente que por motivos de organización la asignación a mis nuevas funciones estaba “en espera”, reconociendo expresamente mi titularidad en el cargo en base a la confianza legítima adquirida*



por la duración del tiempo en mi cargo y mi excelente desempeño”, tal afirmación no se condice con la realidad en la medida que tal encuentro no ha tenido lugar, ni mucho menos una comunicación “expresa” de parte de la Directora del Departamento de Educación Municipal. Con relación a la argumentación, señala: “Que con el pasar de los días no obtenía respuesta alguna de la directora, pese a darme su palabra, empecé a dudar de lo señalado por la recurrida a través de su directora. Con ello, empecé a pensar que la respuesta que me fuera dada era solo un ardid para vulnerar mis derechos sobre mi trabajo. Con aquel propósito presenté una denuncia en Contraloría General de la República (en adelante Contraloría o CGR) el 08 de marzo del presente año”. Considera que ésta tampoco es efectiva por los mismos motivos señalados en el punto anterior. Por último, expresa que, en cuanto a que los motivos por los cuales la comunicación, y sus efectos, a la señora García Valladares no se habría ajustado a derecho, de acuerdo al criterio expresado por la Contraloría en su dictamen N° E210309/2022, precisa que, tal como se señaló, la Municipalidad objetó singularizadamente todos y cada uno de los supuestos fácticos y jurídicos en los cuales dicha afirmación fue sostenida, de esa forma, se dedujo una solicitud de reconsideración del acto administrativo, y asimismo, como ya fue expresado previamente, la recurrente también efectuó una solicitud a fin de obtener un pronunciamiento por parte del Organismo Contralor.

Asimismo, y sin perjuicio de los fundamentos de fondo y forma expuestos por Contraloría, estima imprescindible dar cuenta de las manifiestas inconsistencias y contradicciones en las que la señora García Valladares incurre invariablemente en la integridad de la denuncia presentada ante dicha entidad. Lo anterior es evidente en la medida que basa su argumentación en un supuesto de hecho que, en caso alguno, resulta admisible invocar, sin despejar en ningún punto a que se refiere cuando hace referencia al Ordinario que dio cuenta de la modificación de su situación laboral, y queda reflejado en el punto 3 de su denuncia, que señala expresamente: *“Se me indica que me habrían enviado en diciembre del 2021, un Ordinario, en el cual señalaba que mi nombramiento llegaba hasta el 28 de febrero de 2022, documento que nunca recibí, además, dicho ordinario, lo envían todos los años y a todos los funcionarios a contrata, pero que finalmente en los dos años anteriores, en el marzo se realizaba mi decreto de nombramiento”*. Pues bien, es del caso señalar que el hecho de que se envíe todos los años no quiere decir que lo que en ese documento se expresa, pueda interpretarse invariablemente como una renovación tácita del vínculo laboral, en la medida que, si bien, la información contenida en el mismo puede no ser lo suficientemente completa, se encuentra dentro de las facultades de esta



Administración Municipal, y, precisamente en el caso de los funcionarios que se encuentran a contrata, poner término al vínculo laboral en la medida que las funciones para las cuales fue desde un principio contratada, son eminentemente transitorias, situación que, evidentemente, no podía ser menos que conocida por la señora García Valladares. Además de las inconsistencias que hemos mencionado, y que en cualquier caso estimamos como un elemento factico insoslayable a la hora de calificar la Acción Constitucional presentada, la recurrente hace referencia al principio de Confianza Legítima respecto a los actos administrativos, para sostener la procedencia de la renovación del vínculo, lo que resultaría pertinente atendiendo a considerar efectivas las declaraciones efectuadas por la señora García Valladares. Sin embargo, a criterio de esta Municipalidad, dicho principio no puede aplicarse indiscriminadamente, por mucho que ciertos oficios anteriores hayan hecho referencia al mismo como el quid de la conclusión a la que llegó Contraloría y respecto de la cual fue solicitada, por esta parte, su reconsideración.

