

Concepción, uno de octubre de dos mil diecinueve.

**Vistos:**

Compareció en este proceso **Rol 11.530-2019** de esta Corte de Apelaciones, Vanessa Andrea Muñoz Navarro, profesora de la Dirección de Educación Municipal de Hualpén, domiciliada para estos efectos en calle Toscana, casa N° 3.722, Población Lan Price, de la misma comuna, e interpuso recurso de protección constitucional en contra de la Dirección de Educación Municipal de la Ilustre Municipalidad de Hualpén, representada por su Director Fernando Daniel Loyola Prieto; y de la I. Municipalidad de Hualpén, representada por su Alcaldesa Katherine Fabiola Torres Machuca, ambas con domicilio calle Chaitén N° 870, de la misma comuna.

Dice que fue destituida parcialmente de sus funciones públicas en el referido municipio por un acto administrativo que fue declarado ilegal por la Contraloría General de la República, mediante Dictamen 3.721 de 09 de Mayo de 2019, documento que acompaña.

Agrega que a pesar de sus requerimientos en orden a que se cumpla con su reincorporación a la función pública que debe desempeñar, las recurridas se negaron, por lo que han desatendido la resolución de la Contraloría General de la República que ordenó su reincorporación a la mencionada Municipalidad en idénticas condiciones laborales a las que desempeñaba en el año 2018, documento en el que además se ordenó el pago de todas las remuneraciones pendientes mientras estuvo desvinculada de su trabajo.

Añade que el 22 de Mayo de 2019 y ante su insistencia en obtener un pronunciamiento respecto del cumplimiento de lo



ordenado por la Contraloría, se le señaló por las recurridas que no se acatará el dictamen del ente contralor en las condiciones que manda reincorporarla.

Explica que en el año 2018 se desempeñó como profesora con 30 horas en educación básica, específicamente “generalista unidocente”, por lo que en el dictamen que la beneficia en este año 2019 se ha determinado que debe respetarse su contrato por 30 horas semanales, a lo que las recurridas se han negado.

Dice que con lo relacionado queda demostrado el actuar arbitrario e ilegal de las recurridas y cómo dichos actos han vulnerado y amenazado las garantías consagradas en los números 1, 2 y 24 del artículo 19 de la Carta Fundamental, al negarse de forma arbitraria al cumplimiento de la perentoria orden de la Contraloría, contenida en el oficio indicado, violando en consecuencia sus derechos constitucionales y la propiedad sobre sus remuneraciones y empleo.

Termina solicitando que se acoja este recurso, ordenando que se proceda al estricto cumplimiento de parte de las recurridas del oficio emanado de la Contraloría General de la República que ordena su reincorporación en las funciones públicas, y se ordene a la recurrida tomar todas las medidas que en concepto de esta Corte sean conducentes al restablecimiento y la protección de sus derechos, con costas del recurso.

**Informó** la Contraloría General de la República, a través de la Contraloría Regional Biobío, señalando que sin perjuicio de su deber legal de abstención por existir un asunto litigioso pendiente, precisa que la actora presentó el 7 de marzo de 2019 ante dicha entidad de control un reclamo -signado con el número de referencia 82.018, de 2019- en contra de su empleadora -la Municipalidad de Hualpén- por la no renovación de su contrata



para el año 2019. Al respecto, cumple con remitir copia del oficio N° 3.721, de 2019, con su respectivo expediente administrativo en el que se contienen los antecedentes solicitados- a través del cual dicha entidad de control se pronunció sobre el reclamo de la recurrente. Agrega que el 28 de mayo de 2019, la Municipalidad de Hualpén solicitó a dicha sede de control, la reconsideración del citado oficio mediante la referencia N° 85.045, de 2019, en estudio al momento del informe, cuya copia se adjunta.

Posteriormente, durante la tramitación de esta acción de protección, la citada Contraloría Regional informó que a través del Oficio N° 7.015, de 2019 se rechazó la reconsideración presentada por la I. Municipalidad de Hualpén.

**Informó** la abogada Priscila Riffo García, en representación de ambas recurridas, señalando, en síntesis, que desde el ingreso de la docente recurrente, el 20 de mayo de 2014 y hasta el 01 de marzo de 2016, ésta realizó funciones de reemplazo de otros docentes que se encontraban con licencia médica o con permiso sin goce de remuneración, sin perjuicio de las interrupciones en el desarrollo de las funciones.

