

C.A. de Santiago

Santiago, nueve de diciembre de dos mil veinte.

Vistos y teniendo presente:

1°) Que, en estos autos rol N°56.948-2020 comparece don RODRIGO GONZALEZ PAVEZ, abogado, domiciliado para estos efectos en calle Almirante Latorre N°457, comuna de Santiago y a nombre de las siguientes personas: 1).- PATRICIA ALTAMIRANO VALENZUELA, RUT 7.025.987-7, docente, domiciliada en Hernando de Aguirre 421 Depto. 91, comuna de Providencia; 2).- INÉS RAQUEL AQUEVEQUE CATALÁN, RUT 6.486.844-6, docente, domiciliada en Independencia 808, Dpto. 3, comuna de Independencia; 3).- CRISTIAN DANILO ARAYA SALINAS, RUT 9.775.123-4, docente, domiciliado en Claudio Gay N°1851, comuna de Santiago; 4).- GILDA LUISA ARENAS VALENZUELA, RUT 9.030.547-6, docente, domiciliada en El Olivillo 5823, comuna de Peñalolén; 5).- María Magdalena Avalos Rojas, RUT 12.618.048-9, docente, domiciliada en Curicó 424, depto. 302, comuna de Santiago; 6).- CAROLA JOSEFINA BELLO OLIVARES, RUT 12.355.501-5, docente, domiciliada en Eyzaguirre 1096, comuna de San Bernardo; 7).- DENISE SUSANA BERENGUELA ARAVENA, RUT 8.112.576-7, docente, domiciliada en Monseñor Manuel Larraín Errázuriz 2590, comuna de Macul; 8).- ANDREA BEATRIZ BRAVO VALENZUELA, RUT 13.261.744-9, docente, domiciliada en Pasaje Las Nalcas Poniente 120, Parque Residencial Santa María de Maipú, comuna de Maipú; 9).- CECILIA MARGARITA BRITO GUERRA, RUT 10.388.129-3, docente, domiciliada en Lago Cochrane N° 4883, Villa El Alba, comuna de Puente Alto; 10).- YOLANDA DEL CARMEN CONTRERAS HERNÁNDEZ, RUT 9.151.6888, docente, domiciliada



en Pasaje Ortiga 4529, comuna de Puente Alto; 11).- CAROL WENDY CRESPO BECERRA, RUT 12.035.452-3, docente, domiciliada en Llaima 5561 Casa A, comuna de Peñalolén; 12).- VIVIANA ALEJANDRA CRUZ BERTRAND, RUT 9.794.465-2, docente, domiciliada en Camino al Volcán 19.968, comuna de San José de Maipo; 13).- LILIANA PATRICIA ESPINOZA GARCÍA, RUT 7.627.931-4, docente, domiciliada en Almirante Latorre 402, Dpto. 712, comuna de Santiago; 14).- KATHERINE MAGDALENA FLORES CLAVIJO, RUT 8.036.237-4, docente, domiciliada en San Ignacio 4505, comuna de San Miguel; 15).- PAULA ANDREA FUENTES ESPINOZA, RUT 11.692.873-6, docente, domiciliada en Cerro Altar 6616, Depto. 102, comuna de Las Condes; 16).- RODRIGO ALBERTO FUENTES TRONCOSO, RUT 10.260.206-4, docente, domiciliado en Don Ignacio Parcela 2, Doña Javiera, comuna de Talagante; 17).- LEYLA SORAYA GAIBUR BECERRA, RUT 9.196.958-0, docente, domiciliada en Avda. Macul 2323 Depto. 606, comuna de Macul; 18).- GUILLERMO JULIÁN GARCÍA OVALLE, RUT 12.917.966-K, docente, domiciliado en Avenida Curauma Sur 1826 Casa 265, comuna de Valparaíso; 19).- HUMBERTO ANDRÉS GARRIDO SAN MARTÍN, RUT 13913805-8, docente, domiciliado en La Lucarna 3254, Condominio el Valle, comuna de Puente Alto; 20).- VÍCTOR HUGO GUTIÉRREZ VÁSQUEZ, RUT 7.688.835-3, docente, domiciliado en Parque Almagro 883, comuna de Maipú; 21).- TERESA AURORA JARA ILLANES, RUT 10.411.959-K, docente, domiciliada en José Manuel Infante 1615, Dpto. 1309, Comuna de Providencia; 22).- BORIS SERGIO MEZA BERRIOS, RUT 13.228.487-3, docente, domiciliado en Las Margaritas 856, comuna de Lo Prado; 23).- GIOVANNI ANDRÉS MORA INOSTROZA, RUT



15.456.477-2, docente, domiciliado en calle La Querencia Sur N°19, comuna de Lampa; 24).- CRISTIAN ANDRÉS MORENO TAPIA, RUT 12.505.310-6, docente, domiciliado en Diagonal Paraguay 360, Depto. 226, comuna de Santiago; 25).- MANUEL JESÚS MUÑOZ LEIVA, RUT 12.831.550-0, docente, domiciliado en Pasaje Portalegre 554 Ciudad del Sol, comuna de Puente Alto; 26).- MARCELA DEL CARMEN MUÑOZ CALFUMAN, RUT 7.899.878-4, docente, domiciliada en Tarapacá 752, Depto. 1222, comuna de Santiago; 27).- ANA ROSA PEÑA JARA, RUT 7.410.239-5, docente, domiciliada en Ángel Pimentel 088 Villa Nuevo Mundo, comuna de Puente Alto; 28).- ALEJANDRA MARÍA POLANCO ZAMORA, RUT 10.060.338-1, docente, domiciliada en Santa Ema 2434, comuna de La Florida; 29).- MARÍA JESÚS PONCE ADRIAZOLA, RUT 12.910.339-6, docente, domiciliada en Padre Alonso Ovalle 868, Depto. 605-A, comuna de Santiago; 30).- LORENA ANDREA RÍOS CHAMORRO, RUT 12.248.026-7, docente, domiciliada en Camino del Cedro 7922, Condominio Amapola, comuna de Peñalolén; 31).- ALEJANDRA DEL PILAR SAAVEDRA GONZÁLEZ, RUT 13.265.529-4, docente, domiciliada en Almirante Barroso 87, Depto. 49 b, comuna de Santiago; 32).- RODRIGO ANTONIO SANHUEZA MENDOZA, RUT 10.276.023-9, docente, domiciliado en Centenario 994, Depto. F403, comuna de San Miguel; 33).- PAULA ANDREA TORRES CASTILLO, RUT 9.356.212-7, docente, domiciliada en Luis Durand 3860, comuna de Macul; 34).- CLAUDIA PAZ URIBE JORQUERA, RUT 12.584.599-1, docente, domiciliada en San Eugenio 1065, Dpto. 132 E, comuna de Ñuñoa; 35).- ELENA DE LAS MERCEDES URREA MUÑOZ, RUT 8.043.534-7, docente, domiciliada en Cerro Moreno 8128, Cerrillos; 36).- OSVALDO JAVIER VALENZUELA PARRA, RUT



12.862.520-8, docente, domiciliado en Marcoleta 444, Dpto. 204, comuna de Santiago; 37).- MARÍA LUCY VALLE CELIS, RUT 6.287.803-7, docente, domiciliada en Martin Alonso Pinzón 7189, comuna de Las Condes; 38).- LILIAN ROSA VICENT TOLEDO, RUT 10.979.372-8, docente, domiciliada en Avenida Nueva de Matte 1679, comuna de Independencia; 39).- JAIME URIBE DÍAZ, RUT 6.077.405-6, docente, domiciliado en Huérfanos 1555 Dpto. 1209, comuna de Santiago, quien interpone, a nombre de las personas señaladas, recurso de protección de garantías fundamentales en contra de la MUNICIPALIDAD DE SANTIAGO, RUT 69.070.100-6, persona jurídica del giro de su denominación, representada por su alcalde don FELIPE ALESSANDRI VERGARA, ambos domiciliados en Plaza de Armas s/n, comuna de Santiago, por la rebaja de remuneraciones que las personas señaladas en el párrafo anterior han sufrido, en el período y por los montos que indica en una tabla.

Las personas por las que interpone el recurso son todas actuales Directores de establecimientos educacionales municipalizados dependientes de la Municipalidad de Santiago, los que en el mes de mayo recién pasado vieron disminuidas sus remuneraciones producto de descuentos injustificados, infundados y vulneratorios de sus garantías constitucionales, por parte de su empleador o sostenedor, la mencionada Municipalidad, sin que existiera acto jurídico administrativo ni procedimiento administrativo alguno que los sustentara.

De dicha situación vulneratoria de sus garantías constitucionales tomaron conocimiento el día 29 de mayo de 2020, fecha en que la Municipalidad les transfirió las remuneraciones a sus cuentas bancarias. Dos días antes de que se les transfirieran los



sueldos, el 27 de mayo, se les había enviado un correo electrónico desde el DEM (Dirección de Educación Municipal) de Santiago, donde sólo se les advertía que sus remuneraciones sufrirían descuentos, pero sin indicar monto.

Afirma que la mencionada rebaja de sueldo, realizada en los hechos, sin que mediara algún acto jurídico administrativo que lo justificara, ni que se modificaran los “nombramientos” de los afectados en la Municipalidad, implicó la disminución de sus sueldos que en algunos casos ha bordeado el millón de pesos, comparado con lo percibido en abril, producto de una actuación ilegal y arbitraria que debe ser subsanada, al amparo de sus derechos.

La acción, agrega, por vulneración a los derechos señalados en los números 2 y 24 del artículo 19 de la Constitución Política de la República, dirigida contra la actuación de la Municipalidad de Santiago por la rebaja unilateral e infundada de las remuneraciones de los afectados, se sustenta en los argumentos que desarrolla.

Añade que para que sea procedente la acción de protección debe existir un agravio consistente en una vulneración, esto es, privación, perturbación o amenaza de una de las garantías fundamentales enumeradas en el artículo 20 de la Constitución.

El acto o actos de los que reclama, la privación, perturbación o amenaza de las garantías fundamentales de los Directores afectados se configuraron, primero, con la amenaza de descuento de sueldo que el día 27 de mayo último les anunció, mediante correo electrónico, la Jefa del Departamento de Gestión de Personas de la Dirección de Educación Municipal (DEM) de Santiago. Los descuentos se hicieron efectivos el 29 de mayo.

