

Antofagasta, a dieciocho de junio de dos mil veintiuno.

VISTOS:

La comparecencia de Makarena García Dinamarca, abogada, quien en representación de Jocelyn Alejandra Valdés Díaz, Educadora de Párvulos, domiciliada en calle Porras N°546, departamento 2501 de esta ciudad, interpuso recurso de protección en contra de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), representada legalmente por Adriana Gaete Somarriva y Lidia Julio Torres, solicitando que se invalide el término anticipado de su contrata y se ordene el pago de sus remuneraciones, con costas.

Informó la recurrida, solicitando el rechazo del recurso.

Puesta la causa en estado, se trajeron los autos para dictar sentencia.

CON LO RELACIONADO Y CONSIDERANDO:

PRIMERO: Que el recurso se fundó en la existencia de un acto ilegal y arbitrario de la recurrida, consistente en dictar la resolución N°015 del veinte de abril del presente, mediante la cual se puso término a la contrata de la recurrente, adoleciendo de falta de fundamentación, justificación y proporcionalidad. Lo anterior, vulnerando las garantías contenidas en el artículo 19 N° 2, 16 y 24 de la Constitución Política de la República.

Señaló que la actoras comenzó a prestar funciones en JUNJI Antofagasta bajo la modalidad de contrata, el diecinueve de marzo de dos mil catorce, renovándose sus contrataciones sucesiva e ininterrumpidamente hasta el uno de diciembre del presente, por un periodo de seis años. Asimismo, durante sus funciones siempre fue calificada en la Lista N°1 de distinción, cuenta con una anotación de mérito y no existen sanciones disciplinarias.



No obstante, el veinte de abril del presente le fue notificado el término anticipado de su contrata, mediante la resolución N°015 de misma fecha, cuyos fundamentos son los siguientes: a) informe emitido por el Equipo Técnico Territorial Jardín Infantil Nubecitas del Norte, en abril del presente; b) Informe de desempeño fecha treinta de marzo del presente, emitido por la Encargada del mismo Jardín Infantil; c) Acta de reunión de fecha quince de marzo del los corrientes; d) Acta de reunión de fecha nueve de marzo de este año; f) acta de reunión de educadoras de tres de marzo del presente; g) acta de reunión de coordinación de trabajo técnico pedagógico, de veintidós de enero de dos mil veinte; h) reporte de comunidad de aprendizaje de aula, de fecha once de marzo del presente; i) correo electrónico de siete de diciembre de dos mil veinte, con instrucciones para la recurrente, respecto de la necesidad de visualización y comunicación con las familias; j) acta de reunión de once de septiembre de dos mil veinte; k) Correo electrónico de fecha veinte de julio de dos mil veinte, enviado por la Encargada del Jardín Infantil Nubecitas del Norte; l) Correo de fecha quince de julio de dos mil veinte; m) Correo de fecha catorce de julio de dos mil veinte; n) Correo de fecha diez de julio de dos mil veinte; ñ) Acta de reunión de fecha dieciocho de junio de dos mil veinte de equipo técnico pedagógico; o) Acta de reunión de educadoras, de fecha quince de abril de dos mil veinte y; p) Acta de reunión de fecha trece de marzo de dos mil veinte. Todos ellos, documentos que darían cuenta de informes sobre el desempeño insuficiente de la funcionaria, liderazgo técnico pedagógico deficiente, remisión de material audiovisual a las familias de los párvulos sin autorización y revisión previa y problemas en la comunicación con los apoderados, en el contexto de los lineamientos del servicio.



Además, demostrarían la existencia reuniones y correos electrónicos en los que se entregaron instrucciones respecto de la forma de trabajo requerida.

