

Santiago, cuatro de febrero de dos mil veintidós.

**Vistos:**

En los autos seguidos ante esta Corte bajo el rol N° 49.743-2021, caratulados "Jorquera con Municipalidad de Futaleufú", la reclamante dedujo recurso de casación en el fondo en contra de la sentencia dictada por la Corte de Apelaciones de Puerto Montt que rechazó, sin costas, la reclamación de ilegalidad que interpuso respecto del Decreto Exento N°260 de 27 de noviembre de 2020, al cual antecede el Oficio N°176 de 17 del mismo mes y año y el Decreto Alcaldicio N°70 del 27 de febrero de esa anualidad, mediante los cuales la autoridad edilicia dispuso el no retorno de la actora a sus labores de docente, estimándose por los jueces de base que los dos primeros no se ajustaban a la legalidad y respecto del último, la acción era improcedente.

Se trajeron los autos en relación.

**Considerando:**

**Primero:** Que, en primer lugar, se denuncia la infracción a los artículos 22 y 42 de la Ley N°19.070, actual Decreto con Fuerza de Ley N°1 que Fija el Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Ley N° 19.070 que Aprobó el Estatuto de los Profesionales de la Educación, y de las leyes que la complementan y modifican (Estatuto Docente).



La recurrente expone que, de acuerdo a las normas que invoca, la facultad de la autoridad edilicia para cambiar la destinación de la reclamante, en su calidad de docente, procede sólo cuando ésta lo solicita o la decisión es consecuencia de la fijación o adecuación anual de la dotación practicada en conformidad al citado artículo 22 del Estatuto Docente y al Plan de Desarrollo Educativo Municipal (PLADEM), siempre que dicho cambio no signifique menoscabo para el profesional de la educación en su situación laboral y profesional, y que además se cumpla con el deber de fundar tal decisión en razones de carácter técnico-pedagógico.

Precisa que, ninguno de esos supuestos se cumple en la especie, pues la actora no pidió cambiar su lugar de trabajo y la reclamada tampoco demostró la necesidad de la adecuación del PADEM, de hecho de la propia lectura de éste aparece como docente encargada la funcionaria que la reemplazó durante el traslado transitorio que supuestamente tendría mientras se tramitaba la investigación sumaria. Sin embargo, no desarrolla ningún acápite dedicado a exponer las razones por las cuáles se modifica o adecúa la dotación docente.

Añade, además, que la destinación que le fue asignada "funciones de apoyo para la UTP comunal" no tiene relación con las labores de docente-directiva que realizaba en la Escuela Rural El Espolón y que demuestra



el menoscabo y desvalorización de sus capacidades profesionales, reconocidas incluso con la obtención de subvención de excelencia académica para su establecimiento durante el período 2018-2019, así como también un desmedro económico, porque debido a dicho cambio, dejó de percibir la asignación que recibía. Sin perjuicio, que el Decreto Exento N° 260, ahonda en ese menoscabo al agregar que tiene la facultad de modificar posteriormente dicha destinación y/o funciones, deja a la docente en un evidente y anormal estado de incertidumbre.

**Segundo:** Que, a continuación, alega la trasgresión del artículo 134 de la Ley N°18.883, porque conforme a dicha norma, la destinación transitoria cesa automáticamente si la resolución recaída en el sumario absuelve al funcionario, tal como dice, aconteció en su caso. No obstante, la sentencia valida la extensión de esa medida originalmente transitoria, que se decretó el 29 de agosto de 2019, continuando hasta la fecha del reclamo -29 de enero del año en 2021-.

Por otro lado, expresa que la destinación transitoria sólo es potestad del Fiscal, sin embargo en su caso, esa determinación fue adoptada por el Alcalde, actuando éste fuera de sus facultades, cuestión que fue representada por la Contraloría en el Dictamen



N°E48615/2020, a propósito del caso de marras, implicando otra evidente infracción normativa.

**Tercero:** Que, por último, acusa la transgresión de los artículos 6 y 9 de la Ley N° 10.336, porque a diferencia de lo expuesto en la sentencia que se impugna, la Municipalidad dejó de cumplir los Dictámenes de la Contraloría Regional, que ordenaron regularizar la situación de la reclamante, desconociendo con ello que son obligatorios y vinculantes para los servicios sometidos a su fiscalización, cuyo fundamento se encuentra en el principio de legalidad establecido en los artículos 6 y 7 de la Carta Fundamental y artículo 2 de la Ley N° 18.575.