Estos actos han significado una disminución infundada de las



remuneraciones de los Directores afectados. Desde que asumieron sus cargos -en algunos casos en los años 2015, 2016 o 2018 (como el caso de don Humberto Garrido San Martín, Director del Liceo de Aplicación, quien asumió en junio de 2018)- percibieron prácticamente las mismas remuneraciones; no obstante, el mes de mayo su empleador -la Municipalidad- les aplicó descuentos infundados, sin sustento o análisis alguno, en forma arbitraria e ilegal, modificando sus sueldos unilateralmente, sin un acto administrativo fundado, vulnerando los derechos adquiridos y la confianza legítima que han tenido en seguir percibiendo sus remuneraciones íntegramente.

Así, dice, el derecho a seguir percibiendo los sueldos como funcionarios de la Municipalidad, en los mismos términos y cantidades que ha venido ocurriendo en algunos casos por más de 60 meses, se ha radicado en sus patrimonios y a raíz de los actos constitutivos de un agravio constitucional, han sufrido la privación del legítimo ejercicio de sus derechos, especialmente los señalados en el artículo 19 números 2 y 24 de la Carta Fundamental.

La actuación ilegal de la Municipalidad de Santiago, continúa, al rebajar los sueldos de los Directores afectados sin un acto jurídico o procedimiento administrativo previo, vulneró las garantías de igualdad ante la ley y de propiedad, ambas establecidas en los números 2 y 24 del artículo 19 de la Constitución Política.

Adicionalmente, dice, la Municipalidad ha afectado la Garantía Constitucional establecida en el N°3 del artículo 19 de la Constitución, en cuanto prescribe que nadie podrá ser juzgado por comisiones especiales, sino por el tribunal que señalare la ley y que se hallare establecido por ésta con anterioridad a la perpetración del hecho, lo



que se configura al imponer la Municipalidad “sanciones” (infligiendo un mal) a los afectados por quienes se recurre (la rebaja de sus sueldos), sin un procedimiento previo que cumpla los estándares que exige el debido proceso.

Explica sobre el ingreso de los recurrentes a la municipalidad de Santiago, en relación a la “designación” o contratación de los directores de los establecimientos educacionales municipalizados, que el Estatuto Docente ha sufrido modificaciones durante los últimos años. Los directores de los colegios municipales de Santiago, dependientes de la Municipalidad (que aún no son “traspasados” a los Servicios Locales de Educación, creados por la Ley 21.040, que Crea el Sistema de Educación Pública, “Ley de Desmunicipalización”, publicada el 24.11.2017, han sido seleccionados por el mecanismo que estableció la Ley 20.501, de “Calidad y Equidad de La Educación”, publicada el 26.02.2011, y que modificó el Estatuto Docente en lo pertinente, transcribiendo sus artículos 16, que reemplaza el artículo 31 bis, 17, que sustituye el artículo 32 y el 18, que agrega el artículo 32 bis.

Expresa que los recurrentes participaron en los distintos Concursos Públicos convocados por la Municipalidad de Santiago, y se los adjudicaron de acuerdo a la fecha y mediante los Decretos Alcaldicios que señala en la tabla que confecciona, en la que se aprecian las fechas en que se dictó el Decreto Alcaldicio que “designa” al profesional de la educación que ganó el concurso para cada establecimiento. Como señala el Estatuto Docente, el nombramiento de cada director dura 5 años, pudiendo ser renovado dicho período a través de un nuevo concurso, lo que ha ido sucediendo en la comuna desde hace años. Todos los directores que



están en funciones han accedido por concursos organizados por la Municipalidad de Santiago, donde ha participado como ministro de fe -o veedor- un representante de la Alta Dirección Pública o Servicio Civil.

Explica que el proceso de nombramiento de un director de establecimiento municipalizado es un proceso altamente complejo, compuesto por múltiples etapas. Cada vez que “se convoca” a Concurso Público para proveer el cargo de director de un colegio municipal son, generalmente, varios centenares los postulantes que participan, acompañando todos los antecedentes y documentos que exige el sostenedor (la Municipalidad). Intentar pasar las etapas es un proceso no exento de tensión y expectativas para acceder a un cargo de director de establecimientos educacionales emblemáticos y tan importantes en la vida educativa nacional como el Instituto Nacional, el Liceo Barros Borgoño, el Internado Nacional Barros Arana, el Liceo San Martín.

Por ende, cada postulante hace sus mejores esfuerzos para ganar estos certámenes organizados por la Municipalidad; para ello, debe cumplir todos los requisitos que el sostenedor establece en las Bases del Concurso y que son visadas por el Servicio Civil por el Sistema de Alta Dirección Pública.

Las “Bases” que son publicadas en diarios de circulación regional y nacional, señalan los requisitos académicos y de experiencia con que debe contar cada postulante, informándose los niveles remuneracionales que obtendrán los directores en los establecimientos. Las remuneraciones dependen, entre otros factores, de la matrícula escolar de los colegios y de los grados de vulnerabilidad y de concentración de alumnos prioritarios que tiene



cada uno de los establecimientos. Es una atribución exclusiva del sostenedor determinar e informar a los postulantes cuáles serán los niveles remuneracionales de cada establecimiento.

Expresa que un primer aspecto relevante a considerar es que, al momento de presentarse al concurso, los postulantes ya conocen o son informados de las remuneraciones que van a percibir si ganan el concurso.

Un caso que ejemplifica el descuento unilateral de remuneraciones es el del Director del Liceo de aplicación (don Humberto Garrido San Martín). El año 2020 percibió las siguientes remuneraciones:

Enero: \$4.726.892;

Febrero \$4.713.170;

Marzo \$4.099.641;

Abril \$4.766.461;

Mayo \$3.677.016.

En mayo tuvo una disminución de su sueldo de más de 1 millón de pesos respecto del mes de abril.

En otras ocasiones, ni siquiera se respetó lo que la Municipalidad ofreció en las Bases de Concursos redactados por ella misma. Es el caso de la Escuela Básica Reyes Católicos, cuyas Bases acompaña en un otrosí: *“VI. NIVEL REFERENCIAL DE LAS REMUNERACIONES [...]*

“La renta se compone del sueldo base más todas las asignaciones que le corresponden al postulante por ley. Con todo, la remuneración bruta mensual no podrá ser inferior a \$2.200.000.”

Agrega que pese a haber comprometido la Municipalidad una remuneración no inferior a \$2.200.000 brutos, en el caso del Director



de la mencionada Escuela, don Rodrigo Sanhueza Mendoza el mes de mayo no recibió dicha suma (su remuneración bruta fue de \$2.135.159), con lo que ni siquiera se cumplió con el pago de lo ofrecido en las Bases de los Concursos, cuando señala *“La renta se compone del sueldo base más todas las asignaciones que le corresponden al postulante por ley. Con todo, la remuneración bruta mensual no podrá ser inferior a \$2.200.000.”*

Aclara que la propia Municipalidad estableció para muchos de sus directores un piso de \$2.400.000, pero no señaló un techo para sus remuneraciones, lo que cree lógico, pues no puede pretenderse que ganarían lo mismo (\$2.400.000) el director de una escuela básica que posee 300 alumnos, que el Director del Instituto Nacional, colegio emblemático nacional y que posee una matrícula superior a los 4.000 alumnos. Por ello, durante el proceso final de los concursos y al haber asumido sus cargos, el Departamento de Educación Municipal informó a los Directores cuáles serían sus remuneraciones (superiores al piso aparecía publicado en las bases de los concursos) y tales fueron los montos que se les comenzó a pagar y se han continuado pagando hasta el mes de mayo, en que el empleador les informa que ya no seguirá pagando sus rentas pues está pagando en exceso una asignación. Con ello, lo que hace la Municipalidad es trasladar la solución de su “problema” al trabajador, haciendo pagar a éste el costo del “error” de la Municipalidad.

Afirma que ha debido ser la Municipalidad la que ha tenido que hacer los ajustes de remuneraciones, de manera que se sigan respetando los sueldos ofrecidos y que, además, han venido percibiendo invariablemente los directores hasta el mes de abril, pues lo ofrecido en las bases constituye un piso pero no un máximo de



remuneraciones.

Lo anterior es importante, señala, pues aun cuando la Contraloría General de la República ha señalado en dictámenes que las remuneraciones que se informan en las Bases de los Concursos de Directores son meramente “referenciales”, cada Municipalidad puede pagar más allá de las remuneraciones mínimas que establece la ley, pues el legislador solo estableció un piso, no un techo de remuneraciones.

Agrega que atendido que los directores afectados laboran muchas horas más que las 44 por las que están contratados, incluso se podría colegir que la Municipalidad pagó sus horas extraordinarias bajo otros conceptos remuneracionales.

En consecuencia, dice, en primer lugar, las Bases de los concursos no pueden vulnerar los derechos o garantías laborales y constitucionales, cuando es el “empleador” quien, a pesar de ofrecer una renta, paga una superior al piso durante 24 meses, como en el caso del Director Humberto Garrido San Martín, del Liceo de Aplicación y sin justificación pretende disminuirla.

Insiste en que no sólo lo que es publicado en las bases del concurso se debe entender como referencia remuneracional, sino que también lo que el municipio -empleador- ha ofertado de manera formal e informal en reuniones que sostuvieron los funcionarios municipales, encargados del Departamento de Educación o de Recursos Humanos del municipio con los distintos postulantes, informándoles cuál sería su remuneración aproximada.

Demostración de aquello es el correo electrónico que doña Cassandra Sage Rojas, Jefa de Remuneraciones de la Dirección de Educación Municipal (DEM) de Santiago envió a la Directora del Liceo



José de San Martín, doña Carola Bello Olivares, el 28 de febrero de 2019, y en la que le informa a ésta última *“Estimada Directora, De acuerdo a su consulta, cumpla con enviar cuadro con cálculo de remuneración aproximada a percibir, de acuerdo a las bases del concurso. *Cabe señalar que estos montos pueden sufrir modificaciones.”*

Si bien es cierto, continúa, el correo dice: **Cabe señalar que estos montos pueden sufrir modificaciones.”*, se podría entender que el monto de la remuneración podría variar una cantidad mínima, pero no la cifra de \$660.000 que dejó de percibir la Directora, pues en mayo último le pagaron \$2.513.661, en tanto en abril percibió \$3.175.149.

Aventura la idea que la Municipalidad recurrida señalará que la Contraloría General de la República ha dicho en sus dictámenes que los montos publicados en las bases son referenciales, no obligatorios, y que hay que estarse estrictamente a las asignaciones que se establecen en el Art. 47 del Estatuto Docente, interpretación errada, pues la enumeración que realiza tal disposición no es taxativa, lo que se desprende de la lectura de dicho precepto.

