

Punta Arenas, veintiuno de junio de dos mil veinticuatro.

**VISTOS:**

Comparece María Loreto Moraga Pinda, abogada, en representación de la ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE PUERTO NATALES, ambas con domicilio para estos efectos en calle Borjes N°398, Puerto Natales, quien deduce recurso de protección en contra de doña Javiera Martínez Fariña, DIRECTORA DE LA DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA -en adelante DIPRES-, ingeniera, domiciliada para estos efectos en Teatinos N°120, primer piso, comuna y ciudad de Santiago, por el acto que estima ilegal y arbitrario consistente en la dictación de la Resolución Exenta N°303, de 30 de abril de 2024, que en su parte pertinente, ordena a Tesorería General de la República efectuar descuento del Fondo Común Municipal a la Municipalidad de Puerto Natales por aplicación del artículo 98 de la ley N°21.647, a partir del mes de abril del presente año, por un monto total de \$1.267.541.928.-

Expresa, que con fecha 13 de septiembre de 2021, se suscribió un nuevo "Contrato colectivo de trabajo 2021 - 2024" entre el Sindicato de trabajadores Asistentes de la Educación, Salud y Menores con la Corporación de Educación, Salud y Menores de Puerto Natales, con vigencia entre el 01 de octubre de 2021 y el 30 de septiembre de 2024. El convenio, en lo que concierne a la "Asignación de Zona", que da origen al descuento que se reclama, quedaba supeditado a una condición, que es la concreción del traspaso de los Asistentes de la Educación al Servicio Local de Educación (SLEP), según se establece en el numeral Trigésimo Segundo que señala:

*"(...) los trabajadores asistentes de la educación adquirirán desde el momento del traspaso o cambio de sostenedor el beneficio denominado asignación de zona, que será el 40% mensual y se calculará sobre la remuneración imponible del trabajador. Esta asignación será compatible con todo otro derecho análogo o bonificación que tenga similar denominación o fundamento, sea de origen legal o contractual. Este beneficio se encuentra sujeto a que se cumpla la*



Este documento tiene firma electrónica  
y su original puede ser validado en  
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: VHJXXBZEWH

*condición del traspaso".*

Refiere que el acto impugnado es ilegal, pues el Convenio se pactó bajo el texto original del artículo transitorio Cuadragésimo Segundo de la ley 21.040 que reconocía que las condiciones pactadas con anterioridad a seis meses contados desde la fecha que se haga efectivo el traspaso eran perfectamente válidas y oponibles al SLEP. Sin embargo, con fecha 23 de diciembre de 2023, se modificó la ley, agregando un inciso quinto a dicho artículo Cuadragésimo Segundo, en el que expresamente se manifiesta la inoponibilidad al SLEP, de las condiciones pactadas desde el 01 de enero de 2021. El Convenio suscrito no establecía obligación o carga alguna para el sostenedor en la época de su celebración, creándose esta obligación recién el 23 de diciembre de 2023, lo que genera efectos expropiatorios en el patrimonio municipal. Conforme con lo anterior, no es posible hacerse cargo de esta obligación que es abiertamente ilegal.

Por otra parte, agrega, la Resolución Exenta N°303, que modifica la Resolución N°236, y también esta última, carecen de fundamento, en cuanto no es posible determinar de manera fehaciente la forma en que la Administración del Estado llegó al monto total del descuento.

Sostiene que la Resolución Exenta N°236 atenta contra las garantías consagradas en el artículo 19 N°2, 3 y 24 de la Constitución Política de la República. En efecto, la primera vulneración que se constata es a la igualdad ante la ley, pues el acto administrativo carece de motivación, en la especie, por la ausencia de metodología o razonamiento específico conforme al cual se arribó a los montos que la DIPRES ordena a Tesorería General de la República deducir. Además, no se puede soslayar, que la directora recurrida, se erige como un notable órgano jurisdiccional, mediante el cual, bajo una resolución arbitraria, impone sin mayores antecedentes ni fundamentos, primero, una interpretación a su amaño de un conflicto contractual y legal que se origina el año 2021 mediante la celebración del Convenio señalado anteriormente y, segundo, el establecimiento de un monto a



Este documento tiene firma electrónica  
y su original puede ser validado en  
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: VHJXXBZEWH

descontar que la Municipalidad no ha tenido el derecho de contrastar con información clara, fidedigna y objetiva, para poder ejercer adecuadamente, un derecho básico, que es defenderse apropiadamente de los actos de un tercero. Por último, se afecta gravemente el derecho de propiedad respecto al aporte que efectúa la Subsecretaría de Desarrollo Regional por medio del Fondo Común Municipal para el año 2024 -que se informó Municipio en diciembre del año 2023- ya que el descuento ordenado equivalente al 30% de dicho aporte.