**Cuarto:** Que, al explicar la recurrente de qué manera los errores de derecho que acusa influyen en lo dispositivo del fallo, indica que, de no haberse cometido éstos, los sentenciadores habrían tenido que, necesariamente, acoger su reclamo.

**Quinto:** Que, para resolver el recurso sometido al conocimiento de esta Corte, cabe tener presente que doña Mónica Trinidad Jorquera dedujo reclamo de ilegalidad respecto del Decreto Exento N°260 del 27 de noviembre de 2020; el Oficio N°176 de 17 del mismo mes y año y el Decreto Alcaldicio N°70 de 27 de febrero de 2020, emanados del Alcalde de la Municipalidad de Futaleufú, en virtud de los cuales se le impidió de forma ilegal,



retomar las funciones de docente encargada de la Escuela Rural "El Espolón" de la referida comuna que cumplía, al disponerse su traslado a la UTP del DAEM de Futaleufú, y contratar en su reemplazo a una tercera persona, ello, a pesar de haber sido absuelta del sumario administrativo que había motivado la medida provisoria, y que por lo demás lo había ordenado la Contraloría General de la República causándole, consecuentemente, un menoscabo personal, profesional y patrimonial.

Por tales razones solicita la anulación del Decreto Exento N°260 y, consecuencialmente, del Oficio N°176 y Decreto Alcaldicio N°70, disponiéndose el retorno de la actora a sus funciones, y la remisión de los antecedentes al Ministerio Publico si correspondiese, declarando el derecho de indemnización de los perjuicios sufridos, con costas.

**Sexto:** Que, al informar la Municipalidad, solicitó el rechazo del reclamo, con costas, alegando, que los actos respecto de los cuales se pide la anulación son distintos e inconexos entre sí, afectando además el último de los mencionados, derechos de terceros que no son parte en estos autos y que atendida la fecha de su interposición resulta no solo improcedente el reclamo sino también extemporáneo.

En lo relativo al fondo y, en lo pertinente, añade que su actuar se ajustó a la legalidad, porque en la



misma resolución que la reclamante fue absuelta del sumario administrativo seguido en su contra, se señaló que atendida la calidad jurídica de su contrato se debía notificar a la Dirección Administrativa Educacional Municipal de Futaleufú (DAEM) para que estableciera su destinación y funciones, cuestión que se cumplió en el Memorándum 112, cumpliendo con ello lo dispuesto en los artículos 22 y 42 del Estatuto Docente, además de realizar a través del PADEM las adecuaciones pertinentes al proceso del año escolar 2021.

**Séptimo:** Que son hechos no controvertidos por los litigantes los siguientes:

a) La actora fue contratada por la Municipalidad mediante el Decreto Alcaldicio N° 84 de 27 de marzo de 2017, que la designó en el cargo de profesora encargada de la Escuela rural El Espolón desde el 1 de marzo de 2017 y hasta el 28 de febrero de 2018.

b) Mediante Decreto Alcaldicio N° 980 de 14 de agosto de 2019, el Alcalde dispuso la instrucción de un sumario administrativo en contra de la actora que terminó mediante el Decreto Alcaldicio Exento N° 1543 de 12 de diciembre de 2019, por el cual se le impuso la medida disciplinaria de término de la relación laboral por incurrir en faltas e incumplimientos graves a la probidad administrativa y sus obligaciones.



c) La reclamante impugnó dicha decisión ante la Contraloría General de la República, la cual a través de Dictamen N° 3265 de 22 de junio de 2020, dejó sin efecto dicha medida por estimar que la investigación sumaria no cumplió el estándar de un justo y racional procedimiento, razón por la que se ordenó a la Municipalidad:

“Por consiguiente, decretada la reapertura, si el acto impugnado dispuso el término de la relación laboral, dicha desvinculación no puede producir efectos, y por lo tanto, se encuentra nuevamente vigente la respectiva contratación, en atención a que la referida medida expulsiva no se ajustaba a derecho, dado lo cual es posible concluir que se mantiene el vínculo estatutario con la entidad, resultando procedente la reincorporación de la afectada a sus funciones, con el respectivo entero de sus remuneraciones, incluidas aquellas que debió percibir por el periodo intermedio en que se encontró alejada de su empleo, informando de aquello a esta Sede Regional, en un plazo que no exceda del 24 de Julio de la presente anualidad, bajo apercibimiento de lo dispuesto en el artículo 9° de la ley N° 10.336, de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República”.

d) Mediante Decretos Alcaldicios N° 257 y N° 263, de fecha 23 y 25 de junio de 2020, respectivamente, se retrotrajo el sumario administrativo y se dejó sin efecto



la medida de término de la relación laboral de la actora con el ente edilicio.

e) A través de Decreto Alcaldicio N° 166 de 10 de julio de 2020, en lo pertinente, se destinó transitoriamente a la reclamante a cumplir funciones en la DAEM Futaleufú, "desde el 1 de julio de 2020 hasta la emisión de un nuevo acto administrativo, que resulte de la investigación en curso".

f) Por Decreto Alcaldicio N° 332 de 9 de noviembre de 2020, se decretó la absolución de responsabilidad administrativa de la reclamante, en cual se añadió que "de acuerdo a la calidad jurídica del contrato actual que se mantiene con doña Mónica Jorquera Agüero, notifíquese a DAEM Futaleufú para efecto que determine la situación de la docente de acuerdo a lo establecido en la ley 19.070".

g) Dictamen E48615/2020 de 3 de noviembre de 2020 de la Contraloría Regional Los Lagos, que ordena a la Municipalidad regularizar la destinación transitoria de la actora dispuesta por la máxima autoridad edilicia a través del Decreto Alcaldicio N° 166 de 10 de julio de 2020, dado que el Alcalde carece de facultades para decretarla en el marco de un procedimiento sumarial, teniendo presente la extensión de la misma.

h) El Plan Anual de Educación Municipal 2021 (PADEM), fue aprobado por el Concejo Municipal el 11 de





noviembre de 2020. Se refiere a la Escuela rural "El Espolón" indicándose como docente encargada a doña Leila Huincache Soto y que cuenta con una matrícula de 12 alumnos desarrollándose las clases en aula virtual.

i) El 27 de noviembre de 2020, se dicta Decreto Exento N°260/2020, por el cual se resuelve destinar a doña Mónica Trinidad Jorquera Agüero para realizar funciones de apoyo en la UTP del DAEM de Futaleufú, desde el 10 de noviembre de 2020 y hasta el 28 de febrero de 2021, fecha en que se evaluará su desempeño, sin perjuicio de poder modificar dicha destinación y/o funciones...

Se deja constancia que, a contar de 1 de diciembre de 2020, la docente dejará de percibir la Asignación de Responsabilidad como Profesora Encargada de Escuela Rural El Espolón, considerando que ella ya no cumple esa función.

**Octavo:** Que, sobre la base de los supuestos fácticos antes referidos, los jueces de base, rechazaron el reclamo de ilegalidad.

En primer lugar, establecieron la improcedencia del reclamo respecto del Decreto N° 70, por el cual se nombró una profesional de la educación en reemplazo de la actora, por estimar que era extemporáneo e improcedente desde que afecta a una tercera ajena al presente proceso.

En relación los restantes actos declararon:



*“Que aun cuando la reclamante detenta la calidad de funcionaria docente de la reclamada, carece de una designación permanente para el cargo de Docente Encargada de la escuela rural “El Espolón”, ya que el decreto alcaldicio que la designa en dicha función, N°84 de fecha 27 de marzo de 2017, permite concluir que sus funciones tenían un carácter transitorio a partir del 1 de marzo de ese año y hasta febrero de 2018. No obsta a la naturaleza de tal designación, la prolongación de sus funciones por un tiempo superior, en especial luego de haberse designado a otra funcionaria para el desempeño de tal cargo.*

*En consecuencia la reclamada, al resolver la situación de destinación transitoria de doña Mónica Jorquera, como determinó en el decreto N°260 en cuestión, y que tiene como fundamento el requerimiento del Director del Departamento de Administración Educativa respectivo, es un acto desplegado dentro de las facultades legales y sin incumplir las instrucciones impartidas por la Contraloría Regional de Los Lagos, en especial aquellas contenidas en la resolución 48615/2020 ya señalada.*

*Que, asimismo, en relación a la asignación especial por el cargo de “Docente encargado” de establecimiento educacional, si bien la reclamada había emitido un acto viciado sobre destinación transitoria -el ya analizado*



decreto alcaldicio N°166-, tal irregularidad quedó superada con el entero de las remuneraciones de la reclamante, incluida la asignación en cuestión.