Por el contrario, asegura, basta revisar el artículo 72 del Estatuto Docente para concluir que cuando el legislador ha querido establecer la taxatividad en las disposiciones, así lo ha realizado. El artículo 72 señala: *“Los profesionales de la educación que forman parte de una dotación docente del sector municipal, dejarán de pertenecer a ella, solamente, por las siguientes causales:”*

Añade que la terminología que usa el actual artículo 47 del Estatuto no establece perentoriamente que las asignaciones que allí se señalan sean las únicas que podrán percibir los docentes. La



disposición señala:

“Los profesionales de la educación de los Servicios Locales de Educación Pública gozarán de las siguientes asignaciones:

Asignación de Experiencia.

Asignación por Tramo de Desarrollo Profesional.

Asignación de Reconocimiento por Docencia en Establecimientos de Alta Concentración de Alumnos Prioritarios.

Asignación de Responsabilidad Directiva y Asignación de Responsabilidad Técnico-Pedagógica.

Bonificación de Reconocimiento Profesional.

Bonificación de Excelencia Académica.

“Los sostenedores podrán establecer asignaciones especiales de incentivo profesional, las que se otorgarán por razones fundadas en el mérito, tendrán el carácter de temporal o permanente y se establecerán para algunos o la totalidad de los profesionales de la educación, de uno o más de los establecimientos del Servicio Local respectivo.”

Afirma que el inciso final del artículo 47 permite a los sostenedores establecer diversas asignaciones especiales de incentivo profesional, las que se otorgarán por razones fundadas en el mérito, tendrán el carácter temporal o permanente y se establecerán para algunos o la totalidad de los profesionales de la educación de uno o más de los establecimientos del Servicio Local respectivo.

El texto del artículo 47 no es taxativo, ya que no usa el término “solamente” ni alguno similar, razón por la cual la Municipalidad de Santiago ha debido establecer o adecuar las asignaciones -o los valores de las horas docentes- que sean necesarias para seguir



cumpliendo con el pago de las remuneraciones que ha ofrecido a los postulantes a directores (y con mayor razón a quienes ganaron tales concursos), y que ha venido pagando desde el primer día que han desempeñado tales cargos.

Agrega que habiéndose asentado y establecido la remuneración de los directores durante un largo período, ella no puede ser variada ni disminuida en forma unilateral por la Municipalidad empleadora, sin mediar al menos un acto jurídico administrativo fundado, del cual los agraviados por éste puedan conocer sus fundamentos y reclamar de su legitimidad.

Aduce que los Directores respecto de los que se presenta el recurso han tenido las remuneraciones que señala en un cuadro, durante el año 2020, entre enero y mayo, y donde se manifiesta el descuento y rebaja de sus rentas el mes de mayo, respecto de lo que percibieron en abril y los meses anteriores.

Expone que los descuentos unilaterales e infundados de remuneraciones a los directores afectados -que pudieron verificar recién cuando tomaron conocimiento al observar los montos de dinero transferidos a sus cuentas bancarias- son actos vulneratorios ejecutados por la Municipalidad de Santiago y que les han conculcado la garantía constitucional de igualdad ante la ley y de propiedad sobre sus remuneraciones. El correo electrónico que se les envió el día previo no señaló montos de descuento ni proceso de cálculo remuneracional, todo lo cual desconocen hasta hoy. Mediante dicho correo sólo se informó a los recurrentes que, producto de análisis que se realizaron en el DEM, las remuneraciones de los directores excederían los límites legales que establece el Estatuto Docente en sus artículos 47 y siguientes; más específicamente, las



asignaciones especiales de incentivo profesional (del inciso final), por cuanto se estaría pagando más del 30% a que hace referencia el inciso tercero del artículo Séptimo Transitorio de la Ley de Carrera Docente, N°20.903 (que *“Crea el Sistema de Desarrollo Profesional Docente y Modifica otras Normas”*), publicada en abril de 2016, y que modifica el Estatuto Docente en lo pertinente:

Artículo Séptimo Transitorio, inciso tercero:

“Lo dispuesto en el inciso final del artículo 47 del decreto con fuerza de ley N°1, de 1996, del Ministerio de Educación, regirá desde la entrada en vigencia de esta ley, sin perjuicio que hasta el año escolar 2025 tendrá un tope de 30% de la remuneración básica mínima nacional.”

Añade que el artículo 53 del DFL N°1, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, señala: *“Las resoluciones que dicten las municipalidades estarán exentas del trámite de toma de razón, pero deberán registrarse en la Contraloría General de la República cuando afecten a funcionarios municipales.”*

Conforme a ello, si las remuneraciones que han percibido los afectados lo han sido por tan extendido período, que en algunos casos superan los 5 años, esto basta para presumir la legalidad de los pagos realizados por la Municipalidad y que, de sobrepasarse el límite de 30% de la Asignación de Incentivo Profesional, el municipio ha debido dictar los actos, decretos o resoluciones necesarios para respaldar dichos pagos, haciendo las adecuaciones pertinentes, responsabilidad que no se puede traspasar a los funcionarios, que sólo han gozado de las rentas ofrecidas en el proceso de los Concursos Públicos en que participaron y ganaron, y pagadas regular



y mensualmente por extendido tiempo.

Se refiere, luego, a los actos de la municipalidad de Santiago que confirman las remuneraciones asignadas a los cargos de directores de establecimientos, indicando que el hecho de que haya pagado las remuneraciones en montos invariablemente continuos, da cuenta de que también ha entendido que ello se ha ajustado a derecho. No puede pretender, después de 2, 3, 4 o 5 años, que se percató que no han dictado los actos jurídicos administrativos necesarios para fundamentar tales pagos, e intente responsabilizar a los funcionarios de esa desidia, rebajando sus remuneraciones de forma intempestiva, unilateral e infundada, dándoles un trato vejatorio y conculcando sus garantías constitucionales.

Estima evidente que las remuneraciones percibidas por los afectados todos los meses, han sido visadas y validadas por los entes jurídicos del municipio y por el control de legalidad presupuestario realizado por la Contraloría General de la República.

Expresa que todos los años el Presupuesto del área de educación de la Municipalidad de Santiago, al igual que todos los municipios, es validado por el Concejo Municipal a través de la aprobación del PADEM (Plan Anual de Educación Municipal), por lo que las remuneraciones de los afectados han obtenido respaldo financiero y han estado contempladas dentro de la planificación presupuestaria.

Califica de ilegal y arbitrario que después de tan largo tiempo aparezca la Municipalidad con el argumento de que recién se dieron cuenta de errores en las remuneraciones de los afectados, y que dichos errores devienen desde el primer día que fueron contratados. En otras palabras, después de todos los procesos a los que tuvieron



que someterse y el estrés involucrado en los concursos, las opciones profesionales y laborales que desecharon por asumir el desafío y responsabilidad de liderar los equipos directivos de los colegios, los compromisos financieros que cada uno ha asumido en razón de la “legítima confianza” de que seguirían percibiendo los montos de remuneraciones hasta la fecha, la Municipalidad señale que ha habido un error en las rentas de los afectados, trasladando las consecuencias de los errores, atentando contra toda lógica de justicia. En otras palabras, hoy se dan cuenta de un supuesto error en los pagos, cometido por quien tiene la responsabilidad, capacidad y equipos para haberlo evitado, pero a pesar de ello, no se adoptan las medidas racionales para evitar conculcar aún más los derechos de los Directores.

A continuación se refiere a lo que estima actuaciones ilegales y arbitrarias de la municipalidad de Santiago.

Antijuridicidad.

De acuerdo con la ley, dice, los actos administrativos que han fundado los pagos de las remuneraciones de los afectados durante larga data por la Municipalidad de Santiago, la doctrina de los actos propios y la legítima confianza de que seguirían percibiendo dichas remuneraciones íntegramente, hacen antijurídico que ejecute actos que vulneren sus garantías constitucionales.

Sin embargo, añade, de modo intempestivo la autoridad, desconociendo sus actuaciones previas, en este caso la emisión de decenas de liquidaciones de sueldo, realizó descuentos a las remuneraciones de los afectados y sin citarlos o informarles, definió unilateralmente el sueldo que les correspondía, rebajándolo dramáticamente en algunos casos, lo que estima inaceptable.



En cuanto a lo reprochado, dice, los actos administrativos que impugna son los descuentos de remuneraciones realizados por la Municipalidad de Santiago a los Directores de establecimientos municipales recurrentes, en el proceso remuneracional del mes de mayo de 2020. La actuación de la Municipalidad, en orden a realizar rebajas en las remuneraciones de los afectados sin contar con la existencia previa de un acto jurídico administrativo fundado que los sustente, en algunos casos en 1/4 del sueldo, vulnera las garantías constitucionales de los números 2 y 24 del artículo 19 de la Constitución Política, pues dichos actos administrativos, al modificar todos los actos anteriores de la Municipalidad que reconocían derechos de contenido patrimonial, vulneran la igualdad ante la ley y el derecho de propiedad.

Dichos actos administrativos -descuentos de remuneraciones-, además de carecer de sustento en un acto jurídico administrativo fundado, configuran una nueva interpretación, distinta a la realizada por la misma Municipalidad en muchos casos en más de 60 ocasiones, es decir, en cada una de las liquidaciones de sueldo, lo que afecta no sólo el patrimonio de los afectados, y los podría dejar percibiendo remuneraciones inferiores a docentes de los mismos colegios que dirigen.

Por lo anterior, la existencia de actos administrativos que se manifiestan o traducen en una actuación material de descuento de remuneraciones, cambiando el actuar y la interpretación que la autoridad había realizado durante la misma Administración, no sólo vulnera los derechos de los afectados sino que afecta la estabilidad de los actos administrativos, yendo contra varios principios, tales como el de igualdad ante la ley y la proscripción de la arbitrariedad,



los actos propios y la legítima confianza que ampara a los funcionarios públicos.

Sostiene que no se ha ponderado el perjuicio que se causa a los directores afectados, tanto en lo profesional, en lo personal y en su honra, pues en sus ámbitos de desarrollo laboral, incluso se les ha cuestionado la honra y buen nombre, al haber aparecido una noticia en un medio de comunicación radial de cobertura nacional dando cuenta de que los “directores de los colegios municipales de la comuna de Santiago estaban realizando indebidos cobros de remuneraciones”. Califica de vejatorio el hecho de tener que explicar a sus colegas y a la comunidad educativa que los directores afectados no han actuado con infracción de las leyes y que no tienen responsabilidad en los hechos publicados.