En razón de lo expuesto solicita se deje sin efecto la Resolución Exenta N°303 y consecuentemente, la Resolución Exenta N°236, o bien las medidas que se estimen pertinentes para restablecer el imperio del derecho.

**Evacuó informe la recurrida** quien solicita el rechazo de la acción de protección, con costas, por las consideraciones que a continuación expone:

En primer término, refiere los antecedentes normativos que regulan la materia de autos, haciendo alusión a la Ley N°21.040 que Crea el Sistema de Educación Pública, publicada en noviembre de 2017; la historia del artículo cuadragésimo segundo transitorio de la Ley N°21.040; la Ley N°21.152, que incorpora un inciso cuarto al artículo cuadragésimo segundo transitorio de la ley N°21.040; la Ley N°21.583, que interpreta el artículo cuadragésimo segundo transitorio de la ley N°21.040, con el objeto de proteger los ingresos de los trabajadores que indica; y el artículo 98 de la ley N°21.647, que otorga un reajuste de remuneraciones a los trabajadores del sector Público.

Sostiene que en cumplimiento de la normativa constitucional y legal antes citada, la Dirección de Presupuestos procedió a dictar la Resolución Exenta N°303, de 2024, por medio de la que se dispusieron los descuentos necesarios para contar con los recursos para que el SLEP Magallanes, en representación de la Municipalidad de Puerto Natales, procediera a dar pago a las obligaciones pactadas entre esa corporación y sus trabajadores, instruyendo para ello al Servicio de Tesorería a deducir la remesa mensual por



anticipo del Fondo Común Municipal que corresponde a esa comuna.

Expresa que, en el Convenio Colectivo indicado en el recurso, en lo referido al beneficio de asignación de zona, las partes pactaron una mera expectativa que, desde su suscripción, no ha surtido ningún efecto, más aún por haberse dictado el artículo 98 de la Ley N°21.648 con anterioridad a la fecha del traspaso del personal al SLEP, por cuanto esta disposición legal confirma que el beneficio pactado no es más que una mera expectativa que no se materializó por un cambio de las circunstancias en forma previa a su verificación. Como consecuencia de lo anterior, la norma de Ultraactividad de los instrumentos colectivos contenida en el artículo 325 del Código del Trabajo resulta inaplicable, por cuanto lo pactado es una mera expectativa sujeta a la condición suspensiva de verificarse el traspaso del personal y, por lo tanto, no es un derecho adquirido. A mayor abundamiento, el ordenamiento jurídico en el artículo tercero transitorio de la ley N°21.109 -Estatuto de los Asistentes de la Educación- reconoce a dicho personal que sea traspasado a un SLEP el derecho a conservar los derechos adquiridos, y no las meras expectativas o promesas de pago de remuneraciones u otros beneficios, que hubieren tenido como fuente los instrumentos colectivos celebrados con su ex-empleador, tal y como ocurre en el caso de marras.

Señala que lo que la recurrente ha querido omitir deliberadamente en su presentación es la identificación de la naturaleza jurídica de la cláusula trigésimo segunda, por cuyo intermedio se convino el beneficio denominado "Asignación de Zona", ya que lo que realmente dicha cláusula ha establecido es la promesa de un hecho ajeno, con el agravante de que la condición suspensiva a la que se sujetaba la Asignación de Zona -el cambio de sostenedor- era un hecho cierto y sabido por las partes que suscribieron los convenios.

