

«RIT»

Foja: 1

FOJA: 239 .- .-

NOMENCLATURA : 1. [40]Sentencia
JUZGADO : 1º Juzgado de Letras de Talca
CAUSA ROL : C-1061-2014
CARATULADO : FISCO DE CHILE / I. MUNICIPALIDAD DE
LICANTEN

Talca, doce de Diciembre de dos mil diecisiete.

VISTO:

A fojas 32, don José Isidoro Villalobos García-Huidobro, abogado Procurador Fiscal de Talca, por el Fisco de Chile, persona jurídica de derecho público, domiciliados en calle 2 norte N°530 de Talca, deduce demanda en juicio ordinario en contra de la Ilustre Municipalidad de Licantén, órgano descentralizado de derecho público, representada por su Alcalde don Marcelo Fernández Vilos, domiciliados en Esteban Montero N°25 de Licantén, y en contra de doña María Soledad Andrades Contreras; doña Elcira del Carmen Arancibia Muñoz; doña Ariella Inés Bonizzoni Gutiérrez; doña Laura Cecilia Bravo Pino; doña Yanet Irma Pereira Toloza; don Claudio Andrés Ormazabal Medina; doña Paulina Andrea Díaz Quitral; doña Ana María Fernández Vilo, don Alfonso Enrique Gamboa Fuenzalida; doña Ulda de las Mercedes Gil Ormazabal; doña Flor de la Lina Guerra Farías; doña María Isabel Guerra Farías; don Mauricio Alejandro Hernández Tello; doña Alicia Teresa Jara Navarro; doña Raquel de las Mercedes Jiménez Medina; don Giribert Fabianni Leiva González; don Nelson Octavio Lizama Olivos; don José del Carmen Muñoz Medina; don Victor Alejandro Ormazabal Ormazabal; doña Paola Carolina Pacheco Meléndez; doña Elsa del Carmen Peredo Cordero; don Osvaldo del Carmen Peredo Cordero; don Manuel Antonio Pérez Pérez; don Carlos Alberto Reyes Farías; doña Jacqueline del Carmen Rojas Fuenzalida; doña Nidia Verónica Valenzuela Hernández; doña Carmen Gloria Veliz Peña; doña Ruth Fabiola Vidal Arce; doña Marta Elena Vidal Peredo, todos funcionarios municipales de la I. Municipalidad de Licantén y de su mismo domicilio; y en definitiva hacer lugar a ella, declarando: 1.- Nulo por aplicación del artículo 7 de la Constitución Política de la República: a) el acuerdo del Concejo Municipal de la Ilustre Municipalidad de Licantén, adoptado en sesión de 14 de marzo de 2011, por el cual se faculta al Alcalde de la Ilustre Municipalidad de Licantén para transigir judicialmente en la causa laboral caratulada “Jorquera Loyola, Mauricio con I. Municipalidad de Licantén”, Rit N°138-2010 del Juzgado de Letras de Licantén, acuerdo que consta en sesión ordinaria N°008-11 de dicho Concejo Municipal y en certificado de 16 de marzo de 2013; y b) la transacción celebrada entre los demandados y la Ilustre Municipalidad de Licantén el 16 de marzo de 2011, consta en Acta de la Audiencia celebrada ese día en la causa laboral caratulada “Jorquera Loyola, Mauricio con I. Municipalidad de Licantén”, Rit N°138-2010



«RIT»

Foja: 1

Juzgado de Letras de Licantén. Los funcionarios y ex funcionarios demandados deberán restituir dentro de tercero día que cause ejecutoria, o dentro del plazo que V.S. determine, las cantidades que indebidamente hubieren percibido en virtud de los actos que se impugnan por medio de la presente demanda. Las cantidades de dinero que se restituyan deberán incrementarse con el porcentaje de variación de Índice de Precios al Consumidor experimentado entre el mes anterior en que se hubiera percibido dichas cantidades y el mes anterior al del pago efectivo. Que las mismas cantidades, debidamente reajustadas, deberán incrementarse con el interés máximo que la ley permite estipular par operaciones de crédito de dinero en moneda nacional reajustables entre el mes anterior que los demandados se encuentren en mora de cumplir la sentencia que ordena la restitución de los dineros y el mes anterior a la del pago efectivo, o conforme el interés que V.S. determine, y al pago de las costas de la causa.

A fojas 32, en el primer otrosí, don José Isidoro Villalobos García-Huidobro, abogado Procurador Fiscal de Talca, por el Fisco de Chile, persona jurídica de derecho público, domiciliados en calle 2 norte N°530 de Talca, en subsidio, y para el evento que se desestimare la demanda principal, deduce demanda de nulidad absoluta en contra de la I. Municipalidad de Licantén, representada por su Alcalde don Héctor Querdosí Palacios, ambos domiciliados en Esteban Montero N°25 de Licantén y además en contra de doña María Soledad Andrades Contreras; doña Elcira del Carmen Arancibia Muñoz; doña Ariella Inés Bonizzoni Gutiérrez; doña Laura Cecilia Bravo Pino; doña Yanet Irma Pereira Toloza; don Claudio Andrés Ormazabal Medina; doña Paulina Andrea Díaz Quitral; doña Ana María Fernández Vilo, don Alfonso Enrique Gamboa Fuenzalida; doña Ulda de las Mercedes Gil Ormazabal; doña Flor de la Lina Guerra Farías; doña María Isabel Guerra Farías; don Mauricio Alejandro Hernández Tello; doña Alicia Teresa Jara Navarro; doña Raquel de las Mercedes Jiménez Medina; don Giribert Fabianni Leiva González; don Nelson Octavio Lizama Olivos; don José del Carmen Muñoz Medina; don Víctor Alejandro Ormazabal Ormazabal; doña Paola Carolina Pacheco Meléndez; doña Elsa del Carmen Peredo Cordero; don Osvaldo del Carmen Peredo Cordero; don Manuel Antonio Pérez Pérez; don Carlos Alberto Reyes Farías; doña Jacqueline del Carmen Rojas Fuenzalida; doña Nidia Verónica Valenzuela Hernández; doña Carmen Gloria Veliz Peña; doña Ruth Fabiola Vidal Arce; doña Marta Elena Vidal Peredo, todos funcionarios de la I. Municipalidad de Licantén y de su mismo domicilio, solicitando hacer lugar a la presente demanda en subsidio de la acción que se deduce en lo principal, declarando: 1.- Nulos, de nulidad absoluta: a) El acuerdo del Concejo Municipal de la Ilustre Municipalidad de Licantén, adoptado en sesión de 14 de marzo de 2011, por el cual se faculta al Alcalde de la Ilustre Municipalidad de Licantén, para transigir judicialmente en la causa laboral caratulada "Jorquera Loyola, Mauricio con I. Municipalidad de Licantén", N°138-2010 del Juzgado de Letras de Licantén, acuerdo que consta en Acta C



«RIT»

Foja: 1

Sesión Ordinaria N°008-11 de dicho Concejo Municipal y en certificado de 16 de marzo de 2013; y b) La transacción celebrada entre los demandados y la Ilustre Municipalidad de Licantén el 16 de marzo de 2011, que consta en Acta de la Audiencia celebrada en causa laboral caratulada "Jorquera Loyola, Mauricio con I. Municipalidad de Licantén", Rit N°138-2010 del Juzgado de Letras de Licantén; los funcionarios municipales demandados deberán restituir dentro de tercero día de la fecha en que cause ejecutoria la sentencia que se dicte en autos, o dentro del plazo que V.S. determine, las cantidades que indebidamente hubieren percibido en virtud de los actos que se impugnan. Las cantidades que se restituyan deberán incrementarse por el porcentaje de variación del Índice de Precios al Consumidor experimentada entre el mes anterior en que se hubiera percibido dicha cantidad y el mes anterior a la del pago efectivo. Las mismas cantidades, debidamente reajustadas, deberán incrementarse con el interés máximo que la ley permite estipular para operaciones de crédito de dinero reajustables entre el mes anterior en que los demandados se encuentren en mora de cumplir la sentencia que ordena la restitución de los dineros y el mes anterior a la del pago efectivo, o conforme el interés que V.S. determine, y al pago de las costas de la causa.

A fojas 237, se tiene por contestada la demanda en rebeldía de la parte demandada.

A fojas 238, se tiene por evacuado el traslado de la réplica, en rebeldía de la parte demandante.

A fojas 239, se tiene por evacuado el traslado de la dúplica, en rebeldía de la parte demandada.

A fojas 240, se recibe la causa a prueba, rindiéndose la que rola en autos.

A fojas 268, se cita a las partes a oír sentencia.

CON LO RELACIONADO Y CONSIDERANDO.