Tanto es así, que incluso en el informe jurídico que ha motivado este trance se señala que, habiendo percibido más remuneraciones que las estrictamente legales, los directores afectados podrían pedir condonación y así no devolver lo supuestamente ganado en exceso y sin causa, pero ello ni siquiera se acerca a revertir el perjuicio que la actuación ilegal y arbitraria les provoca.

Tal es la situación en que la Municipalidad de Santiago los pone que, aun cuando quisieran, ni siquiera podrían renunciar a sus cargos, pues las dotaciones docentes “se organizan” a comienzos de año y ya no hay ninguna posibilidad de encontrar trabajo en otros colegios. Por lo demás, ellos han sido enfáticos en cuanto poseen un compromiso con la educación pública, con la comunidad educativa, con niños y sus familias de alta vulnerabilidad, siendo su derecho defender sus remuneraciones para seguir trabajando en la comuna. Su compromiso no es por dinero sino por el vínculo que han creado



con la comunidad, y así lo dicen con claridad, pues de acuerdo a la “experiencia” o “antigüedad” que poseen -lo que se traduce en “bienios”- si pudieran participar de la “evaluación docente”, obteniendo un resultado que los califique en el tramo de “experto 2”, obtendrían la misma o mayor remuneración que la que podrían percibir como Directores. En base a esa relación con la comunidad no pueden aceptar la vulneración de sus derechos, ni la rebaja de sus remuneraciones, sin siquiera haber justificado o fundamentado las que sufrieron, sin darles la posibilidad de objetar las “interpretaciones jurídicas” o cálculos que un adecuado “procedimiento administrativo” y “auditoría remuneracional” podrían haber arrojado. Tales elementos debieron ser fundamentos del Decreto Alcaldicio, que es el Acto Jurídico Administrativo “idóneo” que debió preceder las rebajas remuneracionales que han sufrido.

2º) Que, seguidamente, el recurrente explica las garantías fundamentales vulneradas con el actuar de la municipalidad de Santiago, e indica que los actos administrativos que se traducen en descuento de remuneraciones, vulneran las garantías ya señaladas, en los siguientes términos.

Ellos afectan el principio de estabilidad de los actos administrativos y los límites que señala la ley respecto al cambio de circunstancias y eventual interpretación de los mismos.

La conducta de la Municipalidad contraviene la doctrina de los actos propios, pues se opone a su propia actuación, la que ha creado una situación que no puede ser alterada unilateralmente por quien está obligado a respetarla.

Los actos impugnados han infringido el principio de confianza legítima, que ha generado en los funcionarios el convencimiento de



que la remuneración final que han recibido por un extendido plazo no sufrirá variaciones, por ende, que tal práctica (el monto remuneracional), será reiterada en el futuro, a menos que previamente la autoridad municipal emita un acto administrativo que explicita los fundamentos que avalan tal decisión.

Finalmente, el cambio de conducta o presunta interpretación afecta los derechos ya radicados en el patrimonio de los afectados.

Se refiere al artículo 19 N°2 de la Constitución Política de la República: “igualdad ante la ley”, disposición que transcribe, comentando que de dicha normativa se desprende que hay una doble dimensión de la igualdad ante la ley que no se respeta por la Municipalidad. En primer lugar, la igualdad ante la ley reconocida por la Constitución tiende a proscribir la arbitrariedad, velando por el cumplimiento del mandato otorgado por dicho Texto a todas las personas de cumplir la ley sin efectuar distinciones arbitrarias o discriminación. En el caso de la Administración del Estado, ésta debe abstenerse de emitir o realizar actos que carezcan de fundamentación y racionalidad, que no pasan el test de razonabilidad y de proporcionalidad. Como una segunda dimensión, se encuentra el derecho a la igualdad en la ley, mediante el cual se aseguraría la superación de los privilegios o eliminación de todas las diferencias.

La Municipalidad de Santiago, al disminuir las remuneraciones de los directores afectados, vulneró la garantía de igualdad ante la ley en ambas dimensiones, ya que los actos administrativos carecen de razonabilidad, al haber sido realizados sin la fundamentación que la ley estima necesaria para la procedencia de una disminución de los derechos de los funcionarios y, por otro lado, olvidan la Municipalidad y sus autoridades que no pueden cargar sobre los hombros de los



funcionarios las consecuencias de sus errores, que los discriminan frente a funcionarios, pues desconocen si todas las restantes remuneraciones de los trabajadores de la Municipalidad han sido “correctamente” pagados, lo cual sólo se habría acreditado mediante un sumario administrativo y una auditoria remuneracional a todos los funcionarios del sector educación.

A mayor abundamiento, dice, el cambio de “interpretación” de las normas remuneracionales efectuado por el municipio no se basa en un acto jurídico-administrativo fundado, ni en una interpretación sólida, objetiva y proporcionada a los fines que se persigan, pues no hubo planteamiento o test de razonabilidad de la medida a tomar y los costos que la misma podría acarrear a los afectados, con lo que se configura una vulneración a la igualdad ante la ley, al discriminarlos en forma arbitraria y no tomar en cuenta el enorme perjuicio que se les ocasiona al hacer las cosas en forma inadecuada y sin seguir la mínima lógica de los procedimientos administrativos.

Sobre la proscripción de la arbitrariedad, señala que los actos que impugna vulneran la garantía establecida en el artículo 19 N°2 de la Constitución Política, en sus dos dimensiones. A efectos de configurar la vulneración a la igualdad ante la ley y la proscripción de la arbitrariedad se referirá a la estabilidad de los actos administrativos y sus límites y, consecuentemente, a cómo estos actos administrativos infringieron la garantía.

Estabilidad de los actos administrativos.

Para entender la existencia de una vulneración, hace presente que, conforme disponen la Ley N°19.880 y la Ley N°18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, los actos administrativos están sujetos a revisión y a control, pero



esta facultad para ejercer la revisión y una eventual invalidación o modificación del mismo tiene límites determinados por la ley.

El artículo 61 de la Ley N°19.880, sobre Procedimientos Administrativos establece: *“Artículo 61. Procedencia. Los actos administrativos podrán ser revocados por el órgano que los hubiere dictado.*

“La revocación no procederá en los siguientes casos:

“a) Cuando se trate de actos declarativos o creadores de derechos adquiridos legítimamente;”

Según esta norma, explica, la Administración Pública puede revocar los actos que ha dictado, pero debe considerar que la revocación no afecte derechos ya adquiridos por las personas. La Administración no debe afectar los derechos que se encuentran consolidados en el patrimonio de los administrados, provocándoles detrimento.

Al respecto alude a la doctrina, y comenta que la Administración Pública, de la que son parte los municipios, debe tener claro que por medio de los actos que de ella emanan, pueden cimentarse derechos y relaciones jurídicas que, una vez dictada, gozan de plena vigencia, actos que poseen además una presunción de legalidad, imperio y exigibilidad.

La Municipalidad de Santiago, dice, no sólo cometió una infracción a la Ley N°19.880, sino que además vulneró la Constitución Política en relación con los administrados, ya que al momento de someter a revisión unilateral las remuneraciones de los directores afectados hizo un cambio de circunstancias interpretativas, que afectan los derechos asentados en su contratación. Se suma que la eventual fundamentación -inexistente- de dicha actuación no



habilitaba a la Municipalidad a cambiar de circunstancias y rebajar los sueldos sin siquiera informar debidamente y adoptar los procedimientos administrativos adecuados.

Infracción de la “Igualdad ante la ley.

Teniendo presente que la garantía de la igualdad ante la ley implica también la proscripción de la arbitrariedad, señala que hay que realizar un análisis de los actos administrativos que ha dictado la Municipalidad de Santiago, mediante los cuales realizó un cambio interpretativo que, en los hechos, implicó un detrimento patrimonial y un cambio de *statu quo* generado por sus decisiones previas.

Enfatiza que es aún más inverosímil la situación si se considera que el cambio interpretativo fue hecho bajo la misma Administración que ha estado pagando las remuneraciones de los docentes durante los últimos 4 años.

Afirma que la recurrida, al realizar actuaciones administrativas carentes de fundamentación, e incluso sin dictar acto alguno, más allá de hacer el cambio en las transferencias de remuneraciones y liquidaciones de sueldo (que desconocen), vulnera la garantía de igualdad ante la ley.

Luego de citar jurisprudencia del Tribunal Constitucional sostiene que es clara la vulneración a esta dimensión de la igualdad ante la ley, pues la Municipalidad, al hacer un cambio en la forma que calcula las remuneraciones, realizando una interpretación del artículo 47 sin la existencia de un acto jurídico-administrativo fundado, y los demás pertinentes del Estatuto Docente, atenta no sólo con la estabilidad de los actos administrativos, sino que, además, altera el *statu quo* y los derechos adquiridos por los recurrentes como funcionarios públicos.



En cuanto al artículo 19 N° 24, “derecho de propiedad”, precisa que éste señala:

“Artículo 19. La Constitución asegura a todas las personas:

“24°.- El derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales o incorporales. (...)”.

La Constitución Política protege el derecho de propiedad sobre bienes corporales o incorporales, el patrimonio en sus más amplias dimensiones. Asimismo, protege todo aquello que lo conforma, siempre y cuando se considere que el patrimonio está integrado por bienes que revisten el carácter de patrimoniales, lo que ha reafirmado la doctrina.

En el caso de los Directores afectados, se verifica una afectación a su derecho de propiedad, ya que los actos administrativos impugnados –descuentos de remuneraciones- generan efectos patrimoniales considerables, pues de un día para otro las remuneraciones se ven disminuidas, en algunos casos, en casi 1/3 del sueldo.

Añade que la Constitución Política, a través de la garantía del derecho de propiedad, resguarda los derechos ya adquiridos de manera legítima por los administrados, como el caso de los Directores al haber percibido su sueldo -casi invariablemente- en algunos casos por 60 meses, lo cual ha sido reafirmado por la doctrina y la jurisprudencia.

Conforme a lo señalado, la modificación de un statu quo adquirido por los Directores de los colegios municipalizados, constituye una vulneración al derecho de propiedad, en tanto los priva de derechos que ya se estaban radicados en sus patrimonios.

Tocante a la vulneración de la garantía constitucional del



debido proceso, infracción a los principios del derecho administrativo sancionador o potestad sancionadora del Estado, indica que es la facultad de la Administración Pública para imponer sanciones a través de un procedimiento administrativo, entendida la sanción administrativa como aquel mal infligido a un administrado como consecuencia de una conducta ilícita, con finalidad represora, consistiendo la sanción en la privación de un bien o derecho, o la imposición de un deber.