Agregó que a partir del mes de marzo del año 2016, la reclamante se desempeñó en calidad de docente a contrata, es decir, para labores transitorias según lo dispone el Estatuto Docente. Explicó que habiendo existido previamente sólo una renovación o prórroga, en enero del año 2018 se le comunicó a la docente mediante el Decreto DAEM N° 0560 de 24 de enero de 2018, la decisión de la administración de no proceder a la renovación de la contratación de la docente para el año académico 2018. Frente a ello la recurrente presentó reclamo ante el órgano contralor regional, el cual ordenó su reincorporación en las mismas condiciones del año 2017. En



cumplimiento del dictamen de la Contraloría Regional, el Municipio de Hualpén dictó el Decreto D.A.E.M N°4450 de 07 de agosto de 2018, que ordenó la reincorporación de la docente a sus labores y obligó a pagar las remuneraciones no percibidas en el tiempo que estuvo alejada de sus funciones.

Posteriormente, el 14 de enero de 2019, se procedió a la dictación del Decreto D.A.E.M N° 0361, el cual dispuso la no renovación de su nombramiento en calidad de contratada para el año escolar 2019. Explicó que este decreto señaló, entre otros fundamentos, *“que del análisis de las contrataciones de las docentes podemos advertir que, desde el 20 de mayo de 2014 hasta el 05 de enero de 2016, esta se desempeñó en reemplazo de docentes con licencia médica o permisos sin goce de remuneración, sin contar las interrupciones propias de la función”*.

Señala que en el caso en comento, contrario a lo que señala la Contraloría Regional del Biobío, la recurrente no cumple los requisitos necesarios para configurar el principio de protección de “confianza legítima” en su contratación; por ende las recurridas no se encontrarían obligadas a observar las instrucciones impartidas por el ente contralor para poner término a los nombramientos a contrata en su Dictamen 85.700 del año 2016, toda vez que conforme al artículo 72 del “Estatuto de los Profesionales de la Educación” letra d): *“Los profesionales de la educación que forman parte de una dotación docente del sector municipal, dejarán de pertenecer a ella, ... letra d) Por término del periodo por el cual se efectuó el contrato”*. En consecuencia, la ley no exige procedimiento o formalidad alguna para la terminación de una contratación sujeta a plazo determinado o para la extinción de la misma.



Expresa que en contra del recién referido Decreto D.A.E.M N° 0361, la recurrente reclamó a la Contraloría Regional del Biobío, quien solicitó informe al municipio a través del Oficio N° 3.721 de 09 de mayo de 2019, REF. N° 82.018/2019, y sin que éste cumpliera con informar, el órgano contralor emitió el Oficio Nro. 3721 de 09 de mayo de 2019, REF. N°82.018/2019, ordenado la reincorporación de la docente en las mismas condiciones del año escolar 2018 y al pago de las remuneraciones dejadas de percibir durante el tiempo que se encontraba alejada del servicio. Es en virtud de lo ordenado por el ente contralor, que la parte recurrida presentó un recurso de reconsideración a la Contraloría Regional del Biobío, el que se encontraba pendiente al momento de interponerse la presente acción constitucional, siendo rechazado durante la tramitación de la misma.

En opinión de las informantes, el mencionado Oficio N° 3721, emanado de la Contraloría Regional del Biobío no se pronunció respecto a si la recurrente cumple los requisitos copulativos para configurar el principio de protección de “confianza legítima”, sólo indica que el Decreto DAEM N° 0361 de 14 de enero de 2019, *“no emitió acto alguno en cuya virtud se consignen los motivos de las medidas que pretenden impugnarse”*.

Refiriéndose específicamente al caso en particular, la informante señala que la actora realizó funciones de reemplazo de otros docentes entre el 20 de mayo de 2014 y el 01 de marzo de 2016, tiempo en el cual hubo interrupciones de sus contrataciones, por lo cual éste no puede ser computado para la temporalidad exigida en los Dictámenes N° 85.700/2016 y 6.400/2018, el cual excluye expresamente este tipo de contrataciones.