PRIMERO: A fojas 32, don José Isidoro Villalobos García-Huidobro, Procurador Fiscal de Talca, por el Fisco de Chile, deduce demanda en juicio ordinario en contra de la Ilustre Municipalidad de Licantén, representada por su Alcalde don Marcelo Fernández Vilos, y en contra de doña María Soledad Andrades Contreras; doña Elcira del Carmen Arancibia Muñoz; doña Ariella Inés Bonizzoni Gutiérrez; doña Laura Cecilia Bravo Pino; doña Yanet Irma Pereira Toloza; don Claudio Andrés Ormazabal Medina; doña Paulina Andrea Díaz Quitral; doña Ana María Fernández Vilo, don Alfonso Enrique Gamboa Fuenzalida; doña Ulda de las Mercedes Gil Ormazabal; doña Flor de la Lina Guerra Farías; doña María Isabel Guerra Farías; don Mauricio Alejandro Hernández Tello; doña Alicia Teresa Ja
Navarro; doña Raquel de las Mercedes Jiménez Medina; don Giribert Fabian
Leiva González; don Nelson Octavio Lizama Olivos; doña Carmen Loreto Méndez
Mardones; don Pablo Cesar Moraga Alcaino; don José del Carmen Muñoz Medina
don Victor Alejandro Ormazabal Ormazabal; doña Paola Carolina Pacheco



«RIT»

Foja: 1

Meléndez; doña Elsa del Carmen Peredo Cordero; don Osvaldo del Carmen Peredo Cordero; don Cristian Carlos Pereira Espinosa; don Manuel Antonio Pérez Pérez; don Miguel Isaías Porras Concha; doña Daniela Catherine Quitral Calquin; don Carlos Alberto Reyes Farías; doña María Gabriela Reyes Farías; doña Jacqueline del Carmen Rojas Fuenzalida; doña Carolina del Valle Ruiz Sepúlveda; don Mario Alberto Sandoval Toro; doña Nidia Verónica Valenzuela Hernández; doña Carmen Gloria Veliz Peña; doña Ruth Fabiola Vidal Arce; doña Marta Elena Vidal Peredo, todos funcionarios municipales de la I. Municipalidad de Licantén; y en definitiva hacer lugar a ella, declarando: 1.- Nulo por aplicación del artículo 7 de la Constitución Política de la República: a) el acuerdo del Concejo Municipal de la Ilustre Municipalidad de Licantén, adoptado en sesión de 14 de marzo de 2011, por el cual se faculta al Alcalde de la Ilustre Municipalidad de Licantén para transigir judicialmente en la causa laboral caratulada “Jorquera Loyola, Mauricio con I. Municipalidad de Licantén”, Rit N°138-2010 del Juzgado de Letras de Licantén, acuerdo que consta en sesión ordinaria N°008-11 de dicho Concejo Municipal y en certificado de 16 de marzo de 2013; y b) la transacción celebrada entre los demandados y la Ilustre Municipalidad de Licantén el 16 de marzo de 2011, lue consta en Acta de la Audiencia celebrada ese día en la causa laboral caratulada “Jorquera Loyola, Mauricio con I. Municipalidad de Licantén”, Rit N°138-2010 del Juzgado de Letras de Licantén. Los funcionarios y ex funcionarios demandados deberán restituir dentro de tercero día que cause ejecutoria, o dentro del plazo que V.S. determine, las cantidades que indebidamente hubieren percibido en virtud de los actos que se impugnan por medio de la presente demanda. Las cantidades de dinero que se restituyan deberán incrementarse con el porcentaje de variación de Índice de Precios al Consumidor experimentado entre el mes anterior en que se hubiera percibido dichas cantidades y el mes anterior al del pago efectivo. Que las mismas cantidades, debidamente reajustadas, deberán incrementarse con el interés máximo que la ley permite estipular par operaciones de crédito de dinero en moneda nacional reajustables entre el mes anterior que los demandados se encuentren en mora de cumplir la sentencia que ordena la restitución de los dineros y el mes anterior a la del pago efectivo, o conforme el interés que V.S. determine, y al pago de las costas de la causa. Indica que con fecha 16 de diciembre de 2010, un grupo de 37 personas que se identifican como funcionarios de la Municipalidad de Licantén, demandó a dicha corporación edilicia, en juicio ordinario laboral, la declaración, mantención de pago e improcedencia de restitución del incremento de remuneraciones establecido en el artículo 2° del D.L .3.501 de 1980. A través de esta demanda los actores pretendían que se declarara por el tribunal el derecho laboral previsional de percibir, continuar percibiendo y retener lo ya percibido por los actores, por concepto de incremento de las remuneraciones de un 21% establecido en el artículo 2° del D.L. 3501, sobre el total de las remuneraciones



«RIT»

Foja: 1

permanentes e imposables de los demandantes en la condición de personal municipal de planta y contrata de la Municipalidad de Licantén, mientras subsista la relación laboral funcionaria de cada uno de los actores con la demandada. Además se solicita en dicha demanda que se declare el derecho de cada uno de los demandantes, de no restituir suma alguna a la municipalidad por concepto del incremento previsional del 21,5% ya mencionado. El 16 de marzo de 2011, los demandantes y la demandada acordaron una transacción, por la cual ponen término al litigio antes señalado, en los siguientes términos principales: *"TERCERO: Que en virtud de lo señalado, la Municipalidad de Licantén, ha aceptado pagar el monto adeudado, correspondiente a los meses de noviembre y diciembre del año 2010, por una suma de \$4.806.705, y enero, febrero y marzo del año 2011, por una suma de \$7.114.559, solicitando que esta nómina con los referidos montos forme parte integrante del presente acuerdo, el cual la Municipalidad con el acuerdo de la parte demandante, se compromete a pagar la suma de \$7.114.559, en la remuneración del mes de abril del año 2011, y la cantidad de \$4.806.705 durante el año 2011, de acuerdo a disponibilidad presupuestaria. CUARTO: Que la Municipalidad de Licantén, reconoce el derecho que les asiste a los funcionarios municipales demandantes, a percibir, continuar percibiendo y retener lo ya percibido, por concepto de incremento de las remuneraciones establecidas en el artículo 2° del D.L. 3.501, sobre el total de las remuneraciones permanentes e imposables de los demandantes en la condición de personal municipal de planta y contrata de la Municipalidad de Licantén, mientras subsista la relación laboral funcionaria de cada uno de los actores de la demandada. QUINTO: Que los demandantes de forma voluntaria renuncian al cobro de todo interés, reajustes, multa, costas procesales y personales respecto de esta causa. SEXTO: Que las partes se otorgan el más amplio, completo y total finiquito con respecto a las materias demandadas, manteniendo sólo acciones legales de cumplimiento del presente acuerdo. Tribunal resuelve: Téngase por aprobado el acuerdo en todo lo que no fuere contrario a derecho, asignándole mérito de sentencia definitiva para todos los efectos legales, la cual se encuentra firme y ejecutoriada, con esta fecha". Acto impugnado es una transacción y no una conciliación como erróneamente se señala. Si bien en el acta del acuerdo del Concejo Municipal de la Ilustre Municipalidad de Licantén, adoptado en sesión el 14 de marzo de 2011, se hace referencia a una autorización para transigir judicialmente en el acta de la causa mencionada se señala erróneamente que las partes fueron llamadas a conciliación y que esta se produjo en los términos en que se transcribieron. Dicen que el acuerdo en cuestión no es una conciliación, debido*



«RIT»

Foja: 1

que, conforme lo disponen los artículos 262 y siguientes del Código de Procedimiento Civil, la conciliación: A) es provocada por el Juez, que cita a las partes a una audiencia destinada a discutir acerca de ella; y B) requiere que el Juez les proponga personalmente bases de arreglo. Queda claro que en su derecho la conciliación, como equivalente jurisdiccional, supone y requiere una participación activa del Juez, que la provoca, llamando a ella y proponiendo bases de arreglo, para lo cual debe emitir opiniones, que no lo inhabilitan. En el caso de autos claramente no se produjo una conciliación sino que una mera transacción, dado que el juez no propuso base de arreglo alguna ni emitió opinión de ninguna clase, desde que tal como consta en el acuerdo de sesión ordinaria 08-11, el Concejo Municipal de Licantén autorizó al Alcalde a transigir, en los términos precisos allí indicados, que son los mismos que en definitiva aparecen en el acuerdo que aparece transcrito en el acta de 16 de marzo de 2011. Queda así en evidencia que el acuerdo en comento fue negociado por las propias partes, y, por ende, no es efectivo que el juez haya llamado a las partes a conciliación ni menos que les haya propuesto bases de arreglo, dado que, como ya lo aclararon, el acuerdo ya se había negociado extrajudicialmente. Están, en consecuencia, frente a un contrato por el cual las partes terminaron extrajudicialmente un litigio pendiente, conforme a la definición de la transacción del artículo 2.446 del Código Civil. Adicionalmente, agregan que la facultad que la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades le entrega al Alcalde con acuerdo del Concejo Municipal es para transigir tal y como consta de los artículos 65 letra h) y 79 letra b) del D.F.L. N°1 (I) de 2006, Orgánico Constitucional de Municipalidades (LOCMUNI). No es posible entender por lo tanto, sin que ello implique grave infracción al principio de legalidad que recoge el artículo 2 del D.F.L. N°/19.653, Orgánico Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (LOCBGAE), en otro sentido el acuerdo alcanzado por las partes en torno a esta materia, aun cuando éste se haya materializado en el contexto de un juicio ante una sede jurisdiccional asaz incompetente por no tratarse los actores de trabajadores sujetos al fuero de tales ni la demanda de una empleadora en los términos del código laboral. De la nulidad de derecho público. A través de la presente demanda el Estado – Fisco de Chile, solicita al tribunal declare por una parte, la nulidad de derecho público del acuerdo del Concejo Municipal de la Ilustre Municipalidad de Licantén, adoptado en sesión de 14 de marzo de 2011, por el cual se faculta al Alcalde de la Ilustre Municipalidad de Licantén para transigir judicialmente en la causa laboral antes indicada, acuerdo de sesión N° 8-2011. Además, se solicita la nulidad por infracción a normas de orden público de la transacción celebrada entre la Ilustre Municipalidad de Licantén y funcionarios municipales el 16 de marzo de 2011, que consta en Acta celebrada en la causa laboral tantas veces mencionada. Se funda esta petición en que la Ilustre Municipalidad de Licantén, mediante la ejecución de dichos actos, ha contravenido