Asimismo, en la resolución se señala como motivación que, en el marco de las funciones y responsabilidades de la recurrente, los hechos configuran una forma deficiente e ineficaz en el ejercicio de sus funciones, y dan cuenta de sus dificultades para integrarse al equipo pedagógico, derivando ello en un impacto negativo en los objetivos del proyecto educativo del Jardín Infantil. Lo anterior, reflejaría que no se han logrado concretar avances en su desempeño respecto de las funciones contenidas en el perfil de su cargo, existiendo comportamiento deficiente sostenido en el tiempo, lo que obliga a prescindir de sus servicios.

Agregó la recurrente - tras hacer referencia a la regulación del sistema de calificaciones - que al momento de término de su contrata, no contaba con una calificación afinada para el periodo 2020-2021 (uno de abril a treinta y uno de marzo) y solo se habían emitido el informe de desempeño y precalificación, los que no pueden ser impugnados ni reemplazan las evaluaciones obligatorias, por lo que no pueden ser fundamento para terminar una contrata.

Hizo presente que previamente, fue instruido un sumario administrativo a su respecto, que duró casi dos años y finalmente fue sobreseída. Luego del término de dicho procedimiento, fue destinada como educadora al Jardín Nubecita del Norte en enero de dos mil veinte, realizando trabajo vía remota a partir de marzo del mismo año, con las dificultades propias del sistema. Por ello, aun cuando se le impute deficiente desempeño técnico pedagógico, esto se debe a la desventaja que presentó por no habersele dado la



posibilidad de actualizarse o participar en instancias de retroalimentación con sus pares, por el periodo en que se vio separada de sus funciones durante la duración del sumario. Ello se vio profundizado por la falta de oportunidad de adecuarse a sus compañeros de trabajo, por el corto tiempo de trabajo presencial antes de la pandemia. De igual modo, estimó que las otras conductas que se le imputan no son efectivas, atendida la forma de trabajo que se realizaba en la práctica. Por lo tanto, se pretende fundar la decisión en supuestas conductas en el desempeño de sus funciones, sin que exista un proceso administrativo previo que lo determine.

En cuanto a sus calificaciones, siempre tuvo una nota superior a 6, y solamente en el periodo que va desde octubre de dos mil veinte a marzo de dos mil veintiuno, obtuvo precalificación 3,83. Además, la entrevista de retroalimentación que tuvo, fue efectuada el día diecinueve de marzo, es decir, solo un día antes de que se evacuara el informe de desempeño, por lo que existió oportunidad para mejorar.

Agregó que la justificación de la resolución impugnada no es su motivación real, ya que si bien esta detalla supuestas deficiencias, estas no guardan relación con el fundamento principal de la recurrida, que los servicios ya no son necesarios. Así, si el despido está efectivamente fundado en un actuar negligente, el ordenamiento contempla herramientas específicas para realizar las desvinculaciones. Por lo tanto, se configura desviación de poder, ya que la decisión se fundó en hechos diversos a los que se desprenden de la resolución, configurándose un vicio de ilegalidad. Asimismo, la resolución no especifica por qué ya no son necesarios sus servicios, cuando estos fueron prestados por más de seis años.



Adicionalmente, enfatizó que a su respecto se creó la razonable expectativa de seguir en sus funciones - un principio de confianza legítima - ya que su contrata había sido renovada anualmente desde el año dos mil catorce, fue calificada de manera positiva y se habían confirmado sus funciones por el año dos mil veintiuno. En consecuencia, puede apreciarse que no existió motivación para poner fin anticipada a la contrata, siendo ello solo resultado del actuar arbitrario y caprichoso de la autoridad.

Finalmente - tras hacer presente el marco normativo de los funcionarios a contrata, estabilidad y causales de cesación - solicitó que se invalide el término anticipado y se ordene el pago de sus remuneraciones, con costas.

SEGUNDO: Que informó la abogada Paula Verdejo Edwards, en representación de la Junta Nacional de Jardines Infantiles Regional Antofagasta, solicitando el rechazo del recurso por improcedente, ya que no ha existido un acto que se pueda calificar de arbitrario e ilegal y que perturbe, amenace o prive las garantías alegadas por la recurrente, pues la resolución fue dictada por la persona facultada para ello, actuando dentro de las esferas de sus competencias y de conformidad a la normativa vigente.