Precisa que desde el 01 de marzo de 2016, la docente realizó labores continuas y por necesidad del servicio en calidad de docente a contrata, no realizando en este tiempo funciones de reemplazo, contratación que se extendió hasta el 28 de febrero de 2017, por lo que la primera renovación de esta contratación se realizó para el año escolar 2017, el cual se extendió desde el 01 de marzo de ese año hasta el 28 de febrero de 2018.

Posteriormente, el 24 de enero de 2018, la entidad edilicia comunicó a través del Decreto DAEM N° 0560, la decisión de no renovar la contratación de la recurrente por el periodo escolar 2018 (marzo 2018 hasta el 28 de febrero de 2019). Este acto fue reclamado por la actora ante el órgano contralor, el cual ordenó su reincorporación y el pago de las remuneraciones dejadas de percibir en el tiempo que se encontró la docente alejada de sus funciones, sustentando el ente contralor su resolución de renovación en la falta de motivación del acto administrativo de no renovación, más no en el cumplimiento de los requisitos para acceder al principio de “confianza legítima”.

Reitera que la primera reincorporación realizada por la Contraloría Regional del Biobío, en su opinión, no cumplió con sus propias instrucciones dadas en el Dictamen N° 85.700/2016, puesto que la recurrente no cumplía con el requisito de temporalidad exigido.

Respecto a la duración de los nombramientos, se resolvió con anterioridad por Contraloría que a lo menos desde la segunda renovación se genera en el servidor la “confianza legítima” de que tal práctica será reiterada en el futuro. Así, en el evento que una persona sea designada a contrata por primera vez luego que haya comenzado el año respectivo (incluso en diciembre), se entenderá que hubo una primera renovación anual si dicha vinculación se



extiende por todo el año calendario siguiente (ya sea en virtud de una sola designación o de varias sucesivas y continuas), entendiéndose que existe una segunda renovación de dicho nexo funcionario si éste abarca toda la anualidad subsiguiente, en los términos aludidos, de lo cual se colige que debe haber transcurrido más de dos años para invocar la confianza del funcionario en una nueva prolongación anual de su designación.

Añade que no puede considerarse que el no cumplimiento por su parte del Oficio N°3.721 de 09 de mayo de 2019, notificado el 14 de mayo a la Municipalidad de Hualpén, sea arbitrario e ilegal, puesto que dicho municipio interpuso el recurso de reposición consagrado en el artículo 59 de la Ley N° 19.880 ante la Contraloría Regional del Biobío, y además puede valerse de todos los recursos administrativos y judiciales que establezca la ley en contra de lo ordenado por el órgano de control, puesto que tiene el derecho a defensa como lo establece el artículo 19 N° 3 de nuestra Constitución.

Acompañó a su informe: 1. Ord. N° 0932 de 23 de mayo de 2019, en virtud del cual se interpuso recurso de reposición en contra del Oficio N° 3721 de 09 de mayo de 2019; 2. Decreto DAEM N° 0361 de 14 de enero de 2019, que dispone la no renovación de la contratación de la docente Vanessa Muñoz Navarro para el año académico 2019; 3. Oficio N° 3721 de 09 de mayo de 2019, RER. N°82.018/2019 de la Contraloría Regional del Biobío, que ordenó reincorporación de la docente y el pago de las remuneraciones por el tiempo que la recurrente se encontró separada de sus funciones.

**Informó** nuevamente la Contraloría Regional del Biobío, señalando que ya se resolvió el recurso de reposición presentado



por las recurridas, rechazándolo. Acompañó al efecto copia del Oficio N° 7.015 de 2019 en el que se contiene dicha resolución.

Informaron otra vez las recurridas, por orden de esta Corte, para que se pronunciaran ahora respecto al rechazo del recurso de reposición recién mencionado, señalando al efecto, en lo específico, que reiteran cada uno de los antecedentes de hecho y de Derecho expuestos en el informe previo evacuado en esta causa, como también en la respectiva reconsideración ante el órgano contralor y que forman parte de este recurso de protección, desarrollando nuevamente los argumentos ya vertidos y señalados con anterioridad en este fallo.

Refiriéndose al último oficio de la Contraloría Regional del Biobío, en el que comunicó que rechazó la reposición de la recurrida, que se encontraba pendiente al ser interpuesta esta acción de protección, este señala, en síntesis, que pese a tener la Contraloría Regional del Biobío los antecedentes a los que se hace mención en el informe de la recurrida, entregados por su parte en su recurso de reconsideración, el 14 de agosto de 2019 a través de Oficio N°7.015, el ente Contralor confirmó lo resuelto en el Oficio N° 3721 de 2019, en el que dispuso la renovación del vínculo laboral con la docente Muñoz para todo el año 2019.