«RIT»

Foja: 1

el orden público y el derecho público, en particular los artículos 6 y 7 de la Constitución Política de la República y el artículo 2° de la LOCBGAE y el D.L. 3.501 de 1980, según se expresará. Y esto es así toda vez que, mediante el antes referido acuerdo del Concejo Municipal y la posterior celebración de la transacción, precedentemente señalada, las partes de ella se arrogaron potestades que la Constitución atribuye exclusivamente al legislador, transigiendo y por ende disponiendo en una materia que además es de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, como es la fijación de las remuneraciones de los funcionarios municipales, las que además experimentaron un injustificado e ilegal incremento que transgrede la Ley Orgánica de Municipalidades y otras normas constitucionales y legales. En efecto, sea cual sea la interpretación que se haga de los términos de la transacción de autos (en cuanto a la base de cálculo aplicable), lo cierto es que sólo puede transigir quien tiene la facultad de disposición de la cual, a todas luces, el Concejo Municipal y el Alcalde de Licantén no tenían respecto de las remuneraciones de los funcionarios, que son propias del dominio legal. Así, entonces, la Municipalidad de Licantén ha actuado fuera del ámbito de sus atribuciones para dar lugar a una transacción viciada desde que es producto del írrito acuerdo del Concejo Municipal, acto administrativo absolutamente viciado en su génesis. Con tal actuación se ha violado gravemente la ley, produciéndose un uso abusivo de normas de derecho público y de orden público que son imperativas e irrenunciables. En otros términos, al obligarse la Municipalidad de Licantén en la forma antedicha ha transgredido gravemente las normas constitucionales y legales que se pormenorizan en la presente demanda, creando ilegalmente un beneficio remuneracional que sólo puede ser establecido por una ley de iniciativa exclusiva del Presidente de la República. En consecuencia, se verifica una ilegalidad por la vía de conceder a los funcionarios municipales un beneficio que en rigor no les corresponde, cual es el incremento previsional establecido en el inciso 2° del artículo 2 del D.L 3.501 de 1980. Por otra parte, la Municipalidad ha desatendido los dictámenes emanados de la Contraloría General de la República sobre la correcta interpretación y aplicación del citado artículo 2 del DL 3.501 (a los que, de hecho, venía dando cumplimiento antes de la demanda laboral), contrariando los preceptos de rango constitucional contenidos en los artículos 51 y 52 de su Ley Orgánica de Municipalidades que someten al órgano comunal a la fiscalización y control del mencionado ente, cuyos dictámenes le resultan, por tanto, vinculantes. Interés del Estado en la declaración de nulidad. Legitimación activa del Fisco / Interés Fiscal comprometido. No obstante que conforme al artículo 1° de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, el interés del Estado para accionar resulta fuera de toda discusión en este caso. En efecto, dicho interés encuentra sustento legal en lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley de Rentas Municipales, D.L. 3006 que dispone que: "El aporte fiscal al Fondo Común Municipal estará constituido

«RIT»

Foja: 1

por a) *El impuesto territorial de los inmuebles fiscales afectos a dicho impuesto, según se determina en el Cuadro Anexo de la ley N° 17.235, sobre Impuesto Territorial. El giro del impuesto territorial de los inmuebles referidos, se enterará íntegramente a dicho Fondo Común.* b) *El aporte anual en pesos, equivalente a 218.000 unidades tributarias mensuales, que contempla el N° 5 del artículo 14 de la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.*" En consecuencia, si bien el patrimonio municipal es distinto del patrimonio fiscal, lo cierto es que el primero está compuesto por aquellos fondos y recursos que el Estado le entrega a los municipios. Es por ello que el Estado tiene un interés directo en su integridad y, en particular, en evitar que se destine a otros fines o actividades que no guarden armonía con la ley. Por otra parte, el Estado se encuentra en la actualidad enfrentado a una situación extrema y de mucha gravedad, puesto que se ha comprometido seriamente el erario público, atendida la multiplicidad de juicios existentes, similares a aquel en que se celebró la transacción cuya nulidad se solicita en la presente causa. Atendido que las municipalidades forman parte de la Administración del Estado en virtud de lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley de Bases de la Administración del Estado, resulta claro el interés fiscal comprometido. Finalmente, el Consejo de Defensa del Estado tiene la representación del Estado para los efectos de defender y resguardar sus intereses en relación al cumplimiento de la Ley Orgánica de Bases de Administración del Estado y Ley de Presupuesto, entre otras, amén de lo cual, es preciso considerar que el artículo 3 N°8 de su Ley Orgánica entrega a este Servicio, precisamente, la facultad de litigar el contencioso administrativo, particularmente, cuando la cosa pedida sea la anulación de un acto administrativo. Vicios que hacen procedente la declaración de nulidad. De Derecho Público. A) Los demandados invadieron el ámbito reservado a la ley. En el caso que nos ocupa, constituye condición de validez y eficacia de los actos de los órganos del Estado, la actuación dentro de la órbita de sus atribuciones. Dicho principio se encuentra reafirmado por el inciso segundo del mismo artículo conforme al cual, ninguna persona, ninguna magistratura ni grupo de personas pueden, ni aún a pretexto de circunstancias extraordinarias, atribuirse otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes. Por ello, en aquellos casos en que los órganos del Estado han actuado fuera de su competencia, el artículo 7 inciso tercero, ha previsto que dicho acto es nulo y que originará las sanciones y responsabilidades que la ley señale, norma que se encuentra en concordancia con el artículo 6 inciso 3° de la Carta Fundamental al disponer que la infracción de esta norma generará las responsabilidades y sanciones que determine la ley. En la especie, el vicio por el cual se justifica la presente demanda se configura porque los demandados y, en particular, el Sr. Alcalde y el Concejal Municipal, actuando absolutamente al margen de la ley, han acordado en sesión

«RIT»

Foja: 1

de Concejo y en posterior transacción, disponer acerca de las remuneraciones de los funcionarios municipales, usurpando así las atribuciones del legislador, a quien se encomienda exclusivamente la determinación de las remuneraciones de tales funcionarios, siendo además una materia de iniciativa exclusiva del Presidente de la República, según dispone el art. 65 N°4 de la Constitución. Así, el sólo hecho de transigir, o autorizar una transacción, respecto de una materia entregada por la Constitución al dominio legal, sea cual sea el contenido de ese acuerdo, importa una actuación fuera de la órbita de las atribuciones del órgano infractor, que justifica la nulidad del mismo, ora se califique de orden público ora absoluta como se demanda en esta especie. Esto se agrava si se considera que el sentido de la transacción de autos fue establecer una forma ilegal de cálculo de las remuneraciones de los funcionarios municipales contratados con posterioridad a febrero de 1981, incluyendo en ellas un beneficio remuneracional cuál es el incremento previsional contemplado en el inciso 2° del artículo 2 del Decreto Ley N°3.501 de 1980, invadiendo con ello el campo reservado sólo a la ley. Como podrá concluir S.S., el único origen o fuente de las remuneraciones y asignaciones de los funcionarios municipales es la ley, la que, además, debe ser de iniciativa del Presidente de la República, según lo señalan las disposiciones citadas que, por lo demás, son normas de derecho y de orden público, esto es, de carácter imperativo y perentorio. La definición de la naturaleza y estructura legal de los municipios, además de la determinación de sus funciones y competencias, sirve para considerar los excesos de ilegalidad en que pueden incurrir, con el consiguiente efecto de nulidad que los artículos 6 y 7 de la Constitución prevén. Las municipalidades tienen origen en la Constitución Política de la República y su organización y funcionamiento están regulados en dos Leyes Orgánicas Constitucionales, el D.F.L. N°1/19.653, Ley de Bases Generales de la Administración del Estado y ley N° 18.695, Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Son éstos órganos corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna. En razón de lo anterior, hay que destacar que pese a su autonomía relativa en lo referente a asumir sus propias decisiones en el contexto de sus atribuciones y funciones legales, son órganos de la Administración del Estado (artículo 1° de la ley de Bases de la Administración del Estado) y como tal, están sometidos a la reglamentación de derecho público. A su vez, la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades desarrolla en diversos preceptos las funciones y competencias, tanto del órgano mismo como de sus cuerpos y representantes, disponiendo, respecto de las transacciones que deban ser acordadas por el Alcalde, ya sea a sugerencia o a refrendación del Concejo Municipal. A su vez, los artículos 50 y 63 e) determinan que el Municipio y el Alcalde administrarán los recursos financieros de