Hace presente que, a diferencia de los municipios, organismos como los SLEP son financiados de acuerdo con lo



Este documento tiene firma electrónica  
y su original puede ser validado en  
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: VHJXXBZEWH

estructurado en la Ley de Presupuestos del Sector Público de cada año, que los contempla en detalle en sus distintas partidas, que contienen conceptos de ingresos y gastos, detallados en el decreto N°854 de 2004, del Ministerio de Hacienda que determina de clasificaciones presupuestarias. Entonces, es legalmente imposible que un municipio, o una corporación creada por éste, establezca condiciones contractuales, remuneracionales, para trabajadores fiscales, como son aquellos que se desempeñan en los SLEP. No existe ratificación alguna, ni de órgano público ni de una ley posterior que avale dichos acuerdos. De hecho, el mismo artículo cuadragésimo segundo transitorio de la Ley N° 21.040, establece claramente que dichas obligaciones son inoponibles al SLEP, fijando únicamente un mecanismo de pago de obligaciones, acordadas desde el 1° de enero de 2021, las que no le empecen a la Administración, cosa de hacer responsable efectivamente al deudor -el Municipio- que comprometió dinero ajeno sin tener las atribuciones para ello. Atendido lo señalado, corresponde señalar que a las obligaciones contraídas con posterioridad al 1° de enero de 2021, cuya exigibilidad se condiciona al traspaso del servicio educacional al SLEP, le son aplicables los siguientes criterios:

a) Son obligaciones absolutamente inoponibles a la Administración, de acuerdo con las normas generales, con el artículo tercero transitorio de la ley N°21.109 y con el artículo 98 de la ley N°21.647.

b) Son obligaciones que, no obstante, su inoponibilidad respecto del tercero, son válidas respecto de las partes. Por esta razón el legislador estableció un mecanismo de pago para no perjudicar las legítimas expectativas de los trabajadores lo que no significa ratificación ni reconocimiento de algún tipo de sucesión. Para ello, se determinó que fueran pagadas por quien concurrió con su voluntad a su nacimiento (el Municipio).

c) En otras palabras, a dichas obligaciones se les aplica el artículo cuadragésimo segundo transitorio de la ley



N°21.040, cuya naturaleza es de derecho público y rige in actum, con independencia de la fecha en que haya entrado en vigor (puesto que la ley establece una retroactividad).

Arguye que del petitorio del recurso se puede concluir que la recurrente reconoce la necesidad legal de aplicación del artículo 98 de la ley N°21.647, respecto de los convenios posteriores al año 2021. Formalmente, la recurrente no solicita pronunciarse sobre la situación jurídica del Convenio, pero pide expresamente que no se efectúen descuentos a la cuota de las remesas del Fondo Común Municipal correspondiente al Municipio para el financiamiento de las condiciones pactadas en ese instrumento. Sin embargo, lo anterior, sostiene la tesis jurídica de que estas condiciones serían oponibles al SLEP Magallanes, el cual debería, por lo tanto, financiarlas con cargo a su propio presupuesto, lo cual es incorrecto por cuanto, como ya se explicó, las condiciones pactadas con anterioridad al año 2021 no están amparadas por norma que establezca el pago, constituyeron una promesa, por parte de la Corporación, de un hecho ajeno sobre el que no tenía, ni tiene, potestad jurídica alguna. A ello debe agregarse, a modo de reiteración necesaria que, en el caso de la norma citada, el legislador se cuidó expresamente de señalar que el pago que se estableció es realizado por el respectivo SLEP a nombre del Municipio, no constituyendo nunca una obligación propia.

Afirma que no existe acto ilegal ni arbitrario de su parte por cuanto:

a) El convenio suscrito entre el municipio y sus trabajadores, destinado a tener efecto sólo una vez que éstos últimos dejarán de ser dependientes del municipio, constituyeron actos efectuados al margen del derecho, absolutamente inoponibles a este empleador futuro.

b) Sin embargo, la ley, en beneficio de los trabajadores, estableció un sistema de pago para el cumplimiento de estos compromisos, regulado en el artículo cuadragésimo segundo de la ley N°21.040, modificado por el artículo 98 de la ley N°21.647.



c) La Dirección de Presupuestos, por medio del acto impugnado, aplicó correctamente la ley, haciendo uso de las potestades conferidas por el legislador, resguardando los derechos de los trabajadores, y a través del instrumento jurídico señalado en la propia ley.

d) Nunca fue aprobada por ley una asignación como la acordada por la Corporación, para los funcionarios de los SLEP, ni fueron consignados recursos para que los SLEP pagaran tales asignaciones en la ley de presupuestos para el año 2024.