Finalizó señalando, a modo de conclusión, que en atención a los antecedentes de hecho y de Derecho expuestos en el informe de las recurridas, unido a lo previamente manifestado por su parte ante el ente contralor, estiman fundadamente que este último ha efectuado un análisis a lo menos desprolijo, que se traduce en graves consecuencias para la parte recurrida, además de generar la incertidumbre en el actuar futuro del municipio recurrido en la materia de que se trata.

Se trajeron los autos en relación.





**Con lo relacionado y considerando:**

1º) Que el artículo 20 de la Constitución Política de la República de Chile, en lo pertinente, dispone: *"El que por causa de actos u omisiones arbitrarios o ilegales sufra privación perturbación o amenaza en el legítimo ejercicio de los derechos y garantías constitucionales establecidas en la artículo 19, números"*, entre otros, 1º, 2º y 10º, podrá ocurrir a la Corte de Apelaciones respectiva para que ésta adopte *"de inmediato las providencias que juzgue necesarias para restablecer el imperio del derecho y asegurar la debida protección del afectado, sin perjuicio de los demás derechos que pueda hacer valer ante la autoridad o los tribunales correspondientes"*;

2º) Que el recurso de protección de garantías constitucionales establecido en dicha norma, constituye una acción constitucional de urgencia, autónoma, destinada a amparar el legítimo ejercicio de las garantías y derechos preexistentes que la misma enumera, mediante la adopción de medidas de resguardo que se deben tomar ante un acto u omisión arbitrario o ilegal que impida, amague o perturbe su ejercicio. Así, resulta requisito indispensable de la acción constitucional de protección, la existencia de un acto u omisión ilegal, esto es, contrario a la ley, o arbitrario, es decir, producto de una voluntad no gobernada por la razón, sino por el apetito o capricho y que provoque algunas de las situaciones o efectos indicados, afectando a una o más de las garantías protegidas por el constituyente;

3º) Que recurrió de protección Vanessa Andrea Muñoz Navarro, profesora de la Dirección de Educación Municipal de Hualpén, en contra de este organismo y también en contra de dicho municipio, señalando que fue destituida de sus funciones públicas en la referida municipalidad, por un acto administrativo



que fue declarado ilegal por la Contraloría General de la República, la que ordenó cumplir con lo dictaminado, ello ante la persistente negativa de las recurridas, lo que se ha materializado mediante la orden contenida en el Oficio N°3.721 de 09 de Mayo de 2019.

Pidió en lo conclusivo que se acoja este recurso, ordenando que se proceda al estricto cumplimiento por las recurridas al oficio emanado de la Contraloría General de la República que ordena la reincorporación de la actora a sus funciones habituales;

4°) Que de lo informado por las recurridas, en cuanto reconocen que no han cumplido lo ordenado por Contraloría Regional del Biobío en su Oficio N° 3.721 de 09 de mayo de 2019, es posible concluir que su actuación debe ser calificada de ilegal y arbitraria, desde que lo resuelto por ésta en el recién mencionado oficio se ha realizado en el ejercicio legítimo de las atribuciones y facultades que a ese órgano contralor le reconocen los artículos 98 de la Constitución Política de la República, 1° de la Ley N°10.336, Orgánica de Contraloría, y artículos 51 y 52 de la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.

En efecto, de acuerdo a lo preceptuado en los artículos 98 de la Carta Fundamental y 51 de la Ley N° 18.695, las Municipalidades están sujetas a la fiscalización de la Contraloría General de la República, y a este organismo le corresponde el control de legalidad de todos los actos municipales, y en el ejercicio de esa actividad, como lo dispone el artículo 52 de esa Ley Constitucional, puede emitir dictámenes jurídicos sobre todas las materias sujetas a su control.