Afirma que basta una lectura de los hechos descritos en el recurso para percatarse que se trata de una situación irregular en materia de sanciones administrativas, pues toda disminución de derechos funcionarios ha de considerarse una sanción por conductas previas, las cuales deben estar debidamente acreditadas y emanar de un acto jurídico administrativo suficientemente fundado. La Municipalidad pretende imponer “sanciones” (o infligir un mal a los afectados: la rebaja de sus sueldos) a los directores por quienes se recurre, sin un procedimiento previo que cumpla los estándares que exige el debido proceso, razón por la cual se vulnera también la Garantía Constitucional establecida en el N°3 del artículo 19 de la Constitución, la que prescribe:

“Nadie podrá ser juzgado por comisiones especiales, sino por el tribunal que señalare la ley y que se hallare establecido por ésta con anterioridad a la perpetración del hecho.

“Toda sentencia de un órgano que ejerza jurisdicción debe fundarse en un proceso previo legalmente tramitado. Corresponderá al legislador establecer siempre las garantías de un procedimiento y una investigación racionales y justos.”

Tales principios son aplicables en materia de Derecho



Administrativo Sancionador, razón por la cual deben existir los medios idóneos -procedimiento administrativo completo y Decreto Alcaldicio- que establezca las circunstancias fundantes de los descuentos de remuneraciones, lo que no ha sucedido.

3º) Que el recurso se refiere a los actos propios y la legítima confianza, afirmando que el hecho que el sostenedor haya venido pagando regularmente una misma remuneración durante un importante lapso, ha generado la radicación en el patrimonio del docente del derecho a seguir percibiendo esa remuneración, como consecuencia de dos principios aplicables en derecho público: la doctrina de los actos propios y la legítima confianza.

La doctrina de los actos propios tiene su fundamento en la protección de la confianza y en el principio de la buena fe, que impone un deber de coherencia y limita la libertad de actuación cuando se han creado expectativas razonables. Si lo realizado por el empleador se opone a los actos que hubieren creado una situación -o relación de derecho-, ella no puede ser alterada unilateralmente por quien está obligado a respetarla.

Esta doctrina significa que quien crea en una persona la confianza en una determinada situación aparente y la induce por ello a obrar en un determinado sentido, no puede después pretender o sostener que dicha situación era ficticia y que lo que debe prevalecer es la situación real; ello, pues los actos jurídicos lícitos realizados determinan consecuencias jurídicas. En consecuencia, señala, no es legítimo actuar contra los propios actos, sobre todo cuando son actuaciones que por su trascendencia integran un “acuerdo laboral” y causan “un estado de cosas”, definiendo inalterablemente las situaciones jurídicas de sus autores.



El principio de la confianza legítima genera en los funcionarios el convencimiento de que la remuneración final que han recibido por un extendido plazo no sufrirá variaciones -independiente de la glosa o designación de la asignación-, por ende, que tal práctica (el monto remuneracional) será reiterada en el futuro. En consecuencia, para que el sostenedor pueda adoptar una determinación diversa, es menester -al amparo del referido principio-, que la autoridad municipal emita un acto administrativo, que explicita los fundamentos de tal decisión.

4°) Que, por lo anterior, solicita tener por interpuesto recurso de protección a nombre de los Directores de establecimientos individualizados, contra la Municipalidad de Santiago, por la rebaja en sus remuneraciones correspondientes al mes de mayo de 2020, admitirlo a tramitación y declarar que las actuaciones de la Municipalidad -de rebajar los montos de cualquier concepto remuneracional o asignación pagada hasta abril de 2020- constituyen actos arbitrarios e ilegales lesivos de los derechos y garantías constitucionales de igualdad ante la ley, de propiedad y debido proceso, solicitando dejarlos sin efecto, y ordenar reintegrar lo adeudado por el Municipio desde el momento en que se produjo la rebaja arbitraria hasta la actualidad, restableciendo así el imperio del derecho. Lo anterior, igualmente en caso que la Municipalidad realice nuevos descuentos de remuneraciones en el mes de junio de 2020.

5°) Que ha comparecido don AGUSTÍN ROMERO LEIVA, abogado Jefe de la Dirección de Asesoría Jurídica de la MUNICIPALIDAD DE SANTIAGO, actuando en su representación judicial, emitiendo el informe requerido y solicitando sea rechazado el recurso en todas sus partes, por las razones que expone.



Primeramente, plantea la inadmisibilidad del recurso por ser materia de lato conocimiento, añadiendo que el asunto discutido en autos excede con creces la finalidad y objetivo específico que tiene la acción cautelar constitucional reconocida en el artículo 20 de la Carta Fundamental.

En este caso la recurrente y en nombre de los 39 profesionales de la educación por los que actúa, plantean una controversia sobre la procedencia o no de continuar con remuneraciones o emolumentos que no tendrían respaldo legal, específicamente en la Ley 19.070 sobre “Estatuto de los Profesionales de la Educación” por parte de la Ilustre Municipalidad de Santiago, como lo indica de forma expresa en la página N°7 de su presentación y además en sus peticiones concretas, materia que es de lato conocimiento, y objeto de un procedimiento ordinario laboral en los términos del artículo 420 del Código del Trabajo, letra a), ya que sólo por medio de éste se pueden hacer valer las excepciones que fueren menester, así como también defensas o alegaciones o incluso, rendir las pruebas contempladas en el ordenamiento procesal, lo que no permite la acción de protección interpuesta contra la Municipalidad.

Expresa que del tenor literal del artículo 20 de la carta fundamental, más lo indicado en el Auto acordado sobre tramitación y fallo del recurso de protección, se desprende que la naturaleza cautelar de la acción de protección constituye un recurso de derecho, al carecer de término probatorio en su sustanciación, y el caso particular, considerando los instrumentos aportados por la recurrente, dan cuenta de ser una acción de hecho, en que se hace necesaria la existencia de una instancia probatoria para acreditar y generar la convicción de las acciones y excepciones interpuestas.



Recuerda que la acción constitucional interpuesta constituye una vía extraordinaria, cuyo único y preciso objeto es el amparo de aquellos derechos que requieren de un sistema ágil y eficaz para su permanente vigencia, restableciendo el imperio del derecho a través de medidas urgentes, lo que exige la existencia de un derecho claro e indubitado, lo que no es posible realizar respecto a la fundamentación del recurso de autos.

Afirma que lo expuesto encuentra sustento en la historia fidedigna del artículo 20 de la Constitución Política, en cuyas Actas Oficiales de la Comisión de Estudios de la Constitución se reafirma la idea que el recurso de protección es una acción de emergencia para restablecer el imperio del derecho; a la vez que se encuentra reconocido por una nutrida jurisprudencia de los Tribunales Superiores de Justicia, que cita.

6°) Que el informante se refiere a la tesis de los recurrentes, indicando que dicha parte, compuesta por las personas que menciona, todos docentes y Directores de establecimientos educacionales de la comuna de Santiago han interpuesto acción de protección en contra de la MUNICIPALIDAD DE SANTIAGO, al haberse informado por esta última a cada uno de los funcionarios indicados, mediante carta certificada, el comienzo del proceso de regularización respecto a la forma de pago y cálculo de sus remuneraciones según lo indicado por los artículos 47° al 51° de la Ley 19.070 sobre “Estatuto Docente” debiendo dar cumplimiento a disposiciones legales y dictámenes de la Contraloría General de la República, lo cual ocurrió respecto a su remuneración del mes de mayo de 2020, estimando que con ello vulnera la garantía constitucional establecida en el artículo 19 N° 2, 3 y 24 de la



Constitución Política de la República.

Luego, el informante dice que es efectivo que los recurrentes son Directores de los establecimientos educacionales administrados por la Municipalidad de Santiago que aún no son “traspasados” a los Servicios Locales de Educación, creados por la Ley 21.040, el cual Crea el Sistema de Educación Pública, “Ley de Desmunicipalización”, publicada el 24.11.2017, y que fueron seleccionados por el mecanismo que estableció la Ley 20.501, de “Calidad y Equidad de La Educación” en su designación, es decir, mediante concurso público de antecedentes.

En seguida hace un detalle del nombramiento de los directores, contenido en un cuadro, que no es del caso reproducir.

El 27 de mayo de 2020, añade, la Jefa del Departamento de Gestión de Personas de la Dirección de Educación de la Municipalidad de Santiago remitió correos electrónicos a 28 de los recurrentes, en su calidad de Directores de establecimientos educacionales administrados por dicho municipio “informando regularización en remuneración del mes mayo 2020 de asignación que indica”.

En dicho correo se indicaron los motivos de la medida y los montos a regularizar. El correo enviado indicaba que *“Junto con saludarle muy cordialmente, me permito informar a Ud. que dentro del proceso de regularización en el que se encuentra inmerso el Departamento de Gestión de Personas de esta Dirección de Educación, se detectaron durante el presente mes pagos en exceso asociados a la asignación de incentivo profesional.*

“Conforme lo anterior, se realizó una revisión detallada de su remuneración, y respetando siempre lo pactado por concurso público



Alta Dirección Pública, se regularizó dicha asignación, y se procedió a ajustar el proceso de sueldos del mes de mayo.

“Lo anterior implica que el plazo fijado previamente por esta Dirección de Educación Municipal de Santiago, para el pago de su remuneración, fechado para el viernes 29 de mayo del presente, será revertido para efectos de aplicar los cálculos y regularizar su situación. La que será normalizada mediante la extensión de un cheque nominativo, que será entregado a Ud. a través de la Unidad de Tesorería de la DEM, Teatinos 950 Piso 15, a partir del lunes 01 de junio desde el mediodía.

“El detalle de la información de su pago actualizado a mayo de 2020, corresponde a:...”

Específicamente, el listado de los directores a los cuales se les envió el referido correo electrónico es el que consigna en otra tabla.

Lo anterior se vio reflejado en sus remuneraciones del mes de mayo, según el detalle que realiza.

El fundamento de lo indicado se basa en un análisis legal de las remuneraciones de los directores y su forma de cálculo, el cual, luego de una revisión por parte de la Subdirección de Asesoría Jurídica y del Departamento de Gestión de Personas de la Dirección de Educación, verificó que estas se pagaban sin cumplir con lo dispuesto en los artículos 47 al 51 de la Ley 19.070 sobre “Estatuto Docente.

Con posterioridad, las autoridades de la Municipalidad de Santiago e incluso, el Alcalde de Santiago se reunió de forma remota con los recurrentes para explicarles los antecedentes y les remitieron informe legal donde se acredita que las remuneraciones que venían percibiendo los recurrentes excedían lo legal.



