

Rancagua, veinticinco de noviembre de dos mil veintiuno.

VISTOS:

Con fecha 25 de agosto de 2021 César Augusto Destéfano Zuloaga, abogado, por Juan Armando Valenzuela González, interpone recurso de protección de garantías constitucionales en contra del Decreto Alcaldicio N° 1142 de fecha 30 de julio de 2021, notificado el 2 de agosto de 2021, de la Municipalidad de San Francisco de Mostazal, representada por su Alcalde, señor Santiago Aquiles Gárate Espinoza.

Que el recurrente ingresó a trabajar en la Municipalidad de Mostazal en el mes de enero del año 2012, como encargado de la Oficina de Organizaciones Comunitarias, dependiente de la Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO). Se desempeñó en dicha oficina hasta 26 Diciembre del 2016, siendo sus funciones mantener el nexo con las Organizaciones Sociales Territoriales y Funcionales de la Comuna; desarrollar iniciativas de intervención comunitaria y ejecutar los proyectos en que estaba involucrada la comunidad en general, tales como viajes a la playa, a la nieve, regalos de navidad, capacitaciones, entre otros

En el mes de enero del 2017 y sin solución de continuidad, pasó a desempeñarse en la Oficina del Adulto Mayor, también dependiente de la Dirección de Desarrollo Comunitario donde fue nombrado para hacerse cargo de los cincuenta clubes de adultos mayores acreditados en la comuna, los cuales se encontraban separados en dos Uniones Comunales: urbana y rural. Sus labores en esta nueva área de gestión municipal consistió en dar atención directa a los referidos adultos, coordinando monitores de gimnasia, kinesiólogos, podología y otros servicios directos. Sus funciones en general consistía en actividades propias de la tercera edad tales como: mateadas, paseos, convivencias, “pasando agosto” y otras de similar naturaleza.

En Junio del año 2019, merced a su capacidad de gestión, fue trasladado como encargado de la Oficina de Deportes, que también depende de la Dirección de Desarrollo Comunitario, funciones que desempeña hasta la fecha de hoy. En esta oficina se coordina la actividad deportiva y recreativa comunal por medio de monitores especializados en las distintas disciplinas, tales como: zumba, esgrima, bádminton futbol, básquetbol, entre otras.

Su desempeño en la Municipalidad, en todas las diversas funciones a que se ha hecho referencia las ha venido cumpliendo al amparo de dos modalidades complementarias: como funcionario contratado a honorarios desde el año 2012 y como funcionario a contrata desde el 2017, con un total de 44 horas mensuales, situación que se ha mantenido hasta el día de hoy, y como se ha dicho, sin solución de continuidad. Por lo



tanto la relación laboral con la Municipalidad de Mostazal existe desde Enero del 2012, y se ha venido renovando continua e ininterrumpidamente hasta el 31 de agosto del 2021.

No obstante, con el cambio de Administración, con fecha de 02 de agosto del 2021 el nuevo Secretario Municipal, señor Alonso Arribillaga García, mediante notificación personal de igual fecha procedió a hacerle entrega del Decreto Alcaldicio N° 1142 de fecha 30 de julio de 2021 y de carta notificación de no renovación de contrato, rubricada por el alcalde con la misma fecha, comunicándole que su permanencia en la Municipalidad no será renovada después del 31 de agosto, fecha en que su desempeño, en ambas modalidades, terminaría.

Este eventual e inminente cese es ilegal y arbitrario pues vulnera e interrumpe sin motivo real la denominada confianza legítima que la Municipalidad recurrida le ha venido dispensado al recurrente por más de nueve años y que, a su turno, genera de manera recíproca la confianza en que su nombramiento continuará siendo renovado para el período siguiente, como lo ha establecido la Contraloría General de la República, entre otros, en los Dictámenes N° 18.700 y N° 6.400, de los años 2016 y 2018 respectivamente.

A raíz de esta ilegal y arbitraria decisión, que prescinde de los derechos fundamentales de la persona y no trepida en dejarla sin trabajo y en la inseguridad del desempleo, toda conversación por revertirla ha resultado inútil obligándose al afectado a hacer uso de sus vacaciones y permisos en forma extemporánea. El motivo de su desvinculación no obedece a razones objetivas. No se debe a razones de mala calificación, pues en sus más de nueve años como funcionario municipal siempre ha estado en lista uno.

Entre las expresiones del derecho de igualdad ante la ley asegurado en el artículo 19 N° 2 de nuestra Constitución, se encuentra el derecho a desempeñar cargos y funciones públicas, consignado en el numeral 17 del mismo artículo 19. El cese de dichos cargos y funciones se encuentra específicamente reglado en el artículo 144 del Estatuto Administrativo de los empleados municipales, de todo lo cual se sigue que estos cargos, a diferencia de los de confianza no son de libre disposición. Ahora bien, ninguna de las causales de cese concurre en el caso del recurrente.