En cuanto a la falta de motivación reclamada por la contraria, se debe considerar que:

a) El acto recurrido cuenta con los fundamentos necesarios. Las normas legales aplicadas son citadas en los vistos, y las circunstancias que fundan el análisis de la Administración, al dictarlo, son expresadas en la propia resolución;

b) El nivel de detalle que sugiere para que el acto sea motivado, no es necesario ni deseable. Da la impresión de que la recurrente confunde el objeto del acto administrativo, ya que no tiene por objeto conceder el beneficio, sino descontar a la cuota correspondiente del Fondo Común Municipal del Municipio de Puerto natales, los montos que éste comprometió.

c) Lo que realmente desea el recurrente es cuestionar el contenido del acto administrativo, así como los antecedentes que lo fundan, intentando disfrazar esta pretensión como una falta de motivación. Sin embargo, el acto explica suficientemente el razonamiento que llevó a la autoridad a su dictación.

Por último, concluye, no existe vulneración a los derechos fundamentales de la recurrente. Así, llama la atención que la recurrente se dedica simplemente a hablar de la supuesta arbitrariedad del acto administrativo, sin explicar cómo ésta afectaría la igualdad ante la ley. En cuanto al segundo derecho que la recurrente acusa vulneración, cual es el no ser juzgado por una comisión especial, no deja de causar extrañeza, al no tratarse el



asunto de autos de un acto sometido a la jurisdicción de un determinado tribunal; además, el recurrente podría haber hecho uso de los recursos establecidos en la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos- -incluyendo los recursos de reposición y jerárquico- también la Ley N°10.336, sobre organización y atribuciones de la Contraloría General de la República contiene la facultad de este organismo de resolver cualquier clase de consultas relativas a la legalidad de los actos de la Administración del Estado. Finalmente, se alega un derecho sobre los recursos que recibiría la Municipalidad del Fondo Común Municipal, lo cual no es efectivo pues sólo existe una mera expectativa de derecho sobre recursos estimados, el derecho nace precisamente en el momento en que terminan de aplicarse las deducciones legales.

Se trajeron los autos en relación.

**CON LO RELACIONADO Y CONSIDERANDO:**

**PRIMERO:** Que, el recurso de protección ha sido instituido como una acción constitucional que tiene por objeto evitar posibles consecuencias dañosas derivadas de actos u omisiones ilegales o arbitrarios que produzcan en el afectado una privación, perturbación o amenaza al legítimo ejercicio de las garantías constitucionales que se protegen con este arbitrio jurisdiccional a fin de restablecer el imperio del derecho y otorgar la debida protección al recurrente. Se trata de una acción constitucional de naturaleza cautelar que fue incorporada a nuestra legislación como una garantía jurisdiccional, con el propósito de servir de remedio rápido, expedito, pronto y eficaz frente a ostensibles o manifiestas violaciones a derechos fundamentales taxativamente señalados en el artículo 20 de la Constitución y que puedan establecerse sumariamente, mediante la adopción de medidas de resguardo que se deben adoptar ante un acto u omisión arbitrario o ilegal que impida, amenace o moleste dicho ejercicio, siendo requisito indispensable demostrar la existencia de dicho acto u omisión, así como la forma en que se están vulnerando los derechos invocados.

**SEGUNDO:** Que, en consecuencia, para que proceda el



Este documento tiene firma electrónica  
y su original puede ser validado en  
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: VHJXXBZEWH



recurso se requiere la concurrencia de los siguientes requisitos: a) Que se compruebe la existencia de la acción u omisión reprochada, esto es, que efectivamente el recurrido ha realizado el acto (hecho) o incurrido en la omisión que se le atribuye; b) Que dicha acción u omisión pueda estimarse arbitraria o ilegal de acuerdo al mérito de los antecedentes; c) Que de la misma se siga un directo e inmediato atentado en contra de una o más de las garantías constitucionales invocadas y protegibles por esta vía, en términos que se prive, perturbe o amenace el ejercicio de un derecho indubitado y no disputado del afectado, que se encuentre expresamente garantizado y amparado en el artículo 19 del texto constitucional; y, por último, d) Que la Corte se encuentre en situación material y jurídica de otorgar la protección pedida, esto es, si se encuentra en condiciones de adoptar alguna medida para proteger la garantía vulnerada.