Los recurrentes enviaron a la Dirección de Educación un informe legal sobre la situación planteada, al cual se le dio respuesta en reunión sostenida de forma virtual junto con algunas jefaturas de la Dirección de Educación.

7°) Que el informe se refiere, luego, a la naturaleza jurídica de la relación laboral.

El estatuto docente (ley 19.070) señala su ámbito de aplicación al señalar en su artículo 1° que: *“Quedarán afectos al presente Estatuto los profesionales de la educación que prestan servicios en los establecimientos de educación básica y media, de administración municipal o particular reconocida oficialmente, como asimismo en los de educación pre-básica subvencionados conforme al decreto con fuerza de ley N° 2, de 1998, del Ministerio de Educación, así como en los establecimientos de educación técnico-profesional administrados por corporaciones privadas sin fines de lucro, según lo dispuesto en el decreto ley N° 3.166, de 1980, como también quienes ocupan cargos directivos y técnico-pedagógicos en los departamentos de administración de educación municipal que por su naturaleza requieran ser servidos por profesionales de la educación.”*

El artículo 2° de la ley 19.070 señala: *“Son profesionales de la educación las personas que posean título de profesor o educador, concedido por Escuelas Normales y Universidades. Asimismo se consideran todas las personas legalmente habilitadas para ejercer la función docente y las autorizadas para desempeñarla de acuerdo a las normas legales vigentes.*

En artículo 3° prevé: *“Este Estatuto normará los requisitos, deberes, obligaciones y derechos de carácter profesional, comunes a todos los profesionales señalados en el artículo 1°, la carrera de*



aquellos profesionales de la educación de establecimientos del sector municipal incluyendo aquellos que ocupan cargos directivos y técnicos-pedagógicos en sus órganos de administración y el contrato de los profesionales de la educación en el sector particular, en los términos establecidos en el Título IV de esta ley.”

Con respecto a las remuneraciones de los Docentes y de los Directores, menciona el artículo 47 de la Ley 19.070 el cual, de su solo tenor literal establece que las asignaciones que allí se señalan son las únicas que podrán percibir los docentes. La disposición precisa:

“Los profesionales de la educación de los Servicios Locales de Educación Pública gozarán de las siguientes asignaciones:

Asignación de Experiencia.

Asignación por Tramo de Desarrollo Profesional.

Asignación de Reconocimiento por Docencia en Establecimientos de Alta Concentración de Alumnos Prioritarios.

Asignación de Responsabilidad Directiva y Asignación de Responsabilidad Técnico-Pedagógica.

Bonificación de Reconocimiento Profesional.

Bonificación de Excelencia Académica.

“Los sostenedores podrán establecer asignaciones especiales de incentivo profesional, las que se otorgarán por razones fundadas en el mérito, tendrán el carácter de temporal o permanente y se establecerán para algunos o la totalidad de los profesionales de la educación, de uno o más de los establecimientos del Servicio Local respectivo.”

Explica que el texto del artículo 47 resulta taxativo, al utilizar el vocablo “gozarán” sin señalar excepciones a otras asignaciones que



pueda otorgar, por lo cual la Municipalidad está obligada a adecuar las asignaciones -o los valores de las horas docentes- a lo estrictamente legal, no pudiendo otorgar otras distintas a las allí indicadas, salvo las de la parte final del mismo artículo, lo que no es el caso de los recurrentes.

Sobre la naturaleza jurídica de la relación laboral, añade, la Contraloría General de la República, en el dictamen N°54.971 de 2009, ha señalado que la relación laboral entre las Municipalidades y los funcionarios contratados, bajo las normas del Código del Trabajo o Estatutos especiales (como el Docente), no son de carácter convencional sino que legal, por lo cual solo es pertinente pactar y pagar las asignaciones que encuentren sustento en la ley y no fuera de la remuneración pactada.

El fundamento de lo anterior se debe a que la remisión a la ley 19.070 y su complemento mediante ley 20.501, configuran una relación jurídica laboral legal y no convencional. La génesis de la relación laboral no está dada por la autonomía de la voluntad y la libertad contractual, como es el derecho laboral que es derecho privado patrimonial, sino por una remisión legal, eliminando el carácter convencional a la relación jurídica, por aplicación estricta del principio de juridicidad que gobierna a los Órganos de la Administración del Estado según los artículos 6° y 7° de la Carta Fundamental.

Lo anterior, continúa, se traduce en que las Municipalidades, en su calidad de Órganos de la Administración del Estado y por sujeción al principio de juridicidad, no pueden convenir cláusulas accidentales con sus funcionarios, siendo el Código del Trabajo y las leyes 19.070 y 20.501, no solo un estándar mínimo legal en la relación jurídica,



sino también un estándar máximo legal de derechos y obligaciones.

Según consta en Dictámenes de la Contraloría General de la República, como el N°13947-2017 y 46442-2015, desde el punto de vista laboral, como empleador, los organismos públicos no pueden otorgar más derechos laborales de los que se señalan en el Código del Trabajo o estatuto especial como el Docente. Ello se explica porque el vínculo jurídico entre los funcionarios y la Municipalidad de Santiago es legal y no convencional, por lo que el marco regulatorio queda limitado al estatuto jurídico establecido y no al principio de autonomía de la voluntad.

Por lo anterior, concluye, no procede la existencia de cláusulas tácitas o derechos adquiridos en materia de relaciones laborales entre Órganos de la Administración del Estado y Funcionarios Públicos como lo ha querido ver la recurrente, más aun cuando el pago de remuneraciones de los docentes está expresamente regulado, constituyendo para el caso en particular, un pago sin causa que debe ser regularizado, destacando que como Municipalidad, están sometidos a la supervigilancia y fiscalización de la Contraloría General de la República, cuya jurisprudencia y dictámenes tiene fuerza vinculante para la administración, por lo que contravenir a lo que señala los haría incurrir en una ilegalidad.

8°) Que, luego, el informe se refiere a la_inexistencia de vulneración de la garantía constitucional del debido proceso, infracción a los principios del derecho administrativo sancionador o potestad sancionadora del estado.

Expresa que los recurrentes han querido ver la regularización de sus remuneraciones y su circunscripción a lo indicado expresamente en los artículos 47 y siguientes de la Ley 19.070 sobre



“Estatuto Docente” como una expresión de la potestad sancionatoria de la Municipalidad, y que eso contravendría el derecho al Debido Proceso.

La sujeción a los artículos 47 y siguientes de la Ley 19.070 sobre “Estatuto Docente” respecto a las remuneraciones de los 39 directores, no emana de las potestades disciplinarias de la Municipalidad en su calidad de empleadora, ya que no se circunscriben a una conducta de los recurrentes que pueda contravenir las situaciones de hecho establecidas en el artículo 72 de ese Estatuto.

Agrega que no se está frente a hechos que se imputen a responsabilidad administrativa de los recurrentes, por no haber acción u omisión antijurídica y culpable. Si esto fuese así, se debió haber instruido un sumario administrativo en los términos del artículo 72 letra b), que reproduce.

También transcribe el artículo 124 de la ley 18.883: *“Si el alcalde estimare que los hechos son susceptibles de ser sancionados con una medida disciplinaria o en el caso de disponerlo expresamente la ley, decretará la instrucción de una investigación sumaria, la cual tendrá por objeto verificar la existencia de los hechos, y la individualización de los responsables y su participación, si los hubiere, designando para tal efecto a un funcionario que actuará como investigador.”*

No existe ejercicio de potestad sancionatoria, ya que además de no emitirse el acto administrativo que instruye sumario, no existe sanción, ya que no se les reprocha la conducta a alguno de los recurrentes.

Por lo anterior, por no estar en presencia de potestades



sancionatorias, no es posible sostener que se contraviene la garantía al debido proceso, la cual tampoco está amparada por la acción de protección, salvo en lo indicado en el artículo 19 N°3 inciso cuarto.

9°) Que, respecto de la infracción a la doctrina de los actos propios y la legítima confianza, precisa que dicha doctrina son principios que están basados en la buena fe y esto no la hace vinculante, más aún cuando las Municipalidades, en su calidad de Órganos de la Administración del Estado, se someten al principio de legalidad o jurídica en virtud de los artículos 6° y 7° de la Constitución Política.

El fundamento de la confianza legítima se deduce de los principios constitucionales del Estado de Derecho (artículos 5, 6, 7 y 8 de la CPR) y de seguridad jurídica consagrado en el artículo 19 N°26 de la Carta Fundamental. Es a partir de estos principios, que existiría una permanencia en la regulación administrativa y aplicación del ordenamiento jurídico, más aún cuando la misma administración ha dictado los actos administrativos respectivos, pero este no puede considerarse frente a actuaciones que no tienen respaldo legal o cuando existe norma legal expresa.

Por ende, dice, este criterio solo es aplicado en materia de contrataciones y su renovación, pero no en cuanto a situaciones reguladas en materia legal.

Respecto a los actos propios, esta es una doctrina similar a la de confianza legítima, pero radicada en el ámbito laboral. Sin embargo, está fundada en el carácter consensual de la relación laboral entre empleador y trabajador, y en la administración pública el sometimiento a dicho marco normativo (estatuto docente) no es consensual, sino legal, operando el estatuto docente y su remisión



subsidiaria del Código del Trabajo como un límite mínimo y máximo, no pudiendo el empleador otorgar más derechos de los allí indicados. Lo anterior, además, limitado por el principio de legalidad.

10°) Que, a continuación, el informe aborda la legalidad y arbitrariedad de las acciones de la municipalidad, transcribiendo el artículo 20 de la Constitución Política de la República, añadiendo que dentro de sus presupuestos, la acción que se imputa como privación, perturbación o amenaza, es la notificación y regularización de remuneraciones en los términos de la Ley 19.070.

En cuanto al supuesto de que la medida adoptada como sostenedora sería ilegal, señala que ello no es efectivo, debido a que como Municipalidad y Órgano de la Administración del Estado, están obligados a regularizar pagos mal efectuados, tanto por no cumplir con el estatuto docente, como por no existir acto administrativo que lo otorgue, debiendo velar por el patrimonio municipal.

Existe norma expresa en la ley 19.070 respecto a las remuneraciones de los docentes, específicamente los artículos 47 y 51 de dicha Ley, los cuales son mandatos legales claros y no admiten excepciones como han querido ver los recurrentes, estando la Municipalidad sometida al principio de legalidad.