En lo que se refiere a los cargos a contrata el artículo 1 2° de la ley 18.833 señala que “Los empleos a contrata durarán, como máximo, sólo hasta el 31 de diciembre de cada año y los empleados que los sirvan cesarán en sus funciones en esa fecha, por el solo ministerio de la ley, salvo que hubiere sido dispuesta la prórroga con treinta días de anticipación, a lo menos”.



Pues bien, la referida prórroga con treinta días de anticipación, en el caso de don Juan Armando Valenzuela González ha sido propuesta no una sino a lo menos nueve veces; la continuidad de la prórroga, se consolidó a lo largo y en el curso de sus años más de 9 años de permanencia sin interrupción, y es el fundamento de la llamada “confianza legítima”, la cual no puede romperse por el daño que ello irroga tanto para el afectado como para el interés de la propia municipalidad y sus usuarios por la mera voluntad de la autoridad que igualmente se encuentra al frente del Municipio sólo en forma transitoria. La dotación municipal no es empleada del Alcalde de turno sino del Municipio y su desempeño debe ajustarse a los intereses de la Municipalidad y sus usuarios.

Lo anterior, por cierto, es sin perjuicio de los artículos 6 y 7 de la Constitución y de la eventual responsabilidad administrativa del personal que, en caso de infracciones, deberá ser establecida a través del correspondiente proceso sumarial, pero no es el caso del señor Valenzuela González quien siempre se ha desempeñado con estricto apego a sus obligaciones y nunca se le ha imputado falta administrativa alguna o un desempeño deficiente sino que se le dice pura y simplemente que sus servicios no se estiman más necesarios, sin expresar el motivo, siendo que todas las funciones que él desempeña son propias y habituales del Municipio y dado su carácter permanente deberán seguir desempeñándose.

Pide se deje sin efecto el decreto impugnado y si se hubiese hecho efectiva la desvinculación del recurrente, se ordene su reincorporación y el pago de las remuneraciones no percibidas durante el tiempo de su alejamiento no imputable a su responsabilidad, sin perjuicio de otras providencias que se estimen necesarias para restablecer el imperio del derecho, con costas.

Con fecha 30 de agosto de 2021 se declara admisible el recurso y se pide informe a la recurrida.

Con fecha 12 de octubre de 2021 Nicole Aurora Contreras Vernal, abogada, por la recurrida, alega la incompetencia, en atención a que lo solicitado por el recurrente sería propio de un recurso especial, como lo es el reclamo de ilegalidad regulado en artículo 151 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades o de una acción de nulidad de derecho público en sede civil.

En cuanto al fondo de la acción deducida, solicita el total rechazo del recurso deducido. Que el recurrente fue nombrado en calidad de contrata, grado 13 administrativo, por 11 horas semanales a fin de desempeñarse como gestor comunal, dependiente de la Dirección de Desarrollo Comunitario, mediante Decreto Alcaldicio



Nº724/SIAPER de fecha 01 de julio de 2017, el que fue posteriormente prorrogado en iguales términos, por última vez, el día 16 de junio de 2021, mediante Decreto Alcaldicio Nº 708/SIAPER y, en paralelo, también prestó servicios a honorarios.

Que, el recurrente, realizando una calificación que solamente la judicatura laboral es competente de hacer luego de un juicio de lato conocimiento, se autodenomina como un funcionario contratado por 44 horas mensuales. En lo que se refiere a la no renovación de un contrato a honorarios, la Contraloría General de la República, ha señalado que la entidad edilicia no está obligada a disponer la prórroga de los servicios con posterioridad a la data estipulada de vigencia del contrato, incluso en el caso del Dictamen Nº 56.350 de 2016 en que señaló que ni siquiera es procedente argumentar en contrario en base a un posible fuero maternal (aplicó dictámenes N.ºs. 30.758, de 2014 y 23.332, de 2015), por lo que no es capaz siquiera de vislumbrar como pudo una decisión de la Municipalidad de Mostazal, dictada dentro de sus facultades legales, en lo que se refiere a la no renovación de un contrato de prestación de servicios a honorarios, afectar las garantías constitucionales del recurrido en cuanto a la igualdad ante la ley, el debido proceso ni la de ser admitido en funciones públicas sin requisitos arbitrarios.