«RIT»

Foja: 1

Municipalidad –y por ende podrá transigir a su respecto–, "de acuerdo a las normas sobre administración financiera del Estado." De esta suerte, el patrimonio municipal está conformado de la manera como la ley citada expresa, y su administración atendida a las reglas de administración financiera del Estado, entre las que no existe disposición alguna que autorice a la Municipalidad, a determinar montos y porcentajes remuneracionales por la vía de acuerdos de Concejo ni de transacciones arribadas en juicio. Por el contrario, de acuerdo al artículo 48 de la Ley Orgánica en análisis, las remuneraciones de los funcionarios están sometidas a la iniciativa legislativa exclusiva del Presidente de la República. B) Interpretación y aplicación del art. 2° del D. L. 3.501 contraria a normas de orden público. El incremento solo se calcula sobre la base de las remuneraciones imponibles al 28 de febrero de 1981. Sin perjuicio de lo ya expresado, que resulta suficiente para la invalidación de los actos impugnados, la conducta de los demandados se funda en una interpretación y aplicación absolutamente improcedente, y por ende, ilegal al manifestar que el tenor literal de esa norma apoyaría su interpretación, concluyendo, infundadamente, que el incremento establecido en dicho cuerpo legal, se calcularía sobre el total de las remuneraciones imponibles y no importando que éstas hubieren sido establecidas con posterioridad al 28 de febrero de 1981. Para llegar a esa conclusión, los funcionarios demandados se fundaron, especialmente en dos elementos: A) en una errada aplicación e interpretación del dictamen N° 8.466, de 22 de febrero de 2008, de la Contraloría General de la República, que tendría efectos generales siendo vinculante para la Municipalidad demandada, en el sentido que ésta, necesariamente, tendría que pagar el incremento en cuestión en la forma que pretendían los actores; y B) en el aserto de que la referencia que en el artículo 2° del D.L. 3.501 se hace a las remuneraciones imponibles al 28 de febrero de 1981, sería para efectos de la aplicación del límite de 50 sueldos vitales del artículo 41 del Código del Trabajo. Esta parte pondrá de manifiesto estos ostensibles errores: El artículo 1° del D. L. 3.501 establece las cotizaciones que, a partir de la entrada en vigencia de esa norma legal, esto es, desde el 1° de marzo de 1981, gravan las remuneraciones de los funcionarios dependientes afiliados a las entidades que indica, haciendo de cargo de éstos el íntegro de esas imposiciones para pensiones y seguridad social. Luego, el inciso primero del artículo 2° del decreto ley referido, previene que los trabajadores dependientes afiliados a las instituciones de previsión mencionadas en el artículo 1°, mantendrán el monto líquido de sus remuneraciones. A su turno, y a fin de compensar la mayor imponibilidad para pensiones y salud que han debido asumir los trabajadores afiliados a los regímenes previsionales que el texto legal enumera, el inciso 2° del mismo artículo preceptúa que "sólo para ese efecto y para la aplicación de lo dispuesto en el artículo anterior, incrementarán las remuneraciones de estos trabajadores, en la parte afecta a imposiciones al 28 de febrero de 1981, mediante la aplicación de los factores que a continuación



«RIT»

Foja: 1

indican", los que luego señala; estableciendo, en el inciso cuarto del referido artículo 2°, que esos incrementos "se aplicarán, en la misma forma, a los trabajadores que ingresen a entidades cuyas remuneraciones se fijen por ley". Por su parte, el artículo 2° del D. S. N° 40, de 1981, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, que aprueba el Reglamento de los artículos 3° y 4° transitorio del D.L. N° 3.501 determina, en lo pertinente, que los incrementos de remuneraciones dispuestos por el artículo 2° del aludido texto legal, sólo deberán producir el efecto de mantener el monto líquido que al 28 de febrero de 1981 tenían las remuneraciones, beneficios y prestaciones imponibles de los servidores a que se refiere dicho precepto. A mayor abundamiento, debe considerarse que el inciso 2° del artículo 4° del citado decreto ley, se limita única y exclusivamente a disponer que los reajustes a las remuneraciones aumentadas de conformidad al incremento dispuesto se calcularán sobre la base de esas remuneraciones, es decir, sobre la base de la remuneración a la cual se le aplicó el incremento. En otras palabras, el inciso citado sólo aplica la lógica: los reajustes de las remuneraciones en cuestión se calcularán considerando el incremento aplicado. En todo caso, el inciso sexto de dicho artículo se limita a establecer que los beneficios y prestaciones que pudieren percibir (indemnizaciones, pensiones, subsidios) los nuevos trabajadores del sector público o privado que se incorporen con posterioridad al 28 de febrero de 1981, permanecerán inalterados. En otras palabras, este inciso le da el mismo tratamiento que a los trabajadores antiguos o contratados con anterioridad al D.L. 3.501. En efecto, señala este inciso que a estos nuevos trabajadores se les aumentará también la remuneración imponible al 28 de febrero de 1981 de acuerdo a los factores indicados en el artículo 2° del D.L. 3.501 para el caso que se afilien al régimen previsional anterior al regulado por el D.L. 3.500 o por el factor 1,757 en el caso que se incorporen a este último sistema. La lógica de la norma analizada se encuentra en los incisos 1° y 2° del artículo 1° transitorio del D.L. 3.500. Por lo tanto, a los trabajadores que optaron por el régimen previsional del D. L. 3.500, entre el 13 de noviembre de 1980 y el 28 de febrero de 1981, se les aumentó proporcionalmente la remuneración imponible entre esas fechas, de acuerdo al factor que corresponda según el artículo 2° del D.L. 3.501. Lo expuesto, simplemente, porque el aumento de las remuneraciones dispuesto por el D.L. 3.501 es posterior a la fecha de publicación. Lo mismo ocurre con los trabajadores que se incorporaron por primera vez a la fuerza laboral entre el 28 de febrero de 1981 y el 31 de diciembre de 1982, quienes también tuvieron este derecho de opción. A partir del 1° de enero de 1983, los trabajadores sólo podían estar afiliados a alguna de las Administradoras de Fondos de Pensiones que reconoce la ley y perdían el derecho de opción y, por ende, carecían del beneficio del D.L. 3.501 que favorecía sólo a los afiliados a las instituciones de previsión indicadas en el artículo 2° de ese decreto ley. Conforme al arreglo a la preceptiva anotada, la Contraloría General de la República, de mane



«RIT»

Foja: 1

uniforme, reiterada y consistente, por más de 25 años, desde el dictamen N° 27.108, de 29 noviembre de 1983 (y más recientemente los números 40.282, 28.993 y 35.524, de los años 1997, 1998 y 1999, respectivamente), ha sostenido que el incremento contemplado en la normativa antes aludida, sólo tuvo como objeto evitar la disminución de las remuneraciones líquidas que los trabajadores tenían al 28 de febrero de 1981, al hacerse de su cargo la totalidad de las imposiciones previsionales, razón por la cual dicho emolumento debe calcularse aplicando el factor que corresponde sólo sobre las remuneraciones que a esa data se encontraran afectas a cotizaciones previsionales, y no a las creadas o establecidas con posterioridad, las que no gozan del beneficio establecido por el legislador. En este sentido, es útil reiterar que el incremento se aplica sólo a las remuneraciones imponibles a la data indicada, atendido que expresamente la norma lo establece de ese modo, y ello es así porque a contar del 1° de marzo de 1981, fecha en que, como se dijo, entró en vigencia el aludido D.L. N° 3.501, no existe necesidad de compensar las nuevas remuneraciones imponibles que se van estableciendo, dado que las mismas no sufren alteraciones por el cambio de sistema impositivo que introdujo ese cuerpo normativo y las cotizaciones previsionales que se descuentan de aquéllas son, desde la entrada en vigor de esos estipendios, siempre de cargo del trabajador, y han sido objeto de diversas compensaciones con el objeto de mantener su monto líquido, entre ellas, precisamente en materia municipal, la establecida en el artículo 3° de la ley N° 19.200 –que establece nuevas normas sobre otorgamiento de pensiones a funcionarios que indica y dicta otras disposiciones de carácter previsional– o la ley 20.198, sobre remuneraciones de funcionarios municipales, de modo que aceptar la tesis sostenida por los funcionarios que demandaron en la causa citada, implicaría establecer dos veces el mismo beneficio. Así las cosas, resultaban contrarias a derecho las interpretaciones que los funcionarios municipales planteaban del principio de liquidez de las remuneraciones, que más bien parecería, un principio de aumento inmotivado de las remuneraciones, por lo que debió, el Concejo Municipal, aceptar la interpretación de la Contraloría General de la República. Ha de recordarse que el mencionado principio debe entenderse de conformidad no sólo con la finalidad inspiradora de la norma, que es la que hemos expuesto en este escrito, sino además con su expresión normativa en los preceptos a través de los cuales se manifiesta dicho principio, que en este es el artículo 2° del D.L. 3.501, disposición cuyo tenor literal es claro en el sentido de que sólo se incrementan las remuneraciones imponibles al 28 de febrero de 1981. Fuera de tal marco interpretativo, gramatical y teleológico, la invocación de los principios se torna estéril. En conclusión, el aumento de remuneraciones a que hace referencia el D.L.3.501 en su artículo 2°, es sólo aplicable respecto de remuneraciones imponibles existentes a la fecha de la dictación de ese decreto y el cual solo tuvo por objeto mantener el poder adquisitivo de l