Indicó que en la resolución impugnada se señala el fundamento de la decisión, vinculado al desempeño por debajo de lo esperado y requerido para el cargo, y que consta de los antecedentes de hecho y fundamentos de derecho que se tuvieron a la vista.

En este contexto, la autoridad competente para conocer de los reclamos en contra de la resolución, es la Contraloría General de la República, no siendo esta la vía idónea para ello, atendida la naturaleza del recurso de protección, cuyo fin no es la declaración de derechos. Así,



lo que pretende la recurrente, es impugnar el legítimo ejercicio de las atribuciones conferidas a la autoridad por la Ley N°18.575, en virtud de las cuales se dictó un acto registrado válidamente por la Contraloría.

En cuanto al vínculo que tenía la recurrente, indicó que este se encontraba afecto al régimen legal estatutario, preestablecido unilateralmente por el Estado y al que adhirió voluntariamente la funcionaria. Así, el vínculo estaba asociado a un plazo y a una condición, era de carácter transitorio y de ello tenía conocimiento la recurrente.

Hizo presente que según lo ha resuelto la Contraloría, el principio de confianza legítima no afecta las facultades que tienen las autoridades para decidir la no renovación o término anticipado de las contrataciones. Y en este caso, el acto fue dictado por la Directora de la JUNJI, conforme a sus facultades y de conformidad a la resolución RA N° 110793/459/2020 de veintiséis de noviembre de dos mil veinte que prorrogó la contrata mientras fueran necesarios sus servicios. Además, se tuvo en consideración que de acuerdo a la finalidad del servicio, se dieron instrucciones a las educadoras - según consta de las actas de reuniones y correos electrónicos - no obstante, el incumplimiento reiterado y deficiencia de los informes generados por la profesional recurrente, impidieron a la recurrida cumplir con su rol de garante de menores de edad en situación de vulnerabilidad.

En consecuencia, se concluyó que la funcionaria no pudo concretar sus funciones, existiendo un desempeño deficiente que le fue representado y por ello se optó por poner término anticipado a su contratación, bajo la fórmula "mientras sean necesarios sus servicios", cumpliendo con los



márgenes de actuación de la Ley N°19.880. Además, atendidas las funciones del servicio, la decisión obedece a razones de interés público y no puede ser considerada como desviación de poder.

En cuanto a la necesidad de un proceso administrativo disciplinario, estimó que la determinación del inicio de este, corresponde a la jefatura, quien en este caso determinó que pese a manifestarse un actuar deficiente, no constituía el tipo de actos que debiesen sancionarse con una medida disciplinaria. Asimismo, respecto a las calificaciones, señaló que si bien estas son relevantes en la evaluación de los funcionarios, no es el único instrumento que contiene antecedentes respecto del desempeño o actitudes de estos, que sirvan de base para sustentar una terminación de contrata. No obstante, precisó que el periodo de calificaciones del año dos mil veinte fue modificado por la Dirección Regional, atendida la emergencia sanitaria, por lo que se encuentra aún en proceso.

Finalmente, estimó que no se ha configurado una vulneración a las garantías invocadas, pues en primer lugar, no se ha infringido el derecho a la igualdad, ya que todos los funcionarios vinculados por esta forma de contratación, se encuentran bajo un mismo régimen jurídico y, en este caso, la desvinculación se debió al desempeño profesional de la recurrente. En segundo lugar, no se vulneró el derecho de propiedad, puesto que el nombramiento de un funcionario, no le otorga derecho de propiedad respecto de su cargo. Finalmente, no se infringió la libertad de trabajo, atendida la motivación del acto impugnado.