**TERCERO:** Que, el hecho que el recurrente califica de arbitrario e ilegal, lo hace consistir en la dictación de la Resolución Exenta N°303, de 30 de abril de 2024, que, en su parte pertinente, ordena a Tesorería General de la República efectuar descuento del Fondo Común Municipal a la Municipalidad de Puerto Natales por aplicación del artículo 98 de la ley N°21.647, a partir del mes de abril del presente año, por un monto total de \$1.267.541.928.-

**CUARTO:** Que, son hechos indiscutidos en la presente causa:

A) Que con fecha 13 de septiembre de 2021, se celebró un convenio Colectivo de trabajo entre el Sindicato de Trabajadores Asistentes de la Educación, Salud y Menores de Puerto Natales con la Corporación de Educación, Salud y Menores de la misma ciudad, que en lo pertinente en su cláusula trigésimo segunda, respecto a la asignación de zona, consignó:

*"En el evento o por el hecho del traspaso o cambio de empleador a un órgano que integre la Administración del Estado o tenga relación directa o indirecta con el Ministerio de Educación, a través del cual se cumpla la función pública*



*de prestar el servicio de educación pública, los trabajadores asistentes de la educación adquirirán desde el momento del traspaso o cambio de sostenedor, el beneficio denominado asignación de zona que será el cuarenta por ciento mensual y se calculará sobre la remuneración imponible del trabajador. Esta asignación será compatible con todo otro derecho análogo o bonificación que tenga similar denominación o fundamento, sea de origen legal o contractual. Este beneficio se encuentra sujeto a que se cumpla la condición del traspaso”.*

B) Que, con fecha 04 de abril de 2024, mediante resolución exenta N° 236, la Dirección de Presupuestos a través de su directora doña Javiera Martínez Fariña, ordena efectuar descuentos del Fondo Común Municipal a la Municipalidad de Puerto Natales por aplicación del artículo 98 de la ley N° 21.647 por la suma de \$1.690.055.904.- instruyendo que la Tesorería General de la República, realice durante el año 2024 descuentos mensuales del mismo a partir del mes de abril del 2024.

C) Que, con fecha 20 de abril de 2024 la DIPRES dicta la resolución N° 303 que modifica la resolución N° 236, disponiendo:

*“3. Que, el monto a deducir de la remesa mensual por anticipo del Fondo común Municipal correspondiente a la Ilustre Municipalidad de Puerto Natales, que fue establecido en el artículo 2° de la Resolución exenta N° 236 de 2024, de la Dirección de Presupuestos, corresponde al cálculo de la obligación por todo el año 2024. Sin embargo, dicho cálculo sólo debió considerar hasta el 30 de septiembre de 2024, atendido que hasta dicha fecha se mantendrá en vigencia el Convenio Colectivo de Trabajo firmado entre la Corporación de Educación, Salud y Menores de Puerto Natales y el Sindicato de trabajadores Asistentes de la educación, salud y menores de Puerto Natales”.*

*“4. Que, en virtud de lo anterior, el monto total a ser descontado asciende a \$1.267.541.928, y no a los \$1.690.055.904 que establece actualmente la Resolución Exenta N° 236 de 2024 de esta Dirección de Presupuestos. En*



*consecuencia, corresponde realizar un nuevo cálculo de los flujos a descontar de las remesas mensuales por anticipo del Fondo Común Municipal de la Municipalidad de Puerto Natales, realizando las modificaciones pertinentes en la referida Resolución exenta N° 236 del año 2024".*

*"Luego, ordena descontar la nueva suma calculada, con la salvedad de que se distribuyeron de manera distinta los descuentos".*

*"ARTÍCULO 2° ORDÉNESE a la Tesorería General de la República deducir de la remesa mensual por anticipo del Fondo Común Municipal que le corresponda a la Ilustre Municipalidad de Puerto Natales, a partir del mes de abril de 2024, recursos en cuotas sucesivas".*