5°) Que, conforme a las normas referidas, corresponde precisamente al órgano contralor pronunciarse de una manera privativa y excluyente, a través de sus dictámenes, respecto a las



infracciones legales que constate en el obrar de las municipalidades sujetas a su registro y en tal facultad es que resolvió por medio del mencionado Oficio N° 3.721, la reincorporación de la actora a sus funciones como profesora, lo que ratificó mediante Oficio N° 7.015 de 2019, al rechazar el recurso de reposición interpuesto por las recurridas en contra del referido oficio N° 3.721, no divisándose obrar ilegal o arbitrario en ello;

6°) Que a mayor abundamiento, del tenor del informe de las recurridas se aprecia que éstas critican lo resuelto por la Contraloría Regional del Biobío en el tantas veces mencionado Oficio N° 3.721, pero no recurrieron oportunamente por esta vía para impugnarlo (sólo dedujeron reposición administrativa y ésta fue rechazada), por lo que su reclamo en contra de lo resuelto por el órgano contralor resulta totalmente extemporáneo;

7°) Que de acuerdo a lo reflexionado, debe rechazarse el presente recurso de protección por cuanto las recurridas no han dado cumplimiento a lo ordenado en el Oficio N° 3.721 de 09 de mayo de 2019 emanado de la Contraloría General de la República, organismo este último que ha obrado dentro de sus facultades legales, emitiendo un dictamen debidamente fundado y que es obligatorio para el municipio recurrente, el que no puede calificarse de arbitrario puesto que responde, asimismo, a lo resuelto en dictámenes anteriores sobre idéntica materia.

Por estas consideraciones y de conformidad, además, con lo dispuesto en el artículo 20 de la Constitución Política de la República de Chile y Auto Acordado de la Excelentísima Corte Suprema de Justicia sobre Tramitación y Fallo del Recurso de Protección de Garantías Constitucionales, **se acoge**, sin costas, la acción de protección deducida por la profesora Vanessa Andrea



Muñoz Navarro en contra de la Ilustre Municipalidad de Hualpén y de la Dirección de Educación Municipal del mismo municipio, debiendo las recurridas dar estricto cumplimiento a lo ordenado por la Contraloría Regional del Biobío en su Oficio N°3.721 de 09 de mayo de 2019, esto es, que la mencionada entidad edilicia debe regularizar la situación de la recurrente, disponiendo la renovación de su designación, en los mismos términos de sus últimas contrataciones anuales, reincorporándola en sus funciones, enterándole, además, las respectivas remuneraciones correspondientes al tiempo durante el cual estuvo indebidamente separada de sus labores.

Se previene que el ministro Sr. Gutiérrez concurre a la decisión anterior, teniendo además presente las siguientes consideraciones:

**Primera:** Que sin perjuicio de todo lo reflexionado precedentemente, y a mayor abundamiento, cabe señalar que las recurridas, al informar este recurso, objetaron indirectamente el Decreto D.A.E.M N° 0361 de 14 de enero de 2019, e indirectamente, el Oficio N° 3.721 de 09 de mayo de 2019 de la Contraloría Regional del Biobío, mediante el cual esta última ordenó la reincorporación de la actora, quien reclamó ante el órgano contralor del Decreto alcaldicio N° 0361 ya mencionado por el cual la Municipalidad de Hualpén decidió no renovar su designación a contrata como docente para el año escolar 2019. El municipio fundó dicha decisión, en lo pertinente de dicho decreto, en *"Que, la caída sostenida de la matrícula de los establecimientos educacionales administrados por el municipio ha significado reducir el número de cursos, generando un excedente de horas docentes, considerando que la planta de profesores titulares se vio incrementada por cumplimiento de leyes de*



*titularidad. Asimismo, existe en el sistema comunal una sobredotación de personal docente a contrata, lo que se ha agravado por las reincorporaciones de docentes dispuestas por la Contraloría General de la República. La disminución de cursos implica la disminución de hora docentes que el establecimiento debe cubrir para dar cobertura a los planes y programas dispuestos por el Ministerio de Educación, privilegiando para ello a los docentes titulares de cada establecimiento.”.*

*Agregó luego la citada resolución: “Conforme lo anterior y de acuerdo a lo establecido en Dictamen Nº 85700, de fecha 28.11.2018 que imparte Instrucciones y establece criterios para la aplicación de la confianza legítima, la docente no cumple el requisito de tener una vinculación laboral cuya extensión alcance a lo menos dos renovaciones anuales en condiciones normales y sin que ésta haya realizado reemplazos de licencias médicas de otros docentes.”.*