Que, el recurrente señala que su desvinculación no se debe a razones de mala calificación “pues en sus nueve años como funcionario municipal siempre ha estado en lista uno”, lo que es completamente falso, pudiendo señalarse a modo de ejemplo, que el 6 de mayo de 2020, en virtud de sumario administrativo instruido por Decreto Nº 782/2019, fue sancionado con medida disciplinaria de suspensión del empleo por tres meses con goce de 50% de su remuneración mensual, según lo dispuesto en el artículo 120 letra c) de la Ley Nº 18.883, con anotación de cuatro puntos en su factor de comportamiento.

Por último, es facultad de la Administración activa determinar, respecto de cada contratación, el nivel, lapso de desempeño y la dependencia de trabajo, por lo que, en virtud de dicha atribución, puede alterar las condiciones de un contrato anterior, clasificando al servidor de que se trate en un nivel superior o inferior, teniendo en cuenta para tales efectos, entre otros aspectos, los antecedentes de experiencia y capacitación, sin que ello, por cierto, constituya una obligación para dicha autoridad o pueda entenderse que obedece a la existencia de una carrera funcionaria para dichos empleados (aplica criterio contenido en los dictámenes N.ºs. 60.706, de 2012, y 60.353. de 2013).

El acto administrativo ha sido dictado conforme a las normas de derecho que rigen en nuestro país, la validez del mismo se presume, no obstante, se encuentra justificado según lo expuesto y la contraparte deberá acreditar lo contrario si lo controvierte.



La recurrente no señala con claridad cómo sería ilegal y arbitrario el acto impugnado, ni mucho menos indica cuáles serían los fundamentos de dicha ilegalidad y arbitrariedad.

En relación a la Ilegalidad, cabe mencionar que todas las normas legales citadas y los antecedentes fácticos y probatorios, especialmente el Dictamen N° 1929, de 26 de marzo de 2020, dan cuenta que, en la dictación del acto administrativo impugnado, la municipalidad ha actuado dentro de la esfera de sus atribuciones, aplicando facultades y potestades que la propia ley le confiere, respetando los parámetros establecidos de un debido proceso, racional y justo en el sumario administrativo seguido contra el recurrente.

En relación a la arbitrariedad, cabe mencionar la recurrente no señala el fundamento de esta en el acto impugnado. No señala cual sería la arbitrariedad en que ha incurrido mi representada en la dictación del Decreto Alcaldicio respectivo.

El decreto alcaldicio impugnado consta de una parte expositiva, los vistos, en donde se señala la normativa aplicable y los documentos que sustentan los respectivos actos administrativos, una parte considerativa, en la cual dan razón de los hechos y circunstancias que dicen relación con el respectivo acto administrativo.

La municipalidad ha actuado dentro del marco legal que le otorga nuestra carta fundamental y los cuerpos normativos que la norman y no puede sino concluirse que no existe vulneración de las garantías constitucionales invocadas por la recurrente; el recurso de protección carece de fundamento fáctico y legal, como consecuencia, no existe vulneración de las garantías constitucionales, por lo que de rechazarse.

Acompaña copia de los decretos aludidos y de su mandato para comparecer por la recurrida.

En su oportunidad, se trajeron los autos en relación.

CON LO RELACIONADO Y CONSIDERANDO:

PRIMERO: Que, el recurso de protección establecido en el artículo 20 de nuestra Carta Fundamental, constituye una acción de naturaleza cautelar, destinada a amparar el legítimo ejercicio de las garantías constitucionales que esa misma disposición enumera, mediante la adopción de medidas de resguardo que se deben estimar ante un acto u omisión arbitrario o ilegal que impida, dificulte o amague ese ejercicio.

SEGUNDO: Que, el acto impugnado por la recurrente, es el Decreto Alcaldicio N° 1142 de fecha 30 de julio de 2021 de la Municipalidad de San Francisco de Mostazal, en la parte que dispone la no renovación de su vinculación laboral, por tratarse de una



VQFXLDXBXC

desvinculación ilegal y arbitraria, sin expresión de motivos específicos y que contraviene el principio de la confianza legítima.

TERCERO: Que, como consta de los antecedentes aportado a la presente causa, el recurrente se encontraba vinculado a la recurrida Municipalidad de San Francisco de Mostazal, en virtud de dos estatutos jurídicos diversos, esto es una contratación a título de honorarios y otra a contrata.

CUARTO: Que, en lo que dice relación a la vinculación a honorarios entre el actor y la recurrida, es necesario tener en consideración que el artículo 4 inciso 3° de la Ley 18.883 sobre Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales dispone: "Las personas contratadas a honorarios se registrarán por las reglas que establezca el respectivo contrato y no les serán aplicables las disposiciones de este Estatuto".

En razón de lo indicado, y teniendo presente que la circunstancia de existir contrataciones a honorarios paralelas al vínculo a contrata previamente referido, no tiene influencia alguna en lo antes señalado, por cuanto, de acuerdo al desarrollo de la doctrina de la confianza legítima, ésta solo aplica para las vinculaciones a contrata -o contrataciones similares, aun cuando no tengan la misma denominación- y no para los contratos a honorarios.