Expresa que la ley 20.501 que modificó la ley 19.070, incorporó que los cargos de directores de establecimientos educacionales sean seleccionados mediante concurso público de antecedentes, y transcribe el artículo 32 del estatuto docente, comentando que por ello cada una de las bases de concurso público de directores, publicadas en el portal Directores Para Chile contiene el nivel referencial de remuneraciones que pudiere optar el postulante en caso de ser seleccionado para el cargo.



Sin perjuicio de lo anterior, las remuneraciones de los docentes, dentro de los cuales se incluyen los directores de los establecimientos educacionales, son de aquellas denominadas de tipo legal, esto es que solo se podrán pagar los estipendios señalados por la ley, los cuales casi en su totalidad están contenidos en los artículos 47 y siguientes del Estatuto Docente; siendo algunas de ellas por mérito personal o una especie de gravamen personal, como el encasillamiento del tramo profesional y otras de carácter colectivo del establecimiento educacional, además de la asignación de responsabilidad directiva, la cual fluctúa de acuerdo a la matrícula y a la voluntad del sostenedor.

Hasta la publicación de la Ley 20.903 (01 de abril de 2016) que Creó el Sistema de Desarrollo Profesional Docente, era utilizada la asignación de incentivo profesional, del inciso final del artículo 47 del Estatuto docente, para encausar cualquier pago del sostenedor que no fuera las asignaciones determinadas por ley, para lo cual se debía y deben cumplir una serie de requisitos. Debido a que este pago no es discrecional, de acuerdo a lo establecido por la Contraloría, esta nueva ley estableció un tope de 30% para su pago y determinación.

Revisados los concursos públicos de antecedentes, señala luego de transcribir dictámenes de la Contraloría, se señala en sus bases que:

“VI. NIVEL REFERENCIAL DE LAS REMUNERACIONES

“cargo se rige por las normas del DFL N°1 del año 1996 del Ministerio de Educación, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley 19.070 Estatuto de los Profesionales de la Educación, por tanto, su remuneración se ajustará a dichas normas e incluirá la asignación de responsabilidad directiva. Por ello, tendrá



una remuneración mensual bruta referencial promedio de ... más la asignación de responsabilidad directiva de ... de la RBMN), más las asignaciones a las cuales tenga derecho la persona nombrada en el cargo, según los artículos 47 y siguientes de la señalada norma.

"La renta se compone del sueldo base más todas las asignaciones que le corresponden al postulante por ley. Con todo, la remuneración bruta mensual no podrá ser inferior a..."

11°) Que, de lo indicado se desprende que la suma ofrecida es meramente referencial, dice el informante, lo cual es consecuente con lo resuelto por la Contraloría General de la República en cuanto a las asignaciones docentes, esto es, su composición y forma de pago.

Destaca que establecer asignaciones especiales de incentivo profesional, sigue siendo una potestad facultativa de los sostenedores, dado que dichas asignaciones tienen el carácter de discrecionales, lo cual implica que la autoridad municipal puede regular aspectos relacionados con sus montos, duración y beneficiarios, pero con el límite legal establecido en el inciso final del artículo 47.

Además, precisa, el mentado artículo 47 exige que las asignaciones especiales se funden en el mérito, por lo cual, conforme con lo establecido en el artículo 3° de la ley N° 19.880, la decisión que adopte la autoridad edilicia respectiva, en orden a otorgar la asignación en estudio, debe llevarse a efecto a través de la dictación del pertinente decreto alcaldicio, constituyendo un acto administrativo que se encuentra en el imperativo de ser debidamente fundado en los términos previstos en el inciso cuarto del artículo 41, del mismo cuerpo legal.

Las asignaciones que digan relación con el inciso final del



artículo 47 del Estatuto Docente, son una potestad facultativa de los sostenedores, dado que dichas asignaciones tienen el carácter de discrecionales, lo cual implica que la autoridad municipal puede regular aspectos relacionados con sus montos, duración y beneficiarios y estas se encuentra normativamente correctas, mientras ellas no posean un porcentaje mayor al 30% de la RBMN.

A continuación explica que las remuneraciones de los recurrentes exceden lo legal, por lo que en virtud del principio de enriquecimiento sin causa, la situación debía ser regularizada, más aún cuando no existía acto administrativo alguno, situación ocurrida en algunos casos desde el año 2016.

Desde el punto de vista del cumplimiento de las obligaciones laborales en materia pública, el pago en exceso constituye un pago sin causa y, por ende, un enriquecimiento ilícito del funcionario.

Añade que la Contraloría General de la República posee una jurisprudencia consistente en el tiempo en relación al pago en exceso de remuneraciones o sin causa, la cual está contenida en innumerables dictámenes, por medio de los cuales ha indicado que, ante la existencia de un pago sin causa, o en exceso, es pertinente el reintegro de los montos percibidos por corresponder éste a un enriquecimiento ilegítimo.

Para clarificarlo, menciona varios dictámenes que fundamentan esta posición, añadiendo que la Contraloría General de la República es consistente en que la Municipalidad, o el Órgano de la Administración del Estado que haya realizado los pagos en exceso debe tomar todas las providencias necesarias para el reintegro de los créditos que posean a su favor.

Respecto a una presunta arbitrariedad de la Municipalidad,



señala que el proceso de regularización de asignaciones y remuneraciones en pro de dar cumplimiento a una norma legal, no puede constituirse en un actuar arbitrario, más aun cuando es aplicable a todos los Directores de establecimientos que se encuentren en la misma situación, es decir, que se haya realizado el pago de asignaciones sin tener sustento legal y acto administrativo respectivo.

Lo anterior se manifiesta en las comunicaciones y correos enviadas por el Departamento de Gestión de Personas a los recurrentes, que fue a todos los que se encontraban en la misma situación de hecho. En consecuencia, no existen en la decisión de la Municipalidad fundamentos caprichosos, contrarios a la razón, a la justicia ni al bien común.

12°) Que, en cuanto a las garantías constitucionales que se invocan como infringidas, el informante expresa que el recurso está basado en la supuesta vulneración al derecho que la Carta Fundamental asegura a todas las personas, contenida en el artículo 19 N° 24 (derecho a la propiedad).

Sobre el punto, dice que bajo una supuesta cosificación de derechos, de la lectura no se logra entender bajo qué presupuesto se encuentra infringido el derecho de propiedad, en sus diversas especies, respecto a los funcionarios a los cuales se les hizo el descuento por el supuesto actuar ilegal y arbitrario de la Municipalidad.

Lo anterior, más aún, cuando los funcionarios por los cuales se recurre percibieron su remuneración por sobre los términos del “Estatuto Docente” consagrado en la ley 19.070, sin tener causa para ello en razón de lo dispuesto en los artículos 47 y siguientes, no



teniendo legitimidad para recibirla, debiendo pagarles en los términos señalados por el legislador, en virtud de los antecedentes legales indicados.

Afirma que el pago de sus remuneraciones según lo indicado en la ley, basado en una relación jurídica legal y no consensual, en donde los recurrentes ostentan la calidad de funcionarios públicos y el empleador, en este caso, la municipalidad de Santiago, es un órgano de la Administración del Estado, no afecta el derecho de propiedad reconocido en el artículo 19 N° 24 de la carta fundamental sobre sus remuneraciones, cuando dicho municipio cumple con una norma legal.

En relación al derecho de igualdad ante la ley, contenido en el artículo 19 N°2, señala que la garantía amparada mediante la acción de protección es la prohibición de discriminación arbitraria. El hecho de normalizar una situación irregular establecida mediante la ley (19.070), como es la regulación de las remuneraciones de los docentes a todos los Directores que se encuentran en dicha situación, sin diferenciar entre ellos, no puede calificarse de un hecho de discriminación arbitraria. Esta conducta no adolece de elementos privativos de razón, justicia o bien común.

Finalmente, con respecto al debido proceso, señala que dicha garantía no se encuentra amparada por la acción de protección según los términos del artículo 20 de la Carta Fundamental, sino que solo lo indicado en el artículo 19 N°3 inciso 4° (sic), esto es *“Nadie podrá ser juzgado por comisiones especiales, sino por el tribunal que señalare la ley y que se hallare establecido por ésta con anterioridad a la perpetración del hecho.”*

En el caso particular, no existen actos de parte de la



Municipalidad que se enmarquen en un proceso y tampoco ésta ha actuado como una comisión especial, ya que en ningún momento se ha arrogado funciones jurisdiccionales y ha resuelto materias civiles o penales en los términos del artículo 76 de la Carta Fundamental o 5° del Código Orgánico de Tribunales y que sean de propiedad de este poder del Estado.

Pide tener por evacuado el informe requerido dentro del plazo legal y desechar el recurso de protección interpuesto.

13°) Que para el análisis del asunto planteado en estos autos, resulta conveniente recordar que el Recurso de Protección de garantías constitucionales, establecido en el artículo 20 de la Constitución Política de La República, constituye jurídicamente una acción de naturaleza cautelar, destinada a amparar el libre ejercicio de las garantías y derechos preexistentes que en esa misma disposición se enumeran, mediante la adopción de medidas de resguardo que se deben tomar ante un acto u omisión arbitrario o ilegal que impida, amague o moleste ese ejercicio.

14) Que, como se desprende de lo anotado, y según se ha venido diciendo reiteradamente a raíz de otros asuntos similares, es requisito indispensable de la acción cautelar de protección, la existencia de un acto u omisión ilegal -esto es, contrario a la ley, según el concepto contenido en el artículo 1° del Código Civil- o arbitrario -producto del mero capricho de quién incurre en él- y que provoque algunas de las situaciones o efectos que se han indicado, afectando a una o más de las garantías -preexistentes- protegidas, consideración que resulta básica para el análisis y la decisión de cualquier recurso como el que se ha interpuesto. Resulta importante recalcar que la ilegalidad y la arbitrariedad no son elementos que



deben concurrir en forma copulativa, sino que basta con que se presente uno de ellos, esto es, el acto lesivo puede ser ilegal o arbitrario, sin perjuicio de que, eventualmente, podría tener ambos caracteres a la vez, confluyendo en algún caso específico.

15°) Que, como se ha indicado, se recurrió de protección en favor de 39 Directores de Establecimientos Educativos municipalizados de la comuna de Santiago, aún dependientes de la municipalidad de la misma comuna, por la actuación que han estimado ilegal y arbitraria consistente en una disminución que se practicó a sus respectivas remuneraciones del mes de mayo del año en curso, producto de descuentos que creen injustificados, infundados y vulneratorios de sus garantías constitucionales, por parte de su empleador o sostenedor, la mencionada Municipalidad, sin que existiera acto jurídico administrativo ni procedimiento administrativo alguno que sustentara tales descuentos.