«RIT»

Foja: 1

remuneraciones de los funcionarios públicos a quienes se les aplicó dicha normativa, es decir, en funciones al 28 de febrero de 1981. Restitución de dineros indebidamente pagados como consecuencia del acuerdo del concejo y la posterior transacción. Finalmente, y como consecuencia de la declaración de nulidad de derecho público del Acuerdo Municipal y de la transacción celebrada por los demandados o, en su caso, por la declaración de nulidad absoluta demandada subsidiariamente, corresponde que V.S. disponga el completo y total reintegro de los dineros indebidamente pagados a los funcionarios municipales anteriormente individualizados. Lo anterior, esencialmente porque como necesario efecto de toda nulidad declarada judicialmente corresponde que las partes vuelvan al estado en que se encontraban antes de la ocurrencia del acto y de la celebración del contrato viciado, por lo tanto corresponde en la especie que los dineros indebidamente pagados o transigidos sean restituidos en su integridad, más los intereses corrientes para operaciones. La Excm. Corte Suprema ha mantenido una línea invariable en la materia, refrendándose, por ejemplo, en la sentencia de 04 de marzo de 2014, dictada en autos rol 13.411-2013 reajustables y reajustes según la variación del Índice de Precios al Consumidor correspondiente, evitando en esta forma el enriquecimiento sin causa para los funcionarios municipales demandados en esta causa.

SEGUNDO: A fojas 32, en el primer otrosí, don José Isidoro Villalobos García-Huidobro, Procurador Fiscal de Talca, por el Fisco de Chile, en subsidio, y para el evento que se desestimare la demanda principal, deduce demanda de nulidad absoluta en contra de la I. Municipalidad de Licantén, representada por su Alcalde don Héctor Querdo Palacios, y además en contra de doña María Soledad Andrades Contreras; doña Elcira del Carmen Arancibia Muñoz; doña Ariella Inés Bonizzoni Gutiérrez; doña Laura Cecilia Bravo Pino; doña Yanet Irma Pereira Toloza; don Claudio Andrés Ormazabal Medina; doña Paulina Andrea Díaz Quital; doña Ana María Fernández Vilo, don Alfonso Enrique Gamboa Fuenzalida; doña Ulda de las Mercedes Gil Ormazabal; doña Flor de la Lina Guerra Farías; doña María Isabel Guerra Farías; don Mauricio Alejandro Hernández Tello; doña Alicia Teresa Jara Navarro; doña Raquel de las Mercedes Jiménez Medina; don Giribert Fabianni Leiva González; don Nelson Octavio Lizama Olivos; doña Carmen Loreto Méndez Mardones; don Pablo Cesar Moraga Alcaino; don José del Carmen Muñoz Medina; don Víctor Alejandro Ormazabal Ormazabal; doña Paola Carolina Pacheco Meléndez; doña Elsa del Carmen Peredo Cordero; don Osvaldo del Carmen Peredo Cordero; don Cristian Carlos Pereira Espinosa; don Manuel Antonio Pérez Pérez; don Miguel Isaías Porras Concha; doña Daniela Catherine Quital Calquin; doña doña Carlos Alberto Reyes Farías; doña María Gabriela Reyes Farías; doña Jacqueline de doña Carmen Rojas Fuenzalida; doña Carolina del Valle Ruiz Sepúlveda; don Mario Alberto Sandoval Toro; doña Nidia Verónica Valenzuela Hernández; doña Carmen Gloria Veliz Peña; doña Ruth Fabiola Vidal Arce; doña Marta Elena Vidal Peredo

«RIT»

Foja: 1

solicitando hacer lugar a la presente demanda en subsidio de la acción que se deduce en lo principal, declarando: 1.- Nulos, de nulidad absoluta: a) El acuerdo del Concejo Municipal de la Ilustre Municipalidad de Licantén, adoptado en sesión de 14 de marzo de 2011, por el cual se faculta al Alcalde de la Ilustre Municipalidad de Licantén, para transigir judicialmente en la causa laboral caratulada “Jorquera Loyola, Mauricio con I. Municipalidad de Licantén”, Rit N°138-2010 del Juzgado de Letras de Licantén, acuerdo que consta en Acta de Sesión Ordinaria N°008-11 de dicho Concejo Municipal y en certificado de 16 de marzo de 2013; y b) La transacción celebrada entre los demandados y la Ilustre Municipalidad de Licantén el 16 de marzo de 2011, que consta en Acta de la Audiencia celebrada en causa laboral caratulada “Jorquera Loyola, Mauricio con I. Municipalidad de Licantén”, Rit N°138-2010 del Juzgado de Letras de Licantén; los funcionarios municipales demandados deberán restituir dentro de tercero día de la fecha en que cause ejecutoria la sentencia que se dicte en autos, o dentro del plazo que V.S. determine, las cantidades que indebidamente hubieren percibido en virtud de los actos que se impugnan. Las cantidades que se restituyan deberán incrementarse por el porcentaje de variación del Índice de Precios al Consumidor experimentada entre el mes anterior en que se hubiera percibido dicha cantidad y el mes anterior a la del pago efectivo. Las mismas cantidades, debidamente reajustadas, deberán incrementarse con el interés máximo que la ley permite estipular para operaciones de crédito de dinero reajustables entre el mes anterior en que los demandados se encuentren en mora de cumplir la sentencia que ordena la restitución de los dineros y el mes anterior a la del pago efectivo, o conforme el interés que V.S. determine, y al pago de las costas de la causa. A fin de evitar innecesarias reiteraciones, y en homenaje a la brevedad de la presente demanda, doy por reproducidos los antecedentes expuestos en la acción deducida en lo principal de esta presentación. Causales de Nulidad Absoluta. A. Acto contrario al derecho público chileno. De acuerdo a lo que se ha expresado, la transacción celebrada por los demandados, adolece del vicio de recaer sobre objeto ilícito conforme lo previene el artículo 1.462 del Código Civil, ya que en la preparación, negociación y celebración del contrato de transacción se contravino gravemente el derecho público chileno. En efecto, conforme a lo dispuesto en el artículo 7° de la Constitución Política de la República, los órganos del Estado, actúan válidamente, previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma prescrita por la Constitución y las leyes. Por otra parte, el artículo 6° de la Carta, señala que los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella. A su vez el artículo 2° de la Ley Orgánica Constitucional de Bases de la Administración del Estado. En el caso que les ocupa, constituyen condición de validez y eficacia de los actos de los órganos del Estado, la actuación dentro de la órbita de sus atribuciones. Dicho principio se encuentra reafirmado



«RIT»

Foja: 1

por el inciso segundo del mismo artículo conforme al cual, ninguna persona, ninguna magistratura ni grupo de personas pueden, ni aún a pretexto de circunstancias extraordinarias, atribuirse otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes. Estas normas constituyen la base constitucional del Estado de Derecho en Chile, obligatoria para todos los habitantes de la República y que no pueden ser modificadas ni dejadas sin efecto. En la especie, el vicio por el cual se justifica la demanda que se deduce, se configura por la determinación al margen de la ley, que la Municipalidad de Licantén y sus funcionarios municipales, al celebrar la antedicha transacción han efectuado en la forma como se calculan sus remuneraciones, creando ilegalmente nuevos beneficios, mediante el artificio de incorporar a sus remuneraciones el denominado incremento previsional contemplado en el artículo 2° inciso seguido del D.L. 3.501 de 1980, el cual no es aplicable al caso de la especie, por lo cual se ha invadido con ello el campo reservado únicamente a la ley. En suma, la transacción es nula porque pretende disponer de potestades que la Constitución entrega exclusivamente el Legislador, como es la atribución legal para fijar remuneraciones y además porque compromete fondos públicos sin legitimación legal. La Municipalidad de Licantén no pudo disponer de recursos públicos sin autorización de la ley. En cumplimiento de la norma constitucional, el artículo 92 de la Ley 18.883 Estatuto Administrativo de los funcionarios municipales dispone que "*Los funcionarios tendrán derecho a percibir por sus servicios las remuneraciones y demás asignaciones que establezca la ley, en forma regular y completa*". Como podrá deducir S.S., el único origen o fuente de las remuneraciones y asignaciones de los funcionarios municipales es la ley, la que además debe ser de iniciativa del Presidente de la República, según lo señalan las disposiciones previamente citadas que, por lo demás, son normas de derecho y de orden público, esto es, de carácter imperativo y perentorio. Lo señalado, constituye la demostración palmaria del principio de "reserva legal" o de "reserva de ley." En conclusión, en la situación de la especie, los demandados, por la vía de un acuerdo transaccional, han invadido las atribuciones constitucionalmente reservadas solo al legislador, actuando por ello fuera de la órbita de sus atribuciones, siendo dichos actos, contrarios al derecho público chileno, adoleciendo por ello del vicio de nulidad absoluta que se denuncia. La Transacción versa sobre derechos inexistentes. Como se ha explicado, la tesis sustentada por los funcionarios municipales a los que se demanda en estos autos, y aceptada por la Municipalidad de Licantén en la transacción judicial, radica en una incorrecta interpretación que han efectuado de