TERCERO: Que de conformidad a lo establecido en el inciso primero del artículo 20 de la Constitución Política de



la República, el recurso de protección de garantías constitucionales constituye jurídicamente una acción de naturaleza cautelar, destinada a amparar el legítimo ejercicio de las garantías y derechos preexistentes que en esa misma disposición se enumeran, mediante la adopción de medidas de resguardo que se deben tomar ante un acto arbitrario o ilegal que impida, amague o moleste ese ejercicio.

CUARTO: Que el recurso de protección, como acción cautelar de urgencia, carece de las garantías procesales de un juicio declarativo de lato conocimiento, razón por la que sólo ampara derechos no controvertidos o indubitados.

En este sentido, un acto u omisión es arbitrario cuando carece de razonabilidad, de fundamentación suficiente, de sustentación lógica, es decir, cuando no existe razón que lo fundamente y quien actúa lo hace por mero capricho.

El acto u omisión será ilegal cuando no reúne los requisitos legales, es contrario a derecho o a la ley o no se atiene estrictamente a la normativa legal vigente.

QUINTO: Que corresponde determinar la existencia del acto ilegal y arbitrario que invoca la recurrente, consistente en la dictación de la Resolución Exenta N°015 del veinte de abril del presente, por la Directora del servicio recurrido, sin que existiera un procedimiento sancionatorio previo, calificación deficiente o motivación suficiente, vulnerando con ello el principio de confianza legítima.

SEXTO: Que del análisis de los documentos acompañados y de lo expuesto por las partes, resulta como hecho indubitado que Jocelyn Valdés Díaz ingresó a prestar servicios en la JUNJI el 9 de marzo de 2014, siendo



prorrogada su contrata en dicho servicio hasta diciembre de 2021, por resolución exenta RA N°110793/459/2020, de fecha 26 de noviembre de 2020. Luego, el 20 de abril del presente, se dictó la Resolución exenta N°015, que resolvió poner término a su contrata a contar del 1 de mayo de los corrientes, fundado en los informes de desempeño, actas de reuniones y comunicaciones que se individualizan en la resolución, los cuales darían cuenta de un desempeño deficiente e incumplimiento de las funciones atribuidas según su perfil de cargo.

SÉPTIMO: Que para zanjar la controversia, debe tenerse presente que conforme a lo dispuesto en los artículos 3 y 10 de la Ley N° 18.884 sobre Estatuto Administrativo, los empleos a contrata -calidad en la cual se desempeñaba la recurrente- son de carácter transitorio y tienen como plazo máximo de vigencia el 31 de diciembre de cada año, fecha en la cual expiran por el sólo ministerio de la ley, salvo que la autoridad prorrogue la misma, con a lo menos treinta días de anticipación. Además, es el propio Estatuto Administrativo el que en su artículo 89 plasma el principio según el cual, todo funcionario tiene derecho a gozar de estabilidad en el empleo, prerrogativa de la que en parte alguna se exime a quienes detentan la condición "a contrata".

Así, dichos empleados tienen derecho a permanecer en sus cargos mientras no se configure alguna causal de expiración de funciones, salvo que la contratación haya sido bajo la fórmula "mientras sean necesarios sus servicios", lo que permite a la autoridad administrativa poner término al contrato en forma anticipada.

OCTAVO: Que como puede apreciarse, si bien la autoridad esta revestida de una facultad discrecional, esta no es arbitraria ni puede ejercerse al margen del derecho.



Entenderlo de otra manera, significaría aceptar que la decisión de mantener un empleo a contrata queda sujeta a la mera voluntad de la autoridad, quien podría -bajo parámetros subjetivos- poner término a la misma por motivos ajenos a la eficiente e idónea administración de los bienes públicos y al debido cumplimiento de la función pública, como lo dispone el artículo 5 de la Ley N° 18.575 Orgánica sobre Bases Generales de la Administración del Estado.