Han afirmado que de tal situación vulneratoria de sus garantías constitucionales tomaron conocimiento efectivo el día 29 de mayo de 2020, fecha en que la Municipalidad les transfirió las remuneraciones a sus cuentas bancarias. Sin embargo, han señalado que dos días antes de que se les transfirieran los sueldos, el 27 de mayo, se les había enviado un correo electrónico desde el DEM (Dirección de Educación Municipal) de Santiago, donde se les advertía que sus remuneraciones sufrirían descuentos, pero sin indicar monto alguno.

Señalan que la rebaja de sueldo sufrida, realizada en los hechos, sin que mediara ningún acto jurídico administrativo que lo justificara, ni que se modificaran los nombramientos de los afectados en la Municipalidad, implicó la disminución de sus sueldos que, en algunos casos, ha llegado a bordear el millón de pesos comparado



con lo percibido el mes previo, producto de una actuación ilegal y arbitraria, que piden sea subsanada, amparando sus derechos.

Además, debe hacerse notar que el recurso pretende que se dejen sin efecto los descuentos, ordenar reintegrar las sumas pertinentes por el Municipio, desde el momento en que se produjo la rebaja hasta la actualidad, agregando que lo mismo debería ordenarse para el caso de que la Municipalidad realice nuevos descuentos de remuneraciones en el mes de junio de 2020, siendo esto último, como es obvio, totalmente improcedente, pues mediante el recurso de protección se busca el restablecimiento del imperio del derecho, amagado como consecuencias de actos u omisiones perpetradas en el pasado, sin que pueda ordenarse para el futuro, pues ello solo lo puede hacer la ley.

16°) Que el recurso en examen no puede prosperar, en primer término, porque la municipalidad recurrida no incurrió en ninguna actuación ilegal ni arbitraria, como es la imputación que se le formula, desde que puso en conocimiento de los recurrentes la circunstancia de que sufrirían la rebaja.

Efectivamente, los descuentos fueron comunicados dos días antes de que se produjeran, y no hay ilegalidad, pues no se ha establecido qué normativa de rango legal se ha visto vulnerada. La actuación tampoco peca de arbitraria, pues tiene un fundamento muy concreto, como lo es el hecho de que, previamente, se les había pagado en exceso determinada asignación, cuestión que el municipio pudo determinar luego de llevar adelante los estudios correspondientes.

Los recurrentes aduce que no hubo fundamento ni acto jurídico previo, así como tampoco sumario administrativo.



Sin embargo, los descuentos no pueden ser producto de un sumario o indagación, como creen los recurrentes, porque no se trata de una sanción administrativa, sino que simplemente del descuento de sumas que, previamente, les fueron pagadas en exceso, por un error administrativo, constituyendo una pretensión indebida aquella que consiste en que esta Corte ordene la restitución de los descuentos, por pagos hechos previamente en forma errónea, y que los recurrentes recibieron en forma indebida. Lo único que cabe en tales casos es el reintegro de sumas percibidas en exceso, en el marco de las relaciones de funcionarios que dependen de un órgano de la Administración del Estado.

17°) Que, efectivamente, de acuerdo con lo que ha informado la municipalidad, el 27 de mayo de 2020 la Jefa del Departamento de Gestión de Personas de la Directora de Educación de dicha entidad remitió correos electrónicos a 28 de los recurrentes en su calidad de Directores de establecimientos educacionales administrados por la Ilustre Municipalidad de Santiago “informando regularización en remuneración del mes mayo 2020 de asignación que indica”.

En dicho correo se indicaron los motivos de la medida y los montos a regularizar. El correo enviado indicaba que *“Junto con saludarle muy cordialmente, me permito informar a Ud. que dentro del proceso de regularización en el que se encuentra inmerso el Departamento de Gestión de Personas de esta Dirección de Educación, se detectaron durante el presente mes pagos en exceso asociados a la asignación de incentivo profesional.*

“Conforme lo anterior, se realizó una revisión detallada de su remuneración, y respetando siempre lo pactado por concurso público Alta Dirección Pública, se regularizó dicha asignación, y se procedió



a ajustar el proceso de sueldos del mes de mayo.

“Lo anterior implica que el plazo fijado previamente por esta Dirección de Educación Municipal de Santiago, para el pago de su remuneración, fechado para el viernes 29 de mayo del presente, será revertido para efectos de aplicar los cálculos y regularizar su situación. La que será normalizada mediante la extensión de un cheque nominativo, que será entregado a Ud. a través de la Unidad de Tesorería de la DEM, Teatinos 950 Piso 15, a partir del lunes 01 de junio desde el mediodía.”

El ajuste en cuestión, tal como indican el recurso y el informe, se vio reflejado en las remuneraciones del mes de mayo, según el detalle contenido en ambas presentaciones.

El actuar de la municipalidad se origina en un análisis legal que se hizo de las remuneraciones de los directores y su forma de cálculo, el cual, luego de una revisión por parte de la Subdirección de Asesoría Jurídica y del Departamento de Gestión de Personas de la Dirección de Educación, verificó que éstas se pagaban sin cumplir con lo dispuesto en los artículos 47 al 51 de la Ley 19.070 sobre “Estatuto Docente”.

Con posterioridad, las autoridades de la Municipalidad de Santiago e incluso el Alcalde de Santiago se reunió con los recurrentes para explicarles los antecedentes, al tiempo que les remitió un informe legal que acreditaría que las remuneraciones que venían percibiendo los recurrentes excedían lo legal.

Por su parte, los recurrentes enviaron a la Dirección de Educación otro informe legal sobre la situación planteada, a la cual se les dio respuesta en reunión sostenida de forma virtual junto con algunas jefaturas de la Dirección de Educación.



18°) Que lo expuesto permite desde luego descartar la existencia de ilegalidad así como de arbitrariedad en lo actuado y que reprocha, como ya se adelantó, desde que el municipio recurrido se ha fundado en un análisis de la Subdirección de Asesoría Jurídica y del Departamento de Gestión de Personas de la Dirección de Educación, que concluyó que se pagó en exceso la señalada asignación.

Esto significa, en primer término, que existe una motivación legal y racional de lo actuado, y que ello no obedece al mero capricho de la autoridad recurrida. Lo anterior, por lo demás, no ha sido negado por los recurrentes, quienes en su largo recurso, invocan principios que les permitiría entender que pueden retener lo pagado en exceso, y es por ello que abogan para que se disponga por esta Corte, precisamente, la restitución de lo descontado.

19°) Que, además, lo que se ha consignado previamente importa que el recurso interpuesto debe ser desestimado por cuanto, como reiteradamente se ha explicado a raíz de recursos similares, el recurso de protección constituye una acción cautelar o de emergencia, por cuyo intermedio se solucionan problemas igualmente graves y urgentes, que derivan de una actuación u omisión de la autoridad, pero que son sin lugar a ninguna duda ilegales o arbitrarios. Esto es, debe ser una cuestión que no requiere, para su solución, más antecedentes que aquellos que se puedan entregar en el recurso y en el informe, puesto que no se trata de un juicio en el cual se puedan aportar pruebas, ni tampoco está instituido como una investigación que deba llevar a cabo la Corte respectiva.

El caso de autos sobrepasa con largueza la naturaleza cautelar y de emergencia del recurso de protección, pues derechamente pasa



por interpretar el denominado Estatuto Docente, en lo referente a la asignación que el municipio ha estimado mal calculado y pagado en exceso, en relación con los 39 recurrentes los cuales, lejos de pretender mantener en su patrimonio las cantidades recibidas en exceso, deberían entender que su devolución es estrictamente necesaria. Si no concuerdan con ella, entonces la vía para plantearlo es otra.

20°) Que, en efecto, el recurso entablado en autos no puede prosperar por la razón adicional que deriva de lo antes dicho, esto es, que por su naturaleza cautelar no se puede utilizar para obtener un pronunciamiento de carácter declarativo sobre la pertinencia del derecho que reclaman los 39 recurrentes, que no es otro que obtener el reintegro de las cantidades que el municipio estima que se les pagó en exceso. Una discusión en relación con los derechos que pueden corresponder a las personas en cuyo favor se recurre debe ser materia del procedimiento jurisdiccional pertinente, que ha de hacerse en otra sede e iniciarse mediante el ejercicio de las acciones respectivas, porque la presente acción es, como se dijo, cautelar de derechos preestablecidos y que no se encuentren en discusión, como ocurre en el presente caso, en que los recurrentes plantean una posición, tendiente a obtener los reintegros argumentando que lo que recibieron previamente sería lo que les corresponde, y en cambio el municipio entrega las razones por las que no caben los pagos por las sumas efectuadas y ha justificado su actuación, materializada en los descuentos reprochados. Ambos planteamientos constan en los extensos escritos que contienen tanto el recurso como el informe, lo que da cuenta que el problema no es pacífico, sino discutido.

En la sede respectiva pueden las partes plantear sus



argumentos y posiciones jurídicas, hacer valer los derechos que crean que les corresponden, así como rendir las evidencias del caso, entablando los recursos que estimen pertinentes.

21°) Que, en razón de lo anterior, el recurso en examen no puede prosperar, debiendo ser desestimado, por lo cual se hace innecesario analizar las garantías constitucionales que se denuncian vulneradas.

Por estas consideraciones y en conformidad, asimismo, con lo que disponen el artículo 20 de la Constitución Política de la República y el Auto Acordado de la E. Corte Suprema sobre tramitación de recursos como el de la especie, se declara que **se rechaza** la acción de protección entablada por don RODRIGO GONZALEZ PAVEZ, abogado, en favor de las 39 personas individualizadas al comienzo de esta sentencia, en contra de la Municipalidad de Santiago.

Regístrese, notifíquese y, oportunamente, archívense los autos.

Redacción del Ministro Mario D. Rojas González.

N°Protección-56498-2020

Pronunciada por la **Octava Sala** de esta Corte de Apelaciones de Santiago, presidida por el Ministro señor Mario Rojas González e integrada por el Ministro (s) señor Rafael Andrade Díaz y la Abogada Integrante señora Paola Herrera Fuenzalida. No firma el Ministro (s) señor Andrade, no obstante haber concurrido a la vista y al acuerdo del fallo, por encontrarse ausente.





JFNHSHVZYX

Pronunciado por la Octava Sala de la C.A. de Santiago integrada por Ministro Mario Rojas G. y Abogada Integrante Paola Herrera F. Santiago, nueve de diciembre de dos mil veinte.

En Santiago, a nueve de diciembre de dos mil veinte, 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 06 de septiembre de 2020, 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>