Realizada la nueva asignación de funciones no cabe que la reclamante perciba la asignación especial, por cuanto no la devenga su actual cargo. En efecto, tras concluir el sumario administrativo con su absolución pero sin que la Sra. Jorquera detente actualmente una destinación como docente encargada, tal asignación es impertinente, como indica el artículo 52 inciso 2° de la ley 19.070 al establecer que las asignaciones de responsabilidad directiva o técnico-pedagógica solamente se mantendrán si el nuevo empleo da derecho a percibirlas".

**Noveno:** Que, para resolver la controversia, resulta pertinente señalar que el principio de legalidad constituye uno de los preceptos capitales del Derecho Público y es, al mismo tiempo, uno de los ejes centrales sobre los cuales se construye el Derecho administrativo. Así lo confirma la Carta Fundamental en sus artículos 6 y 7, ratificado por el artículo 2 de la Ley N° 18.575 (Eduardo Cordero Quinzacara, Revista de Derecho XLII, 1er Semestre de 2014, pág. 410), lo cual se traduce en que los órganos de la Administración del Estado deben someter su acción a la Constitución y las Leyes. Así es que, sobre la base de la garantía constitucional de la



reserva legal, es que se colige que la potestad sancionadora de la Administración sólo existe y se legitima mediante una ley que le otorgue esa facultad, sin perjuicio del reconocimiento que se ha dado a la potestad reglamentaria en la descripción de la conducta sancionable. (Sentencia TC 480 de 27 de julio de 2006).

**Décimo:** Que, siguiendo el referido razonamiento, cabe señalar que el artículo 42 del Estatuto Docente, prescribe:

“Los profesionales de la educación podrán ser objeto de destinaciones a otros establecimientos educacionales dependientes de un mismo Departamento de Administración de Educación Municipal o de una misma Corporación Educacional, según corresponda, a solicitud suya o como consecuencia de la fijación o adecuación anual de la dotación, practicada en conformidad al artículo 22 y al Plan de Desarrollo Educativo Municipal, sin que signifique menoscabo en su situación laboral y profesional...”

En concordancia con lo expuesto, el artículo 22 de la ley señalada, dispone:

“La Municipalidad o Corporación que fija la dotación docente de cada comuna, deberá realizar las adecuaciones que procedan por alguna de las siguientes causales:

1.- Variación en el número de alumnos del sector municipal de una comuna;



- 2.- Modificaciones curriculares;
- 3.- Cambios en el tipo de educación que se imparte;
- 4.- Fusión de establecimientos educacionales, y
- 5.- Reorganización de la entidad de administración educacional.

Cualquiera variación de la dotación docente de una comuna, regirá a contar del inicio del año escolar siguiente.

Todas estas causales para la fijación o la adecuación de la dotación docente deberán estar fundamentadas en el Plan de Desarrollo Educativo Municipal. En todo caso, las modificaciones a la dotación docente que se efectúen de acuerdo a los números 1 a 4 deberán estar basadas en razones de carácter técnico-pedagógico”.

**Undécimo:** Que, por su parte, la obligatoriedad de los dictámenes del órgano contralor para las municipalidades, constituye también una jurisprudencia reiterada de esta Corte, declarando que “si bien éstos no son vinculantes para los tribunales, tienen fuerza obligatoria para los organismos de la Administración estatal afectos a su control, conforme a lo señalado en el artículo 9 de la Ley N°10.336 y en el caso de las municipalidades, conforme a lo previsto en los artículos 51 y 52 de la Ley N°18.695” (Corte Suprema, Roles N°s 6755-2019; 23018-18; 7269-18; 5096-17; 7231-12; 10695-11).