Plantea que si bien en el Dictamen E156769N21 de 17 de noviembre de 2021, la Contraloría estableció la continuidad en el servicio como un elemento esencial al momento de calificar la confianza legítima, dicha continuidad debe, a nuestro entender, ser producto de una situación regular. Lo anterior, por cuanto la confianza legítima es una manifestación del principio de la buena fe, y en esa medida, su aplicabilidad está circunscrita por de pronto a resguardar la estabilidad y confianza respecto a determinadas relaciones jurídicas.

Termina solicitando que, sin perjuicio de que se pueda llegar a declarar como extemporánea la acción constitucional deducida, se tenga por evacuado el informe solicitado, rechazando el recurso interpuesto, con costas.

A su presentación, acompaña documentos.

3°.- Que, para analizar el asunto planteado por la presente vía, resulta conveniente consignar, que el recurso de Protección de Garantías Constitucionales establecido en el artículo 20 de la Constitución Política de la República, constituye, jurídicamente, una acción, destinada a amparar el legítimo ejercicio de las garantías y derechos preexistentes que en esa misma disposición se enumeran, mediante la adopción de medidas de resguardo que se deben tomar ante un acto u omisión arbitrario o ilegal que prive, perturbe o amenace ese atributo.

4°.- Que, como se desprende de lo señalado precedentemente, es requisito indispensable de la acción de protección, la existencia de un acto u omisión ilegal, esto es, contrario a la ley, o arbitrario, producto del mero capricho de quién incurre en él, y que provoque algunas de las situaciones o efectos que se han indicado,



afectando a una o más de las garantías -preexistentes- protegidas, consideración que resulta básica para el examen y la decisión de cualquier recurso como el que se ha interpuesto.

5°.- Que, cabe reflexionar, a la luz de lo recién expuesto, que esta acción de cautela de derechos constitucionales constituye una vía destinada a dar protección respecto de garantías cuya existencia se encuentre indubitada.

6°.- Que, en cuanto a la petición de la recurrida en orden a que el recurso de autos sea declarado inadmisibile por extemporáneo, ello no aparece así de lo actuado en este recurso, toda vez que la conducta y decisión de la recurrida en orden a no renovar la contrata de la trabajadora reintegrándola a sus labores, se mantiene en el tiempo con todos sus efectos, y conforme ha sido resuelto invariablemente por la Jurisprudencia de Nuestros Tribunales Superiores, la acción no precluye mientras los efectos el acto que se considera vulneratorio continúen produciéndose.

A mayor abundamiento, necesario es consignar que ante la inobservancia de la recurrida en orden a acatar lo dictaminado por Contraloría, ello ha obligado a la recurrente a efectuar los reclamos y presentaciones de rigor, tanto en sede administrativa como jurisdiccional, circunstancia ésta que contribuye asimismo a desestimar este capítulo de alegación.

7°.- Que, en lo que respecta al fondo de la presente acción constitucional, necesario es advertir que constituye jurisprudencia administrativa el que una relación a contrata que exceda de dos años y se renueve reiteradamente una vez superado ese límite, tiene el mérito de transformarla en un vínculo indefinido conforme al principio de confianza legítima que la Contraloría General de la República comenzó aplicar de manera uniforme, y que ha plasmado en dictámenes recientes, principio y criterio que ha sido recogido por la Jurisprudencia del Máximo Tribunal de la República, resultando pertinente señalar que ello se traduce en que el Jefe de Servicio, al tomar la decisión de no renovar el contrato de una persona a contrata que goza de confianza legítima o terminarlo anticipadamente, debe hacerlo a través de un acto administrativo que exprese completamente los fundamentos de hecho y de derecho, así como el razonamiento realizado para tomar dicha determinación.