*Más adelante el referido decreto indica que debido a la baja del número de estudiantes en el Colegio Thomas Jefferson, para cubrir las horas docentes del plan de estudios del colegio que individualiza éste cuenta con 22 docentes titulares “y algunos docentes a contrata”, agregando luego “En el caso que nos ocupa, por baja matrícula y distribución de cursos por nivel las horas del plan de estudios se cubren satisfactoriamente con las docentes que tienen horas titulares, no existiendo horas de aula para asignar a la docente para el año escolar 2019.”.*

*Continúa señalando dicho decreto, “9.- Que, conforme a lo expuesto no son necesarias para el año escolar 2109, las horas a contrata que servía en el establecimiento educacional la docente ya indicada”, razón por la cual dispuso la no renovación de su nombramiento en calidad de contratada de la recurrente para el*



año escolar 2019, *“por los motivos señalados en la parte considerativa de este Decreto”*;

**Segunda:** Que como se puede advertir, la decisión impugnada se funda en que *“por baja matrícula y distribución de cursos por nivel las horas del plan de estudios se cubren satisfactoriamente con las docentes que tienen horas titulares, no existiendo horas de aula para asignar a la docente para el año escolar 2019”*.

Pese a esta fundamentación, verdadera o no, no queda claro por qué se eligió precisamente, entre otros, a la recurrente para con su no renovación de contrata solucionar la situación de baja de la matrícula escolar, pues no se explica por qué la actora y no otro docente fue la afectada con dicha medida, no siendo suficiente razón el hecho que en un comienzo ésta sólo se desempeñó haciendo reemplazos de otros docentes. En efecto, de ser efectivo esto último, no se explica por qué precisamente la actora fue desvinculada si, eventualmente, pudo haber otros profesores “a contrata” en la misma situación como motivo de dicha decisión.

No obstante, en lo conclusivo de la citada resolución se invoca *“los motivos señalados en la parte considerativa”*, es decir, el exceso de docentes en atención a la baja de matrícula de estudiantes en los colegios, de lo que se sigue que en la especie se ha incurrido en desviación de poder, desde que la decisión de la administración no se basa en una causal de carácter objetivo fundada realmente en los términos del contrato, en el cual se contiene la cláusula “mientras sean necesarios sus servicios”;

**Tercera:** Que sabido es que son cinco los elementos del acto administrativo, a saber, la competencia, la forma, el fin, los motivos y el objeto, y que puede existir ilegalidad del mismo en relación a cualquiera de ellos, defecto que en el caso en examen,



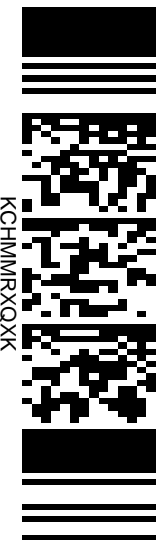
y tal como ya se razonó, se configura respecto de su finalidad. Esta circunstancia constituye un vicio que lo torna susceptible de anulación, por ser, además, arbitrario, conforme a los motivos ya referidos;

**Cuarta:** Que en relación al decreto que dispuso el término de la contrata de la recurrente, se debe entender que éste ha carecido de razonabilidad, contrariándose la finalidad que el legislador previó al establecer la facultad para poner término a la contrata en razón de las necesidades del servicio, de modo que la actora ha sido discriminada arbitrariamente, vulnerándose su derecho a la igualdad ante la ley contemplado en el artículo 19 N° 2 de la Constitución Política de la República.

Regístrese, comuníquese y archívese en su oportunidad.

Redacción del ministro señor Claudio Gutiérrez Garrido.

**RoI N° 11.530-2019.-**



Pronunciado por la Cuarta Sala de la C.A. de Concepción integrada por los Ministros (as) Claudio Gutierrez G., Carlos Del Carmen Aldana F. y Abogado Integrante Waldo Sergio Ortega J. Concepcion, uno de octubre de dos mil diecinueve.

En Concepcion, a uno de octubre de dos mil diecinueve, 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> o en la tramitación de la causa.  
A contar del 08 de septiembre de 2019, la hora visualizada corresponde al horario de verano establecido en Chile Continental. Para Chile Insular Occidental, Isla de Pascua e Isla Salas y Gómez restar 2 horas. Para más información consulte <http://www.horaoficial.cl>