También la Corte ha repetido el criterio en cuanto a que "el órgano contralor, no puede apartarse del principio de imparcialidad consagrado en el artículo 11 de la Ley N°19.880 y ordenar la invalidación de un acto administrativo dictado por la Administración, puesto que ello importa desconocer la garantía fundamental del administrado, prevista en el artículo 19 N° 3 inciso 5° de la Constitución Política de la República, que reconoce y resguarda el debido proceso administrativo, por una autoridad imparcial, sin un resultado predeterminado. (Corte Suprema Roles Nos 3027-18, 47610-16 y 41751-17).

**Duodécimo:** Que, en la especie, como se dijo, la Contraloría General de la República, a través del Dictamen N°3265 de fecha 22 de junio de 2020, dejó sin efecto la destitución de la reclamante derivada del sumario administrativo seguido en su contra, disponiendo que éste se retrotrajera y, consecuentemente, declaró que la desvinculación no produjo efectos, manteniéndose el vínculo estatutario de la actora con la Municipalidad, debiendo reincorporarla en sus funciones con el entero de sus remuneraciones, incluidas las que debió percibir mientras estuvo alejada del cargo.

Sin embargo, la Municipalidad de Futaleufú no sólo no dio cumplimiento a lo ordenado por el Órgano Contralor, en cuanto a reincorporar a la actora a sus funciones, -estando obligada hacerlo, conforme lo fijan



los artículos 51 y 52 de la Ley N° 18.695- sino que, además, dejó de aplicar el artículo 134 de la Ley N° 18.883 porque no obstante que la actora fue absuelta de los cargos de la investigación sumaria, debiendo quedar sin efecto su destinación transitoria, el ente edilicio dictó el Decreto N° 260 antecedido por el Oficio N° 176, mediante los cuales se dispuso que la reclamante no retornará a sus funciones como docente encargada de la Escuela Rural El Espolón, e incluso mantuvo a una tercera en su cargo para el año 2021, lo cual da cuenta de su intención de mantenerla alejada de sus funciones contractuales, privándola incluso de la asignación que por dicho cargo percibe, actuar que desconoce abiertamente la normativa antes descrita e invocada por la recurrente.

**Décimo tercero:** Que, de lo expuesto fluye con nitidez que los sentenciadores al rechazar el reclamo de ilegalidad municipal, dejaron de aplicar la normativa que reglamenta la materia para resolver la controversia quebrantando, en definitiva, el principio rector de la actuación de los órganos de Estado, cual es, el de legalidad y, consecuentemente, el de tipicidad, descrito en los artículos antes individualizados e invocados por la recurrente, razón por la cual se acogerá la presente nulidad sustancial.



Por estas consideraciones y de conformidad, además, con lo dispuesto en los artículos 764, 767 y 785 del Código de Procedimiento Civil, **se acoge** el recurso de casación en el fondo deducido por la parte reclamante, en contra de la sentencia de veintitrés de junio de dos mil veintiuno, pronunciada por la Corte de Apelaciones de Puerto Montt, la que en consecuencia es nula y se reemplaza por la que se dicta, en forma separada y sin previa vista, a continuación

Regístrese.

Redacción a cargo de Ministra Sra. Quezada (s).

Rol N° 49.743-2021.

Pronunciado por la Tercera Sala de esta Corte Suprema integrada por los Ministros (as) Sr. Sergio Muñoz G., Sra. Ángela Vivanco M., Sra. Adelita Ravanales A., Sra. Eliana Quezada M. (s) y por el Abogado Integrante Sr. Enrique Alcalde R. No firman, no obstante haber concurrido al acuerdo de la causa, la Ministra Sra. Quezada por haber concluido su período de suplencia y el Abogado Integrante Sr. Alcalde por no encontrarse disponible su dispositivo electrónico de firma.



XXPYYXPQDE





XXPYYXPQDE

Pronunciado por la Tercera Sala de la Corte Suprema integrada por los Ministros (as) Sergio Manuel Muñoz G., Angela Vivanco M., Adelita Inés Ravanales A. Santiago, cuatro de febrero de dos mil veintidós.

En Santiago, a cuatro de febrero de dos mil veintidós, se incluyó en el Estado Diario la resolución precedente.