Dictamen N° 8.466 de fecha 22 de febrero de 2008 de la Contraloría General de la República, interpretación que carece de todo sustento jurídico, según se ha explicitado anteriormente. Pues bien, la transacción celebrada por



«RIT»

Foja: 1

demandados en cuanto tuvo por objeto el reconocimiento de supuestos derechos a percibir mensualmente el incremento del artículo 2 del DL 3.501, constituye una transacción absolutamente ilegítima y sin efecto alguno por cuanto ella versaba y transigía sobre derechos absolutamente inexistentes. Al respecto, el artículo 2.452 del Código Civil, dispone que: "*No vale la transacción sobre derechos ajenos o sobre derechos que no existen*", norma de carácter imperativo y sancionatoria para aquellos actos como los que son objeto de la presente acción y que han recaído sobre un derecho que no tiene reconocimiento en el ordenamiento jurídico. Habiendo recaído la transacción celebrada sobre derechos claramente inexistentes, procede solicitar de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1.683 del Código Civil, la nulidad absoluta de la transacción celebrada por los demandados en la causa referida. Falta de elemento esencial consistente en concesiones recíprocas. La doctrina y jurisprudencia señalan que, no obstante los términos de la definición del artículo 2.446 del Código Civil, la transacción, contrato bilateral, oneroso y conmutativo, requiere como uno de sus elementos esenciales que las partes efectúen concesiones recíprocas, es decir, hagan renunciaciones, aunque sean parciales a sus respectivas pretensiones. La existencia de estas pretensiones constituye elemento esencial del contrato. Acotada en este caso la disputa a la sola pretensión de los funcionarios municipales al pago de un incremento previsional en sus remuneraciones a partir de una incorrecta e interesada interpretación y aplicación de la ley y de los dictámenes de la Contraloría General de la República, ocurrió que en virtud de la transacción, la Municipalidad de Licantén se obligó al pago permanente de prestaciones a los funcionarios municipales, mientras que éstos renunciaron a su supuesto derecho a cobrar ciertas sumas que, según ellos, incrementarían las no les fueron pagadas en su oportunidad. Esta renuncia por parte de los funcionarios municipales carece de todo valor, atendido el hecho que ella no constituye una concesión recíproca en la medida que tal derecho no les asiste. En otros términos, los funcionarios municipales demandados no pueden hacer concesiones sobre derechos inexistentes de los que por ende, no son titulares. Al respecto, cabe tener presente que para que prospere una transacción judicial entre los funcionarios municipales y la Municipalidad es necesario que concurran los siguientes requisitos: Que las partes que van a suscribir la correspondiente transacción se hagan mutuas concesiones; Que las partes realicen sacrificios recíprocos; y Que la transacción no le produzca a la municipalidad un detrimento o perjuicio para su patrimonio o intereses. Respecto de la situación particular entre la Municipalidad de Licantén y sus funcionarios, es en este punto entre otros, tales como objeto ilícito transacción sobre derechos inexistentes etc. es donde existe otra dificultad insalvable para que entre éstos se pueda suscribir una transacción judicial, al no cumplirse con el requisito señalado en el punto anterior. Así entonces, en el caso sublite los funcionarios municipales en la citada transacción no han hecho



«RIT»

Foja: 1

concesión alguna, ya que, tales funcionarios no tenían ni tienen derecho alguno a percibir el incremento previsional establecido en el Decreto Ley N° 3.501 de 1980, por no serle aplicable tal beneficio. Por lo demás, así lo ha expresado la Contraloría General de la República en el Dictamen N° 44.764 anteriormente citado. Al ser esto así, tampoco podría argumentarse, en el caso sublite, que los funcionarios municipales demandados estarían haciendo algún tipo de concesión o sacrificio, simplemente porque no tienen derecho alguno respecto del incremento previsional en comento, lo que les impide otorgar una concesión sobre algo que no tienen ni nunca han tenido. En igual forma y en directa relación con lo mencionado anteriormente, el artículo 2.452 del Código Civil, establece expresamente que no vale la transacción sobre derechos que no existen. En el caso en comento se encuentran en presencia de un derecho que no existe para los funcionarios municipales por no ser aplicable a su respecto el denominado incremento previsional establecido en el antes indicado inciso 2° del artículo 2 del D.L. 3.501 de 1980. En estas condiciones, es evidente que en la situación de la especie no existió verdaderamente ninguna transacción, porque al circunscribirse ésta solo al aumento de remuneraciones, la concesión la hace exclusivamente la Municipalidad de Licantén, quien aparece, en verdad, allanándose a lo demandado y obligándose al pago de prestaciones que carecen de causa. De esta manera, el acto es ineficaz como transacción, porque al aceptarse la pretensión de los funcionarios municipales, el acto de transacción deviene o en una donación que no estuvo en la intención de las partes celebrar (artículo 2.299 del Código Civil), o en el otorgamiento de una prestación que sólo por ley podía fijarse y jamás por la simple voluntad de los transigentes. Al faltar a la transacción un requisito esencial propio del contrato en referencia, le afecta el vicio de nulidad absoluta de acuerdo al artículo 1.444, del Código Civil, que señala que los elementos de la esencia de un contrato son aquellos sin los cuales el acto no produce efecto alguno y además, de conformidad al artículo 1.682 del mismo Código, la nulidad producida por la omisión de algún requisito o formalidad prescrito para el valor de ciertos actos o contratos en consideración a su naturaleza es nulidad absoluta. Por otra parte, y según se ha explicitado precedentemente, existiendo fondos públicos comprometidos, tanto en relación con el Acuerdo Municipal como con la transacción judicial, el Estado de Chile tiene interés pecuniario directo y actual en la declaración de nulidad absoluta de dichos actos, tal cual se expuso en lo principal de esta presentación. En conclusión, y resumiendo todo lo precedentemente expuesto, los demandados han celebrado una transacción que está viciada desde sus orígenes: se trata de un acto contrario al derecho público chileno que adolece de objeto ilícito, que versa sobre derechos inexistentes y, el cual está ausente un elemento esencial consistente en que las partes debían otorgarse concesiones recíprocas, razones por las cuales la nulidad es absolutamente necesariamente debe ser declarada por el Tribunal de S



«RIT»

Foja: 1

Restitución de dineros indebidamente pagados como consecuencia de la nulidad absoluta del acurdo del concejo y de la posterior transacción. Como consecuencia de la declaración de nulidad absoluta del acuerdo municipal y de la transacción celebrada por los demandados corresponde que V.S. disponga el completo y total reintegro de los dineros indebidamente pagados a los funcionarios municipales anteriormente individualizados. Lo anterior, porque como efecto de toda nulidad declarada judicialmente, corresponde que las partes vuelvan al estado en que se encontraban antes de la ocurrencia del acto y de la celebración del contrato nulo y porque en el caso subjúdice se encuentran ante una situación de pago de lo no debido por parte de la Municipalidad de Licantén, lo que ocasiona el subsecuente enriquecimiento sin causa para los antes referidos funcionarios municipales demandados en esta causa, y el consiguiente perjuicio económico para el interés del Estado.

TERCERO: A fojas 237, se tiene por contestada la demanda en rebeldía de la parte demandada.