En consecuencia, los actos discrecionales de la administración constituyen actos jurídicos administrativos y como tales, deben cumplir la normativa contemplada en la Ley N° 19.880. En especial, debe darse cumplimiento a los artículos 11 inciso 2° y 41, que establecen que los actos deben ser motivados o fundados, exponiendo las razones que los justifican, y serán precisamente tales fundamentos que se consignen en la resolución, los que legitimarán la decisión. Asimismo, el artículo 16 consagra el principio de transparencia y de publicidad para permitir y promover el conocimiento, contenidos y fundamentos de las decisiones que se adopten en los procesos administrativos, enfatizándose la importancia de que éstos y los documentos que contengan las resoluciones, deban ser públicos.

NOVENO: Que desde este punto de vista, los empleos a contrata no están entregados a la Administración del Estado en forma caprichosa, sino que tienen un argumento de eficiencia, porque exige que sean necesarios para el servicio y ello no puede desconocerse a partir de actos propios de la administración, mientras se mantengan incólume, durante un lapso considerado de años, las mismas condiciones.

Esta situación incluso está reconocida por el propio Poder Judicial a propósito del Auto Acordado de la Excma. Corte Suprema de fecha 31 de enero de 2012 (Acta 19-



2012), que regula los cargos a contrata respecto de los cuales obliga su prórroga cuanto se trate de funcionarios que figuren en la lista de mérito por más de cinco años.

DÉCIMO: Que en el acto que motiva el presente recurso, se resolvió terminar la contrata basándose en los informes de desempeño negativos de la recurrente, que reflejaban un actuar deficiente en los márgenes de los objetivos del servicio y el perfil del cargo, sumado a que su contratación fue realizada "mientras sean necesarios sus servicios".

Así, si bien el acto contiene razones en que se ampara su dictación -extensamente detalladas en el acto administrativo- estas no resultan suficientes para fundar de decisión, puesto que resulta del todo contradictoria con las calificaciones otorgadas por la misma entidad administrativa a la recurrente en los años anteriores, manteniéndose en la Lista N°1 sobresaliente desde su ingreso al servicio e incluso manteniendo anotaciones de mérito, por lo que debe entenderse que la JUNJI actuó en contra los actos propios de la administración. En este aspecto, si bien la recurrente refiere que durante el periodo 2020 - 2021 tuvo una precalificación deficiente -la cual habría sido observada por ella- es el propio servicio recurrido quien reconoce que no existe una calificación por dicho periodo, atendido a que por la emergencia sanitaria, los plazos para efectuar las calificaciones se encuentran vigentes y el proceso de calificación inconcluso.

Lo expuesto, a juicio de esta Corte, genera que el acto impugnado se encuentre desprovisto de un razonamiento y motivos suficientes, sin que el servicio haya actuado en concordancia con las calificaciones previas de la recurrente, lo cual impide, en definitiva, que se pueda comprobar y



desentrañar de forma objetiva las reales motivaciones que se tuvieron en vista para finiquitar la contrata. Así, se conduce a la conclusión de que el ejercicio de la facultad discrecional se tornó arbitrario y, a la vez, ilegal al vulnerarse las normas del artículo 11 y 41 de la ley N° 19.880, incurriendo además, en una falta de servicio, al disponer decisiones que se contradicen con sus propios actos, fundado sólo en una voluntad caprichosa de poner fin a un contrato de trabajo intempestivamente, cuando reprocha conductas con posterioridad a su calificación sobresaliente.

UNDÉCIMO: Que suma a lo anterior la circunstancia que la recurrente prestó servicios en el cargo desde el año 2014 de forma continua e ininterrumpida, es decir, por más de dos anualidades. Por lo tanto, se generó a su respecto la confianza legítima de mantenerse vinculada a su empleador, como lo ha entendido la Contraloría General de la República, en su dictamen 6400-2018, por consiguiente, existiendo expectativas razonables de mantener su puesto de trabajo vinculado con la administración, sólo se puede terminar esa relación estatutaria por sumario administrativo derivado de una falta que motive su destitución, o por una calificación anual que refleje objetivamente el desempeño deficiente del funcionario público. Lo anterior, con el objeto de escuchar al funcionario, quien debe tener derecho a defensa frente a la grave imputación de deficiencia en sus funciones, como lo tienen los demás funcionarios públicos, sobre todo porque la calificación no es sinónimo de destitución y tiene una gama enorme de calificación de la función, debiendo considerar la persona humana en la medida de superar errores o corregir deficiencias, alejados de una destitución o término del contrato que requiere en esta ámbito como en términos generales en el campo laboral, de infracciones graves que



exijan una sanción por actos correspondientes, lo que no se da en este caso pues solo se habla de deficiencias.