De acuerdo a lo anterior, sólo procede el análisis relativo al término de la vinculación a contrata que mantenía el actor.

QUINTO: Que, en este contexto, y para una adecuada decisión del asunto, cabe hacer presente que de la hoja de vida funcionaria acompañada por el recurrente se puede constatar que desde el 01 de julio de 2017 y hasta el 31 de agosto de 2021, por sucesivos contratos semestrales sin solución de continuidad ha prestado servicios como contrata administrativo grado 13 en los departamentos de adulto mayor, organizaciones comunitarias y, finalmente, de deportes de la entidad edilicia recurrida.

SEXTO: Que, en cuanto a la legalidad del acto impugnado, cabe consignar que la Ley N° 18.834 sobre Estatuto Administrativo, en su artículo 3°, luego de definir la planta del personal de un servicio público como el conjunto de cargos permanentes asignados por la ley a cada institución, al tratar los empleos a contrata señala que son aquellos de carácter transitorio que se consultan en la dotación de una institución. Enseguida, el mismo texto legal determina en su artículo 10, en relación a la permanencia de esta última clase de cargos, que los empleos a contrata durarán, como máximo, sólo hasta el 31 de diciembre de cada año y quienes los sirvan expirarán en sus funciones en esa fecha por el



solo ministerio de la ley; contemplándose la posibilidad de disponer su prórroga con 30 días de anticipación a lo menos.

De este modo, en principio resulta evidente que la autoridad se encuentra facultada para poner término al empleo a contrata, incluso antes del vencimiento del plazo consignado en el nombramiento, cuando se expresa -como en este caso- que la contrata subsiste mientras sean necesarios los servicios, potestad que, sin embargo, debe ejercerse con arreglo a la ley, puesto que la resolución dictada por un jefe superior del servicio que pone término a un cargo a contrata es un acto legalmente reglado.

SEPTIMO: Que, asimismo, es del caso recordar que, tal como lo ha sostenido la jurisprudencia, si una relación a contrata excede los dos años y se renueva reiteradamente una vez superado ese límite, se transforma en una relación indefinida, conforme al principio de confianza legítima que la Contraloría General de la República comenzó a aplicar decididamente con ocasión del Dictamen N°85.700, de 28 de noviembre de 2016, cuya normativa cubre, entre otros, a los funcionarios designados en empleos a contrata regidos por la Ley N° 18.834, exigiendo para el caso que se cumpla con tal expectativa legítima por parte del funcionario a contrata, que la no renovación se comunique con 30 días de antelación al término de la misma y que ello se haga mediante una resolución fundada en base a antecedentes objetivos.

OCTAVO: Que, considerando que de las sucesivas contrataciones del recurrente resulta que prestó servicios la totalidad de los años 2018, 2019 y 2020, corresponde aplicar el denominado principio de confianza legítima, lo que implica que el funcionario en cuestión tenía una legítima expectativa de que su contrata fuese nuevamente renovada.

Así, su relación estatutaria sólo puede terminar por sumario administrativo derivado de una falta que motive su destitución o por una calificación anual que así lo permita, supuestos fácticos que no concurren en la especie. Por ello, la decisión de no renovar la contrata del actor, ha devenido en una vulneración de las garantías constitucionales invocadas.

Por estas consideraciones y de conformidad con lo que dispone el artículo 20 de la Constitución Política de la República y el Auto Acordado de la Excma. Corte Suprema, sobre la materia, se **ACOGE** el recurso de protección deducido en favor de Juan Armando Valenzuela González y en contra de la Municipalidad de San Francisco de Mostazal, solo en cuanto se deja sin efecto la decisión primera del Decreto Alcaldicio N° 1142 de fecha 30 de julio de 2021, en cuanto dispone la no renovación de su contrata, debiendo reincorporarse al actor a sus funciones y procederse al pago de todas las remuneraciones



VQFXLDXBXC

devengadas desde que fuera separada del Servicio, si así hubiere acontecido, debiendo informar la recurrida el cumplimiento de lo ordenado, dentro del plazo de cinco días de ejecutoriado el presente fallo.

Regístrese, comuníquese y archívese en su oportunidad.

Rol Corte 12182-2021 Protección.



Pronunciado por la Segunda Sala de la C.A. de Rancagua integrada por los Ministros (as) Pedro Salvador Jesus Caro R., Jorge Fernandez S. y Abogado Integrante Jose Irazabal H. Rancagua, veinticinco de noviembre de dos mil veintiuno.

En Rancagua, a veinticinco de noviembre 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 05 de septiembre de 2021, 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>.