CUARTO: La parte demandante con el objeto de probar los fundamentos de su demanda, rinde prueba instrumental consistente en copia de transacción celebrada entre los demandados y la Ilustre Municipalidad de Licantén de fecha 16 de marzo de 2011, que consta en Acta de la Audiencia en causa laboral caratulada "Jorquera Loyola, Mauricio con I. Municipalidad de Licantén", RIT 138-2010 del Juzgado de Letras de Licantén; Certificado N°013/2010 de la Ilustre Municipalidad de Licantén, de fecha 16 de marzo de 2011; copia de Dictámenes N° 27.108 de fecha 29 de noviembre de 1983; N° 8.466 de fecha 22 de febrero de 2008; N°44.764 de fecha 18 de agosto de 2009; N° 020021 de fecha 27 de agosto de 1985; N° 1.509 de fecha 19 de enero de 1993 de la Contraloría General de la República; copia de sentencia de la Excma. Corte Suprema de fecha 30 de enero de 2013, en causa rol I.C.N°8.863-2012.; copia sentencia de la Excma. Corte Suprema de fecha 20 de mayo de 2013, en causa rol I.C. N°1.764-2012. Asimismo, citó a absolver posiciones a don Oscar Marcelo Fernández Vilo, quien al tenor del pliego de posiciones de fojas 263, señala a fojas 265, que inviste la calidad de Alcalde de I. Municipalidad de Licantén y de representante legal de ésta; y tiene entendido que durante el año 2010, un grupo de 37 funcionarios de la Municipalidad dedujeron demanda laboral en contra de la Municipalidad en los autos Rol N°138-2011 del Juzgado de Letras de Licantén, demanda que tuvo por objeto se reconociera el derecho de los demandantes a percibir el incremento remuneracional establecido en el artículo 2 del D.L. 3.501. No maneja cuando fue contestada la demanda, porque es del 2010, y en esa época era Concejal. El juicio finalizó en un acuerdo alcanzado con los funcionarios, sabe porque como Concejal, tras un informe jurídico, se aprobó en el Concejo, es lo que sabe de esta materia. Informe Jurídico que permitía llegar a ese acuerdo. No maneja información respecto a los intereses cobrados. El acta que se le exhibe en es



«RIT»

Foja: 1

acto, corresponde al acuerdo en cuestión, y fue aprobado en el Concejo, no recuerda haberse abstenido. El documento que se le exhibe acompañado bajo el N° 2 del segundo otrosí de la demanda, consta el acuerdo aprobado por la mayoría, habiendo dos abstenciones; y no recuerda la propuesta para alcanzar el acuerdo mencionado. No se recuerda de las fechas de la aprobación de la propuesta por parte de los Concejales si fue antes de la audiencia judicial en que se materializó el acuerdo de los funcionarios; y obviamente que para concretar el acuerdo, concurrió a la aprobación de los funcionarios interesados, a través de su abogado, del Alcalde, y de la mayoría de los Concejales en ejercicio a esa fecha. No puede pronunciarse sobre lo que hizo el juez si interiorizó del acuerdo una vez que fue aprobado. En cuanto a los puntos catorce, quince, dieciséis, y diecisiete de la minuta de preguntas no tiene conocimiento y no maneja esa información. Es efectivo que a la fecha se sigue cancelando según acuerdo judicial. Se ha seguido respetando el acuerdo.

QUINTO: La parte demandada no allegó prueba alguna al proceso.

SEXTO: Que en estos autos se ha demandado la nulidad de derecho público de dos actuaciones de la I. Municipalidad de Licantén; la primera es el acuerdo del Concejo Municipal de la Ilustre Municipalidad de Curicó, adoptado en sesión de 14 de marzo de 2011, por el cual se faculta al Alcalde de la Ilustre Municipalidad de Curicó para transigir judicialmente respecto al pago de asignaciones del incremento previsional a los funcionarios municipales de la nómina; y la segunda es la transacción celebrada entre los demandantes y la Ilustre Municipalidad de Licantén el 16 de marzo de 2011, que consta en Acta celebrada ese día en causa laboral. Respecto de este tema, estamos en presencia de un problema de derecho; de si la demandada I. Municipalidad de Licantén, tenía facultades para transigir, o no; de la determinación de tal situación, dependerá el razonamiento conclusivo de la demanda.

Ha señalado la actora que la municipalidad demandada no tenía facultades para realizar tales actos, con lo cual excedió sus competencias, y por ende, dichos actos son nulos de derecho público, ya que actuó fuera de la órbita de sus competencias. Que en este sentido, la prueba confesional no aporta nada a la solución del litigio, toda vez que la declaración se refiere a situaciones de hecho, y lo expresado por el absolvente es justificar dichas situaciones de hecho, pero no entra a la ponderación del derecho, lo que por lo demás es materia de resolución del tribunal. Respecto de la instrumental allegada por las partes, dan cuenta de las actuaciones que se discuten en autos, de resoluciones judiciales sobre el tema, favorables a la parte que las presenta; y los dictámenes de la Contraloría General de la República sobre el tema. Por lo mismo, ninguno de los antecedentes allegado permite resolver la controversia jurídica de autos.

Que entrando al fondo del tema, la facultad de transigir judicialmente o extrajudicialmente a nombre de la municipalidad, la tiene el Alcalde con acuerdo



«RIT»

Foja: 1

del Concejo Municipal, de conformidad con lo establecido en la Ley 18.695, artículo 65, letra h); por lo que, desde la perspectiva formal, la decisión de tomar un acuerdo con el Concejo por parte del Alcalde, se ajusta a lo establecido en la normativa vigente. Sin embargo, el problema jurídico no se presenta ahí, sino que se presenta en la materia sobre la cual se realiza la transacción, que es en definitiva lo que se está discutiendo.

Que sobre el particular, existe una norma que es la que genera el problema que sirve de fundamento a la presente acción, y es el artículo 2 del Decreto Ley N° 3.501; la cual regula un incremento previsional¹. En este sentido, dicho artículo dos, ha tenido un criterio diverso de acuerdo a los dictámenes que se expresan a continuación; Dictamen 27.108 del año 1983, Dictamen 50.142 del año 2009 y Dictamen 7.741 del año 2012². El primero de ellos permite la aplicación del incremento a los que provienen del sistema antiguo y que están en funciones al 28/02/1981; y también a los que se incorporan con posterioridad y cuyas remuneraciones estén fijadas por ley; el segundo y tercer dictamen se indica que no corresponde aplicar el incremento. A su vez, en la base de datos de la Contraloría General de la República³, se indica en el Dictamen 80.781 de 27 de diciembre de 2011, que no corresponde el incremento y que los dictámenes que si lo reconocieron, como el N° 8.466 de 2008, omitió hacer referencia a una frase que debió complementar dicho dictamen; en este sentido sólo aclarar que a juicio de este sentenciador las cosas son lo que son y no lo que se quiere que sean, es decir, el dictamen dice lo que dice y no puede incorporársele por un nuevo dictamen una frase que no tiene; el nuevo dictamen puede ser algo totalmente distinto, pero eso ya es parte del nuevo dictamen y no se puede atribuir a un dictamen ya dictado lo que no dice. Hecha esa salvedad, queda claro en el mismo que a partir del 27 de diciembre del año 2011, la interpretación que hace Contraloría General de la República, es que no procede el incremento.

Expuesto así los antecedentes, se debe tener presente una situación en relación a la nulidad de derecho público que se invoca; la causal invocada por la actora es que la demandada I. Municipalidad de Licantén se arrogó facultades que no tiene, y que le competen a otro órgano como es el legislativo, ya que aumentó las remuneraciones de funcionarios del sector público; invocando para ello las normas de los artículos 6 y 7 de la Constitución, que consagran el Estado de Derecho, y con ello, la supremacía constitucional y el principio de legalidad de la administración, entre otros; además los artículos 63 N° 14 y 65 N° 4, para indicar que ese tema es materia de ley y que además es materia de ley de iniciativa

¹ "2° - Los trabajadores dependientes afiliados a las instituciones de previsión indicadas en artículo precedente, mantendrán el monto líquido de sus remuneraciones.

Sólo para este efecto y para la aplicación de lo dispuesto en el artículo anterior, incrementarán las remuneraciones de estos trabajadores, en la parte afecta a imposiciones al 28 de Febrero de 1981, mediante la aplicación de los factores que a continuación se indican..."

² <http://www.contraloria.cl/pdfbuscador/dictamenes/027108N83/html>

³ <http://www.contraloria.cl/pdfbuscador/dictamenes/080781N11/html>



«RIT»

Foja: 1

exclusiva del Ejecutivo. Sin embargo, todo lo expuesto por el Fisco desde fojas 15 a 24 en este sentido, resulta impertinente, toda vez que el acto realizado por la Municipalidad; Alcalde y Concejo Municipal, no se parece, ni menos constituye en la forma al procedimiento de formación de ley de nuestra Constitución; como tampoco lo es en el fondo porque sólo está aplicando una norma, en las condiciones que ella fue dictada; bien, mal, incompleta o ambigua, pero es la misma norma dictada por el legislativo mediante un Decreto Ley. A mayor abundamiento de lo señalado es que la propia Contraloría General de la República ha debido entrar a interpretar la norma para su aplicación, y lo ha hecho de tal forma, que ha debido dictar más de un dictamen para explicar la norma y explicar los dictámenes, lo que no es sino una muestra más de que no se trata de crear normas como indica la actora, sino que de darle aplicación práctica, y en esa misma aplicación práctica la propia Contraloría ha sido colaboradora directa en la confusión generada.

Además, y siendo consecuente, si hubo algún acto que anular conforme a los pedidos en autos, también se debió haber pedido la nulidad de los dictámenes, porque tanto éstos como las actuaciones de la Municipalidad han realizado lo mismo, interpretar una norma poco clara para poder aplicarla.