DUODÉCIMO: Que en lo que respecta a las garantías constitucionales que se denuncian conculcadas, se estima que se ha infringido el numeral 2 del artículo 19 de la Constitución Política de la República, igualdad ante la ley, al ser la recurrente discriminada arbitrariamente. Lo anterior, por haber sido excluida de la administración pública, en desmedro de otros empleados que, desempeñando iguales cargos a contrata en las mismas condiciones, permanecen aún en el cargo sin que se haya dado término a sus contrataciones.

Igualmente, se ha infringido el numeral 24 del artículo 19 de la Constitución Política de la República, el derecho de propiedad, toda vez que se le ha privado ilegal y arbitrariamente de continuar desempeñando sus funciones hasta el treinta y uno de diciembre del presente y por ende, de recibir sus remuneraciones pactadas hasta dicha fecha. Lo anterior, conduce a que el presente recurso de protección sea acogido, en la forma solicitada por la recurrente.

DÉCIMO TERCERO: Que habiéndose acogido el recurso por la garantías contempladas en los N° 2 y 24 del artículo 19 de la Constitución Política de la República, resulta innecesario emitir pronunciamiento sobre las otras garantías invocadas.

DÉCIMO CUARTO: Que la interposición de acciones como la que la recurrente se vio en la obligación de deducir, significa un desembolso económico que no tiene por qué asumir quien debió recurrir a los tribunales para que se le reconozca un derecho, más aún si se tiene en cuenta que el actuar de la recurrida no solo era improcedente sino ilegal y arbitrario, lo que unido al mérito que arrojan los autos y a



lo dispuesto sobre la materia en los Autos Acordados del Recurso de Protección, constituyen argumentos suficientes para imponer a la recurrida el pago de las costas.

Por estas consideraciones, disposiciones legales citadas y lo dispuesto en los artículos 19 y 20 de la Constitución Política de la República y Auto Acordado sobre Tramitación y Fallo del Recurso de Protección de la Excma. Corte Suprema, **SE ACOGE, con costas**, el recurso de protección deducido por la abogada Makarena García Dinamarca, en representación de **Jocelyn Alejandra Valdés Díaz** en contra la **Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI)** y en consecuencia, se deja sin efecto la Resolución Exenta N°015 del veinte de abril del presente, que dispuso la terminación de su contrata, debiendo la autoridad reincorporarla a sus funciones en la calidad que tenía hasta el momento de su exoneración, pagando la totalidad de las remuneraciones de las que fue privada durante el periodo en el que ha estado separada ilegalmente de sus funciones, considerándose éste como efectivamente trabajado.

Regístrese y comuníquese.

Rol 3214-2021 (PROT)





CGLHJSJCPX

Pronunciado por la Segunda Sala de la C.A. de Antofagasta integrada por los Ministros (as) Oscar Clavería G., Jasna Katy Pavlich N., Juan Opazo L. Antofagasta, dieciocho de junio de dos mil veintiuno.

En Antofagasta, a dieciocho de junio de dos mil veintiuno, 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 04 de abril de 2021, la hora visualizada corresponde al horario de invierno establecido en Chile Continental. Para la Región de Magallanes y la Antártica Chilena sumar una hora, mientras que para Chile Insular Occidental, Isla de Pascua e Isla Salas y Gómez restar dos horas. Para más información consulte <http://www.horaoficial.cl>