En el mismo orden de ideas expresada en el acápite que antecede, el principio de confianza legítima impone en definitiva la obligación de fundamentar las decisiones administrativas, lo que es de suma relevancia en estos casos en que se desvincula a una trabajadora de su fuente laboral, teniendo ésta la expectativa razonable de continuar prestando sus servicios. Es decir, no se desconocen las facultades o potestades que la ley confiere a las autoridades u



órganos públicos, sino a la racionalidad de cómo se ejercen éstas. De lo anterior fluye de manera evidente que la exigencia de motivación de los actos de la administración, consiste en hacer pública las razones de hecho y de derecho que lo justifican, permitiendo su control por el interesado y opinión pública, exigencia necesaria para descartar su ilegitimidad y permitiendo, asimismo, su control jurisdiccional, único modo que puede el afectado por una medida decidir sobre la pertinencia de su impugnación, de modo que la necesidad de exteriorizar la racionalidad de la decisión, será en todo caso procedente cuando se afecte la esfera jurídica del particular destinatario del acto administrativo, puesto que de ese modo se garantiza que no se actuó en forma arbitraria, motivación que permitirá conocer cuáles fueron los criterios fundamentales de la decisión, en especial, la adecuada ponderación de los intereses públicos y privados en juego y los demás elementos de juicio requeridos por la norma, sin que se cumpla con esta exigencia a través de fórmulas genéricas, las que habrán de concretarse en cada caso, relacionando y explicitando los factores de hecho concurrentes, con la política pública que lo fundamenta.

8º.- Que, para la adecuada resolución el presente arbitrio, resulta útil dejar asentado que de los antecedentes que obran en autos se acredita la circunstancia de que la recurrente ha sido nombrada en el cargo a contrata por más de dos anualidades, lo que generó a su respecto la confianza legítima de mantenerse vinculada con la Administración, siendo lo anterior refrendado por la propia Contraloría, de modo tal que sólo se puede terminar esa relación estatutaria con sumario administrativo derivado de una falta que motive su destitución, o por una calificación anual que así lo permita, de manera que al no concurrir en la especie dichos supuestos, hace necesario acoger la acción constitucional incoada en esta oportunidad.

Por estas consideraciones y atendido, además, lo dispuesto en los artículos 19 y 20 de la Constitución Política de la República y Auto Acordado de la Excm. Corte Suprema sobre Tramitación y Fallo del Recurso de Protección, **se acoge, con costas**, el recurso de protección interpuesto por el abogado Francisco Javier Amigo Cartagena, en representación de doña Paola Andrea García Valladares, en contra de la **Municipalidad de Cobquecura**, y se declara que: **I.-** Se deja sin efecto el Oficio N°937, de fecha 21 de diciembre de 2021, expedido por la Municipalidad de Cobquecura, mediante el cual se le comunicó a la recurrente la no renovación de su nombramiento a contrata, por la Ley N°19070; **II.-** Que, se ordena el reintegro a sus labores de la funcionara desvinculada; **III.-** Que, dicho reintegro se hará con expresa continuidad de sus remuneraciones devengadas desde el momento en que se produjo la separación, y hasta el momento de su



efectiva reincorporación, en las mismas condiciones en que aquella se desempeñaba al momento de ser desvinculada; **IV.-** Que, se condena expresamente en costas a la recurrida.

Notifíquese.

En su oportunidad, dese cumplimiento al numeral 14 del Auto Acordado de la Excma. Corte Suprema sobre tramitación y fallo del Recurso de Protección, regístrese y, hecho, archívese.

Redacción a cargo del Abogado Integrante Juan Antonio De La Hoz Fonseca.

Rol N°4676–2022 PROTECCIÓN.



Pronunciado por la Segunda Sala de la Corte de Apelaciones de Chillan integrada por los Ministros (as) Guillermo Alamiro Arcos S., Erica Livia Pezoa G. y Abogado Integrante Juan De La Hoz F. Chillan, once de noviembre de dos mil veintidós.

En Chillan, a once de noviembre de dos mil veintidós, notifiqué en Secretaría por el Estado Diario la resolución precedente.