Que, por todo lo anterior, y habiéndose realizado los actos bajo las formas procedimentales que ordena la Constitución y las leyes, no puede sino concluirse que dichos actos no vulneran el principio de legalidad y se ajustan a los procesos legales, por lo que la acción de nulidad de derecho público no puede prosperar ese sentido, ya que al tenor de lo expresado por la actora, no se acreditó que se hubiera vulnerado un procedimiento en los actos ejecutados. Y en cuanto al fondo; la actora no demostró que la demandada haya usurpado funciones del legislador ni del ejecutivo, ya que no elaboró leyes ni aumentó remuneraciones, sólo aplicó una norma, de dudosa claridad, lo que queda de manifiesto por la cantidad de dictámenes aclaratorios sobre la materia, los que, de haber sido clara y unívoca la norma, no habrían existido. En definitiva; los actos concretos cuya nulidad se impetra, están realizados conforme a las facultades de la ley, artículo 65 letra h), y además se concretaron en un proceso judicial, lo que no está prohibido, por lo que ni en la forma de adoptar el acuerdo, ni en la forma en que se materializa la transacción hay violación de norma de derecho pública alguna, razón por la que se rechazará la acción, más aún cuando el dictamen que definitivamente zanja la interpretación que se le dio a esa norma, es de 27 de diciembre de 2011, y los actos que se pidieron anular, son de mayo de ese mismo año, es decir, el tema quedó zanjado judicialmente 9 meses antes de que se diera la explicación pertinente por la Contraloría General de República, por lo que no hay vicio de nulidad de derecho público alguno subsanar.



«RIT»

Foja: 1

DECIMO: Que, en relación a la demanda subsidiaria de nulidad absoluta de los actos ya descritos e impugnados de nulidad de derecho público por parte de la actora, reproduce ésta los mismos antecedentes que expuso anteriormente, e incorpora nuevos antecedentes para ponderar. En esto señala que la transacción judicial es un artificio que permite pagos inexistentes.

En primer término señala que el acto es nulo de derecho público chileno; argumentos que en razón de economía procesal, solo nos remitiremos a señalar que, por todo lo expresado en el considerando precedente, y considerando en especial, que no hay ninguna actividad formal contraria a derecho, y que la interpretación que se haga de una norma corresponde a la aplicación de la norma, por lo que si el legislador no legisla claro, y la propia Contraloría no aclara lo que quiere aclarar en sus dictámenes, llegando al absurdo de dictar nuevos dictámenes para aclarar lo que se supone que ya aclaró, no puede responsabilizarse al órgano municipal, ni mucho menos a sus funcionarios, la responsabilidad del Estado como tal, que no fue capaz de hacer una norma clara, y en subsidio, aclarar dicha norma de manera concreta y unívoca, lo que lleva incluso a que en nuevo dictamen del 27 de diciembre de 2011, con posterioridad a los actos que se impugnan, a decir al Contralor de la época que un dictamen anterior sobre el tema omitió una oración, lo que habría permitido mayor certeza sobre la norma, por lo que si el Estado con todos los medios de que dispone y sobre todo porque es el mismo Estado el que dicta la norma, no es capaz de evitar este problema de interpretación, no se le puede imputar el problema y sus efectos a los funcionarios que se benefician de la interpretación dada a la norma en cuestión. En definitiva, y como se dijo en el considerando precedente aquí no hay ningún acto que adolezca de un vicio de nulidad de derecho público, por lo que tal argumento se rechazará.

Luego se argumenta que se transa sobre derechos inexistentes. Yerra una vez más el argumento porque parece que olvida la actora que estamos en este otrosí, en una acción de nulidad absoluta, y por lo tanto, según señala el Código Civil chileno, que regula la nulidad, los actos son válidos hasta que se declara su nulidad por sentencia judicial, lo que hasta esta fecha no ha ocurrido, por lo que los actos celebrados, y que terminan en la autorización y posterior transacción, son válidos hasta lo que se pueda resolver en la presente, e incluso seguir siendo válidos si la presente rechaza la acción. Señala la demandante que se transan derechos inexistentes, pero dichos derechos tienen una naturaleza diferente, toda vez que impactan las remuneraciones y honorarios de los demandados, por lo que en ese sentido, prima la realidad; si los derechos cuestionados se pagaba hasta esa fecha, es porque existen, y si el Estado pagó mal por tantos años, puede pretenderse que por un dictamen aclaratorio de otro dictamen aclaratorio se reviertan derechos que ya estaban en el patrimonio de los demandados, bien



«RIT»

Foja: 1

mal incorporados, pero ya habían ingresado, de manera tal que este argumento también debe ser desestimado.

Luego señala que la transacción carece de reciprocidad, puesto que el pago al cual renuncian los demandados era un derecho que no existía. Sin embargo, habiéndose desestimado el argumento anterior, este argumento no se sostiene por sí mismo, ya que parte de la lógica que el argumento anterior es válido; y el anterior argumento parte de la base que tampoco existían los derechos porque eran contrarios al derecho público chileno, lo cual ya había sido desestimado en el considerando precedente de este fallo, por lo que deberá rechazarse también este argumento.

En síntesis, la demanda o acción subsidiaria se fundamenta en hechos que se encuentran encadenados unos a otros, y sobretodo, parte de la base de que hay un vicio formal y material de derecho público; y ese vicio fue analizado en el considerando precedente como la acción de nulidad de derecho público ya rechazada, por lo que si en esta acción se parte de los mismos argumentos, unos a otros se van concadenando para ir cayéndose y dejando sin fundamento la acción, razón por la cual deberá rechazarse también esta demanda subsidiaria, por no haber acreditado la actora cuales eran los vicios concretos que llevaban a la nulidad absoluta de los actos reclamados.

Finalmente cabe hacer presente que hay elementos que no pueden soslayarse en estas acciones; el primero de ellos es que el Estado es quien legisla y tiene sus órganos para ello; el congreso con la participación del ejecutivo. También el Estado ejercer sus potestades a través de los órganos de la administración, a quienes les corresponde sólo aplicar la ley, y si ésta no es clara, como evidentemente ocurre con la norma aludida en la causa, deberá interpretar su aplicación. Ahora bien, si ello resulta cuestionable, está el Contraloría para despejar las dudas, y si hay conflicto, se llega a los tribunales de justicia. Cada órgano con sus competencias. Lo anteriormente señalado, si bien es obvio y básico, pareciera no queda tal claro para la actora, toda vez que en relación a los actos jurídicos cuestionados, los aspectos formales han sido rigurosamente cumplidos, con independencia de que otro órgano tenga una interpretación diferente, incluso, si existiera alguna forma de que llegue a constituir una interpretación forzada del derecho, pero nada puede justificar una nueva interpretación forzada del derecho para subsanar la primera. La solución de este tema para el Estado es muy simple; una ley que aclare; o bien, haber recurrido a los tribunales en su oportunidad, pero la norma se viene aplicando desde 1981 y sólo ahora, 30 años después, aparece una interpretación aclaratoria de aclaración anterior que dejó todo igual; y con ello se pretende castigar (de esa deficiente actuación de los órganos del Estado) a los funcionarios públicos ninguna interpretación de las actuaciones del Estado frente a los particulares pro derechos de la personas, ni menos pro operario podría dar lugar a una acción



«RIT»

Foja: 1

como la pretendida, en la forma en que se ejercieron las acciones, debe prosperar; toda vez que ello implicaría que, en cualquier tema el Estado, por la vía aclaración de aclaración dada por un nuevo Contralor, modifique derechos de los cuales se ha estado en el goce y disfrute por años, y también, que es lo que resulta más delicado, que se utilice a un tribunal de la República para invalidar sentencias de término, como la que aprobó la transacción, dictadas por otro tribunal. Desconozco otra solución que no sea la legislativa, pero claramente este tribunal no va a vulnerar la fuerza de una resolución judicial que ya tuvo por aprobada la transacción que se cuestiona, y si los demandados cometieron alguna forma de abuso del derecho, son funcionarios públicos y se podrá ejercer el administrativo sancionatorio por las eventuales responsabilidades que pudieran estimarse que existan, pero eso ya no le corresponde a este tribunal.

Que se deja constancia que los demás medios de prueba allegados al proceso, documental y absolución de posiciones ya reseñadas en los motivos anteriores, en nada alteran lo ya razonado.

Por estas consideraciones y lo señalado en los artículos 1, 6, 7 de la Constitución Política; 170, 254 y 341 y siguientes del Código de Procedimiento Civil, **SE DECLARA:**

I.- QUE SE RECHAZA la demanda de lo principal de fojas 32, de conformidad con lo expresado en el motivo sexto de autos, sin costas por estimarse que hubo motivo plausible para litigar;

II.- QUE SE RECHAZA la demanda del primer otrosí de fojas 32, de conformidad con lo expresado en el motivo séptimo de autos, sin costas por estimarse que hubo motivo plausible para litigar.

Regístrese, notifíquese y, en su oportunidad, Archívese.

Se deja constancia que se dio cumplimiento a lo dispuesto en el inciso final del art. 162 del C.P.C. en **Talca, doce de Diciembre de dos mil diecisiete.**



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 13 de agosto de 2017, 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>