**QUINTO:** Que, de la lectura del recurso y del informe evacuado, cabe señalar que lo que pretende el recurrente es que no se efectúen descuentos a la cuota de las remesas del Fondo Común Municipal correspondientes al municipio de Puerto Natales para el financiamiento de las condiciones pactadas en la cláusula trigésimo segunda del convenio antes citado de fecha 13 de septiembre de 2021, estimando que el SLEP de Magallanes debe financiarlas con cargo a su mismo presupuesto, lo que este último niega por serles inoponibles y porque la propia ley estableció un sistema de pago para el cumplimiento de estos compromisos regulados en el artículo cuadragésimo segundo de la ley N° 21.040 modificado por el artículo 98 de la ley N° 21.647.

Que por otra parte también se sostiene que el acto carece de motivación, por una ausencia de razonamiento y cálculo específico al cual se arribó a los montos que la DIPRES ordena a la Tesorería General de la República, deducir al Municipio, lo que niega la recurrida expresando, que el acto se encuentra suficientemente fundado y que el nivel de detalle que pretende el recurrente, para que el acto sea motivado no es ni necesario ni deseable en un acto administrativo

**SEXTO:** Que, de acuerdo a la naturaleza y claro objetivo de la acción interpuesta, de emergencia y cautelar de



Este documento tiene firma electrónica  
y su original puede ser validado en  
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: VHJXXBZEWH

derechos preexistentes e indubitados, lo solicitado por la actora en su libelo excede de su marco.

En efecto, como ya se dijo, constituye un requisito fundamental que nos encontremos en presencia de un derecho indubitado, lo que no ocurre en caso de autos, en que solo existe una mera expectativa, cuál es la promesa de otorgar una asignación de zona sujeta a una condición de traspaso, discutiéndose su oponibilidad o inoponibilidad por las partes, cuestión que no puede ser analizada por esta vía sino en un juicio de lato conocimiento, en la que también se resolverá la legislación aplicable y la discusión jurídica de la ultraactividad de los instrumentos colectivos contenidas en el artículo 325 del Código del Trabajo.

De otro lado, tampoco el recurso de protección es pertinente para revisar los cálculos específicos y los montos que la DIPRES ordena a la Tesorería General de la República, deducir al Municipio respecto de un acto administrativo que formalmente reúne las exigencias para ser tal.

**SÉPTIMO:** Que, de la forma razonada precedentemente necesariamente habrá de concluirse, que se rechaza el recurso de protección intentado por no ser la vía idónea para resolver la controversia.

Por estas consideraciones y de conformidad, además, con lo prevenido en el artículo 20 de la Constitución Política de la República y Auto Acordado sobre Tramitación y Fallo de Recursos de Protección de Garantías Constitucionales de veinticuatro de junio de mil novecientos noventa y dos y sus modificaciones, **SE RECHAZA** el presentado por la ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE PUERTO NATALES en contra de doña Javiera Martínez Fariña, DIRECTORA DE LA DIRECCIÓN DE PRESUPUESTOS DEL MINISTERIO DE HACIENDA.

Dése cumplimiento a lo dispuesto en el numeral 14 del referido Auto Acordado.

Redacción de la Ministra Srta. María Isabel San Martín Morales.

Regístrese, notifíquese y archívese, en su oportunidad.

**Rol N°300-2024. PROTECCIÓN.**



Este documento tiene firma electrónica  
y su original puede ser validado en  
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: VHJXXBZEWH



Este documento tiene firma electrónica  
y su original puede ser validado en  
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: VHJXXBZEW

Pronunciado por la Primera Sala de la C.A. de Punta Arenas integrada por los Ministros (as) Marcos Jorge Kusanovic A., Maria Isabel Beatriz San Martin M., Caroline Miriam Turner G. Punta Arenas, veintiuno de junio de dos mil veinticuatro.

En Punta Arenas, a veintiuno de junio de dos mil veinticuatro, notifiqué en Secretaría por el Estado Diario la resolución precedente.



Este documento tiene firma electrónica  
y su original puede ser validado en  
<http://verificadoc.pjud.cl>

Código: VHJXXBZEWH